

Asia: VN/25975/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laiksi potilasasiavastaavista ja sosiaaliasiavastaavista

Lausunnonantajan lausunto

1. Edistääkö hallituksen esitysluonnos nykyistä paremmin potilaan sekä sosiaalihuollon ja varhaiskasvatuksen asiakkaan oikeuksien ja oikeusturvan toteutumista?

Valviran näkemyksen mukaan esitys vahvistaa varsinkin potilasasiavastaavien työtä, kun heille määriteltäisiin laissa kelpoisuusvaatimukset ja toiminta järjestettäisiin kokoaikaisesti, jolloin he eivät enää voisi toimia oman työn ohessa asiavastaavina. Potilas- ja sosiaaliasiavastaavien toiminnan organisointi yhte-

näisenä hallinnollisena kokonaisuutena vahvistaa potilas- ja sosiaaliasiavastaavien mahdollisuuksiin kehittää työtään yhdessä, joka omalta osaltaan edistää asiakkaiden oikeuksia ja asemaa.

2. Onko potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien toiminta tarkoituksenmukaista järjestää jatkossa pääasiassa hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän järjestämänä? (2 ja 3 §)

Kyllä

3. Onko potilasasiavastaavien toiminta tarkoituksenmukaista järjestää jatkossa erikseen

- a. valtion mielisairaaloissa
- b. Puolustusvoimien terveydenhuollossa
- c. Vankiterveydenhuollossa
- d. Työterveyslaitoksessa? (4 §)

Kyllä

4. Ovatko potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien riittävyttä ja vastuuhenkilön nimeämistä koskevat säännökset tarkoituksenmukaisia? (2 § 4 momentti, 4 § 4 momentti)

Esityksen perusteluiden mukaan (2§, s.20) hyvinvointialue voisi nimetä erikseen potilasasiavastaavia ja sosiaaliasiavastaavia tai tehtävät voisi myös yhdistää yhtenäiseksi potilas- ja sosiaaliasiavastaavan tehtäväksi.

Valviran näkemyksen mukaan asiavastaavien tehtäväalueiden laajuuden vuoksi potilasasiavastaavan ja sosiaaliasiavastaavan tehtävät tulisi hoitaa erillisinä tehtävinä. Asiakkaiden ja potilaiden oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että potilasasiavastaavalla ja sosiaaliasiavastaavalla on hyvä perehtyneisyys ja syvälliset tiedot oman tehtäväalueensa lainsäädännöstä ja menettelytavoista. Esityksen perusteella potilas- ja sosiaaliasiavastaaville on tulossa myös uusia tehtäviä, jotka ennestään lisäävät vastualueiden laajuutta ja osaamisen vaatimuksia. Asiavastaavien tiivistyvällä yhteistyöllä saadaan tarvittavaa synergiaetua potilaiden ja asiakkaiden asioiden hoitamiseen ja oikeuksien edistämiseen.

Esityksen 2 § 4 momentin mukaan hyvinvointialueen olisi nimettävä potilasasiavastaavia ja sosiaaliasiavastaavia riittävästi suhteessa alueen asukaslukuun siten, että potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien palveluja on saatavilla potilaiden ja asiakkaiden palvelutarpeen mukaisesti.

Perusteluissa todetaan lisäksi, ettei ehdotettavassa säännöksessä säädettäisi tarkemmin potilasasiavastaavien tai sosiaaliasiavastaavien lukumäärästä suhteessa alueen asukaslukuun, sillä potilaiden ja asiakkaiden palvelutarpeet vaihtelevat alueittain ja hyvinvointialueiden tulisi arvioida riittävä potilasasiavastaavien tai sosiaaliasiavastaavien määrä alueensa potilaiden ja asiakkaiden palvelutarpeisiin nähden.

Aiemmissa asiamiestoimintaa koskevissa selvityksissä on noussut esille liian vähäinen resursointi asiamiesten lakisääteisiin tehtäviin nähden. Aikaa ei selvitysten perusteella ole jäänyt potilas- ja asiakastyön lisäksi riittävästi tai lainkaan asiamiehille kuuluvaan muiden tehtävien hoitamiseen. Selvityksissä (STM 2008:17 ja STM 2020:13) on asiamiestoiminnan ja kokemusten perusteella arvioitu kohtuulliseksi asukasmääräksi yhtä asiamiestä kohden vuonna 2008 enintään 100 000 asukasta ja 2020 selvityksessä 100 000–150 000 asukasta.

Valvira toteaa, että vaikka hyvinvointialueiden koko sekä potilaiden ja asiakkaiden palvelutarpeet eroaisivat toisistaan, tulee laissa säätää suuntaa antavasta asukasmäärästä asiavastaavaa kohden, koska ilman tätä määrittelyä asiavastaavien toiminnan järjestämisen ohjaus ja valvonta riittävien asiavastaavien resurssoinnin osalta ei ole mahdollista. Jokaiselle hyvinvointialueelle tulisi kuitenkin nimetä omat potilasasia- ja sosiaaliasiavastaavat.

Asiavastaavien määrän arvioimisessa tulee aiempaa enemmän ottaa huomioon, että yksilökohtaisen asiakastyön lisäksi asiavastaaville tulee jäädä riittävästi aikaa tiedottamiseen sekä vaikuttamistyöhön palvelujen ja niiden laadun kehittämiseksi, jolloin pystyttäisiin parantamaan laajemman asiakaskunnan asemaa ja oikeuksia yksittäisten asiakkaiden ja potilaiden lisäksi.

Perusteluissa todetaan (s.26), ettei vastuuhenkilön tarvitsisi välttämättä olla esimiesasemassa potilasasiavastaaviin ja sosiaaliasiavastaaviin nähden, mutta hänellä olisi vastuu ohjata toimintaa. Jos hyvinvointialue hankkii potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien toimintaa myös ostopalveluna, tulisi vastuuhenkilön ohjata ja koordinoida myös tätä toimintaa.

Valvira toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa olisi asiavastaavien toiminnan järjestämisen yhdenmukaisuuden näkökulmasta arvioitava vielä uudelleen, onko tarpeellista, että vastuuhenkilö voisi toimia esimiesasemassa asiavastaaviin nähden. Vastuuhenkilön toimivalta asiavastaaviin nähden on erilainen hänen asemansa perusteella. Esimiesasemassa vastuuhenkilöllä olisi työnjohdollisen toimivallan lisäksi hallinnollisia tehtäviä ja hänen tulisi tuntee myös työlainsäädäntöä. Ongelmallista olisi myös se, miten mahdollisissa ostopalvelutilanteissa vastuuhenkilön esimiesasema toteutettaisiin.

Valviran näkemyksen mukaan luontevin tapa asiavastaavien toiminnan ohjauksen ja yhdenmukaisen toiminnan kehittämiseen olisi, että hyvinvointialueen asiavastaavien keskuudesta nimettäisiin koordinoivat asiavastaavat. Asiavastaavat toimisivat kollegiaalisena asiantuntijaryhmänä, jonka koordinoivan asiavastaavan työhön kuuluisivat lakiesityksessä mainitut tehtävät.

Valvira ei tässä yhteydessä pidä vastuuhenkilö-termiä tarkoituksenmukaisena, koska sen käyttäminen voisi sekoittaa nk. sote-valvontalain mukaiseen vastuuhenkilöön.

Valvira pitää kannatettavana sitä, ettei potilas- ja sosiaaliasiavastaavien toiminnan vastuuhenkilön tehtäviä olisi mahdollista ulkoistaa.

Jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä tarkemmin arvioida, voidaanko myöskään asiavastaavien toimintaa ulkoistaa. Asiassa on huomioitava, että asiavastaavien palveluja tarjoava yritys voi tarjota samanaikaisesti myös muita sosiaalihuollon palveluja hyvinvointialueille, joiden osalta sen asiavastaavana tulisi ongelmatilanteissa antaa neuvontaa ja ohjausta ja edistää asiakkaan oikeuksia. Valviran näkemyksen mukaan tämä voi aiheuttaa asiavastaavan puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaarantumisen.

Esityksen 4 §:n 5 momentin mukaan valtion viranomaisen tai laitoksen ja Työterveyslaitoksen voi sopia hyvinvointialueen kanssa siitä, että hyvinvointialue tuottaa potilasasiavastaavien toiminnan kyseisen valtionviranomaisen tai laitoksen tai Työterveyslaitoksen puolesta.

Perusteluissa (s.31) todetaan, valtion viranomaisen tai laitoksen tai Työterveyslaitoksen voisi olla tarpeen hankkia potilasasiavastaavien palveluja, jos se ei pystyisi itse järjestämään riittäviä potilasasiavastaavien palveluja esimerkiksi tietyillä maantieteellisillä alueilla tai esimerkiksi loma-aikoina tai esteellisyystilanteissa. Kyseisissä tilanteissa valtion viranomaisen tai laitoksen ja Työterveyslaitoksen voisi sopia hyvinvointialueen kanssa potilasasiavastaavien toiminnan tuottamisesta. Hyvinvointialue voisi tällöin ottaa hoidettavakseen myös potilasasiavastaavien toiminnan vastuuhenkilön tehtävät. Potilasasiavastaavien toiminnan järjestämisvastuu mukaan lukien rahoitusvastuu jäisi kuitenkin kyseiselle valtion viranomaiselle tai laitokselle ja Työterveyslaitokselle.

Valvira toteaa, että myös näiden sopimusten aiheuttamat resurssitarpeet tulee ottaa erikseen huomioon hyvinvointialueen potilasasiavastaavien toiminnassa.

Valviran näkemyksen mukaan esityksen asiavastaavia koskevat resurssit vaikuttavat niukoilta, ottaen huomioon yksityisen potilasasiamiestoiminnan siirtyminen hyvinvointialueille sekä sosiaaliasiavastaavien lisääntyvät tehtävät mukaan lukien asiavastaavien tietojen kirjaamista ja rekisteröintiä koskevat vaatimukset. Hyvinvointialueiden palvelujen muutokset aiheuttanevat myös asiamiesten ja myöhemmin asiavastaavien palvelujen kysynnän kasvua. Hyvinvointialueet tarkoittavat myös laajempia maantieteellisiä alueita ja siksi uudistuksella olisi varmistettava, että asiavastaavien sijaintipaikat mahdollistavat myös asiakkaiden henkilökohtaisen asioinnin. Asiavastaavien toimintaa ei voi järjestää pelkästään puhelimen

tai muiden teknisten välineiden avulla, koska varsinkaan sosiaalihuollon asiakkailta ei ole niitä useinkaan käytettävissään. Asiavastaaville tulisi jäädä riittävästi aikaa myös aktiiviselle toiminnan muutosten seuraamiselle ja tiedottamiselle sote-palveluiden muutosvaiheessa.

5. Turvaako esitys riittävästi potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien riippumattomuuden ja puolueettomuuden? (2 § 3 momentti, 4 § 3 momentti, 5 §)

Aiempien tutkimusten ja selvitysten mukaan varsinkin sosiaaliasiamiehiin on kohdistunut toimintavuosien aikana työntäjän taholta painostusta heidän toimiessaan tehtävässään asiakaslain mukaisesti.

Valvira pitää tärkeänä, että potilas- ja asiavastaavien sekä vastuuhenkilön toiminnan riippumattomuuden turvaamiseksi laissa säädetään myös asiavastaaviin kohdistuvasta vastatoimien kiellosta, heidän toimiessaan potilaiden ja asiakkaiden oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi.

Asiasta voitaisiin säätää 5 §:n lisättävässä toisessa momentissa tai erillisessä 5 a §:ssä seuraavasti:

Potilasasiavastaavana, sosiaaliasiavastaavana tai asiavastaavien vastuuhenkilönä työskentelevään henkilöön ei saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia sen seurauksena, että asiavastaavat tai vastuuhenkilö on toiminut potilaan ja asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi 8 §:n 1-3 momentissa esitetyllä tavalla.

Säädöksen tarkoituksena on toimia ennalta ehkäisevästi samoin kuin sosiaalihuoltolaissa säädetty (48§) vastatoimien kieltä epäkohdasta ilmoittaneeseen henkilöön.

6. Onko potilasasiavastaavan, sosiaaliasiavastaavan ja vastuuhenkilön kelpoisuutta koskeva säännös tarkoituksenmukainen? (6 §)

Valvira pitää tarpeellisena, että myös potilasasiavastaaville määritellään laissa kelpoisuusvaatimukset, kuten jo nykyisin sosiaaliasiamiehille. Koulutuksella, vastuualueen ja sen lainsäädännön hyvällä tuntemuksella on merkittävä vaikutus sekä potilaiden että asiakkaiden oikeusturvan toteutumiselle. Valviran näkemyksen mukaan potilasasiavastaavien ja sosiaalivastaavien tehtäviin tulisi nimetä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon asiantuntemusta omaavia ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita henkilöitä.

7. Onko esityksessä huomioitu asianmukaisesti asiakkaiden kielelliset oikeudet? (7 §)

Kyllä

8. Onko potilasasiavastaavan, sosiaaliasiavastaavan ja vastuuhenkilön tehtävät määritelty tarkoituksenmukaisesti? (8 §)

Esityksessä esitetyt asiavastaavien tehtävät vastaavat suurimmalta osin jo nyt voimassa olevia potilas-

ja sosiaaliasiamiehen tehtäviä eikä Valviralla ole niihin lausuttavaa. Valvira toteaa kuitenkin, että myös vastuuhenkilön tehtäviin tulisi kuulua ainakin osittain potilaiden- ja asiakkaiden neuvontaa ja ohjausta, jotta vastuuhenkilöllä säilyisi kosketuspinta suoraan asiakastyöhön, ottaen huomioon vastuuhenkilön muut tehtävät mm. asiavastaavien toiminnan ohjaus ja kehittäminen sekä selvityksen kokoaminen yhdessä asiavastaavien kanssa.

Sosiaaliasiamiesten tehtävänä on jo nyt ollut seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle. Vuosien aikana on kuitenkin ilmennyt, ettei selvityksen antamaa informaatiota ole aina hyödynnetty riittävästi palveluiden kehittämisessä tai selvitys on voitu merkitä kunnanhallitukselle vain tiedoksi.

Esityksen mukaan vuosittainen selvitys annettaisiin hyvinvointialueen aluehallitukselle ja hyvinvointialueen olisi julkaistava selvitys Internetissä.

Valvira ehdottaa, että selvityksen vaikuttavuuden lisäämiseksi laissa tai sen perusteluissa tulisi todeta, että selvityksen lisäksi Internetissä tulisi julkaista tiedot myös siitä, mihin toimenpiteisin aluehallitus on katsonut tarpeelliseksi ryhtyä potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien vuosittaisen selvityksen perusteella. Tämä velvollisuus koskisi myös muita selvityksen vastaanottaja tahoja. Tämä lisäisi hyvinvointialueen asukkaiden tietoisuutta siitä, miten asiavastaavien kokoamaa asiakkaiden ja potilaiden antamaa informaatiota otetaan huomioon palveluja järjestettäessä ja kehittäessä.

9. Ovatko rekisterinpitoa ja henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset asianmukaiset ja tarkoituksenmukaiset? (9 – 12 §)

Esityksen 11 §:n perusteluiden (s.50) mukaan Yleisellä neuvonnalla tarkoitettaisiin neuvontaa, joka ei edellytä asian tarkempaa jatkoselvittelyä, useampia neuvontapuheluita tai tapaamisia, muistutuksen laadintaa tai muita potilasasiavastaavan tai sosiaaliasiavastaavan toimenpiteitä.

Valvira toteaa, että potilas- tai sosiaaliasiavastaavat eivät laadi muistutuksia, vaan avustavat niiden laadinnassa, joten kirjausta tulisi tarkentaa tältä osin muotoon vaan ”avustamista muistutusten laatimisessa”.

Esityksen 12 §:n, joka koskee asiakirjojen säilyttämistä, perusteluiden (s.51) mukaan rekisterinpitäjän olisi säilytettävä potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien toiminnan asiakirjoja ja lokitietoja 12 vuotta asian käsittelyn päättymisestä. Asian käsittely katsottaisiin pääsääntöisesti päättyneeksi, kun asiakkaan asiassa on annettu tarvittava neuvonta ja tehty tarvittavat muut toimenpiteet, kuten avustettu muistutuksen tekemisessä, ja potilasasiavastaava tai sosiaaliasiavastaava arvioi asian käsittelyn päättyneen sillä erää. Kun asiakirjojen säilytysaika olisi päättynyt eikä asiakirjaa ole määrätty pysyvästi säilytettäväksi, olisi rekisterinpitäjän huolehdittava siitä, että asiakirjat tuhotaan välittömästi.

Valviran näkemyksen mukaan perusteluissa olisi hyvä todeta, miten rekisterinpitäjälle siirtyneet, aiemmassa potilas- ja sosiaaliasiamiestoiminnassa syntyneiden tietojen säilyttämisaika lasketaan. Tuleeko niiden osalta selvittää, milloin näissä siirtyneissä asioissa asian käsittely on päättynyt ja milloin tästä on kulunut 12 vuotta? Koska hävittämisvelvoite on välitön ko. määräajan kulumisen jälkeen, olisi selvyuden vuoksi perusteltua todeta näiden siirtyneiden tietojen säilyttämisajan laskemisesta erikseen.

10. Ovatko potilasasiavastaava ja sosiaaliasiavastaava –nimikkeet sopivat potilasasiamiesten ja sosiaaliasiamiesten uusiksi nimikkeiksi?

Uudet nimikkeet eivät kuvaa tarpeeksi hyvin asiamiesten tehtäväkenttää. Lisäksi on huomioitava, että voimaan jäävät edelleen Laki asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä Laki potilaan asemasta ja oikeuksista. Nimikkeissä olisi hyvä näkyä yhteys edellä mainittuihin lakeihin.

11. Vapaamuotoiset huomiot

Valviran huomioita esityksen 13 §:stä -Potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien toiminnan valvonta ja valtakunnallinen rekisteri.

Pykälän toisen momentin perusteluissa olisi hyvä tuoda erikseen esille, että hyvinvointialue on myös mahdollisessa ostopalvelutilanteessa ilmoitusvastuussa potilasasiavastaavan/sosiaaliasiavastaavan tiedoista Valviran ylläpitämään valtakunnalliseen rekisteriin ja myös kelpoisuuden arvioimisesta.

Valvira katsoo, että laissa tulisi säätää myös potilas- ja sosiaaliasiavastaavien toiminnan järjestäjän velvollisuudesta pitää ajan tasalla Valviran ylläpitämään valtakunnalliseen rekisteriin ilmoittamansa asiavastaavia koskevat tiedot.

Valvira toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa on otettava huomioon ja turvattava potilasasiavastaavien ja sosiaaliasiavastaavien tietojen tallentamiseen tarkoitetun valtakunnallisen palvelutuottajien rekisterin (Soteri) lisäosan valmistelun ja sen toteuttamisen vaatima rahoitus ja siihen liittyvä lisäresurssien tarve. Soteri-rekisteriä koskevan kilpailutuksen ollessa jo käynnissä, siihen ei tuolloin ollut mahdollisuutta enää lisätä kyseisen asiavastaavia koskevan rekisterin vaatimusmäärittelyjä.

Henriksson Markus
Valvira

Autti Lilli
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira - Sosiaalihuolto- ja terveydenhuolto-osasto (SOTEO)