

20.7.2022

EOAK/2487/2020

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Pia Wirta**

## **HENKILÖKUNNAN ILMOITUSVELVOLLISUUS SOSIAALIHUOLLON TOIMINTAYKSIKÖSSÄ**

### **1 ASIA**

Päätin ottaa omana aloitteenani selvitettäväksi sen, kuinka sosiaalihuoltolain 48 §:ssä tarkoitettua henkilökunnan ilmoitusvelvollisuutta koskevat menettelyt on järjestetty Kustaankartanon seniorikeskuksessa.

### **2 SELVITYS**

Pyysin asiassa selvitystä Helsingin kaupungin Sosiaali- ja terveystoimialalta. Erityisesti pyysin selvitystä seuraavista asioita:

- Onko ilmoitusvelvollisuudesta kirjallista ohjeistusta
- Selvitetäänkö työntekijöille tarkemmin mitä laissa mainittu epäkohta tai vastatoimien kieltä tarkoittaa
- Miten epäkohtailmoitus tehdään, kenelle toimitetaan ja miten sitä käsitellään
- Tuleeko ilmoittajalle jokin tieto asian käsittelystä
- Selvitetäänkö työntekijälle vastatoimien kieltä ja keneen ottaa yhteyttä, jos ilmoituksen tekemisestä seuraa vastatoimia
- Nimetäänkö työntekijälle perehdyttäjä
- Perehdytetäänkö työntekijöitä henkilökunnan ilmoitusvelvollisuuteen
- Kuinka paljon epäkohtailmoituksia on tehty vuosina 2018 ja 2019

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtajan ja sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelujen johtajan 14.5.2020 päivätyssä sekä pohjoisen palvelualueen johtajan 14.5.2020 päivätyssä lausunnossa viitataan Kustaankartanon seniorikeskuksen johtajan 11.5.2020 antamaan selvitykseen.

Saadun selvityksen liitteenä on Kustaankartanon monipuolinen palvelukeskus -omavalvontasuunnitelma (päivätty 29.3.2019) liitteineen, perehdytysohjelma työntekijöille, perehdytysohjelma lyhytaikaisille työntekijöille sekä vuosina 2018 ja 2019 tehdyt epäkohtailmoitukset Kustaankartanon seniorikeskuksessa.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Asiassa saatu selvitys

##### Sosiaalihuoltolain mukainen henkilöstön ilmoitusvelvollisuus

Asiassa saadun selvityksen mukaan sosiaalihuoltolain 48 §:n mukainen sosiaalihuollon henkilöstön ilmoitusvelvollisuus on kirjallisesti ohjeistettu Kustaankartanon omavalvontasuunnitelmassa. Ilmoitusvelvollisuus tehdään SPro-järjestelmässä ja omavalvontasuunnitelmassa on kerrottu toimenpiteet ilmoituksen johdosta. Selvityksen mukaan esihenkilö vastaa siitä, että jokainen työntekijä tietää ilmoitusvelvollisuuskäytännöistä.

Selvityksen liitteenä olevassa Kustaankartanon omavalvontasuunnitelmassa on todettu sosiaalihuoltolaissa asetettu velvoite työntekijöille ilmoittaa viipymättä työnantajalle havaitsemistaan epäkohdista asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamisessa. Omavalvontasuunnitelmassa todetaan, että ilmoitus epäkohdasta voidaan tehdä salassapitosäännöksen estämättä ja mikäli epäkohta ei saada korjattua, on asiasta ilmoitettava aluehallintovirastolle. Lisäksi omavalvontasuunnitelmassa todetaan, että ilmoituksen tehneeseen henkilöön ei saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia ilmoituksen seurauksena (omavalvontasuunnitelman kohta 6.2.2 SPro).

Omavalvontasuunnitelmassa on ohjeistettu ilmoitusvelvollisuuden toteuttaminen SPro järjestelmän kautta (omavalvontasuunnitelman kohta 6.2.2 SPro). Omavalvontasuunnitelman liitteessä 2 on muun muassa esimerkkien avulla kuvattu mitä epäkodalla tarkoitetaan, kuten "Asiakkaan epäasiallista kohtaamista tai loukkaamista sanoin". Liitteessä on myös kuvattu kuinka ja millä organisaation tasolla tehtyjä epäkohtailmoituksia käsitellään. Lisäksi omavalvontasuunnitelmassa todetaan, että "SosPro ilmoitusten prosessi on samanlainen kuin HaiPro ilmoitustenkin".

Saadussa selvityksessä epäkohtailmoituksen käsittelyn kuvaus vastaa omavalvontasuunnitelman liitteessä olevaa kuvausta. Selvityksen mukaan työntekijä täyttää SPro:n ilmoituslomakkeen ja kuvaa asiakkaaseen kohdistuvan epäkohdan tai sen uhan. Mikäli epäkohta kohdistuu yksittäiseen asiakkaaseen, täytetään asiakkaan tiedot.

SPro:n kautta ilmoitus menee yksikön toiminnasta vastaavalle eli yksikön esihenkilölle. Ilmoituksesta menee tieto myös linjajohdon kaikille esihenkilöille (myös palvelukokonaisuuksien johtajille).

Selvityksessä todetaan, että ilmoitusten käsittelijät (lähiesihenkilö) saavat sähköpostiinsa viestin uusista ilmoituksista. Viestit katsotaan päivittäin ja arvioidaan käsittelyn kiireellisyys. Välittömiä toimenpiteitä vaativat asiat käsitellään heti. Ilmoitukset on selvityksen mukaan käsiteltävä valmiiksi kahden viikon kuluessa.

Esihenkilö käsittelee tehdyn ilmoituksen ja tekee tarvittavat selvitykset ja toimenpiteet epäkohdan tai sen uhan poistamiseksi ja kirjaa tiedot sähköiseen lomakkeeseen. Esihenkilö varmistaa, että toimenpiteisiin on ryhdytty sekä tarvittaessa pyytää ohjeita ja neuvoja omalta esihenkilöltään. Lähiesihenkilön tulee huolehtia, että järjestelmään on asetettu sijainen hänen poissaolojensa ajaksi.

Selvityksen mukaan ylemmälle tasolle siirretään kaikki tapahtumat, joissa asiakkaalle on tapahtunut vakava haitta. Ylemmälle tasolle voidaan siirtää käsiteltäväksi tapahtumat, joille halutaan laajempi käsittely tai jolla on merkittävää informaatioarvoa, esimerkiksi yksikkötasolla.

Osasto- tai tiimikokouksissa käsitellään oman työyksikön epäkohtailmoituksia vähintään kerran kuukaudessa ja yksittäisten ilmoitusten aiheuttamia toimenpiteitä aina, kun tapahtumat ovat ajankohtaisia.

Yksikön ja alayksikön esimiesten kokouksissa käsitellään kyseessä olevien tasojen tapahtumia ja toteutuneita kehittämistoimia vähintään kaksi kertaa vuodessa ja toimintakäytäntöjen muutoksia aiheuttavat ilmoitukset aina, kun se on ajankohtaista.

Palvelujen johtoryhmä ja/tai laajennettu johtoryhmä käsittelee SPro-raportteja ja toteutuneita kehittämistoimia vähintään kerran vuodessa, ja toimintakäytäntöjen muutoksia aiheuttavat ilmoitukset aina, kun se on ajankohtaista.

Palvelukokonaisuuksien johtoryhmä käsittelee SPro-raportteja ja toteutuneita kehittämistoimia vähintään kerran vuodessa.

Toimialan johtoryhmälle raportoidaan SPro-raportit kerran vuodessa muun vuosiraportoinnin yhteydessä, joita ovat muun muassa asiakas-/potilasturvallisuus-/omavalvontaraportit.

## Uusien työntekijöiden perehdytys

Uusien työntekijöiden perehdytyksen osalta selvityksessä todetaan, että omavalvontasuunnitelmassa otetaan kantaa myös perehdyttämiseen. Kustaankartanossa uusien työntekijöiden perehtymisen suunnittelu alkaa jo ennen kuin uusi työntekijä saapuu. Hänelle nimetään oma perehdyttäjä, joka yhdessä esihenkilön kanssa suunnittelee perehtymisen kunkin yksikön oman kirjallisen perehtymisprosessin mukaisesti.

Perehtyminen sisältää selvityksen mukaan aina myös uuden työntekijän osaamisen kartoituksen, kuten lääkehoito, kirjaaminen ja RAI sekä koulutussuunnittelun. Perehdytys arvioidaan perehtymisprosessin mukaisesti sisältäen väli- ja loppuarvioinnit. Perehtyminen sisältää kaikki toimenpiteet, joiden avulla uusi työntekijä oppii tuntemaan työpaikkansa, sen tavat, ihmiset ja työhönsä liittyvät odotukset.

Kustaankartanossa on laadittu perehdytyslomakkeet sekä lyhytaikaisille että pitkäaikaisille työntekijöille, jotka on liitetty annettuun selvitykseen.

Selvityksessä todetaan, että nimetty perehdyttäjä ja esihenkilö ovat vastuussa siitä, että kaikki asiat käydään läpi. Osaamisen edistymistä ja perehdytyksen onnistumista seurataan tulokashaastattelujen avulla.

### Epäkohtailmoitukset Kustaankartanossa vuosina 2018–2019

Saadun selvityksen mukaan Kustaankartanon seniorikeskuksessa tehtiin vuonna 2018 yhteensä viisi epäkohtailmoitusta ja vuonna 2019 yhteensä kahdeksan epäkohtailmoitusta.

### 3.2 Keskeiset oikeusohjeet

Oikeusasiamiehen tehtävänä on perustuslain 109 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 4 §:n mukaan oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 48 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluvan tai vastaavissa tehtävissä toimeksiantosuhteessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajina toimivien henkilöiden on toimittava siten, että asiakkaalle annettavat sosiaalipalvelut toteutetaan laadukkaasti.

Sosiaalihuoltolain 48 §:n 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitetun henkilön on ilmoitettava viipymättä toiminnasta vastaavalle henkilölle, jos hän tehtävissään huomaa tai saa tietoonsa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamisessa. Ilmoituksen vastaanottaneen henkilön on ilmoitettava asiasta kunnan sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle.

Sosiaalihuoltolain 48 §:n 3 momentin mukaan ilmoitus voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä.

Sosiaalihuoltolain 48 §:n 4 momentin mukaan kunnan ja yksityisen palveluntuottajan on tiedotettava henkilöstölleen ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista koskevat menettelyohjeet on sisällytettävä 47 §:ssä tarkoitettuun omavalvontasuunnitelmaan. Ilmoituksen tehneeseen henkilöön ei saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia ilmoituksen seurauksena.

Sosiaalihuoltolain 49 §:n 1 momentin mukaan edellä 48 §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen vastaanottaneen henkilön tulee käynnistää toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. Henkilön on ilmoitettava asiasta salassapitosäännösten estämättä aluehallintovirastolle, jos epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei korjata viivytyksettä.

Sosiaalihuoltolain 49 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräyksen epäkohdan poistamiseksi ja päättää sitä koskevista lisätoimenpiteistä siten kuin erikseen säädetään.

Sosiaalihuoltolain 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 toimintayksikön henkilöstöltä säännöllisesti kerättävän palautteen perusteella.

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista annetun lain (980/2012, vanhuspalvelulaki) 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.

### 3.3 Arviointi

Sosiaalihuoltolain mukainen työntekijän ilmoitusvelvollisuus

Asiassa saadun selvityksen perusteella Kustaankartanon seniorikeskuksessa on laadittu kirjallinen ohje sosiaalihuoltolaissa säädetystä ilmoitusvelvollisuudesta henkilökunnan havaitessa epäkohdan tai sen ilmeisen uhan. Ohje sisältyy omavalvontasuunnitelmaan.

Ohjeessa on esimerkkien avulla kuvattu epäkohtina pidettäviä tilanteita, selvitetty ilmoituksen tekemisen menettelytapa sekä se, kuinka tehtyä ilmoitusta käsitellään. Ohjeessa on myös todettu, että epäkohdasta on ilmoitettava aluehallintovirastolle, jos sitä ei saada korjattua.

Ohjeen mukaan oman työyksikön epäkohtailmoituksia käsitellään osasto- ja tiimikokouksissa vähintään kerran kuukaudessa ja yksittäisten ilmoitusten aiheuttamia toimenpiteitä aina, kun tapahtumat ovat ajankohtaisia. Tieto epäkohtailmoituksesta menee ohjeistuksen mukaan kaikille linjajohdon esihenkilöille ja myös palvelukokonaisuuksien johtajille.

Pidän Kustaankartanon ohjetta edellä mainituilta osin asianmukaisena. Totean, että työntekijöiden sosiaalihuoltolain mukainen ilmoitusvelvollisuus menettää merkityksensä, elleivät työntekijät tunnista huonoa kohtelua tai osaa toimia epäkohdan tai sen ilmeisen uhan havaitessaan.

Korostan, että epäkohta tai sen uhka voi ilmetä monin eri tavoin. Epäkohta voi aiheutua myös yksikön toimintakulttuurista tai työskentelyn tapoihin tai henkilöstön riittämättömyyteen liittyvistä olosuhteista.

Havaintoni mukaan sosiaalihuollon ilmoitusvelvollisuutta koskeviin omavalvontasuunnitelman osuuksiin ei sisällynyt johdon yksiselitteistä kannanottoa huonon kohtelun kiellosta (omavalvontasuunnitelman kohta 6.2.2 SPro sekä liite 2, Sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalihuollon henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus (48 §) ja toimenpiteet ilmoituksen johdosta (49 §) SPro-järjestelmässä). Pidän tärkeänä, että toimintayksikön johto ohjeistuksessaan myös selkeästi kantanaan toteaa, ettei huono kohtelu ole koskaan sallittua ja että siihen puututaan aina. Kannustan Kustaankartanon seniorikeskusta lisäämään omavalvontasuunnitelmaan huonon kohtelun kiellon.

Työntekijän kannalta pidän merkityksellisenä sitä, että hän saa tiedon tekemänsä ilmoituksen käsittelyyn ottamisesta sekä mahdollisesti sen johdosta tehdyistä toimenpiteistä, ellei tiedon antamiselle ole estettä. Näkemykseni mukaan ilmoitus asian käsittelyyn ottamisesta osoittaa työntekijälle työnantajan sitoutumista asian korjaamiseksi sekä tehtyjen ilmoitusten tärkeyttä yksikön oman toiminnan laadunvalvonnassa. Tämän vuoksi pidän asianmukaisena, että osasto- ja tiimikokouksissa käsitellään sekä työyksikön epäkohtailmoituksia että toimenpiteitä, jotka perustuvat yksittäisiin ilmoituksiin.

Näkemykseni mukaan omavalvontasuunnitelmassa on ohjeistettu sosiaalihuoltolain mukainen ilmoitusvelvollisuus pääasiassa asianmukaisesti. Seuraavat havaintoni kohdistuvat omavalvontasuunnitelman tiettyihin yksityiskohtiin, joita pidän puutteellisina ja joilla on merkitystä ohjeeseen tukeutuvan työntekijän kannalta.

- 1) Omavalvontasuunnitelmassa ilmoitusvelvollisuutta koskevissa kohdissa käytetään enimmältä osin ilmaisua epäkohta. Käsitelmäni mukaan ilmaisutavalla on pyritty esittämään asia mahdollisimman tiiviisti ja ytimekkäästi. Tämän seurauksena laissa säädetty epäkohdan ilmeinen uhka on jäänyt pois useammasta kohdasta, minkä seurauksena omavalvontasuunnitelman ohjeesta ei esimerkiksi ilmene, että myös epäkohdan ilmeisestä uhasta voi ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä (omavalvontasuunnitelman kohta 6.2.2 SPro). Omavalvontasuunnitelman liitteessä epäkohdan uhka sen sijaan on asianmukaisesti mainittu epäkohdan yhteydessä.

- 2) Vastaavasti omavalvontasuunnitelmassa käsitellään vain ilmoitusvelvollisuutta työntekijöiden havaitsemista epäkohdista tai niiden uhista. Sosiaalihuoltolain mukaan ilmoitusvelvollisuus koskee myös sellaisia tilanteita, joissa työntekijä saa muutoin kuin oman havaintonsa perustella tietoonsa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan. Myöskään omavalvontasuunnitelman liitteessä ei ole mainintaa työntekijän tietoon tulleesta epäkohdasta tai sen ilmeisestä uhasta. Tieto mahdollisesta epäkohdasta tai sen ilmeisestä uhasta voi tulla työntekijän tietoon esimerkiksi sosiaalihuollon asumisyksikössä asuvan henkilön kertoman perusteella.
- 3) Omavalvontasuunnitelman sisällysluettelossa sosiaalihuoltolain mukainen työntekijän ilmoitusvelvollisuus mainitaan vain liitteen osalta. Omavalvontasuunnitelmassa ilmoitusvelvollisuutta koskeva osuus on otsikoitu nimellä "SPro". Etenkin uusien työntekijöiden osalta asian hahmottaminen pelkän käyttöjärjestelmän nimellä voi olla haastavaa.

Vastatoimien kieltäminen on mainittu sekä omavalvontasuunnitelmassa että -suunnitelman liitteessä. Sosiaalihuoltolaissa ei edellytetä vastatoimien kuvailua tai menettelyohjeiden laatimista mahdollisten kiellettyjen vastatoimien osalta. Pidän kuitenkin työntekijöiden näkökulmasta perusteltuna, että asiaa on myös tältä osin konkretisoitu esimerkein ja toimintaohjein. Katson tämänkaltaisen menettelyn osaltaan tukevan työntekijöiden ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista.

#### Uuden työntekijän perehdytys

Saadun selvityksen mukaan uusille työntekijöille nimetään perehdyttäjä, laaditaan perehdytysohjelma ja perehdytyksen toteutumista seurataan perehdytysohjelman kautta.

Ikääntyneiden henkilöiden huonon kohtelun ehkäisemiseksi pidän erittäin tärkeänä, että kaikki työntekijät tietävät lakisääteisen ilmoitusvelvollisuutensa ja tuntevat siihen liittyvät menettelytavat.

Sosiaalihuoltolaissa säädetty ilmoitusvelvollisuus näyttää olevan henkilökunnan tiedossa, sillä saadun selvityksen mukaan Kustaankartanon seniorikeskuksessa tehtiin vuonna 2018 viisi ja vuonna 2019 kahdeksan ilmoitusta havaituista epäkohdista.



Kiinnitän kuitenkin huomiota uuden työntekijän perehdytyslomakkeessa ”perehdytysohjelma työntekijöille” siihen, että kohdassa ”Hoitotyö ja yksikön toiminta” oli nimenomaisesti mainittu ”asukkaiden vaara- ja uhkatilanne ilmoitukset + lääkehoitopoikkeamat (Haipro)”. Vastaavasti kyseisessä lomakkeessa oli kohdassa ”Yhteistoimintamenettely” mainittu ”työsuojelupakki -> työväkivalta- ja uhkatilanneilmoitukset, vaarojen arviointi”. Lomakkeessa ei sen sijaan ollut nimenomaisesti mainittu epäkohtaa tai sen uhkaa ja siitä ilmoittamisesta, kuten ei myöskään lyhytaikaisen työntekijän perehdytysohjelmassa.

Näkemykseni mukaan olisi tärkeää, että sekä pitkäaikaisten että lyhytaikaisten työntekijöiden perehdytysohjelmissa olisi oma erillinen kohta liittyen epäkohdan tai sen uhan ilmoitusvelvollisuuteen ja suositan tällaisen kohdan lisäämistä perehdytysohjelmaan. Tämä osaltaan tukisi työnantajalle laissa säädettyä velvollisuutta tiedottaa henkilöstölleen ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan ja Kustaankartanon seniorikeskuksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kustaankartanon seniorikeskuksen tietoon.