



16.9.20

Heta – henkilökohtaisten avustajien työnantajien liitto ry
Lemminkäisenkatu 14–18 C
PL 74
20520 Turku

LAUSUNTO

1. Viite: Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston sote-uudistusta koskevaksi hallituksen esitykseksi

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

2. Lausunto

Yleistä uudistuksesta

Heta – henkilökohtaisten avustajien työnantajien liitto ry edustaa henkilökohtaista apua käyttäviä vaikeavammaisia henkilöitä, jotka pääsääntöisesti toimivat itse oman avustajansa työnantajina. Tässä lausunnossa esitettyä sote-uudistusta arvioidaan henkilökohtaisen avun työnantajamallin toimivuuden kannalta.

Heta-liitto katsoo, että henkilökohtaisen avun kaltaista erityispalvelua hyödyttää palvelujen siirto kunnista suurempiin kokonaisuuksiin, jolloin voidaan nykyistä paremmin turvata asiantuntemus palvelua järjestettäessä. Nyt ehdotettu uudistus on monilta osin viime hallituskauden esitystä selkeämpi ja siinä on paremmin huomioitu sote-maakunnan viimesijainen vastuu palveluista.

Yleisenä kommenttina Heta-liitto kuitenkin haluaa kiinnittää huomiota siihen, että nyt esitetty uudistus yksistään ei tuo parannusta henkilökohtaisen avun käyttäjän

konkreettiseen asemaan. Jatkossakin henkilökohtaisen avun käyttäjä joutuu käsittelemään asioita usean eri tahon kanssa. Jatkovalmistelussa on tarve kehittää muuta lainsäädäntöä sekä käytäntöjä siten, että palvelujen käyttäjän asema vahvistuu ja ”pallottelu” eri toimijoiden välillä vähenee.

Henkilökohtaisen avun kannalta keskeinen kehittämistarve lakiluonnoksissa koskee palveluiden jatkuvuuden turvaamista silloin, kun järjestämisvastuu siirtyisi sote-maakuntiin. Palveluiden jatkuvuuden turvaaminen on laaja oma kokonaisuutensa, jota tulisi vielä valmistella myös säädösten tasolla.

Henkilökohtaista apua koskeva päätöksenteko sote-maakunnassa

Lakiehdotus mahdollistaa sen, että henkilökohtaista apua koskeva päätöksenteko tapahtuu joko sote-maakunnassa tai esimerkiksi suuremmalla alueella. Ehdotettu lainsäädäntö mahdollistaa useita eri vaihtoehtoja siihen, mille taholle henkilökohtaista apua koskeva päätöksenteko sijoittuisi. Lakiluonnoksen mukaan palveluiden koonti suurempiin kokonaisuuksiin olisi pakollista tietyin edellytyksin, mm. tehtävän harvinaisuuden perusteella. Luonnoksen mukaan suurempiin kokonaisuuksiin koottavista palveluista säädettäisiin erikseen sosiaalihuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa. Perusteet tässä ovat niin yleispiirteisiä, että on hyvin vaikea sanoa, onko esimerkiksi vammaispalveluissa sellaisia osa-alueita, jotka tämän pohjalta olisi tarkoitus koota suurempiin kokonaisuuksiin. Heta-liitto katsoo, että jo tässä vaiheessa uudistusta tulisi olla alustavaa arviota siitä, missä määrin pakollinen koonti suuremmille alueille koskisi esimerkiksi vammaisten palveluja.

Palvelutarpeen arvioinnista, päätöksenteosta ja myös päätöksen toimeenpanosta vastaavalla taholla tulee olla riittävä osaaminen tehtävän hoitoon. Henkilökohtaisessa avussa painottuisi sote-maakuntatason tai sitä suuremman tason vastuu palvelun järjestämisestä ja toteuttamisesta. Uudenmaan erillisratkaisu ei välttämättä kaikilta osin turvaa sitä, että henkilökohtaiseen avun kaltainen palvelu voidaan toteuttaa riittävän ammattitaitoisesti.

Lakiesityksessä hyvä ratkaisu on, että julkisen vallan käyttö on esimerkiksi henkilökohtaisessa avussa sote-maakunnan vastuulla. Lakiesityksen mukaan myös palvelutarpeen arviointi on julkisen vallan käyttöä. Heta-liitto haluaa huomioida, että samaan tulisi lukea muutkin arvioinnit, joissa arvioidaan yksilön tarvetta saada tiettyä palvelua. Tällä hetkellä arviointi saatetaan toteuttaa yrityksen toimintana ”palvelukartoituksen” nimellä, ja virassa toimiva henkilö laatii tämän perusteella palvelutarpeen arvioksi nimetyn asiakirjan.

Esityksen mukaan yksilöä koskevissa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa muutoksenhaun käsittelisi muu kuin päätöksen tehnyt viranhaltija (sote-maakuntalaki 94 § ja 137 §). Lautakunta- tai jaostokäsittelyä ei siis näillä tiedoin olisi. Heta-liitto pitää positiivisena sitä, että sama henkilö ei olisi mukana sekä päätöksentekijänä ja sitten esittelemässä asiaa muutoksenhaun jälkeen. Lisäksi tässä on myös mahdollisuus siihen, että käsittely nopeutuu.

Helsingin kaupunki toimisi palvelujen järjestäjänä ja Helsingin kaupunkiin sovellettaisiin osaa sote-kokonaisuuden laeista. Tässä luettelossa (17§) ei kuitenkaan mainita muutoksenhakua koskevaa sote-maakuntalain pykälää. Näyttäisi siis, että Helsingissä noudatetaan jatkossa nykyisiä muutoksenhakusääntöksiä, eli muutoksenhakuprosessi olisi Helsingissä erilainen kuin muualla. Ei ole toivottavaa, että Helsingissä muutoksenhaku perustuisi edelleen lautakuntakäsittelyyn.

Päätösten täytäntöönpano ja asiakastietojen luovuttaminen

Lakiehdotuksesta ei ilmene, mikä on päätösten täytäntöönpanoa koskevan pykälän (146 §) suhde sosiaalihuoltolain vastaavaan sääntökseen. Sosiaalihuoltolain täytäntöönpanoa koskevat säännökset ovat käytännössä epäselviä ja niiden soveltaminen on hyvin vaihtelevaa. Tämä liittyy esimerkiksi siihen, voiko kunta heti päätöksen tehtyään vähentää henkilökohtaisen avun tuntimäärää, vai pitääkö odottaa, että muutoksenhaku ja mahdolliset valitukset on käsitelty.

Asiakastietojen luovuttaminen palveluntuottajalle olisi sote-järjestämislain mukaan mahdollista, jos kyse on välttämättömistä tiedoista palvelujen tuottamiseksi (56 § 3 mom.). Nykyisen sosiaalihuollon asiakaslain sääntely (17 §) on tältä osin yksityiskohtaisempaa ja turvaa paremmin asiakkaan asemaa. Selkeintä olisi poistaa sote-järjestämislaista kyseinen momentti ja säännellä asiaa asiakkaan asemaa koskevassa lainsäädännössä. Mahdollista on se, että terveydenhuollossa ja sosiaalipalveluissa on erilaiset sääntelytarpeet tietojen luovuttamisessa.

Palvelujen jatkuvuus siirtymävaiheessa ja tietojen siirtyminen kunnista

Sote-palveluiden järjestämisvastuu siirtyisi sote-maakunnille 2023 alkaen. Voimaansäätölaista ei ilmene, miten palveluiden jatkuvuus turvataan siirtymävaiheessa. Lakiin voisi sisältyä esimerkiksi säännös siitä, että asiakkaiden toistaiseksi voimassa olevat palvelupäätökset jatkuvat sellaisenaan. Lisäksi määräaikaiset päätökset voisivat olla pääsääntöisesti voimassa jonkin tietyn siirtymäajan yli.

Lakiluonnoksen mukaan kuntien ei tule luovuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietoja (voimaansäätölaki 12 §). Tämä voi pahimmillaan aiheuttaa vakaviakin palvelukatkoja, jos asiakkaan tulee itse vastata tietojen siirtymisestä. On tarpeen säätää siitä, miten tieto asiakkaan palveluntarpeesta saadaan sote-maakuntaan siten, että vain tarpeelliset tiedot siirtyvät. Henkilökohtaisen avun työntekijämallissa tarve on esimerkiksi sille, että avustajien työsuhteita koskevat tiedot siirtyvät siten, että palkanmaksu tapahtuu oikein järjestämisvastuun siirryttyä sote-maakuntiin.

Henkilökohtaisen avun julkisten hallintotehtävien hoitaminen

Henkilökohtaisen avun työnantajamallissa julkisia hallintotehtäviä ovat mm. työnantajin ohjaus ja auttaminen vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin nojalla sekä päätösten toimeenpano korvaamalla avustajan palkkauksesta aiheutuvia kuluja. Henkilökohtaisen avun toimeenpanoon liittyy tilanteita, joissa lähestytään julkisen vallan käyttöä. Kyse on esimerkiksi sen arvioinnista, mitä kuluja henkilökohtaisen avun päätöksen nojalla korvataan, eli minkälaiseen korvaukseen asiakas on oikeutettu.

Lähtökohta nyt esitetyssä sääntelyssä on, että sosiaali- ja terveydenhuollon julkisia hallintotehtäviä voidaan siirtää yksityisten tahojen hoidettaviksi. Tiettyjä toimintoja ei saa hankkia ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Hankkia ei voi palveluita, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi sote-maakunnan on vastattava palvelutarpeen arvioinnista itse. Hyvä ratkaisu uudistuksessa on ostopalvelusopimusten nykyistä tarkempi sääntely.

Henkilökohtaisen avun työnantajamallissa päätöksen toimeenpano, eli korvausten maksu ja työnantajana toimivien ohjaus ja auttaminen ovat sisällöltään poikkeuksellisia sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä. Asiakkaaseen kohdistuu aina oikeudellinen riski suhteessa työntekijään esimerkiksi siitä, että palkat maksetaan oikein. Alalla on tarve varmistaa palkanmaksua ja neuvontaa hoitavien tahojen osaaminen, riittävät resurssit ja vastuu mahdollisten virheiden korjaamisesta.

Heta-liitto katsoo, että lakiluonnokseen olisi tarve lisätä säännös siitä, että siirrettäessä sote-palveluihin liittyviä julkisia hallintotehtäviä yksityisten tahojen hoidettaviksi, on noudatettava erityislain säännöksiä. Näin ollen esimerkiksi vammaispalvelulaissa voisi tulevaisuudessa olla yksityiskohtaisempaa sääntelyä sille, millä edellytyksillä henkilökohtaisen avun ohjaus ja neuvonta tai korvausten maksu voidaan antaa yksityisen tahon tehtäväksi. Mahdollista on, että muissakin palveluissa ja tehtävissä havaitaan myöhemmin tarve yksityiskohtaisemmalle sääntelylle.

Muita huomioita

Ehdotetun sääntelyn valossa ei ole selvää, olisiko henkilökohtaisen avun palkanmaksu sellainen tehtävä, joka olisi yhtiöitettävä. Alalla on esitetty erilaisia arvioita henkilökohtaisen avun palkkahallinnon oikeudellisesta asemasta, mikäli kunta on ottanut palkkojen maksun hoitaakseen. On siis tulkinnanvaraista, olisiko kyse yhtiöittämisveloitteen alaisesta toiminnasta. On tarpeen varmistaa, että pakollinen yhtiöittäminen ei koske henkilökohtaisen avun sisältöä mukaan lukien palkkahallinto. Palkkahallinnon siirtäminen erillisen yhtiön hoidettavaksi voi ainakin vaikeuttaa asiointia ja tiedonkulkua palvelua toteutettaessa sekä voisi rajoittaa sote-maakunnan mahdollisuuksia asianmukaisen palvelun järjestämiseen.

Heta-liitto katsoo, että vammaisneuvoston edustajalla tulee olla puhe- ja läsnäolo-oikeus sote-maakunnan toimielimissä. Tämä vahvistaisi vammaisten henkilöiden osallisuutta ja mahdollisuutta tulla kuulluksi siellä, missä asioista päätetään.

Vammaisneuvostojen jäsenten tulee edustaa vammaisia henkilöitä tai vammaisjärjestöjä.

Porvoossa 16.9.2020

Puheenjohtaja Maija Aatelo

Heta – henkilökohtaisten avustajien työnantajien liitto ry

Asiantuntija: Elisa Weckman Lakimies, VTM

Heta – henkilökohtaisten avustajien työnantajien liitto ry