

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?

Kyllä. Joskin ihmetyttää, miksi STM:n hallinnonalaan kuuluville hyvinvointialueille jäisi edelleen velvoite järjestää OKM:n hallinnonalalle ja kuntien sivistystoimeen kuuluvien varhaiskasvatuspalvelujen muistutusneuvonta ja sosiaaliasiavastaavien tehtävät. Onhan varhaiskasvatuksen hallinnonalasiirrosta kulunut kuitenkin jo kymmenisen vuotta. Kyseessä olisi tämän hallinnonalasiirron jäännös, jolle ei mielestämme löydy perusteluja. Lakiluonnos nostaa varhaiskasvatuksen vahvasti näkyviin sosiaalihuollon rinnalle. Kun ottaa huomioon sosiaalihuollon laajuuden yleis- ja erityislakeineen, lakiluonnoksen rinnasteinen asetelma on epätasapainoinen. Varhaiskasvatus ja koulutoimi tarvitsevat oman esimerkiksi aluehallintovirastojen alueita noudattavan palaute- ja oikeusturvaneuvontajärjestelmänsä.

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)

Eivät ole, jos asiavastaavien riittävyyden määrittely jää täysin hyvinvointialueiden vapaaseen harkintaan. Lain esitöihin olisi hyvä hahmotella edes suuntaa antava kohtuullinen asukasmäärä sosiaaliasiavastaavaa kohden. Tosiasialliset lain hengen mukaiset toimintamahdollisuudet turvataan, jos sosiaalihuollossa mitoitus on noin 100 000 asukasta yhtä sosiaaliasiavastaavaa kohti. Arvio pohjautuu reilun kahdenkymmenen vuoden ajalta kertyneeseen asiakaslain soveltamiskokemukseen sekä ottaen huomioon uudet hyvinvointialueet, rekisteröintivelvoite ja henkilötietojen käsittely sekä lisääntyvät asiavastaavien neuvontatehtävät. Asiakkaiden osallisuudesta puhutaan paljon. Kun lakeja ja palveluja rakenteineen uudistetaan voimallisesti ja samaan aikaan väestö vanhenee ja palvelutarve kasvaa, ei ole tarkoituksenmukaista tuottaa lisääntyvään neuvontatarpeeseen nähden alimitoitettua näennäistä vastaavajärjestelmää. Hyvin toimiva ja palveleva asiavastaavajärjestelmä edistää paitsi asiakkaiden asemaa ja oikeuksia, myös henkilöstön tieto-taitoa ja palvelujen laatua ja vaikuttavuutta. Mitä laadukkaampia ja oikea-aikaisempia sote-palvelut kuin myös hyvinvointipalvelut ovat, sitä suurempi on yhteiskunnallinen hyöty.

Sosiaalihuollon tehtävien laajuus perustuu muun muassa siihen, että asiakaslaisissa asiakas on jo sosiaalihuoltoa hakeva eikä vasta sitä käyttävä henkilö. Potilas puolestaan on terveyden- ja sairaanhoitopalveluja käyttävä tai muuten niiden kohteena oleva henkilö. Sosiaalihuollon tukimuodot ja palvelut perustuvat hakemukseen, tarvearvioon, yksilöllisiin suunnitelmiin ja niitä seuraaviin julkisen vallan hallintopäätöksiin. Asiakkailta, heidän edustajiltaan ja läheisillään on erittäin runsaasti edellä mainittuihin asioihin ja moniportaiseen muutoksenhakuun liittyvää oikeudellisen neuvonnan tarvetta. Läheskään kaikki asiakkaat eivät kykene etsimään tai saamaan oikeusapua muutoksenhakujen määräajoissa, saati kustantamaan asianajajaa.

Useilla sosiaali- ja potilasasiamiesten yhdistelmätehtävässä toimivilla valtaosa työajasta kuluu jo nyt potilasasioihin eikä aika tahdo riittää sosiaalihuollon asiakkaille. Kun potilasasiavastaaville tulee kuulumaan myös yksityisen terveydenhuollon asioita, tulevaa tarvetta on vaikea arvioida. Nämä seikat sekä rekisteröinti ja henkilötietojen käsittelyvelvoitteet huomioon ottaen myös potilasasiavastaavien resurssit tulee mieluummin yli- kuin alimitoittaa.

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

Kyllä ja ei: riippumattomuus, puolueettomuus ja yhdenvertaisuus kohenevat huomattavasti, mutta kuinka sosiaali- ja potilasasiavastaavat kykenevät pitämään asiakkaiden ja potilaiden puolia epävarmoista asemistaan käsin? Asiakas- ja potilasasiavastaavalakiin olisikin lisättävä sosiaalihuoltolain 48 §:ä vastaava vastatoimien kieltä turvaamaan vaikuttavaa ja pitkäjänteistä asiavastaavatoimintaa.

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

Kelpoisuusehtoja koskeva säännös on muilta osin tarkoituksenmukainen, mutta jos vastuuhenkilön odotetaan olevan sekä sosiaali- että terveydenhuollon asiantuntija, rekrytoinnin vaikeus on mitä ilmeisim.

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

Maahanmuuton ja monikulttuurisuuden lisääntyessä asiakkaiden ja potilaiden oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeisiä kielellisiä oikeuksia olisi hyvä laajentaa ja varmistaa se myös lakitasolla ja resurssoinnissa siten, että muitakin kuin kielilaisissa mainittuja kieliä koskevat käännös- ja tulkkaukspalvelut ovat tarvittaessa saatavilla.

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

Sosiaaliasiavastaavan tehtävät laajenevat ja tarkentuvat nykyisestä. Esimerkiksi kohta 1) neuvoa asiakkaita sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000), jäljempänä sosiaalihuollon asiakaslaki, ja varhaiskasvatustulain (540/2018) soveltamiseen liittyvissä asioissa on kapea kuvaus siitä, mihin sosiaaliasiamiehen neuvojen tarve ulottuu. Kyse ei suinkaan ole yhden tai kahden lain soveltamisesta, vaan vähintään kymmenien sosiaalihuollon ja käytännössä muidenkin lakien soveltamiseen liittyvästä neuvonnasta.

Tehtäväkohta 3 on kokonaan uusi ja erittäin työllistävä: neuvoa, miten kantelu, oikaisuvaatimus, valitus, vahingonkorvausvaatimus tai muu asiakkaan sosiaalihuollon tai varhaiskasvatuksen oikeusturvaan liittyvä asia voidaan panna vireille toimivaltaisessa viranomaisessa. Kyseinen kohta lisää asiakkaiden ja heidän edustajiensa odotuksia asiavastaavan konkreettista avustamista kohtaan, mikä tulee ottaa huomioon resurssoinnissa. Etenkin sosiaalihuollossa oikeusturvaneuvonnan tarve on suuri jo nyt ja itsemääräämisoikeuden tukemisen suuntaan kehittyvissä sote-palveluissa päätöksenteon, oikeudellisen neuvonnan ja suoranaisen avustamisen tarve lisääntyvät edelleen.

Erillistä asiavastaavien vastuuhenkilöä ja lisähierarkiaa tuskin tarvitaan, mikäli esihenkilöjärjestelmä on muuten toimiva. Vastaavien vastuuhenkilö olisi uusi tehtävä. Vaikka tehtävän on ehkä ajateltu selkeyttävän ja vahvistavan palautejärjestelmää ja palvelujen kehittämispotentiaalia, siihen sisältyy myös riski palautteen tulppautumisesta ja varsinaisten asiavastaavien työn kapeutumista pelkkään yksilötyöhön. Samalla varsinaisten asiavastaavien työstä voivat kadota rakenteelliset vaikuttamisnäkökulmat. Myös työn mielekkyys voi vähentyä ratkaisevasti. Rakenteellisen vaikuttamistyön eriyttämistä vastuuhenkilölle voi pitää ristiriitaisena kehityssuuntana siihen nähden, että asiavastaavien kelpoisuutta ja tehtäviä säädellään tarkemmin. Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelujen samoin kuin asiakkaiden ja potilaiden oikeuksien paremman toteutumisen edistämiseen tarvitaan yksilötyön rinnalle yleisempää rakenteellista vaikuttamistyötä, tietotyötä, strategiatyötä, osallisuutta edistävää inklusiivista työtä sekä perusoikeuksien toteutumista vahvistavaa oikeudenmukaisuustyötä.

Vaikka asiainvälisyys painottuu asiakaskohtaiseen palvelujen palautekeskusteluun ja oikeusturvaneuvontaan, se ei saa jäädä pelkäksi asiakastyöksi. Tehtävään kuuluu myös tiedotusta ja vaikuttamista palvelujen kehittämiseen. Varsinkin sosiaalihuollossa asiamiehen tehtävän kehittämisen suunnan tulee olla yksityisestä yleiseen vaikuttamiseen. Sama koskee myös potilasasiavastaavien tehtäviä, vaikka tehtävät terveydenhuollossa ovatkin rajatummalla. Kummankaan asiavastaavan tehtäviä ei tule kaventaa eikä rajata nykyisestä muuten kuin poistamalla varhaiskasvatuksen osuus sosiaaliasiavastaavan tehtävistä ja perustamalla sivistystoimeen oma vastaavanlainen vakanssijärjestelmä. Samanlaista neuvontaa kysyvät runsaasti myös Kelan asiakkaat, joten sinne tarvittaisiin myös vastaava järjestelmä.

Mahdollisuus vastuuhenkilön asettamiseen voi olla hyvä varata, mutta ei kuitenkaan velvoitetta hierarkian kasvattamiseen.

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

Rekisterinpito on täysin uusi ja huomattavasti asiavastaavien työaikaa vievä tehtävä. Se myös edellyttää, että THL tuottaa siihen tarvittavat sisällöt, ohjeet ja koulutuksen, ja hyvinvointialueet ym. järjestäjät muun välineistön.

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

Ehdotetut nimikkeet eivät kerro tehtävistä riittävästi ja luovat perusteettomia odotuksia vastuusta - että potilasasia- ja sosiaaliasiavastaavat vastaisivat sosiaalihuollon ja terveydenhuollon asioista ja että heillä olisi ulkopuolisen asiantuntijuuden sijasta toimivaltaa vaikuttaa yksilöasioihin. Koska tehtäviin liittyy runsaasti neuvontaa, neuvoja -päätteinen nimike olisi loogisin ja kuvaavin.

11. Vapaamuotoiset huomiot

Luonnoksen sivulla 17 todetaan ettei hallituksen esityksellä ole erityisiä välittömiä vaikutuksia kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa. Potilas- ja sosiaaliasiavastaavien toiminnan keskittäminen hyvinvointialueille yhdenmukaistaa kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia tilanteissa, joissa he tarvitsevat kyseisiä palveluita. Sillä, millaista asiavastaavapalvelua ja oikeudellista neuvontaa kansalaiset saavat, ja milloin he sitä saavat, on suuri merkitys yksilötasolla. Sillä on merkitystä myös asiakkaiden ja potilaiden läheisille ja laajemminkin yhteiskunnalle. Sama pätee yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon. Useimmilla sosiaaliasiamiehillä on eniten lastensuojelun avo- ja sijaishuollon asioita, samoin runsaasti lapsiperheiden sosiaalihuollon palveluja koskevia kysymyksiä sekä perheoikeudellisia huoltajuuksia. Niin ikään vammaispalveluissa on runsaasti lapsia ja nuoria koskevia asiakkuuksia. Hallituksen esityksellä on etenkin heikoimmassa asemassa oleviin lapsiin ja nuoriin sekä heidän perheisiinsä kohdistuvia lapsivaikutuksia.

Sosiaaliasiamies Eija Hiekka selvitti Jyväskylän yliopistoon tehdyssä rakenteellisen sosiaalityön erikoistumiskoulutuksen lopputyössä sosiaaliasiamiesten näkemyksiä työstään ja sen tulevaisuudesta:

https://koskeverkko.fi/wp-content/uploads/2020/12/Hiekka_Eija_Kosken_Raportteja_50_2020.pdf
Raportin kolmas osuus perustuu samaan kyselyaineistoon, jota selvityshenkilö Tuomas Kumpula käytti selvityksessään, mutta sillä erotuksella, että myös sosiaaliasiamiesten ja sosiaali- ja potilasasiamiesten yhdistelmätehtävissä toimivien yksilölliset vastaukset ovat jakaumineen nähtävissä.

Sosiaaliasiamiestehtävissä toimiville osoitetun kyselyn vastaukset osoittivat, että Kelan olisi hyvä vastata asiakkaidensa tarpeisiin omalla asiamiesjärjestelmällä. TE-palveluissa ja opetustoimessa tuskin tarvittaisiin kuntakohtaista asiamiesjärjestelmää, mutta jonkin asiamiesverkoston kansalaiset tarvitsisivat päästäkseen sielläkin paremmin oikeuksiinsa.

Kysely osoitti, että sosiaali- ja potilasasiamiehet toivovat yhteistyötä, eivät yhdistelmätehtäviä. Sosiaali- ja potilasasiamiesten yhteistyö on kannatettavaa ja resurssien järkevä käyttö ja tasaaminenkin on hyväksyttävää, jos se tehdään tarpeiden ja tavoitteiden pohjalta, tietoisesti ja perustellusti. Parhaisiin tuloksiin päästään, jos sekä sosiaali- että potilasasiamiestoiminnassa olisi nykyistä paremmat resurssit yksilötyön lisäksi myös rakenteelliseen ennakoiwaan työhön. Sosiaaliasiamiestyössä rakenteellisella otteella lienee vielä suurempi merkitys, ottaen huomioon

ihmiset ympäristöissään, moniulotteisen sosiaaliturvan, julkisen vallan hallintopäätökset, muuttuvat sote-palvelurakenteet ja ylipäänsä kaikki yhteiskunnalliset kytkennät.

Sote-integraatio tuo uutta – jo pelkässä sosiaalihuollossa on paljon palvelutehtäviä ja palveluja, mutta vielä enemmän yhdyspintoja tulee, kun siihen liittyy terveydenhuolto tasoineen. Henkilöön kohdistuvien palvelujen kuluttajansuojan vahvistaminen tuonee myös lisää tehtäviä asiamiehille, samoin IMO-uudistus terveydenhuollossakin lisääntyvän hallintopäätösmenettelyn myötä. Etenkin potilasasiamiestoimintaa uudistus kohentaa monin tavoin, mutta toteuttaako luonnoksen mukainen menettely riittävästi hallitusohjelman tavoitetta parantaa asiamiestoimintaa?

Mikä on tulevaisuuden asiamiestyön tarkoitus ja mitä tavoitteita sille asetetaan? On arvioitava, onko kehitys suotuisaa. Sosiaaliasiamiehet ovat itse kehittäneet työtään varsin pitkälle, kenties pitemmälle kuin edes asiakaslain esitöissä suunniteltiin. Asiamiestyön kehittämistä on halu jatkaa sote-uudistuksen etenemistä tukien, turvatuin ja riittävin resurssein ja tiedontuotantovälinein. Sosiaaliasiamiestyö painottuu asiakastyöhön, mutta rinnalla on vahvana suunta yksityisestä yleiseen, yksilötyöstä yhteisöön, palvelujärjestelmän ennakoivaan kehittämiseen ja hyvinvoinnin edistämiseen.

Möller Sointu
Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus