

KESKUSTELUKAHVILA 31.10.2012

KANSALAINEN, KUKA VALVOO OIKEUKSIA SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUISSA?

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa koskevaan keskusteluun osallistui sosiaali- ja potilasasiamies Merikratos sosiaalipalvelut Oy:stä, ylitarkastaja Lapin aluehallintovirastosta sekä sosiaalihuollon ylitarkastaja Valvirasta.

Sosiaali- ja potilasasiamies

Merikratos Oy on aloittanut toimintansa Rovaniemellä tämän vuoden alussa. Saariselällä on Lapin toinen toimipiste. Rovaniemen pisteen toiminta-alueena on koko Lappi. Sosiaali- ja potilasasiamies on tavoitettavissa puhelimitse valtakunnallisen puhelinpäivystyksen kautta. Ilman ajanvarausta on mahdollista tulla tapaamaan henkilökohtaisesti asiamiestä joka kuukauden ensimmäisenä tiistaina klo 11-13, jolloin asiamiehellä on säännöllinen alueellinen päivystysaika Lapissa. Tarvittaessa asiamiehet tekevät myös kotikäyntejä, jos asiakkaalla ei ole mahdollisuutta tulla toimistolle. Asiamiehen yhteystiedot tulee löytyä kaikista toimialueen sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköistä ja työntekijöiden tulee vapaaehtoisesti neuvoa ja ohjata asiakkaita palveluiden piiriin. Monen asiakkaan yhteyden oton taustalla onkin juuri työntekijän antama ohjaus.

Sosiaali- ja potilasasiamieheltä saa apua kaikkiin terveydenhuoltoon ja sosiaalitoimeen liittyviin kysymyksiin niin yleisellä tasolla että enemmän yksilölliseen avuntarpeeseen. Asiamies neuvoa ja auttaa muun muassa valituksen, muistutuksen tai oikaisuvaatimuksen tekemisessä. Asia voi koskea esimerkiksi asiakkaan kokemaa kohtelua, potilasvahinkoepäilyä ja hoitotakuun toteutumista. Alueina ovat muun muassa vanhus- ja vammaispalvelut, lastensuojelu sekä toimeentulotuki. Tarkemmat tehtäväkuvaukset löytyvät osoitteesta www.merikratos.fi.

Kaikissa kunnissa on oltava lakisääteinen sosiaaliasiamies, jonka palvelut ovat asiakkaille ilmaisia. Sosiaaliasiamies on puolueeton taho, joka toimii tulkkina asiakkaan ja viranomaisten välillä. Sosiaaliasiamies ei saa osallistua sosiaalityön päätöksentekoon sen missään vaiheessa, koska asiamiehen on kyettävä valvomaan puolueettomasti asiakkaiden etujen toteutumista kunnassa. Huomioitavaa on, että sosiaaliasiamiehen vastuualueeseen kuuluu ainoastaan kunnan sosiaalitoimeen kuuluvat asiat, jolloin muun muassa Kela, vakuutusyhtiöt ja te-toimistot jäävät ulkopuolelle. Merikratosen sosiaaliasiamies tekee joka vuosi lakisääteisen raportin kunnan sosiaalipalveluiden toimivuudesta asianomaisen kunnan kunnanhallitukselle. Raportti käsitellään valtuustossa ja siitä menee aina tieto myös Valviraan.

Moni keskusteluun osallistuja ei ollut tietoinen tällaisten palveluiden olemassaolosta. Puolueeton asiamies-toiminta koettiin erittäin tervetulleena tukena oman asian eteenpäin viemisessä. Useat osallistujat halusivat asiamiehen yhteystiedot itselle sekä tuttaville jaettavaksi.

Lapin aluehallintovirasto

Lapin aluehallintovirastolla on menossa kolmas toimintavuosi entisen lääninhallituksen jatkajana. Aluehallintovirasto vastaa kunnallisen ja yksityisen sosiaali- ja terveyshuollon moninaisesta valvonnasta. Jälkikäteisvalvonnan keinona on muun muassa yksittäisten henkilöiden tekemät hallintokantelut tyytymättömyyttä herättäneistä palveluista. Aluehallintovirasto tekee valvontaa niihin yksiköihin, joista on tullut kantelu vireille. Aluehallintovirasto suorittaa myös oma-aloitteista sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa sekä ohjelmavalvontaa.

Toiminnan lähtökohtana ja perustana on oletus kunnan sosiaali- ja terveysten palveluiden kunnossa olemisesta. Ensisijaisena valvontakeinona on näin ollen kuntien omaan toimintaan kohdistuva omavalvonta. Tästä näkökulmasta palveluihin tyytymättömän tulee ensisijaisesti ottaa yhteyttä palveluntuottajaan muun muassa muistutusmenettelyn kautta. Tämän jälkeen asian käsittely kannattaa viedä potilas/sosiaaliamiehelle. Perusteena on muistutuksen käsitteleminen lähellä tapahtumia ja käsittelyn nopeus.

Hallintokantelun tekeminen on toissijaista muistutuksen tekemiseen nähden. Sen tekeminen on kuitenkin perusteltua, jos asiat eivät hoidu muistutuksen tekemisen kautta. Muistutuksen tekemisen tulisi olla vaikuttavaa, koska Valvira on ohjeistanut kuntia ja muita toimijoita laadukkaan muistutusmenettelyn hoitamisesta. Menettelyn toimivuuden varmistamiseksi kuntalaiset voi vedota tähän ohjeistukseen. Hallintokantelun voi tehdä myös suoraan ilman muistutusmenettelyä, jos asioiden käsittelyyn kunnassa ei voi luottaa. Avista saa neuvoa ja ohjausta asioiden eteenpäin viemiseksi.

Hallintokanteluita käsitellään maakunnassa vuosittain noin 100. Täällä ei ole nähtävissä sellaista nousua kanteluiden tekemisessä kuin muualla Suomessa. Perusteena on todennäköisesti täällä tehtävä ennaltaehkäisevä toiminta ja valvonta. Kantelut käsittelevät kaikenlaisia sosiaali- ja terveyshuollon asioita, joten mikään ala ei ole erityisesti kanteluiden kohteena. Kantelun voi tehdä melko pitkän ajan jälkeen varsinaisesta tapahtumasta. Esimerkiksi hoitovirheestä voi kannella 5 vuoden sisällä. Suunnitteilla on, että kantelu-aika lyhensi 2 vuoteen.

Kanteluiden osalta tulee huomioida, että sen kautta ei voida muuttaa esim. kunnan tekemää päätöstä. Kanteluiden käsittelyssä esiin tulleen epäkohdan kautta annetaan ohjausta tulevaisuuden varalle. Ohjauksen kohteena olevan toimijan tulee yleensä antaa aluehallintovirastoon palautetta tehdyistä korjauksista. Tämän vuoksi kantelun tekeminen ei ole varsinainen muutoksenhakekeino. Kantelun voi nähdä ilmoituksena tai ilmiantona tapahtuneesta virheestä, jolloin kuka tahansa voi tehdä kantelun. Sivullinen kantelija ei kuitenkaan voi saada päätöstä kokonaan ilman valtakirjaa. Asiamiehelle annetaan tiedot kuten asianosaiselle. Hallintokantelu on maksuton menettely. Kantelun voi toimittaa joko Valviraan tai Aviin, josta se menee automaattisesti oikealle käsittelijälle.

Kanteluiden ongelmana on niiden käsittelyajan pituus, joka on keskimäärin 8 kuukautta. Pitkän prosessin syynä on laaja kuulemismenettely. Prosessissa tulee kuulla kantelun kohteena olevia työntekijöitä. Tämän lisäksi tarvittaessa kantelijalle varataan aika vastineen antamiselle. Tämä nähdään tarpeellisena, jos selvitäksissä tulee esille ristiriitaisuuksia. Mutta lähtökohtaisesti kantelun tehnyttä yksittäistä henkilöä ei kuulla. Kanteluiden käsittelyn oikeellisuutta valvovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontavirasto, Valvira

Vuonna 2008 perustettu Valvira on TEO:n seuraaja. Vuonna 2010 Valviran toimintaan lisättiin sosiaalihuollon tehtävät terveydenhuollon lisäksi. Isompi Valviran toimisto sijaitsee Helsingissä. Vuonna 2010 perustettiin Rovaniemellä Valviran toimisto, jossa työskentelee 17 henkilöä. Rovaniemellä myönnetään yksityisen puolen luvat, hoidetaan koko maan sosiaalihuollon valvonta sekä jonkin verran terveydenhuollon valvontaa.

Valviralla on osittain sama toimivalta kuin aluehallintovirastolla. Valvira käsittelee valtakunnan tasolla merkittävämät valvontakysymykset, esimerkiksi lastensuojelupalveluiden yksityistämisen. Valvira voi ottaa valvontaansa minkä tahansa asian, jos se nähdään tarpeellisenä. Kantelut, jotka käsittelevät vakavaa vammaa tai kuolemaa, menevät automaattisesti Valviraan. Valvira valvoo aluehallintovirastojen toimintaa. Valvira myöntää toimiluvat terveydenhuollon ammattihenkilöille sekä pitää heistä rekisteriä. Jokainen voi tarkistaa kys. rekisteristä esimerkiksi lääkärin tai hoitajan luvat toimia ammatissaan.

Valvirassa käsitellään yksityisten toimijoiden lupa-anomukset, jotka kattavat useamman aluehallintoviraston alueen. Lapin aluehallinto käsittelee luvat, jotka koskevat ainoastaan sen toiminta-aluetta. Valvira käsittelee myös valtakunnallisten toimijoiden kuten Addendon ja Mehiläisen toimintaluvat. Yksityisten toimijoiden lupa-asioissa on kyse ennakkolisesta valvonnasta, jossa tarkistetaan tilojen, henkilöstön ja toiminta-ajatusten ohjeistusten ja sääntöjen mukaisuus. Kunnan tulee antaa lupa-asiaan lausunto. Nykyisin tutkitaan myös taloudelliset edellytykset, mutta toimintavalta ei ylety omistussuhteiden tarkistukseen, koska omistussuhteen perusteella ei voida evätä toimintalupaa. Veroparatiiseihin liittyvät tapaukset kuuluvat veroviraston toimivaltaan.

Lupien myöntämisessä ei tule useinkaan hylkäämisiä, koska hakijoilla on tiedossa palveluille määritetyt vähimmäisvaatimukset. Hakijalle annetaan kuitenkin mahdollisuus puutteiden korjaamiseen. Isoja kysymyksiä ovat olleet asiakkaan oikeus omaan huoneeseen, huoneiden koot ja henkilökunnan määrä. Yksityisten palvelutuottajat ovat tarkemmin valvottuja lupamenettelyn vuoksi. Kuntien osalta ei suoriteta ennakollista valvontaa.

Huomioitavaa on, ettei muun muassa Valvira valvovana viranomaisena ei voi valvoa kaikkea. Valvonnan lähtökohtana on toimijoiden omavalvonta. Asiakkaiden ja laajemmin kuntalaisten tulee hakea muutosta ensimmäisenä kunnasta esimerkiksi vaatimalla palveluita. Apuna voi käyttää Valviran tuottamia ohjelmia, jossa on tuotu esille palveluiden yms. vähimmäisvaatimukset ja palveluiden tuottamisessa toteutettavat yleiset periaatteet. Valvontaohjelmia on mm. lastensuojelusta, toimeentulotuesta, kotihoidosta, vammais- palveluista, mielenterveys- ja päihdepalveluista, asiakkaan asemasta ja oikeuksista, asiamiestoiminnasta sekä hoitoon pääsystä. Ohjelmista on lyhyitä esitteitä, mutta varsinaiset laajat (20-50 s) ohjelmat ovat kaikkien saataville ja käytettävissä Valviran nettisivustolla. Kaikki ohjeet ovat menneet kuntiin, joten niihin on helppo vedota.

Myös Valvirasta ohjeistetaan ottamaan tyytymättömyystilanteissa ensimmäisenä yhteyttä esimieheen ja asiamieheen. Jos asia ei hoidu tätä kautta, tulee ottaa yhteyttä joko aluehallintovirastoon tai Valviraan. Jälkimmäisessä annetaan 3-4 kuukautta aikaa selvitysten antoon ja sitten mahdollisten lisäselvitysten antoon. Jos asian selvittelyn perusteella on tulossa seuraamuksia, kuullaan asianosaisia henkilöitä (työntekijöitä) ja organisaatiota. Käsitteleyajat ovat melkein vuoden. Toimeentulotuen osalta aika voi olla lyhyempi. Päätöksen tekee yksikön esimies ja esittelijä yhdessä. Sosiaalihuollon kanteluita käsittelee 8 henkilöä ja terveydenhuollon osalta yli 30 henkilöä valtakunnan tasolla. Kanteluita käsitellään noin 800 vuosittain.

Valvontaa kaipaavana kysymyksenä nousi kuntakohtaiset palveluiden ja etuuksien päättämistä ohjaavat sisäiset toiminta- ja tulkintaohjeet. Käytännössä ne rajaavat työntekijöiden tekemiä päätöksiä aiheuttaen asiakkaille kohtuuttomia tilanteita. Ohjeistukset tekevät päätöksistä jopa lainvastaisia. Yksi kohtuuttomalta tuntuva tulkinta toimeentulotuen osalta on lasten kesätyötulojen huomioiminen perheen tulona. Sama koskee veronpalautuksia. Puhuttavimpana esimerkkinä oli Rovaniemen kaupungin ohjeistus ottaa huomioon kauppaketjujen myöntämät bonukset tuloina toimeentulotukilaskelmassa. Tällaisia päätöksiä on jo käytännössä tehty. Käytäntö tuntuu kohtuuttomalta, koska muilla bonukset ovat alennuksia. Taloudellisesti tiukassa tilanteessa olevia rangaistaan talouden suunnittelusta. Tällaiset päätökset kannattaa viedä eteenpäin. Viimekädessä aluehallintovirasto tai Valvira ottaa kantaa tehdyn tulkinnan lainmukaisuudesta.

Valvooko esimerkiksi Valvira kuntien sisäisiä ohjeistuksia? Toimeentulotukea koskevien ohjeistusten osalta ollaan juuri tekemässä suunnitelmaperusteista valvontaa, jonka pohjalta Valvirassa on suunnitteilla kuntien toimeentulotukiohjeistuksia koskeva valvontaohjelma. Tilanteen tekee haasteelliseksi lainsäädännön tulkinnallisuus, jolloin kunnilla on laaja mahdollisuus omiin soveltamisohjeistuksiin. Tästä huolimatta sosiaalityöntekijöillä tulee olla aina harkinnan varaa ja mahdollisuus hyvään kohteluun myös päätöksissä.

Ohjeistusten takana ovat mm. lautakunnat ja siellä tehdyt linjaukset. Lautakunnat ja hallitus tekevät päätöksiä resurssien suuntaamisesta. Tähän vaikuttavat erilaiset virkamiehet valmisteltuine esityksineen. Esimerkkinä nousi ehkäisevän toimeentulotuen käyttö. Ministeriön ohjeistuksen mukaan siihen tulisi käyttää 3.3 prosenttia toimeentulotuen määrärahoista. Valviran selvityksen mukaan tätä määrää ei käytä 74 prosenttia kunnista. Tämä huolestuttava tieto on mennyt myös ministeriöön. Kysymykset resurssien jakamisesta ovat hyvin suosittuja vaalien aikaan, mutta todellisuus tulee vastaan varsinaisessa lautakuntatyössä. Mitä siellä voi toteuttaa omia vaalilupauksia? Kuntalaisten tulisi aktiivisemmin vaatia näiden lupauksen toteuttamista, jotta esim. ohjeistuksia saataisiin muutettua.

Usean keskustelijan mielipiteen mukaan nykyinen kunnista ulkopuolinen valvonta on liian hidasta ja raskasta. Pitäisi olla jokin nopeampi keino saada asiat ulkopuolisten käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Moni niissä tilanteissa oleva on jo valmiiksi väsynyt ja nöyryytetty. Pitkä ja raskas käsittely tuntuu jopa kohtuuttomalta. Jos kuntien tai yksityisten toimijoiden ohjeet, menettelyt tai toimintatavat koetaan lainvastaisina tai ne ovat sitä suoraan, voi silloin olla suoraan yhteydessä aluehallintovirastoon tai Valviraan. On kuitenkin huomioitava, ettei avoimien aloitteiden tekeminen ole mahdollista edellisille tahoille. Kantelun voi kuitenkin tehdä tilanteessa, jossa kunnasta puuttuu sen tuottamisvastuuseen kuuluva palvelu tai etuus.

Kehittäjäasiakkaan keskeinen viesti oli kuntien sisäisten soveltamisohjeiden ongelmallisuus. Kaikkiin tilanteisiin soveltuvaa lakipykälää ei voi olla olemassa, koska todellinen elämä on aina monimuotoisempaa. Tästä johtuen pykäliin on jätetty tulkinnanvaraa. Mutta ongelmana on tällä hetkellä soveltamisohjeet, jotka ohjaavat liikaa päätöksentekijöiden toimintaa. Päätöksentekijät, kuten sosiaalityöntekijät, tekevät päätöksiä hyvässä tahdossa, mutta asiakkaan ja työntekijän välissä on iso ”pöytä”, itse systeemi ja organisaation sisäiset ohjeet, jotka ohjaat työntekijää tiettyyn suuntaan.

Käydyn keskustelun pohjalta kehittäjäasiakkaalta toivottiin suoraa yhteydenottoa sekä ministeriöön että Valviraan toimeentulotukea koskevien kokemusten välittämiseksi uusien ohjeistuksien suunnitteluun. Ministeriössä ollaan juuri päivittämässä opasta toimeentulotuen soveltajille ja Valvirassa ollaan tekemässä selvitystä kuntien soveltamisohjeista ja valmistelemassa siihen koskevaa ohjeistusta. Kehittäjäasiakkaan kokemukset ovat arvokasta tietoa molempiin töihin.

Osallistujille jäi tilaisuudesta sellainen mielikuva, että valvonta toimii. Tavallisille kansalaisille kohdennettua tiedottamista on kuitenkin nykyisin liian vähän. Julkisilta tahoilta toivottavaisiin enemmän satsausta palveluista ja oikeuksista tiedottamiseen, jotta ihmiset saavat enemmän ja laajemmin tietoa niistä. Esimerkiksi asiamiestoiminnasta tulisi tiedottaa, koska esimerkiksi monikaan paikallaolijoista ei ollut siitä tietoinen, vaikka olisi kyseisiä palveluita tarvinnutkin. Tiedon avoin jakaminen lisää ihmisten luottamusta palveluita ja yleisemmin julkista järjestelmää kohtaan.

Valviran ylitarkastajan mukaan tällainen keskustelufoorumi on hyvästä, koska se viestittää käytännön kentällä vallalla olevista ajatuksista ja sen tapahtumista. Mukana olo on erityisen tärkeää käytännön työtä ja päätöksiä tekevillä, kuten kunnan työntekijöille, viranhaltijoille sekä poliittisille toimijoille, mutta myös heille valvovina viranomaisina.