

**ASIA****Omavalvonta sosiaalihuollossa****ASIAN VIREILLETULO**

Vuoden 2019 alussa ja sen aikana oli julkisuudessa paljon esillä vanhusten hoidon laatu ja siihen liittyvät ongelmat sosiaalihuollon yksiköissä. Keskustelussa vaadittiin yksiköiden tehokkaampaa ja vaikuttavampaa valvontaa. Yksi valvonnan muoto on sosiaalihuollon omavalvonta. Julkisuudessa olleiden tietojen perusteella yksiköiden omavalvonta ei toiminut tarkoitettusti. Olin myös laillisuusvalvontatoiminnassani saanut samansuuntaisia tietoja omavalvonnan ongelmista lastensuojelupalveluissa. Muun muassa laillisuusvalvontakäynneilläni aluehallintovirastoihin vuosina 2018 ja 2019 virkamiehet arvostelivat sosiaalihuollon omavalvonnan toimivuutta.

Sosiaalihuollon omavalvonnan tarkoituksena on tunnistaa sosiaalihuollon palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevat riskit, ehkäistä niiden toteutumista ja varmistaa palvelujen laatu. Omavalvonta osaltaan varmistaa perustuslain 19 §:ssä tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan toteutumisen. Käytettävissäni olevien tietojen perusteella omavalvonta ei näyttänyt toimivan tarkoitettusti ja se toimi vaihtelevasti, minkä seurauksena sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien yhdenvertainen toteutuminen saattoi vaarantua.

Oikeuskanslerin tehtävänä perustuslain mukaan on muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävässään oikeuskansleri valvoo muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri voi ottaa asian käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan. Valvontatyössään oikeuskansleri kiinnittää huomiota muun muassa sellaisiin esimerkiksi palvelujärjestelmän rakenteissa oleviin seikkoihin, jotka voivat vaarantaa ihmisten oikeuksien toteutumista.

Käytettävissäni olevien tietojen perusteella otin sosiaalihuollon omavalvonnan toimivuuden ja sen valvonnan tutkittavaksi omasta aloitteestani.

SELVITYS

Pyysin asian käsittelemiseksi sosiaali- ja terveysministeriötä antamaan selvityksen siitä, miten ministeriö ja sen alainen hallinto on ohjannut sosiaalihuollon omavalvontaa, kuinka sen toimivuutta on seurattu ja valvottu sekä mitä johtopäätöksiä omavalvonnan toiminnasta ja tehokkuudesta on tämän perusteella tehty ja mihin toimiin se on johtanut. Pyysin ministeriötä esittämään myös näkemyksensä siitä, miten sosiaalihuollon omavalvonnan tehokkuutta ja toisaalta sen valvontaa aiotaan kohentaa.

Ministeriö antoi 11.6.2019 päivätyn selvityksen, jonka liitteenä oli Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) 5.4.2019 ja Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) 16.5.2019 päivättyt selvitykset.

Pyysin sosiaali- ja terveysministeriötä 30.4.2020 päivätyllä kirjeellä antamaan lisäselvityksen eräistä 11.6.2019 annetussa selvityksessä ilmenneistä seikoista. Ministeriö antoi 9.6.2020 päivätyn selvityksen.

Valvira

Valviran selvityksen mukaan omavalvonta voidaan jäsentää kolmelle tasolle: ammattihenkilöiden henkilökohtainen itseensä kohdistuva valvonta, palveluntuottajien omavalvonta ja järjestämisvastuussa olevien kuntien omavalvonta.

Selvityksessä on keskitytty palvelun tuottajien omavalvontaan. Selvityksen mukaan tuottajilla ja järjestäjillä on mahdollisuus johtaa, seurata ja arvioida toimintaansa reaaliaikaisesti ja puuttua havaittuihin epäkohtiin ja vaaratekijöihin välittömästi. Valvontaviranomaisen ensisijainen tehtävä on edistää ja varmistaa omavalvontaa, koska siten viranomaisvalvonnassa saavutetaan paras ennakoiva vaikuttavuus, mutta valvontaviranomaisella täytyy olla myös kyky puuttua toimintayksikön toimintaan nopeasti ja tehokkaasti silloin, kun toimintayksikön omavalvonta ei toimi. Valvontaviranomaisen interventio sisältää aina ohjausta ja valvontaseuraamuksia, joiden tavoitteena on saattaa omavalvonta kuntoon. Epäkohtiin puuttuva valvonta ja ennakoiva, omavalvontaa tukeva valvonta, tukevat toisiaan.

Yksityistä sosiaalipalveluista ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (vanhuspalvelulaki) annetuissa laeissa säädettyjen valtuutusten perusteella Valvira on antanut määräykset kyseisissä laeissa säädettyjen omavalvontasuunnitelmien sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta. Kaikkia sosiaalipalveluja koskevasta omavalvonnasta säädetään sosiaalihuoltolaissa, jonka perusteella omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta voidaan säätää tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Omavalvonnasta tiedottaminen, ohjaus ja koulutus

Selvityksen mukaan ohjaus ja tiedottaminen ovat olleet omavalvonnan suunnittelun ja toimeenpanon vakiinnuttamisen keskeiset työmuodot. Ohjauksen tarvetta on lisännyt omavalvontaa koskevien säännösten tulkinnanvaraisuus ja se, että palveluntuottajat toimivat hyvin erilaisissa toimintaympäristöissä ja erilaisilla toimintamuodoilla. Kaikilla toimijoilla ei ole kiinteää toimintayksikköä eikä toimipaikkaa, jossa esimerkiksi pitää omavalvontasuunnitelmaa nähtävänä. Ohjauksen tarvetta on erityisesti lisännyt se, että omavalvonnasta, josta säädetään sosiaalihuoltolaissa, ei ole annettu lain mahdollistamaa sosiaali- ja terveysministeriön asetusta. Valviran toimintayksiköille antama määräys ei sellaisenaan sovellu sosiaalityön toimintaympäristöön, mikä on aiheuttanut vaikeuksia hahmottaa sosiaalityön kentän omavalvonnan sisältöä ja käytäntöjä.

Valvira on tehnyt eri yhteistyökumppaneiden kanssa omavalvonnan kehittämistyötä ja hakenut yhteistyökumppaneita omavalvonnan koulutuksen järjestämiseksi ja toimijoiden tavoittamiseksi laajasti. Aluehallintovirastot ja kunnat ovat järjestäneet koulutuspäiviä ja työpajoja, joissa myös Valvira on ollut kouluttajana. Valvira on selvityksensä mukaan pitänyt erityisen tärkeänä tavoittaa koulutuksessa esimiehiä, jotka ovat avainasemassa omavalvonnan toimeenpanossa ja avoimen sekä keskustelevalle toimintakulttuurin kehittämisessä, jota omavalvonta toteutuakseen edellyttää.

Valvira on tehnyt asiantuntijatyötä myös yliopistojen ja muiden oppilaitosten kanssa hankkeissa, joissa on kehitetty kuntien omavalvonnan käytäntöjä.

Merkittävä osa omavalvonnan tiedottamisesta tapahtuu selvityksen mukaan Valviran verkkosivujen, uutiskirjeiden ja puhelimitse annetun ohjauksen kautta.

Omavalvonta suunnitelmaperusteisessa valvonnassa

Suunnitelmaperusteisessa valvonnassa Valvira on keskittynyt tukemaan valvonnan kehittämistä ohjauksella ja koulutuksella. Tavoitteena on ollut tehdä entistä selkeämmäksi se, että omavalvontasuunnitelma ei ole itsetarkoitus, vaan sen toimeenpanoa käytännön työssä. Omavalvonnan korostaminen ensisijaisena valvonnan menetelmänä on osaltaan strukturoinut valvonnan sisältöä ja auttanut kohdistamaan valvontaa riskiperusteisesti.

Valviran vuonna 2013 tekemän yksityisiä sosiaalihuollon palveluja koskevan kyselyn huolestuttavin tulos oli, että yli puolessa yksiköistä omavalvontasuunnitelma ei ollut julkisesti nähtävänä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemän vanhuspalvelulain toimeenpanon seurantakyselyn vuoden 2017 tietojen perusteella puutteita havaittiin erityisesti omavalvonnan suunnittelussa. Molemmissa tilanteissa Valvira ohjasi palveluntuottajia ja kuntia ohjauskirjeellään. Vuonna 2016 Valvira selvitti kyselyllä vanhusten kaltoinkohtelua sosiaalihuollon ympärivuorokautisissa asumispalveluyksiköissä ja kysely sisälsi kysymyksiä myös omavalvonnasta. Kyselyn perusteella lähes puolet työntekijöistä ei ollut tietoisia yksikön omavalvontasuunnitelmasta tai siitä, oliko siinä ohjeita kaltoinkohtelun ehkäisemisestä. Ohjauksen lisäksi Valvira aloitti reaktiivisen valvonnan niissä yksiköissä, joissa asiakasturvallisuuden arvioitiin vakavasti vaarantuneen. Valvonnan yhteydessä Valvira kävi läpi yksiköiden omavalvontasuunnitelmat ja antoi yksityiskohtaista ohjausta niiden sisällössä ja laatimisessa esille tullessiin puutteisiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaohjelmaan sisältyvillä Valviran yhdessä aluehallintovirastojen kanssa toteutettavilla ohjaus- ja arviointikäynneillä ja alueellisissa tilaisuuksissa omavalvonta on yhtenä keskeisenä teemana. Käyntien kohteet valikoituvat valvontahavaintojen perusteella. Ohjaus- ja arviointikäyntien tarkoituksena on muun muassa perehdyttää toimipaikan johtoa ja henkilöstöä lainsäädäntöön, omavalvontaan ja muihin asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta ajankohtaisiin asioihin. Kyseisiä käyntejä on tehty vuosittain lastensuojelun määräaikaisten valvonnassa riskikunniksi tunnistettuihin kuntiin.

Omavalvonta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa

Vanhustenhuollossa sosiaalihuollon yksiköiden asiakkaat ovat usein monisairaita ja tärkeä osa hoidon kokonaisuutta on terveydenhuollon palvelu, jonka omavalvontasuunnitelmasta säädetään terveydenhuollon lainsäädännössä. Omavalvontasuunnitelmassa tulee kuvata lääkehoidon sekä terveyden- ja sairaanhoidon toteutuminen yksikössä. Valviran suorittamassa terveydenhuollon valvonnassa arvioidaan ja ohjataan sosiaalihuollon yksiköiden omavalvonnan toteutumista muun muassa asianmukaisen lääkehuollon ja lääkehoidon toteutumisessa. Lääkehoitosuunnitelma on olennainen osa lääkehoidon omavalvonnan seuranta- ja arviointia. Valviran terveydenhuollon valvontaosasto on antanut omavalvonnan ohjausta ja koulutusta sosiaalihuollon yksiköissä toimiville terveydenhuollon ammattihenkilöille ja esimiehille. Valviran aluehallintovirastojen kanssa vuonna 2017 tekemillä ohjaus- ja arviointikäynneillä ohjattiin sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon ympärivuorokautisen päivystyksen toteuttamisessa ja toiminnan omavalvonnassa.

Omavalvonta reaktiivisessa valvonnassa

Omavalvontasuunnitelman ja omavalvonnan toimeenpanon arviointi on kiinteä osa Valviran sosiaali- ja terveydenhuollon reaktiivista valvontaa ja jokaisen kantelupäätöksen valmistelussa otetaan huomioon organisaatiovalvonnan näkökulma ja toimintaa arvioidaan suhteessa omavalvontasuunnitelmassa esitettyyn kuvaukseen. Mikäli kuvaus ei vastaa yksikön toimintaa tai omavalvontasuunnitelma ei muuten vastaa asetettuja vaatimuksia, Valvira antaa valvonnan kohteelle hallinnollista ohjausta myös omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja/tai seurannasta.

Omaavalonnan tehokkuuden ja valvonnan parantaminen

Valviran ja aluehallintovirastojen yhteisessä Luova-viraston kehittämishankkeessa yhtenä tavoitteena oli omaavalonnan ja muiden uusien valvontamenetelmien kehittäminen. Hankkeessa kehitettiin muun muassa omaavalonnan kriteereitä ja indikaattoreita, joiden perusteella valvontaviranomainen tunnistaa, toimiiko yksikön omaavalonnta asianmukaisesti ja kykeneekö yksikkö omaavalonntallisoin keinoin turvaamaan asiakkaille asianmukaiset ja laadukkaat palvelut.

Hankkeen kehittämisehdotuksena oli, että palveluntuottajien omaavalonntasuunnitelmien tulisi olla saatavana sähköisesti ja valvonnan tulisi perustua nykyistä enemmän reaaliaikaiseen tietoon tuotetuista palveluista ja omaavalonntasta. Tavoitteena oli, että valvova viranomainen saisi sähköisen järjestelmän kautta tietoja palvelun tuottajan omaavalonntasta oman valvontansa kohdentamiseksi riskiperusteisesti. Hankkeessa valmisteltiin palvelun tuottajien omaavalonnta määräyksen sisältöä siten, että se kattaisi sekä sosiaali- että terveydenhuollon palvelut ja vastaisi tulevan palvelujärjestelmän vaatimuksia. Kehittämistyön teki haasteelliseksi se, että valvonntasta vastaavien tahojen ja valvonnan organisoiminnin lainsäädäntö oli keskenäistä ja palvelunjärjestäjien ja -tuottajien omaavalonntasuunnitelmien keskinäistä suhdetta oli säännösten perusteella vaikea tunnistaa.

Omaavalonntaa koskeva lainsäädäntö ja muuta huomioitavaa

Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon omaavalonntaa koskevassa lainsäädännössä muun muassa käsitteet, sisällöt ja julkisuus poikkeavat toisistaan. Tämä on tarkoittanut säännösten soveltamisalan päällekkäisyyttä, aiheuttanut toimijoissa epävarmuutta ja johtanut erilaisiin tulkintoihin. Valviran määräys on annettu toimintayksiköille ja sosiaali- ja terveysministeriön asetusta toivottiin erityisesti sosiaalitoimistoissa tehtävään sosiaalityöhön sen eri muodoissa.

Sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä Valvira esitti, että omaavalonnta aseman vahvistaminen maankuntauudistuksen yhteydessä vaatisi valvonnan rakenteen huolellista pohtimista ja palveluntuottajalain omaavalonnta säännösten uudelleen tarkastelua. Tuolloin valmistella olleen tuottajalain hallituksen esityksen (HE 52/2017 vp) mukaisella palveluyksikön määritelmällä lainsäätäjällä olisi vahvistanut sen useiden suurten palveluntuottajien omaksuman käytännön, että yrityksen johtoportaan laadittu yksi yhteinen omaavalonntasuunnitelma jaetaan kaikille palveluntuottajan yksiköille. Valviran määräyksen mukaan suunnitelma on laadittava yksiköissä toimivan lähiesimiehen ja työntekijöiden yhteistyönä kyseisille yksiköille ja toimintakokonaisuuksille. Määräyksen tarkoituksena on, että asiakasturvallisuusriskit arvioidaan yksikkökohtaisesti ja omaavalonntaa toteutetaan päivittäisessä asiakastyössä.

Valviran näkemyksen mukaan omaavalonnta ohjausta ja koulutusta tulisi tehostaa ja varmistaa, että oppilaitoksissa omaavalonnta olisi pakollisena oppiaineena. Omaavalonnta koulutusta tarjoavat tahot olisi mahdollista tavoittaa laadukkailla verkkokoulutuksilla, jotka olisivat helposti toimijoiden saatavilla.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Laitoksen mukaan omaavalonnta on välttämätön ja asianmukaisesti toteutettuna erinomainen työn seurannan ja kehittämisen väline. Haasteena on, että omaavalonnta lainsäädäntö sekä ohjeistus on keskittynyt pääasiassa ohjaamaan perinteisiä palveluntuottajia, jolloin sosiaalitoimen asiakastyön ohjaus on jäänyt vähemmälle huomiolle.

Selvityksen mukaan laitoksessa ei ole tutkittua tietoa omaavalonnta toteutumisesta sosiaalihuollossa yleisesti, mutta joidenkin asiakasryhmien kohdalla on tehty selvityksiä, joita on selostettu selvityksessä. Laitos on todennut, ettei asiantuntijakeskustelun, asiakaspalautteen ja mainittujen selvitysten perusteella omaavalonnta toteudu riittävän tehokkaasti ja vaatii kehittämistä, kuten myös omaavalonnta seuranta ja valvonta. Laitoksen mukaan olisi tarpeellista käynnistää omaavalonnta laaja-alainen selvitys- ja tutkimustoiminta, joka koskisi kaikkia asiakasryhmiä.

THL:n mukaan omaavalonnta haasteita ovat:

- omaavalonntasta on hyvin vähän ja vain tiettyjen ryhmien osalta tutkittua tietoa,

- omavalvonnan säännöllinen ja tehokas seuranta puuttuu,
- omavalvonnan valvonta ei ole riittävää,
- omavalvonnan toteuttamisessa on alueellisia eroja ja taso vaihtelee huomattavasti,
- eri asiakasryhmien omavalvonta toteutuu hyvin eri tavoin,
- lomakkeet ja ohjeet ovat vaikeaselkoisia ja liian kaavamaisia eivätkä ne tue omavalvonnan käytännön toteuttamista,
- työntekijät ja asiakkaat eivät ole mukana omavalvontasuunnitelmien tekemisessä eivätkä he pääse muutenkaan osallistumaan omavalvontaprosessiin,
- omavalvontasuunnitelmien saavutettavuus,
- omavalvonta ei ole prosessi, vaan usein se on asiakirja, joka tehdään ja unohdetaan,
- omavalvontasuunnitelman julkaiseminen esimerkiksi vain yksikön seinällä ei mahdollista siihen tutustumista laajemmin,
- omavalvontasuunnitelmat eivät nykyisenlaisina toimi kehittämisen välineinä,
- omavalvonnalla pyritään korvaamaan viranomaisvalvonnan vähäisiä resursseja, mikä heikentää asiakkaiden asemaa,
- erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden palvelut eivät voi jäädä vain omavalvonnan varaan, kuten usein tapahtuu,
- työntekijät pelkäävät puuttua epäkohtiin,
- omavalvonnan tehoa heikentää se, ettei asiakkaan oikeuksia koskevaa yleislainsäädäntöä eikä sisälto-lainsäädäntöä tunneta tai sovelleta oikein,
- voimakkaasti kilpailutetut hinnat ja omavalvonta ovat riskialtis yhdistelmä ja
- yksityisten ja julkisten palvelujen (puuttuva asetus) omavalvontaa koskeva lainsäädäntö ja periaatteet eivät täysin vastaa toisiaan.

THL:n mukaan omavalvontaa tulee kehittää erityisesti siten, että ohjeistus ja lomakkeet tukevat nykyistä paremmin käytännön työtä ja erityisesti asiakasprosessia. Selkeä kehittämiskohde on myös asiakkaiden osallistuminen omavalvontaprosessin kaikissa vaiheissa. Lainsäädännön vahvistamista omavalvonnasta ja laadunseurannasta tulisi harkita, jotta omavalvonnan käytännön toteutusta voitaisiin selkeyttää erityisesti sosiaalitoimistoissa tehtävässä asiakastyössä. Seurantatoiminta tulisi suunnitella hyvin, jotta se tukisi kehittämistyötä.

Laitoksen mukaan omavalvonnan haasteet voitaisiin parhaiten ratkaista eri toimialojen ja toimijoiden (muun muassa ministeriö, Valvira, aluehallintovirastot, THL, kunnat, asiakasjärjestöt ja asiakkaat) yhteisellä kehittämishankkeella, jossa voitaisiin tuottaa tietoa ja ratkaista keskeisiä ongelmia. Hankkeessa kehitettävät aineistot ja työkalut auttaisivat valvontaviranomaisia, palvelunjärjestäjiä ja -tuottajia sekä asiakasryhmiä. Hankkeen avulla kehitettäisiin myös uudenlaisia valvonnan keinoja asiakasprosessien eri vaiheisiin, minkä lisäksi olisi mahdollista luoda valtakunnallisia indikaattoreita seurannan avuksi.

THL:n selvityksessä on käyty tarkemmin läpi vammaispalvelujen, lastensuojelun, aikuissosiaalityön sekä mielenterveys- ja päihdetyön omavalvontaa. Selvityksen mukaan laitos ei ole tehnyt kyseisiä sosiaalihuollon alueita koskevia tutkimuksia, mutta selvityksen mukaan omavalvonnassa olisi paljon kehitettävää.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Ministeriö on 11.6.2019 päivätyssä selvityksessään todennut johtopäätöksinään, että omavalvonnan seuranta, ohjausta ja koulutusta tulee tehostaa. Omavalvonnan tulisi sisältyä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön koulutukseen. Omavalvonnan toimimattomuutta ministeriö on pitänyt erityisen suurena riskinä silloin, kun kysymys on erityisen tuen tarpeessa olevista asiakkaista. Lisäksi omavalvonta-asiakirjojen saavutettavuuteen on kiinnitettävä tavanomaista enemmän huomiota silloin, kun toimitaan vammaisten henkilöiden kanssa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan kokonaisuus muodostuu valvontaviranomaisten ennakkollisesta ja jälkikäteisestä valvonnasta sekä palvelujen omavalvonnasta. Omavalvonta on palvelujen järjestämiseen ja

tuottamiseen liittyvää johdon velvollisuutta vastata palvelujen lainmukaisuudesta, laadusta ja turvallisuudesta. Tässä kokonaisuudessa roolit, vastuut ja käsitteet eivät ole toteutuneet riittävän selkeästi. Omavalvonnan asema, merkitys ja sisältö ovat aktiivisen kehittämistyön kohteina ja ministeriön vastuulla on selkeän lainsäädännön valmistelu sosiaalihuollon ohjauksesta ja valvonnasta.

Ministeriö on 9.6.2020 päivätyssä selvityksessään selostanut valmisteilla olevaa lainsäädäntöä ja muita toimia, jotka liittyvät omavalvonnan kehittämiseen ja joihin ministeriö viittasi aiemmassa selvityksessään.

Valmisteilla olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin sisältyisi säännös hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan omavalvonnasta. Tarkoitus on, että alue ja yksityiset palveluntuottajat varmistaisivat omavalvonnalla tehtäviensä lainmukaisen hoitamisen ja tekemiensä sopimusten noudattamisen. Omavalvontaohjelma ja sen toteutumisen seurantaan perustuvat havainnot ja niiden perusteella suoritettavat toimenpiteet olisi julkaistava julkisessa tietoverkossa ja muilla niiden julkisuutta edistävillä tavoilla. Ministeriö voisi asetuksella antaa tarkempia säännöksiä omavalvontaohjelmasta ja Valvira yleisiä määräyksiä suunnitelman sisällöstä, laadimisesta ja seurannasta. Järjestämislakia koskevan ehdotuksen mukaan ministeriön ja sote-maakunnan välisissä neuvotteluissa käsiteltäisiin omavalvonnan toteutumista ja tuloksia sekä niiden vaikutuksia palvelujen kehittämiseen.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen valvonta ja palveluntuottajien oikeudellista asemaa koskeva sääntely on tarkoitus koota yhteen lakiin. Esityksellä tulisi kumottavaksi nykyisin eri sosiaali- ja terveydenhuollon säädöksiin sisältyvät kuntien valvontaa ja omavalvontaa koskevat säännökset. Lakiin sisältyisivät uudet säännökset sekä järjestämistä koskevan ehto, että palveluntuottajan velvollisuudesta valvoa omaa toimintaansa sekä muita palveluntuottajia, joilta se hankkii palveluja.

Ministeriö on tammikuussa 2020 julkaissut [Potilas- ja asiakasturvallisuusstrategian vuosille 2017-2021](#). Strategian [toimeenpanosuunnitelmassa](#) korostetaan muun muassa omavalvonnan merkitystä potilas- ja asiakasturvallisuudelle. Toimenpidesuunnitelma sisältää toimenpiteet muun ohella omavalvonnan kehittämiseksi sekä asiakkaiden osallisuuden vahvistamisen potilas- ja asiakasturvallisuuden kehittämisessä.

Vaasan sairaanhoitopiirille on myönnetty valtionavustus potilas- ja asiakasturvallisuuden kehittämiskeskusten perustamiseen. Kehittämistoimintaan sisältyy myös omavalvonnan hyvien käytäntöjen edistäminen.

Luova-viraston kehittämishankkeen yhtenä tavoitteena oli muun muassa omavalvonnan kehittäminen. Ministeriön mukaan Valviralla ei toistaiseksi ole ollut mahdollisuutta edistää hankkeessa esillä ollutta omavalvonnan sähköistämistä. Palveluntuottajia omavalvonnan suunnittelussa ja toimeenpanossa palvelevat kehitetyt ja kehitteillä olevat sähköiset alustat eivät tuota reaaliaikaista tietoa valvontaviranomaisille. Valviralla ei ole ollut resursseja eikä mahdollisuutta käynnistää myöskään ministeriön aiemmassa selvityksessä mainittua laaja-alaista selvitystä omavalvonnasta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon koulutuksessa käsitellään myös sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan ja omavalvonnan lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö voivat antaa opetuksen sisältöjä koskevia suosituksia, mutta tarkemmin opetussisällöt määritellään itsenäisissä yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa. Ammattikorkeakoulut ovat laatineet suositukset sairaanhoitajakoulutuksen vähimmäisosaamisvaatimuksista ja niiden sisältöalueista ja omavalvontaan liittyviä kysymyksiä voidaan käsitellä useammassa sisältöalueissa. Korkeakoulut ovat myös järjestäneet verkko-opintoja lakisäätisestä omavalvonnasta. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön täydennyskoulutuksessa on mahdollisuus käsitellä ja syventää tietoa valvonnasta ja omavalvonnasta.

Valvira on yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa koronavirusepidemian vuoksi ohjeistanut kuntia ja sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajia asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Kuntien omavalvonta ja palveluntuottajien valvonta ovat ensisijaisen tärkeitä poikkeusloissa. Kuntien tulee ohjata omia palvelujaan ja ostamiaan yksityisiä palveluja, jotta palvelut saadaan tuotettua asiakas- ja potilasturvallisesti. Eri toimijoiden kiinteä yhteistyö on epidemiatilanteen hallinnassa olennaista. Valvira on ohjannut palveluntuottajia

omavalvontasuunnitelmien päivittämisessä niin, että suunnitelmat vastaavat koronavirusepidemia edellyttämää hygieniatasoa. Omavalvontasuunnitelmalomaketta on hygienian huomioimista ja infektioiden ja muiden tarttuvien sairauksien leviämisen estämistä koskevilta osin päivitetty kesäkuussa 2020.

RATKAISU

Säännökset

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 4 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun 1.10.2011 voimaan tulleen lain 6 §:n 1 momentin mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan on laadittava toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma, joka kattaa kaikki palvelujen tuottajan sosiaalipalvelut ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitetut palvelukokonaisuudet. Palvelujen tuottajan on pidettävä omavalvontasuunnitelma julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista. Pykälän 2 momentin mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräyksiä omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä ([HE 302/2010 vp](#)) on esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu, että toimiva omavalvonta on palvelujen laadun hallinnan ja palvelutoiminnan kehittämisen väline. Esityksen mukaan hyvin suunniteltu omavalvonta toimii sujuvasti palvelutoiminnan osana.

Vanhuspalvelulaki tuli voimaan 1.7.2013. Lain 23 §:n 1 momentin mukaan toimintayksikön johtajan on huolehdittava, että toimintayksikössä järjestetään omavalvonta palvelujen laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Omavalvontaa varten on laadittava omavalvontasuunnitelma, joka on pidettävä julkisesti nähtävänä. Suunnitelman toteutumista on seurattava ja palveluja kehitettävä toimintayksikön palveluja saavilta iäkkäiltä henkilöiltä, heidän omaisiltaan ja läheisiltään sekä toimintayksikön henkilöstöltä säännöllisesti kerättävän palautteen perusteella.

Vanhuspalvelulakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 160/2012 vp](#)) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lain 23 §:ssä tarkoitetun suunnitelman toteutumista olisi seurattava ja palveluja kehitettävä palautteen pohjalta, jota kerätään säännöllisesti asiakkailta, heidän omaisiltaan ja läheisiltään sekä toimintayksikön henkilöstöltä. Tarkoitus esityksen mukaan on turvata asiakkaiden ja henkilöstön mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa palvelujen laadun arviointiin ja kehittämiseen.

Valvira on antanut 25.6.2014 määräyksen yksityisten sosiaalipalvelujen ja julkisten vanhuspalvelujen omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta.

Sosiaalihuoltolaki tuli voimaan 1.4.2014. Lain 47 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon toimintayksikön tai muun toimintakokonaisuudesta vastaavan tahon on laadittava omavalvontasuunnitelma sosiaalihuollon laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Suunnitelma on pidettävä julkisesti nähtävänä, sen toteutumista on seurattava säännöllisesti ja toimintaa on kehitettävä asiakkailta sekä toimintayk-

sikön henkilöstöltä säännöllisesti kerättävän palautteen perusteella. Pykälän 2 momentin mukaan omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta voidaan säätää tarkemmin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksella.

Sosiaalihuoltolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 164/2014 vp](#)) yksityiskohtaisten 47 §:ää koskevien perustelujen mukaan omavalvonta on koko työyhteisön toteuttamaa jatkuvaa toiminnan laadun varmistamista ja kehittämistä. Esityksen mukaan kunnan sosiaalihuollon toimintayksiköiden tai muiden toimintakokonaisuuksista vastaavien tahojen olisi laadittava toiminnan laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma. Suunnitelman tarkoituksena olisi esityksen mukaan tukea sosiaalihuollon henkilöstöä laadukkaiden, turvallisten ja asianmukaisten palvelujen toteuttamisessa, edistää toiminnan kehittymistä, mahdollistaa epäkohtiin puuttuminen aiemmin ja ehkäistä jälkikäteen oikeusturvan tarvetta. Omavalvonnan tulisi olla osa koko henkilökunnan jokapäiväistä toimintaa.

Perusteluissa on lisäksi todettu, että omavalvontasuunnitelma tulisi pitää julkisesti nähtävillä ja sen toteutumista tulisi seurata säännöllisesti. Suunnitelman pitäminen julkisesti nähtävänä edistäisi mahdollisuutta pitää silmällä omavalvonnan toteutumista. Sekä toimintayksikön henkilökunnalla, että asiakkailta tulisi olla mahdollisuus kertoa käsityksensä yksikön toiminnasta ja mahdollisista epäkohdista. Palautteen tarkoituksena olisi vaikuttaa toiminnan kehittämiseen. Omavalvontasuunnitelma toimii esityksen mukaan apuna myös viranomaisvalvonnassa.

Terveystieteiden ministeriön 8 §:n 3 momentin mukaan terveydenhuollon toimintayksikön on laadittava suunnitelma laadunhallinnasta ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanosta. Suunnitelmassa on otettava huomioon potilasturvallisuuden edistäminen yhteistyössä sosiaalihuollon palvelujen kanssa. Pykälän 4 momentin mukaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksella säädetään asioista, joista on suunnitelmassa sovittava.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on antanut asetuksen laadunhallinnasta ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanosta laadittavasta suunnitelmasta (341/2011).

Yksityisistä terveydenhuollon palveluista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan palvelujen tuottajan vastaava johtaja vastaa siitä, että terveydenhuollon palveluja annettaessa toiminta täyttää sille tässä laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä asetetut vaatimukset. Palvelujen tuottajan toimiessa useammassa kuin yhdessä toimipaikassa vastaavan johtajan on laadittava toiminnan laadun varmistamiseksi palvelujen tuottajan ja sen erillisten toimipaikkojen toiminnan kattava omavalvontasuunnitelma. Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräyksiä omavalvontasuunnitelman sisällöstä ja laatimisesta.

Valvira on antanut 27.5.2012 määräyksen yksityisen terveydenhuollon palvelujen tuottajien omavalvontasuunnitelman sisällöstä ja laatimisesta.

Arviointi

Omavalvonnasta säädetään edellä esitetysti kunnallista sosiaalihuoltoa yleislakina säätelevässä sosiaalihuoltolaissa ja vanhuspalvelulaissa, jossa säädetään kunnan velvollisuudesta huolehtia muun muassa ikääntyneen väestön sosiaali- ja terveystieteiden palveluista. Yksityisten sosiaalipalvelun tuottajien omavalvontaa koskevista velvollisuuksista säädetään yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa, minkä lisäksi sosiaalipalvelujen yhteydessä annettavien terveydenhuollon palvelujen omavalvonnasta (suunnitelma laadunhallinnasta ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanosta) säädetään terveydenhuoltoa koskevassa lainsäädännössä. Omavalvontaa koskevia säännöksiä on siten useammassa säädöksessä eikä sääntely ole kattavaa. Myöskään omavalvontaa koskeva käsitteistö ei ole lainsäädännössä yhdenmukaista.

Yleisesti voi todeta, että omavalvonnalla tarkoitetaan palveluntuottajan ja -järjestäjän velvollisuutta omavalvonnan keinoin varmistaa toimintansa ja palvelujensa laatu sekä kehittää niitä asiakasturvallisuuden varmistamiseksi. Omavalvontasuunnitelmilla pyritään tunnistamaan riskejä aiheuttavat tilanteet, ehkäisemään riskien toteutuminen ja korjaamaan ilmenneet epäkohdat. Omavalvonta on edellä mainittujen säännösten

ja niitä koskevien perustelujen mukaan osa valvonnan kokonaisuutta ja sen tarkoituksena on, että mahdollisiin toiminnassa ilmeneviin epäkohtiin voitaisiin puuttua palveluntuottajan ja -järjestäjän toimin oikea-aikaisesti ja nopeasti. Omavalvontaa täydentävä valvontaviranomaisten suorittama valvonta voisi silloin kohdistua riskiperusteisesti niihin toimintoihin, joiden lainmukaisuutta ei omavalvonnan keinoin kyetä turvaamaan.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sosiaalihuollossa toiminnanharjoittajien suorittaman omavalvonnan perimmäisenä tarkoituksena on osaltaan varmistaa, että tämä toteutuu ja sosiaalihuollon asiakas saa hänelle perustuslain 6 ja 19 §:n nojalla sosiaalihuollon erityislainsäädännössä säädetyt palvelut yhdenvertaisesti, lainmukaisesti, laadukkaasti ja hänen oikeutensa turvaten. Julkisen vallan tehtävänä puolestaan on muun muassa omavalvontaan kohdistuvalla valvonnalla turvata ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutuminen.

Sosiaalihuollon asiakkaiden oikeudet toteutuvat tai jäävät toteutumatta käytännön palveluja tuottaessa eikä ulkopuolinen viranomaisvalvonta voi olla kokoaikaisesti sitä seuraamassa. Jotta omavalvonnan tarkoitus toteutuisi, sitä koskevan päivitetävän suunnitelman tulisi perustua yksikkö- tai toimintakohtaiseen riskinarvioon¹, suunnitelman tulisi olla sosiaalihuollon yksikön työntekijöiden tiedossa ja käytettävissä ja sen tulisi olla käytännön työhön soveltuva.

Valviran havaintojen perusteella esimerkiksi sen vuonna 2016 tekemässä sosiaalihuollon ympärivuorokautisiin asumispalveluyksiköihin kohdistuneessa kyselyssä lähes puolet sosiaalihuollon yksiköiden työntekijöistä ei ollut tietoisia yksikön omavalvontasuunnitelmasta tai siitä, oliko siinä ohjeita kaltoinkohtelun ehkäisemisestä. THL:n vuonna 2017 tekemän vanhuspalvelulain toimeenpanon seurantaan koskevan kyselyn perusteella puutteita oli erityisesti omavalvonnan suunnittelussa. Saamastani selvityksestä ilmenee muutenkin kauttaaltaan, ettei omavalvontaa toimeenpanna siten kuin säännökset edellyttävät.

Tein vuosina 2018 ja 2019 laillisuusvalvontakäynnit kaikkiin aluehallintovirastoihin. Aiheena oli erityisesti lastensuojelu ja sen valvonta mukaan lukien omavalvonta. Aluehallintovirastoilla oli hyvin yhdenmukainen näkemys omavalvonnan tilanteesta, joista keskeisin oli se, ettei lastensuojelupalveluja tuottavien toimintayksiköiden eikä kuntien omavalvonta ollut riittävän konkreettista ja käytännön työhön nivoutunutta. Seurauksena oli muun muassa se, ettei suunnitelmia voitu käyttää apuna uusien työntekijöiden perehdytyksessä.

Aluehallintovirastoissa myös katsottiin, että omavalvonta nähtiin sosiaalihuollon yksiköissä usein byrokraatian vaatimana suunnitelmana, joka tulee olla tehtynä, mutta jolla ei ollut sille tarkoitettua merkitystä käytännön toiminnassa.² Tämä johtui käynneillä saamieni tietojen mukaan muun muassa siitä, että suuret sosiaalihuollon palvelujen tuottajat tekevät suunnitelmat konsernikohtaisesti, jolloin suunnitelmissa ei ole kä-

¹ Ratkaisussani [OKV/1/50/2018](#) oli kysymys vammaisten henkilöiden oikeuksista sukupuolisensitiivisissä avustamistilanteissa. Totesin päätöksessäni muun muassa, että vammaisille tarkoitetuissa asumispalveluissa on vammaisten oikeuksien toteuttamiseksi kiinnitettävä huomiota asumisyksikön omavalvonnan toimivuuteen. Saatoin sosiaali- ja terveysministeriön tietoon näkemykseni siitä, että asumisyksiköiden omavalvontasuunnitelmissa tulisi käsitellä myös sukupuolisensitiivisten avustamistilanteiden riskejä. Valvira on antamansa selvityksen mukaan ryhtynyt toimenpiteisiin omavalvontaa koskevan ohjauksen täydentämiseksi tältä osin.

² Myös THL:n edellä mainitussa selvityksessä tuotiin esille, että laitoksen tekemässä selvityksessä oli tullut ilmi, että lastensuojelun sijaishuoltoyksiköiden omavalvontasuunnitelmat ovat usein kaavamaisia eikä niitä osata hyödyntää kehittämisessä ja laadun varmistamisessa.

sitelty kunkin yksittäisen toimintayksikön tai toiminnan riskejä eivätkä suunnitelmat ole yksikkö- ja toimintakohtaisesti toimivia.³ Ongelmaksi nähtiin myös se, ettei suunnitelman merkitystä palvelujen tuottamisessa sekä toiminnan valvomisessa ja kehittämisessä ole ymmärretty.⁴ Aluehallintovirastojen näkemysten mukaan suunnitelmien taso ja niiden käytettävyys vaihtelivat suuresti.⁵ Omavalvonnan toimivuudesta esitettiin käynneilläni hyvinkin epäileviä näkemyksiä.

Myös Valviraan vuonna 2019 tekemälläni laillisuusvalvontakäynnillä esitettiin näkemyksiä siitä, ettei sosiaalihuollon omavalvonta ole jalkautunut toimijoiden keskuuteen eikä siitä ole tullut osa käytäntöä. Valvirassa esitettiin myös näkemys erosta terveydenhuollon ja sosiaalihuollon tavassa suhtautua valvontaan; terveydenhuollossa asiakasturvallisuutta pidetään kilpailuetuna, mutta sosiaalihuollossa palvelun tuottajat eivät tarkastele toimintaansa samalla tavoin objektiivisesti kuin terveydenhuollossa.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaiseman iäkkäiden henkilöiden palvelujen uudistamistyöryhmän raportin⁶ mukaan omavalvonnan on nähty painottuvan liiaksi omavalvontasuunnitelman rutiininomaiseen tekemiseen eikä suunnitelma ole toiminut kehittämisen ja johtamisen välineenä. Työryhmä ei pitänyt pelkästään iäkkäiden henkilöiden palvelujen lainsäädännön täsmentämistä ensisijaisena keinona omavalvonnan kehittämiseksi, vaan katsoi, että omavalvontaa koskevaa sääntelyä olisi perusteltua tarkastella kokonaisuutena.

Valvontatoiminnassani tekemiäni havaintojen ja käytettävissäni olevan selvitysten perusteella samat ja saman tyyppiset ongelmat ilmenevät toistuvasti omavalvonnan toimeenpanossa sosiaalipalvelujen järjestäjien ja tuottajien koulutuksesta, ohjauksesta ja valvonnasta huolimatta. Omavalvonnan tarkoituksen ja tavoitteiden sekä sen käytännön toteuttamisen välillä on suuri ero.

Selvityksen antaneet tahot ovat katsoeet, että omavalvonnan ohjausta, koulutusta ja seuranta tulisi tehostaa.⁷ Valvira ja aluehallintovirastot ovat saamani selvityksen mukaan systemaattisesti ohjaus- ja valvontatoiminnassaan kiinnittäneet huomiota sosiaalihuollon järjestäjien ja tuottajien omavalvonnan toteuttamiseen. THL on toisaalta todennut selvityksessään, että asiaa koskevat lomakkeet ja ohjeet ovat vaikeaselkoisia eivätkä ne tue omavalvonnan käytännön toteuttamista.

Käytettävissäni olevien tietojen perusteella ei ole mahdollista ottaa yksiselitteistä kantaa siihen, mistä omavalvonnan käytännön toimeenpanoon liittyvät ongelmat johtuvat. Syitä näyttää olevan useita eikä omavalvonnan kokonaisuudessa ole vielä löydetty tehokkaita keinoja varmistaa sen laadukkuutta. Tämä on sinänsä huolestuttavaa ottaen huomioon omavalvontaan asetetut odotukset sosiaalihuollon laadun turvaamisessa sekä sosiaalihuollon asiakkaiden usein haavoittuva asema.

Omavalvonnan lähtökohta ovat siitä annetut säännökset, joita on eräiltä osin täydennetty Valviran antamalla määräyksellä. Säännösten mukaan omavalvontasuunnitelman toteutumista on seurattava. Myöhemmin annetuissa omavalvontaa koskevissa säännöksissä on säädetty myös toiminnan kehittämisestä saadun palautteen perusteella. Omavalvonta on sitä koskevien säännösten ja niitä koskevien perustelujen mukaan

³ Myös erään kaupungin lastensuojeluun tekemälläni valvontakäynnillä ilmeni näkemys, että isojen palveluntuottajien suunnitelmat eri yksiköihin laaditaan hyvin pitkälle samalla kaavalla. Erään kaupungin omasta lastensuojelun sosiaalipalveluja koskevasta omavalvontasuunnitelmasta puolestaan todettiin tekemälläni valvontakäynnillä, että siitä puuttui asiakkaiden ja lasten näkökulma.

⁴ THL:n selvityksessä on todettu muun muassa, että omavalvontasuunnitelmat ja niiden käyttö päihdepalvelujen laadun varmistamisessa ovat usein enemmän toiveajattelua kuin todellisuutta, mikä johtuu esimerkiksi siitä, että omavalvonnan ymmärrys on pinnallista.

⁵ THL:n selvityksessä on tuotu esille mm., että päihdehuollon palveluiden omavalvontasuunnitelmien laajuus ja sisältö vaihtelevat, mikä vaikeuttaa niiden vertailtavuutta.

⁶ [Kohti ikäystävällistä yhteiskuntaa](#) (STM:n raportteja ja muistioita 2020:16)

⁷ Pyysin sosiaali- ja terveysministeriötä lastensuojelua koskevien kanteluiden viipymistä ja lastensuojelun ohjaus- ja valvontatoimintaa käsittelevässä päätöksessäni ([OKV/8/50/2018](#)) esittämään arvionsa siitä, miten ministeriö voi vaikuttaa siihen, että aluehallintovirastot pääsevät tulossopimuksen mukaiseen suunnitelmalliseen ja ennaltaehkäisevään lastensuojelun ohjaus- ja valvontatoimintaan. Ministeriö totesi myös kyseisessä asiassa antamassaan lausunnossa, että omavalvonnan roolia ja omavalvontasuunnitelmien käyttöä tulee ohjata. Lausunnon mukaan suunnitelmien toteutumisen valvontaa tulee kehittää, jotta ne toimisivat apuna yksiköiden kehittämisessä ja kipukohtien osoittamisessa. Hyvä omavalvonta antoi lausunnon mukaan valvovalle viranomaiselle mahdollisuuden suunnata voimavaroja ennakkolliseen ohjaukseen ja valvontaan.

jatkuva prosessi, ja sitä toimeenpannaan ennakoivasti ohjauksella ja koulutuksella sekä jälkikäteisesti valvonnalla. Ongelmat voivat syntyä tuon prosessin eri vaiheissa (esimerkiksi säädösten yleinen noudattaminen, suunnitelman tarkoituksen ja luonteen ymmärtäminen, suunnitelman tekemisen resursointi, osaaminen suunnitelman laatimisessa ja riskinarvioinnissa, asiakkaiden oikeuksien tunnistaminen, eri osapuolien osallistaminen, suunnitelman käytettävyys ja käytännönläheisyys, henkilökunnan tietoisuus suunnitelmasta ja ymmärrys sen tarkoituksesta sekä suunnitelman päivittäminen, toiminnan kehittäminen). Keskeiseksi ongelmaksi näyttää joka tapauksessa nousevan se, ettei sosiaalihuollon omavalvonta ole tullut käytännön toiminnaksi eivätkä suunnitelmat toimi tosiasiallisesti työn apuna.⁸ Toimeenpanosta näyttää siten puuttuvan omavalvonnan ammattitoimintaan liittyvä sisäistetty ja ammattitaitoon perustuva ymmärrys.

Sosiaalihuollon asiakkaiden näkökulmasta omavalvonnan toteuttamisen ja laadun vaihtelevuus toimijoittain, alueittain ja asiakasryhmittäin asettaa asiakkaat keskenään eriarvoiseen asemaan. Sosiaalihuollon asiakkailla on kuitenkin yhdenvertainen oikeus laadukkaisiin palveluihin edellä mainituista seikoista riippumatta. Valvira on todennut selvityksessään, että valvontaviranomaiset kaikissa vertailukelpoisissa maissa ovat viimeisen 10 vuoden ajan painottaneet omavalvonnan edistämisen tärkeyttä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen uudistuksessa valvonnan painopistettä on tarkoitus suunnata palvelujen järjestämisen omavalvontaan. Hallituksen esityksen perusteella omavalvontavelvoitetta koskevan sääntelyn tarkoituksena on korostaa hyvinvointialueiden ja palveluntuottajien omaa vastuuta toiminnan asianmukaisessa järjestämisessä ja tuottamisessa. Toimiva omavalvonta on palvelujen laadunhallinnan ja palvelutoiminnan kehittämisen väline ja parhaimmillaan omavalvonta on koko työyhteisön toteuttamaa jatkuvaa palvelujen laadun ja turvallisuuden varmistamista, seurantaa ja kehittämistä. Tehtävien ja palvelujen omavalvonta olisi toteutettava osana niiden järjestämistä ja tuottamista. Se olisi palvelujen laadun hallinnan ja palvelutoiminnan kehittämisen väline ja hyvin suunniteltuna se toimisi sujuvasti palvelutoiminnan osana.⁹

Johtopäätökset

Omavalvonnan rooli sosiaalihuollon kokonaisuudessa tulee olemaan yhä olennaisempi ja sen toimivuuden varaan lasketaan paljon, minkä vuoksi sen käytännön toimivuus tulisi varmistaa. Nykyisellään käytännön omavalvonnan sekä lainsäädännössä ja ohjauksessa tarkoitetun omavalvonnan välillä on huolestuttava ero eikä omavalvonnan tarkoitus toteudu. Omavalvonnan puutteellisen toimeenpanon vuoksi sosiaalihuollon asiakkaiden perustuslain 6 ja 19 §:ssä turvattu oikeus saada yhdenvertaisesti hyvää sosiaalihuoltoa ja kohtelua voi jäädä toteutumatta. Julkinen valta ei silloin myöskään noudata perustuslain 22 §:ssä säädettyä velvollisuuttaan turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Tutkimustieto

Saamissani selvityksissä on nostettu esille runsaasti syitä, joiden vuoksi omavalvonnan ei ole arvioitu toteutuneen säännöksissä tarkoitetulla tavalla. Jotta omavalvonnan käytännön toteuttamisessa ilmenneisiin laadullisiin ongelmiin voitaisiin puuttua kohdennetusti, olisi omavalvontaa ja sen ongelmia nähdäkseni perusteltua selvittää perusteellisesti, kuten THL on selvityksessään esittänyt.

Tutkimuksen avulla olisi mahdollista kiinnittää huomiota niihin tekijöihin, joilla voidaan tehokkaasti vaikuttaa omavalvonnan käytännön toimivuuteen. Samalla olisi mahdollista muun muassa selvittää, milloin viranomaisten tulisi erityisesti valvoa omavalvontaa asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi (esimerkiksi erityisen haavoittuvassa asemassa olevat asiakkaat). Näkemykseni mukaan tutkimus hyödyttäisi myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa säädettävän omavalvonnan toimeenpanemista.

⁸ THL:n selvityksessä mainitun Etelä-Suomen aluehallintoviraston tekemän selvityksen mukaan lastensuojelulaitosten omavalvontasuunnitelmiin tulisi mm. paremmin kuvata mahdollisimman konkreettiset toiminta- ja menettelytapaohjeet eri tilanteisiin.

⁹ [Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi](#), s. 346, 768

Säännökset

Aluksi sosiaalihuollon omavalvontaa koskevassa säännöksessä (laki yksityisistä sosiaalipalveluista) korostui velvollisuus laatia omavalvontasuunnitelma. Sen jälkeen on säädetty tarkemmin omavalvonnan tarkoituksesta ja suunnitelman seurannasta sekä havaintojen perusteella tehtävästä kehitystyöstä. Säännösten jonkinasteisesta tarkentumisesta huolimatta ohjauksen tarvetta on lisännyt omavalvontaa koskevien säännösten tulkinnanvaraisuus samoin kuin se, että palveluntuottajien toimintaympäristöt ja -muodot vaihtelevat hyvin paljon. Omavalvontaa koskevaa lainsäädäntöä tulisi vahvistaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa on tarkoitus säätää hyvinvointialueiden ja yksityisten palveluntuottajien omavalvonnasta. Uusien säännösten lopullisesta sisällöstä ei vielä ole varmuutta. Hallituksen esityksen mukaan omavalvonnan on myös uudistuksessa tarkoitus olla ensisijaista valvontaa ja se tulisi toteuttaa osana palvelujen järjestämistä ja tuottamista. Sosiaali- ja terveysministeriölle on tarkoitus säätää toimivalta antaa omavalvontaa koskevia tarkempia säännöksiä asetuksella. Esityksen mukaan uudistukseen sisältyvä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva laki, johon ministeriön asetuksenantotoimivalta sisältyy, tulisi voimaan vuoden 2023 alusta.

Sosiaalihuoltolain 47 §:n 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella on voitu jo sen voimaantulosta lukien antaa tarkempia säännöksiä omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta. Näillä olisi mahdollista selkiyttää ja konkretisoida omavalvonnan toimeenpanoa, sisältöä ja tarkoitusta sekä toiminnan luonnetta. Tämä olisi voitu ja voitaisiin edelleenkin tehdä jo nyt vaarantamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Ei olisi myöskään aiheellista jäädä odottamaan sen toteutumista. Asetuksen oikeudellisesti sitovilla säännöksillä olisi ohjeisiin verrattuna luonnollisesti vahvempi ohjausvaikutus.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksestä ei ilmene, miksei se ole antanut tätä omavalvonnan ohjauksessa tarpeellista asetusta.

Ministeriön selvityksen mukaan sen suunnitelmissa on koota sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin kohdistuvaa valtion valvontaa ja palveluntuottajien oikeudellista asemaa koskeva säätely samaan lakiin. Kyseinen säätely sisältäisi säännökset myös omavalvonnasta. Selvityksestä ei ilmene tämän valmistelun aikataulua.

Ministeriö on todennut vastuullaan olevan selkeän lainsäädännön valmistelun sosiaalihuollon ohjauksesta ja valvonnasta. Edelleen ministeriö on selvityksessään todennut omavalvonnan tärkeyden muutenkin, mutta erikseen koronaepidemian aiheuttamissa poikkeusloissa. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi omavalvonnan ohjauksen ja valvonnan tehostamiseksi pikaisesti meneillään olevista tai suunnitelluista omavalvontaa koskevista lainsäädäntöhankkeista riippumatta arvioida sosiaalihuoltolain mahdollistaman omavalvontaa koskevan asetuksen antamisen tarpeellisuus.

Ammattikoulutus

Omavalvonnan on tarkoitus olla mukana sosiaalipalvelujen käytännön järjestämisessä ja toteuttamisessa. Tämä edellyttää sosiaalihuollon henkilöstön sitoutumista omavalvontaan ja sen osaamista. Hankitut selvitykset osoittavat, ettei omavalvonnasta ole vielä tullut aito osa sosiaalihuollon ammattihenkilöstön ammatitaitoa.

Valvira totesi selvityksessään, että omavalvonnan tulisi olla sosiaalihuollon ammattilaisten koulutuksessa pakollisena oppiaineena. Aluehallintovirastoihin tekemillani valvontakäynneillä esitettiin samansuuntainen näkemys. Myös ministeriö on pitänyt omavalvonnan sisällymistä sosiaali- ja terveydenhuollon koulutukseen perusteltuna.

Yhdyn tähän näkemykseen. Omavalvontaa koskevien säännösten ja niiden tarkoituksen toteutumisen turvaaminen edellyttää sosiaalihuollossa työskentelevän henkilöstön sitouttamista omavalvontaan ja osaan omavalvonnasta. Sen vuoksi olisi syytä joutuisasti arvioida meneillään oleva sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskeva uudistuskin huomioiden myös tarve kehittää sosiaalihuollon ammattihenkilöiden koulutusta niin, että omavalvonnasta tulisi sitä kautta osa ammattitoimintaa. Arvioinnin perusteella tulisi ryhtyä koulutuksen käytännön kehittämiseen.

Sähköiset omavalvontasuunnitelmat

Ulkopuolisen valvonnan riittävyyden ja sen kohdentamisen vuoksi valvovilla viranomaisilla tulisi olla ajantasaista tietoa omavalvonnan toteuttamisesta. Tätä edesauttaisi se, että omavalvontasuunnitelmat olisivat sähköisessä muodossa. Tällöin valvova viranomainen saisi sähköisen järjestelmän kautta tietoja palvelun tuottajien omavalvonnasta valvonnan kohdentamiseksi riskiperusteisesti. Sähköisen järjestelmän kehittäminen on perusteltua ja ministeriön tulisikin ryhtyä tämän toteuttamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Toimenpiteet

Saatan päätökseni sosiaali- ja terveydenhuollon yleisestä ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta vastavaan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan viimeistään 31.5.2021 toimenpiteistään, joihin se on sosiaalihuollon omavalvonnan kehittämiseksi edellä kohdassa ”Johtopäätökset” esitetyn perusteella tai muutoin ryhtynyt.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen