



Heta-Liiton kommentteja selvitysmiehen raporttiin vammaispalvelujen vaihtoehtoisista säästöistä

Yleistä

Otamme kantaa tässä ennen kaikkea toimintakenttämme kannalta keskeisiin selvitysmiehen ehdotuksiin. Näin ollen jokaista yksittäistä selvitysmiehen ehdotusta ei ole tässä kommentoitu. Painotamme, että vammaiset henkilöt ovat yhteiskunnalliselta asemaltaan usein heikoimpien joukossa. On välttämätöntä, että hallitus ja sosiaali- ja terveysministeriö selvittävät, onko säästöille nykyisessä taloudellisessa tilanteessa perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämää perustetta, kun otetaan huomioon muut tehdyt sopeutustoimet.

Yleisenä huomiona toteamme, että osa selvitysmiehen henkilökohtaiseen apuun liittyvistä säästöehdotuksista vaikuttaa pohjaavan työnantajamallin laajaan käyttämiseen. Esimerkiksi hengityshalvauspotilaiden siirtymisestä henkilökohtaisen avun piiriin saatava säästö vaikuttaa lasketun sillä perusteella, että järjestämistapana olisi käytännössä kaikille työnantajamalli. Nykyinen tilanne, jossa työnantajuuteen käytännössä pakotetaan sosiaalihuollon asiakkaita, ei voi kuitenkaan enää jatkua. Sosiaalihuollon asiakkaan suostumus työnantajana toimimiseen on ihmisoikeusongelma. On tärkeää, että Valas-loppuraportin kirjaukset suostumuksesta ja sen peruuttamisoikeudesta säilyvät myös jatkovalmistelussa. Mahdollisia uusia ehdotuksia onkin peilattava aina myös siihen, että sosiaalihuollon asiakkaan aito oikeus valita muu järjestämistapa kuin työnantajamalli toteutuu.

Yleisenä huomiona toteamme myös, että jos vammaispalvelusäästöille on olemassa riittävät perusteet, Heta-Liitto ei vastusta invalidivähennyksen poistamista.

Raportoinnin keventäminen

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että kontrollin vähentäminen parantaa yksilön oikeuksien toteutumista. Vammaisen henkilön kohdalla ei aina ole kyse perinteisestä sosiaalihuollon tarpeesta. Kyse onkin ennen kaikkea yksilön oikeuksista ja niiden toteutumisen varmistamisesta. Nykyinen järjestelmä perustuu kuitenkin edelleen usein palvelujen yhteydessä toteutettavaan yksilön ja tämän elämänpiiriin kohdistuvaan laajamittaiseenkin kontrolliin. Tarvetta muutoksella näin ollen on. Nähdäksemme vammaisten henkilöiden oikeuksista annetun yleissopimuksen tavoitteet toteutuvatkin paremmin, jos tietyt selvitysmiehen ehdotukset säästöistä riippumatta hyväksytään. Tällaisia kontrollin vähentämiseen liittyviä ehdotuksia ovat lääkärintodistusten vähentämiseen sekä asumispalveluyksiköiden raportoinnin keventämiseen liittyvät ehdotukset. Myöskin päätösten pysyvyys osaltaan toteuttaa näitä tavoitteita.

Muutos tulee kuitenkin valmistella hyvin, sillä esimerkiksi raportointivelvollisuuden keventämisellä on merkittäviä heijastevaikutuksia myös vammaisten henkilöiden oikeusturvaan. Nykytilanteessakin ongelmana on usein, että riittäviä kirjauksia ei ole tehty ja tästä johtuen vammaisen henkilö ei esimerkiksi pysty saamaan oikeusturvaa, kun häntä kohtaan on kohdistettu rajoitetoimenpiteitä.

Yksityisoikeudellinen sopimus ja suostumus

Erityisen tärkeää on, että kaikissa sellaisissa palveluissa, joiden taustalla tulee olemaan asiakkaan tekemä yksityisoikeudellinen sopimus, on laissa säädettävä asiakkaan suostumus edellytykseksi kyseisen järjestämistavan valinnalle. Jos suostumusta ei ole, tulee palvelu järjestää muulla tavalla. Ei ole riittävää, että hallituksen esityksessä tuodaan esiin suostumusedellytys. Henkilökohtaisen avun työnantajamalli on tästä hyvä käytännön esimerkki.

Perustuslaki edellyttää, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan säädetään lailla. Oikeus päättää, solmiiko henkilö yksityisoikeudellisen sopimuksen vai ei, kuuluu itsemääräämisoikeuden alaan. Sosiaalipalvelun asiakkaan pakottaminen yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen on myös yhdenvertaisuuskysymys. Siihen liittyy myös useita sosiaalisten perusoikeuksien toteutumiseen kiinnittyviä ulottuvuuksia. Onkin selvää, että suostumus yksityisoikeudellisen sopimussuhteen solmimiseen on edellytys, josta perustuslain nojalla on säädettävä lain tasolla. Selvitysmiehen raportin säästöhdoituksissa yksityisoikeudellinen sopimussuhde liittyy leasing-auton käyttämiseen sekä todennäköisesti henkilökohtaisen avun ”kukkaromalliin”.

Henkilökohtaiseen apuun liittyvät ehdotukset

Henkilökohtaisen avun kukkaro

Selvitysmiehen raportissa ei ole tarkemmin eritelty, miten kolmen edeltävän vuoden keskimääräinen kustannus lasketaan. Raporttiin otetun ehdotuksen mukaan sosiaalihuollon asiakkaalle myönnettäisiin 95 % kolmen edeltävän vuoden keskimääräisestä kustannuksesta. Jos itse palvelusta ei haluta leikata, tulisi siis kokonaissummassa, josta 95 % lasketaan, huomioida lähtökohtaisesti myös hallinnollisen työn määrä, kuten viranhaltijan työaika ja palkkakustannukset. Hallinnollisen työpanoksen laskeminen ei kuitenkaan vaikuta yksiselitteiseltä ja saattaa toisaalta lisätä hallinnollisia kustannuksia.

Selvitysmiehen raportissa ei ole myöskään käsitelty, miten palvelunkäyttäjien yhdenvertaisuus turvataan. Jos henkilökohtainen apu on järjestetty aikaisemmin ostopalveluna tai palvelusetelillä, eivät kustannukset todennäköisesti ole yhteismitallisia työnantajamallista aiheutuvien kustannusten kanssa. Epäselväksi jääkin, ovatko ”kukkaromallissa” aidosti eri järjestämistavat asiakkaan valittavissa. Eri maissa tehtyjen havaintojen perusteella henkilökohtainen budjetointi johtaa joka tapauksessa usein siihen, että palvelu järjestetään siten, että palvelun saaja toimii itse työnantajana. Usein työntekijöinä puolestaan tällöin toimivat perheenjäsenet tai läheiset.

Olemme tuoneet sosiaali- ja terveysministeriön tietoon työnantajamalliin liittyviä ongelmia. Yksi keskeinen ratkaistava kysymys on työnantajan vahingonkorvausvastuu ja tästä aiheutuvien kulujen korvaaminen. Tällä hetkellä kunnallisilla viranhaltijoilla ei ole riittävästi tietoa tai halua informoida asiakasta työnantajamalliin liittyvistä käytännön riskeistä. Henkilökohtaisen budjetoinnin kaltaisissa palveluissa tulee varmistaa, että asiakas tosiasiallisesti ymmärtää, mitkä vaihtoehdot hänellä on palvelun järjestämiseen budjetin nojalla ja millaisia velvoitteita eri järjestämistavat tuovat mukanaan. Budjetoinnin merkitys myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tuleekin joka tapauksessa tarkoin selvittää, jos järjestämistapaa harkintaan.

Edellä todetusti, jos tämän tyyppisistä palveluista säädetään, on lakiin kirjattava asiakkaan suostumus edellytykseksi henkilökohtaisen budjetoinnin valintaan. Työnantajamallin ja palvelusetelin tavoin myös henkilökohtainen budjetointi on asiakkaalle vaativa järjestämistapa ja sen toteuttamiseen todennäköisesti liittyy lähes poikkeuksetta yksityisoikeudellisen sopimussuhteen solmiminen.

Jos henkilökohtaisella budjetilla palvelu järjestetään siten, että asiakas toimii itse työnantajana, tulee arvioitavaksi myös se, että asiakkaan oikeus halutessaan saada palkkahallinto järjestettyä turvataan. Asialla on lähtökohtaisesti liityntä muun muassa perustuslaissa säädettyyn riittävään sosiaalipalveluun.

Kuljetuspalveluihin liittyvä asiointiapu

Jos osa henkilökohtaisesta avusta tulisi järjestettyä osana kuljetuspalveluita, on arvioitava, selvitettävä ja varmistettava että muun muassa vammaisten henkilöiden oikeuksista annetun yleissopimuksen velvoitteet toteutuvat. Asioinneilla, kuten kaupassa tehtävillä ostoksilla, saattaa olla liityntä esimerkiksi yksityisyyden suojan toteutumiseen. Mahdollista on, että asioinnin yhteydessä sosiaalihuollon asiakas tarvitsisi apua myös

esimerkiksi WC-käynnissä. Tällöin on tärkeää huomioida, että asiakkaan mahdollisuus mahdollisimman pitkälle valita itse oma henkilökohtainen avustajansa, toteuttaa muun muassa yksityiselämän suojaan liittyviä tavoitteita paremmin.

Työnantajamallin osalta on huomioitava, että jos asiointi tapahtuu avustajan työpäivän aikana, on työntekijällä oikeus palkkaansa myös siltä ajalta, jolloin hän on ollut työnantajan käytettävissä voimatta tehdä työtä työnantajasta johtuvasta syystä. Avustajan palkkakustannuksissa ei siis voida säästää siten, että työpäivän aikana hänet vapautetaan työntekovelvoitteesta siksi aikaa, kun työnantaja käy asioinneilla. Kuljetuspalveluihin liittyvä asiointiapu saattaakin nähdäksemme johtaa käytäntöihin, joissa esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan kaupassa käyntejä pyritään rajaamaan ajankohtaan, joka sijoittuu joko ennen tai jälkeen avustajan työvuoron, jolloin työntekijän palkkakustannuksista voidaan tällä tavalla säästää. On selvää, että tällaiset rajaukset eivät kuitenkaan toteuta esimerkiksi vammaisoikeussopimuksen tavoitteita.

On mahdollista, että joissakin tilanteissa ratkaisu kuitenkin olisi toimiva ja voisi lisätäkin vammaisen henkilön toimintavapautta. Kuten selvitysmiehen raportissa on todettu, järjestely olisi ajateltavissa lähinnä haja-asutusalueilla tilanteisiin, jossa sosiaalihuollon asiakkaan avun tarve on vähäisempää ja avustajaa on muutoin vaikea tämän kaltaisiin tilanteisiin löytää.

Maakunnalliset henkilökohtaisen avun keskuks

Näkemyksemme mukaan henkilökohtaisen avun työnantajamalliin liittyvän neuvonnan, ohjauksen ja auttamisen keskittäminen on kannatettavaa. Neuvonnan ja palkanlaskennan valtakunnallinen keskittäminen olisi tehokkain vaihtoehto ja keskittämisen myötä myös asiakkaiden oikeusturva paranisi. Käytännössä palkanlaskentaa ja työnantajuuteen liittyvää ohjeistusta ja neuvontaa on vaikea erottaa toisistaan, joten olisi hyvä, että sama taho lähtökohtaisesti huolehtisi molemmista. Uskomme, että tämä myös pienentäisi kustannuksia. On kuitenkin huomattava, että työnantajalla tulee olla oikeus halutessaan saada palkkahallinto myös esimerkiksi yksityisen tilitoimiston kautta sopimusperusteisesti järjestetyksi ja tästä aiheutuvat kohtuulliset kustannukset korvatuiksi. Koska vastuuta palkanmaksusta ei voida ulkoistaa, ei työnantajaa voida pakottaa ottamaan esimerkiksi kunnan tai maakunnan järjestämää palkkahallintoa.

Jos palkanlaskenta tai työnantajamalliin liittyvä neuvonta aiotaan sosiaalihuoltona järjestää yksityisen toiminnan kautta, on tilannetta arvioitava perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten valossa. Kyse on lähtökohdiltaan julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Tällöin korostuu esimerkiksi yksityisen toimijan riittävä asiantuntemus. Työnantajamallin osalta sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturva edellyttää, että tehtävästä vastaavassa henkilöstössä on myös lakimiehiä. Sinällään selvitysmiehen ehdotus siitä, että mukana olisi myös vertaistukitoimintaa, on lähtökohdiltaan kannatettavaa.

Selvitysmiehen raportissa ehdotettu maakunnallisten kuljetuspalvelukeskusten perustaminen vaatii myöskin selvittelyä perustuslain 124 §:n valossa, jos toiminta on tarkoitus yksityistää. Tässä yhteydessä emme kuitenkaan ota muutoin tarkemmin kantaa kuljetuspalvelukeskuksiin liittyviin kysymyksiin.

Erityisen hyvä on, että selvitysmies on huomionnut raportissaan sen, että tarvittaessa asiakkaan tulisi saada apua erinäisten työnantajuuteen liittyvien kirjallisten tehtävien hoitamiseen. Jos työsuhteeseen liittyvän asiakirjan tekninen kirjoittaminen on vammasta johtuen vaikeaa, edellyttävät jo yhdenvertaisuuslaissa säädetty kohtuulliset mukautukset, että sosiaalipalvelu muokkautuu tällaisiin tilanteisiin. Koska kyseessä kuitenkin on sosiaalipalvelu, on kyse nähdäksemme myös laajemmin yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Avun saaminen tämän tyyppisiin tilanteisiin edellyttää, että valtakunnallisesti tai maakunnallisesti keskitetty avustajakeskustoiminta jalkautuu tarvittaessa myös paikalliselle tasolle.

Neuvontaan liittyviä säästöjä voitaisiin saavuttaa myös, jos neuvonta rajattaisiin vain sosiaalihuollon asiakasta koskevaksi. Tiedämme, että alalla on tällä hetkellä eräänlainen konsensus siitä, että esimerkiksi

avustajakeskusten tulisi huolehtia myös työntekijöiden neuvonnasta. Näemme tilanteen kuitenkin ongelmallisena. Kyseessä olisi paitsi säästökohde, joka ei kohdistuisi vammaisten henkilöiden palveluihin, myös parannus sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumiseen, jos työntekijöiden neuvonta rajattaisiin selkeästi sosiaalihuollon järjestäjän vastuiden ulkopuolelle. On selvää, että työnantajan ja työntekijän työsuhteeseen sisältyy intressiristiriitoja. Käytännössä sosiaalihuollon järjestäjän tai ohjaus- ja auttamisvelvoitetta toteuttavan tahon onkin usein mahdollista toteuttaa lainsäädäntöön kirjattua asiakkaan etua esimerkiksi työsopimuksen päättämiseen liittyvässä tilanteessa, jos samalla ohjeistetaan myös työntekijää. Myöskään salassapitovelvoitteen kannalta tilanne ei ole ongelmaton.

Työsuojelulla on laaja valtakunnallinen neuvontapalvelu. Huomioiden korkea työntekijöiden järjestäytymisen aste Suomessa, on myös ammattijärjestöjen kautta työntekijöillä mahdollisuus saada monipuolista ja kattavaa neuvontaa. Tällä hetkellä myös esimerkiksi HetaHelp-palvelu on kaikille avoin. Näin ollen nähdäksemme ei ole yleistä yhteiskunnallista tarvetta järjestää sosiaalihuollon järjestäjän taholta erillistä neuvontaa henkilökohtaisille avustajille. Henkilökohtaisten avustajien neuvonta saattaa lisäksi ylläpitää sitä, että henkilökohtainen apu järjestetään työnantajamallilla henkilöille, joille kyseinen malli ei sovellu.

Sijaistyönantajuus valtakirjalla tai rajatulla edunvalvonnalla

Edunvalvonnan tai valtakirjan kautta ei voida ulkoistaa itse työnantajuutta ja siihen liittyviä vastuita. Työsopimuslain mukaan: *Työsopimuksen osapuolet eivät saa siirtää työsopimuksesta johtuvia oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan kolmannelle ilman toisen sopijapuolen suostumusta, ellei jäljempänä säädetystä muuta johdu.* Kyseinen säännös ei toki kiellä esimerkiksi palkanlaskennan ulkoistamista. Vastuuta palkanmaksusta ja esimerkiksi sen oikea-aikaisuudesta ei sen sijaan voida ilman työntekijän suostumusta siirtää ulkopuoliselle.

Osittain avoin kysymys on myös, missä määrin ulkopuoliselle henkilöllä voi henkilökohtaisen avustajan työsuhteessa olla työnjohtovaltaa. Työsopimuslaissa on työnantajan sijaisesta säädetty seuraavaa: *Työnantaja voi asettaa toisen henkilön edustajanaan johtamaan ja valvomaan työtä. Jos sijainen tehtävänsä suorittaessaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttaa työntekijälle vahinkoa, työnantaja vastaa syntyneen vahingon korvaamisesta.* Lain esitöiden perusteella sijaisen tulee kuulua työnantajan organisaatioon. Työsopimuslakia säädettyäessä on siis lähdetty ensisijaisesti siitä, että sijaisen asettaminen tapahtuu yritysgaaneiden sisällä. Avoin kysymys onkin, missä määrin sijaisen asettaminen ilman työntekijän nimenomaista suostumusta on mahdollista, kun työnantaja on luonnollinen henkilö tai kun työnjohtovaltaa siirretään yritysorganisaation ulkopuolelle. Ongelmatonta ei myöskään ole, jos vammaislainsäädäntö suoraan tai epäsuorasti kannustaa työntekijän suostumuksella tapahtuvaan työnantajalle kuuluvien velvoitteiden siirtoon.

Olemmekin jo aikaisemmin ilmaisseet, että työoikeudellisen työnjohtovallan siirtämiseen henkilökohtaisessa avussa ei näkemyksemme mukaan tule ryhtyä. Muissa järjestämistavoissa kuin työnantajamallissa on vahvistettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja oikeutta avustamisen johtamiseen ilman, että kyse on työoikeudellisesta työnjohto- ja valvontavastuusta.

Hallinnon keventämiseen liittyvät ehdotukset

Palvelusuunnitelma ja -päättös samanaikaisesti

Jos tällaisesta mahdollisuudesta säädetään laissa, tulee oikeusturvan edellyttämällä tavalla tarkkaan eritellä, mikä on päätösosio, johon asiakas voi halutessaan hakea muutosta. Huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, että tällä hetkellä sosiaalihuollon asiakaslaissa säädetty selvitysvelvollisuus ei kentältä tulevan tiedon perusteella toteudu riittävästi. Yksimielisyys palvelun järjestämisestä saattaakin syntyä sen johdosta, että asiakas ei ole saanut riittäviä tietoja eri vaihtoehtoista ja oikeuksistaan. On mahdollista, että palvelusuunnitelman ja -päättöksen yhdistäminen kuitenkin myös helpottaisi asiakkaan elämää, jos asiakas on jo aiemmin ollut palvelujen piirissä ja tietää jo näin oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Oikeussuojaan liittyvät ehdotukset

Oikaisuvaatimusvaiheen poistaminen

Selvitysmies on raportissaan ehdottanut, että oikaisuvaatimusvaiheesta tehdään vammaispalvelulain mukaisissa asioissa vapaaehtoinen. Heta-Liiton näkemyksen mukaan oikaisuvaatimusvaihe voidaan tarvittaessa poistaa kokonaankin. Selvitysmiehen esitys on joka tapauksessa kannatettava. Vaikka tiedossamme ei ole virallisia tilastoja siitä, kuinka moni viranhaltijoiden tekemistä hallintopäätöksistä muuttuu lautakunnissa, vaikuttaa kentältä tulevan tiedon pohjalta määrä olevan pienehkö. Näin ollen oikaisuvaatimusvaiheen tosiasiallinen merkitys muutoksenhakuasteena ei toteudu. Sen sijaan se pikemminkin lisää oikeusturvaongelmia, kun asian kokonaiskäsittelyaika pitkittyy. Oikeusapulain mukainen oikeusapu toteutuu tehokkaasti usein vasta tuomioistuinvaiheessa, kun hakijalla on oikeus ottaa yksityinen lakimies oikeusaputoimiston sijaan, joten sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturva jää myöskin tästä näkökulmasta nykyisessä järjestelmässä heikoksi.

Kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä on käsityksemme mukaan myös kansainvälisten sopimusvelvoitteiden valossa riittävä. Oikaisuvaatimusvaihe ei myöskään ole täysin riippumaton, koska asian ratkaissut viranhaltija usein toimii lautakunnassa esittelijänä, kuten selvitysmieskin on todennut. Oleellista on, että oikeus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen säilyy.

Hyvitys ilmeisen väärästä päätöksestä

Selvitysmies on ehdottanut, että ilmeisen virheellisistä päätöksistä säädettäisiin hyvitys. Ehdotus parantaisi sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvaa, ja tehokkuuden lisääntymisen myötä todennäköisesti pitkällä aikavälillä myös toisi säästöjä oikeusprosessien vähentyessä. Se olisi myös sopusoinnussa kansainvälisen ihmisoikeusloukkausten hyvittämiseen liittyvän kehityksen kanssa. Tällä hetkellä Suomen vahingonkorvauslainsäädäntö julkisen vallan vahingonkorvausvastuun osalta on aukollinen, eikä välttämättä toteuta kansainvälisen oikeuden asettamia velvoitteita. Vammaispalvelulain mukaisissa palveluissa on kyse vammaisen henkilön perustavaa laatua olevien oikeuksien täyttymisestä. Viranhaltijan tulee virkavastuullaan tuntea lain sisältö ja sitä koskeva oleellinen oikeuskäytäntö. Perustavaa laatua olevien oikeuksien loukkaamisesta tulisi olla oikeus nykyistä selvemmin korvaukseen.

Ehdotukset jatkotyöksi

Päätösten toimeenpanokiello ennen lainvoimaisuutta

Tällä hetkellä todellinen ongelma kentällä on, että hallintolain mukainen lähtökohta siitä, että vailla lainvoimaa olevaa päätöstä ei panna täytäntöön, ei toteudu. Uuden sosiaalihuoltolain vailla lainvoimaa olevien päätösten täytäntöönpanoedellytyksiä koskeva säännös on sisällöltään käytännössä sama kuin vanhassa sosiaalihuoltolaissa. Valitettavaa on, että uuden sosiaalihuoltolain esitöissäkään ei ole otettu selkeällä tavalla kantaa säännöksen merkitykseen, vaan vanhat epäselvät perustelut on käytännössä toistettu. Nähdäksemme on kuitenkin selvää, että nykyisenkin lainsäädännön valossa esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilökohtaisen avun tuntimäärää on vähennetty, ei päätöstä pääsääntöisesti voida vailla lainvoimaa täytäntöönpanna. Käytännössä sosiaalihuollon asiakkaan oikeudet eivät kuitenkaan tällaisessa tilanteessa toteudu. Asia vaatiikin toimenpiteitä myös valvovien viranomaisten taholta.

Selvitysmiehen loppuraportissa ehdottama säännös on lähtökohtaisesti kannatettava. Näin ehdottomaan muotoon kirjattuun säännökseen sisältyy kuitenkin myös ongelmia. Asiakkaan oikeusturva saattaa edellyttää välitöntä toimeenpano esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa työnantajamalli on osoittautunut ilmeisen sopimattomaksi järjestämistavaksi. Tällaisessa tilanteessa on mahdollista, että myös työntekijän suojeluun liittyvät perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet välillisesti vaikuttavat tilanteen arviointiin.