Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asiantuntijalausunto HE 299/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto Sosnet kiittää tilaisuudesta esittää näkemyksensä hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Ehdotettu uusi laki koskee sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja tuottamisen valvontaa uudistuneissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteissa. Esityksen tarkoituksena on varmistaa asiakas- ja potilasturvallisuutta, laadultaan hyvät palvelut sekä edistää palveluntuottajan ja viranomaisten keskinäistä yhteistyötä.

Yleisiä huomioita lakiehdotuksesta

Yleisesti ottaen lakiuudistusta voidaan pitää välttämättömänä palvelujärjestelmän uudistuessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa koskevaa lainsäädäntöä on ollut perusteltua uudistaa sekä koota tällä hetkellä eri laeissa hajallaan olevaa sääntelyä yhdeksi kokonaisuudeksi. Lain tavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia.

Laissa tehtyjä perusratkaisuja, kuten sitä että lakia sovellettaisiin kaikkiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, voi pitää onnistuneina. Erityisen hyvää on palveluntuottajien rekisteröinti ja julkinen tietopalvelu, mikä onkin ollut huomattava puute tähän asti. Kun laki ei koske toimeksiantosuhteisia palveluja (esim. perhehoito), on tärkeää, että niiden valvonnasta säädetään riittävästi muussa lainsäädännössä. Tärkeää on myös huolehtia siitä, että valvontaa tehdään monipuolisesti eri tavoin tuotetuissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, kuten esimerkiksi etäpalveluissa, sähköisessä asioinnissa ja kotona annettavissa palveluissa.

Lakiesityksestä on paikoitellen luettavissa hienoista painottumista terveydenhuoltoon ja suuriin yksityisiin palveluntuottajiin, mikä heijastuu käytettyyn terminologiaan ja sääntelyn logiikkaan. Sosiaalihuollon osalta lakiesitys soveltunee parhaiten sosiaalipalveluihin, mutta sosiaalityön osalta se on monitulkintaisempi. Sosiaalityö sisältää sekä viranomaispalvelua (esim. erilainen arviointiin ja päätöksentekoon liittyvä työ) mutta myös psykososiaalista tukea ja rakenteellista sosiaalityötä.

Lakiehdotuksen myötä kiristyvät palveluntuottajien etukäteisrekisteröinnin, omavalvontamenettelyn, verkkosivujen laatimisen ja palvelun tietoturvan varmistamisen edellytykset ovat perusteltuja asiakas- ja potilasturvallisuuden näkökulmasta, mutta samalla ne voivat heikentää pienten yritysten ja itsenäisten ammatinharjoittajien edellytyksiä tai halukkuutta palveluntuottajana toimimiseen. Tämä voi heikentää kansalaisten yhdenvertaisuutta.

Vaikka kyse on sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa koskevasta esityksestä, ei potilas- ja sosiaaliasiamiehille hahmotu selkeitä tehtäviä suhteessa lain tavoitteisiin ja sen toimeenpanoon. Ratkaisua voi pitää erikoisena, koska esimerkiksi sosiaaliasiamiehille kertyy paljon tietoa palvelujen laadusta ja epäkohdista. Tietoa tulisi hyödyntää nykyistä systemaattisemmin omavalvonnan ja viranomaisvalvonnan tukena. Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu sosiaali- ja potilasasiamieslainsäädännön uudistamista, jota koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle marraskuussa 2022. Uuden potilasasiavastaavista ja sosiaaliasiavastaavista annettavan lain olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2024 alusta. On välttämätöntä, että potilas- ja sosiaaliasiamiestoimintaa koskevien säädösten valmistelun yhteydessä huomioidaan nyt käsiteltävänä oleva valvontalaki.

Lakiehdotuksen 10 § sisältää säädöksen siitä, että terveydenhuollon toiminnan on perustuttava näyttöön ja hyviin hoito- ja toimintakäytäntöihin. Sosnet haluaa kiinnittää huomiota siihen, että kohdassa ei mainita sosiaalihuoltoa lainkaan. Toki tämä on ymmärrettävää siinä mielessä, että sosiaalihuollossa ei ole samantyyppisiä käypä hoito -suosituksia vastaavia näyttöön perustuvia toimintamalleja kuin terveydenhuollossa. Tästä huolimatta asiakasturvallisuus ja asiakkaiden oikeudet edellyttävät, että myös sosiaalihuollon palvelut ja sosiaalityö perustuvat saatavilla olevaan tutkimustietoon ja että niitä kehitetään tutkimusperustaisesti. Tältä osin on tarpeen vahvistaa myös sosiaalihuollon tutkimusrahoitusta. Yliopistotasoisen sosiaalityön tutkimuksen valtionrahoitusta (sosiaalihuoltolain 60 c §) tulee lisätä asteittain tulevan hallituskauden aikana.

Ehdotettu laki sisältää säännöksen, jonka nojalla luvaton sosiaalihuollon ammattitoimen harjoittaminen on tehty rangaistavaksi teoksi. Sosnet pitää esitettyä 50 § perusteltuna ja tarpeellisena. On tarkoituksenmukaista ja kannatettavaa, että sosiaalihuollon tehtävät ja työn vaativuus huomioiden myös sosiaalihuollon luvaton ammattihenkilönä toimiminen säädetään rangaistavaksi teoksi.

Osaamisen ja omavalvonnan vahvistamisen tarve

Lakiehdotuksen monessa kohdassa (esim. 9 §, 10 § ja 50 §) korostetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstön koulutuksen ja osaamisen merkitystä. Sosiaalihuollossa jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittämisen rakenteissa ja käytännöissä on nykyisellään kehitettävää. Alalta puuttuvat systemaattiset ja vakiintuneet osaamisen kehittämisen rakenteet ja rahoitus, jotka tulisi korjata pikaisesti palvelujen laadun ja asiakasturvallisuuden varmistamiseksi. Osaamisen kehittäminen sekä toisaalta myös työntekijöiden osaamisen täysmääräinen hyödyntäminen on tärkeä osassa henkilöstön työhyvinvointia.

Lakiesitystä voidaan pitää onnistuneena siinä mielessä, että se nojaa vahvasti omavalvontaan. Palvelunjärjestäjien ja useammassa palveluyksikössä palveluja antavan palvelutuottajan on laadittava vastuulleen kuuluvista tehtävistä ja palveluista omavalvontaohjelma. Sosiaali- ja terveydenhuollon vakavia laatuun sekä asiakas- ja potilasturvallisuuteen liittyviä riskejä ja epäkohtia ei voida koskaan ehkäistä tai poistaa pelkällä viranomaisvalvonnalla, vaan palvelujen laadun ja asiakasturvallisuuden varmistamisessa olennaista on osaava, riittävä ja hyvinvoiva henkilöstö sekä turvallista työskentelyä tukeva toimintakulttuuri ja organisaatioiden toimintakäytännöt. Asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistaminen edellyttää jatkuvaa palvelujen ja prosessien kehittämistyötä ja ennakoivaa laadun- ja riskinhallintaa, josta vastuu tulee olla ensisijaisesti palvelujen toiminnasta ja järjestämisestä vastaavilla tahoilla. Omavalvonnan vahvistaminen ja sitä koskevan sääntelyn yhtenäistäminen on siten tarkoituksenmukaista.

Omavalvonnan korostamisen yhteydessä on kuitenkin syytä huomata, että tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden omavalvontatyön osaamisessa on vielä kehitettävää. Lisäksi on tarpeen muistuttaa, että asiakasturvallisuuden määrittely ja ymmärrys sosiaalihuollon toiminnassa on vasta

rakentumassa. Tämä on todettu myös viime vuonna valmistuneessa uudessa Asiakas- ja potilasturvallisuusstrategiassa ja sen toimeenpanosuunnitelmassa 2022–2026 (STM 2022). Strategiassa sosiaalihuolto ja asiakasturvallisuus jäävät näin ollen osittain puolitiehen. Yhtä lailla tärkeää olisi kehittää ymmärrystä myös asiakasturvallisuuden ja potilasturvallisuuden rajapintoihin liittyvistä kysymyksistä, jotka ovat erityisen tärkeitä esimerkiksi vanhustenhuollossa.

Ilman omavalvonnan riittävää osaamista on riski, että omavalvontaohjelmat ja omavalvontasuunnitelmat jäävät asiakirjoiksi, jotka eivät tosiasiallisesti ohjaa palvelutoiminnan periaatteita ja käytäntöjä sosiaali- ja terveydenhuollon jokapäiväisessä työssä. Tämän vuoksi on tarpeen panostaa omavalvontatyön osaamisen vahvistamiseen sekä myös palvelunjärjestäjien valvontaosaamisen kehittämiseen, mikä edellyttää erillistä resurssointia ja myös uudenlaisia tehtävänkuvia. On kiinnitettävä huomiota siihen, että henkilöstö saa riittävän tuen omavalvontatyöhön valmisteluvaiheessa ja että laadittujen omavalvontaohjelmien ja -suunnitelmien toteutumista seurataan ja arvioidaan. Lisäksi hyvinvointialueilla tulisi panostaa hankintaosaamisen vahvistamiseen, koska palveluntuottajien kanssa laadittavien sopimusten merkitys on keskeisessä roolissa. Kaiken kaikkiaan voidaan arvioida, että tämän lakiesityksen toimeenpano tulee edellyttämään monipuolista osaamisen kehittämistä hyvinvointialueilla ja toimintayksiköissä.

Lakiesityksen 23 § sisältää velvoitteet palvelunjärjestäjän omavalvonnasta. Esitys jättää kuitenkin avoimeksi ne konkreettiset keinot, jotka hyvinvointialueilla palvelunjärjestäjinä on palveluntuotannon valvontaan ja epäkohtiin puuttumiseen. Sosnet ehdottaa lakiesitystä tarkennettavaksi siltä osin, että siinä avattaisiin nyt tehtyä tarkemmin esimerkiksi sitä, onko palvelunjärjestäjällä oikeutta ohjaus- tai arviointikäynteihin tai muuta tarkastusoikeutta palveluihin, joiden omavalvonnasta sen tulee vastata (vrt. lakiesityksen valvontaviranomaisia koskevat 35 § ja 36 §).

Viranomaisvalvonnan resurssointi

Valvontaviranomaisten tehtävänä korostuu laillisuusvalvonta ja ohjauksen antaminen palvelunjärjestäjille ja palveluntuottajille. Tältä osin on tarpeen varmistua siitä, että viranomaisvalvontaa tehdään yhdenvertaisesti eri valvontaviranomaisten toimesta ja eri puolella Suomea.

Lakiesitykseen sisältyy uusia tehtäviä viranomaisille, joiden resurssoinnin riittävyys on välttämätöntä varmistaa. Tälläkään hetkellä aluehallintovirastolla ja Valviralla ei ole ollut riittäviä valvontaresursseja koko ajan kasvaneeseen palvelujen ohjaus- ja valvontatarpeeseen nähden. On syytä varmistaa, että Valviralla ja aluehallintovirastoilla on edellytykset tukea ja kouluttaa hyvinvointialueita ja palveluntuottajia esimerkiksi omavalvontaan liittyvissä kysymyksissä. Lain toimeenpano tulee edellyttämään sellaista osaamista, jota palvelujärjestelmässä ei tällä hetkellä ole.

On ilmeistä, että sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisvalvonnan tehtävien kokoaminen jatkossa yhdelle kansalliselle toimijalle on välttämätöntä. Nykyinen malli, jossa viranomaistehtäviä hoitavat Valvira ja aluehallintovirasto ei ole tarkoituksenmukainen pitkällä aikavälillä.

Valtakunnallisen sosiaalityön yliopistoverkoston Sosnetin puolesta

Puheenjohtaja — Merja Anis
Professori, Turun yliopisto

Suunnittelija — Sanna Lähteinen
Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto, Sosnet