



9.11.16

Heta - Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry
Tykistökatu 6 B
20520 Turku

LAUSUNTO

1. Viite

LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA EDUSKUNNALLE
MAAKUNTAUUDISTUKSEKSI JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON
JÄRJESTÄMISUUDISTUKSEKSI SEKÄ NIIHIN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

2. Lausunto

Yleistä

Vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun järjestämisvastuu on tällä hetkellä kunnalla. Henkilökohtaista apua voidaan vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1-kohdan mukaan järjestää korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut. Tähän niin kutsuttuun henkilökohtaisen avun työnantajamalliin liittyy poikkeuksellisia piirteitä, joita ei ole muissa sosiaali- ja terveyspalveluissa. Näitä piirteitä ei voida ohittaa myöskään yleisempiä palvelurakenteita luotaessa. Työnantajamalli on sosiaali- ja terveysministeriön lakiluonnosten valossa tarkoitus säilyttää myös vammaislakien

yhdistämisen yhteydessä. Henkilökohtaisen avun työnantajamalli tulee jatkossakin säilyttää yhtenä palveluvaihtoehtona. Lakitasolla tulee kuitenkin säätää siitä, että työnantajamallin käyttö edellyttää asiakkaan suostumusta. Sama koskee myös muita tilanteita, joissa palvelun käyttäminen edellyttää, että asiakas solmii yksityisoikeudellisia sopimussuhteita. Hallituksen valmistelevat valinnanvapauslinjaukset, ennen kaikkea henkilökohtainen budjetointi, saattavat lisätä tilanteita, joissa henkilö toimii oman henkilökohtaisen avustajansa tai hoitajansa työnantajana.

Vammaispalvelujen tuottaminen sisältää useita julkisia hallintotehtäviä sekä julkisen vallan käyttöä. Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaan vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Työnantaja-asemaan liittyvät vastuut edellyttävät, että sosiaalihuollon henkilöstö antaa asiakkaalle tiedon hänen oikeudellisesta asemastaan. Työnantajien ohjaus- ja auttaminen sekä sosiaalihuollon neuvonta ovat Heta-Liiton käsityksen mukaan julkisia hallintotehtäviä, joiden siirtäminen viranomaistoiminnan ulkopuolelle vaatii PL 124 § edellyttämällä tavalla perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamista sekä siirron tarkoituksenmukaisuutta. Tällä hetkellä tehtäviä on siirretty yksityisille ilman lain valtuutusta, ja oikeusturvaongelmat ovat todellisia. Työnantajamallin tukipalveluiden laatua on parannettava ja käytäntöjä yhdenmukaistettava. Yksi vaihtoehto henkilökohtaisten avustajien työnantajien neuvonnan ja ohjauksen toteuttamiseksi olisi esimerkiksi valtakunnallinen palvelukeskus, jossa on oikeudellista osaamista. Työnantajana toimivan vammaisen tulee saada valita käyttämänsä henkilökohtaisten avustajien palkanlaskenta ja saada tästä aiheutuvat kulut korvatuiksi riippumatta siitä, onko apu tulevaisuudessa järjestetty jollakin uudella valinnanvapauslainsäädännön mukaisella tavalla.

Vuonna 2016 Suomi ratifioi YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan. Vammaissopimuksen 19 artiklassa on vahvistettu vammaisen oikeus yhdenvertaisesti muiden kanssa valita asuinpaikkansa ja saamaan erilaisia tukipalveluja, joita tarvitaan tukemaan elämistä ja osallisuutta yhteisössä ja estämään eristämistä tai erottelua yhteisöstä. Vammaissopimuksessa mainitaan henkilökohtainen apu erikseen tällaisena palveluna. Lisäksi vammaisyleissopimus edellyttää, että koko väestölle tarkoitetut yhteisön palvelut ja järjestelyt ovat vammaisten henkilöiden saatavissa yhdenvertaisesti muiden kanssa ja vastaavat heidän tarpeitaan. Vammaissopimuksessa on myös muita artikloja, jotka tulee huomioida maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa ja toteutuksessa.

Tässä lausunnossa Heta - Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry (Heta-Liitto) arvioi valmisteltua uudistusta henkilökohtaisen avun käyttäjien kannalta. Heta-Liitto on nähnyt sote-uudistuksen sinänsä tarpeelliseksi. Henkilökohtaisen avun kaltaisissa erityispalveluissa palvelun asianmukainen tuottaminen edellyttäisi osaamisen keskittämistä. Nykyinen kunnallinen järjestämistapa ei ole toimiva henkilökohtaisen avun kaltaisessa erityispalvelussa. Yleisellä tasolla Heta-Liitto kuitenkin katsoo, että uudistuksen valmistelu on tapahtunut liian järjestelmäkeskeisesti asiakaslähtöisyyden kustannuksella, eikä vammaisnäkökulmaa ja YK:n vammaissopimuksen vaatimuksia ole riittäväällä tavalla huomioitu. Lainsäätäjällä on perustuslaillinen toimeksianto turvata perus- ja ihmisoikeudet. Jatkossa uudistuksen ratkaisut pitäisi pystyä perustelemaan selkeämmin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta.

Valmistelun keskeisenä tavoitteena on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen integraation toteuttaminen. Vaikeavammaiset henkilöt tarvitsevat tyypillisesti useita sosiaali-

ja terveystalvueluita. Heta-Liitto katsoo, että kaavailtua valinnanvapausmallia on valmisteltu liian yksipuolisista lähtökohdista käsin. Valinnanvapauslainsäätöä valmisteltaessa olisi konkretisoitava integraation toteutumista asiakkaan kannalta. Myös palvelujen yhteensovittamisen mahdollisia kielteisiä vaikutuksia tulisi arvioida asiakkaan näkökulmasta. Heta-Liitto katsoo, että palvelujen yhteensovittamista toteutettaessa on huomioitava henkilökohtaisen avun erityisasema vammaisten itsemääräämisoikeutta turvaavana palveluna. Integraatio ei saa tarkoittaa henkilökohtaisen avun korvaamista heikommin itsemääräämisoikeutta ja vammaissopimuksen tavoitteita toteuttavilla palveluilla.

1. Aikataulu ja vaikutusten arviointi

Vaikka lähtökohdiltaan Heta-Liitto ry näkee sote-uudistuksen positiivisena mahdollisuutena erityisesti henkilökohtaisen avun työnantajamallin toimeenpanon osalta, pitää liitto huolestuttavana sitä, että kokonaisuuden yhteisvaikutusta esitysluonnoksen perustelujenkaan mukaan mahdollista arvioida. THL:n ennakoarvioinnissa esiin nostettuja kysymyksiä ei ole juurikaan huomioitu valmistelussa. Muutoinkin nyt lausunnoilla olevasta materiaalista käy ilmi, että valmistelu ja arviointi ovat vielä pahasti kesken.

Nyt lausunnoilla oleviin säännösluonnoksiin sisältyvät perussäännökset valinnanvapausmallista. Valinnanvapausjärjestelmän yksityiskohdat sisältyvät kuitenkin valinnanvapaudesta valmisteltavaan erilliseen esitykseen. Uudistuksen eri vaiheista muodostuvan kokonaisuuden yhteisvaikutusta on tästä syystä vielä vaikea arvioida (yksityiskohtaiset perustelut s. 318). Myöskään valinnanvapauden vaikutuksia kustannuksiin ei ole mahdollista arvioida ilman valinnanvapautta koskevia linjauksia ja tietoa toteutuksesta.

Heta-Liitto katsoo, että uudistuksen aikataulu ei mahdollista laadukasta lainvalmistelua, vaihtoehtojen vertailua ja vaikutusten arviointia. Valinnanvapausmallin valmistelu eriaikaisesti tekee mahdottomaksi ottaa kantaa kokonaisuuteen palveluja käyttävien asiakkaiden näkökulmasta. Tämän vuoksi aikataulua on muutettava siten, että järjestöjen ja muiden lausunnonantajien on mahdollista ottaa kantaa uudistuksen kokonaisuuteen.

Luonnos hallituksen esitykseksi on myös sisällöllisesti puutteellinen. Useissa kohdissa esityksen perusteluja suoraan todetaan, ettei arviointi ole mahdollista tai ei voida sanoa, turvaako esitetty sääntely perus- ja ihmisoikeuksien tai uudistuksen tavoitteiden toteutumista. Vaikutuksia ihmisiin on arvioitu muutaman sivun verran. Valmistelun aikana on useissa yhteyksissä viitattu lyhyesti paljon sote-palveluja tarvitsevien asiakkaiden ryhmään, mutta heidän asemaansa ei ole juurikaan arvioitu. Vaikutusarvio tulisi tehdä erityisesti myös runsaasti palveluja käyttävien asiakkaiden kannalta. Myös erillinen arvio uudistuksen vaikutuksista vammaisten asemaan on välttämätön.

Sote-uudistuksen valtiosääntöoikeudellinen taustatyö vaatii merkittävää lisäpanostusta. Esityksen valtiosääntöoikeudellinen arvio koostuu hyvin pitkälti ehdotettavien säännösten sisällön kuvauksesta. Arvion mukaan uudistus sisältää perustuslain ja perusoikeuksien kannalta tulkinnanvaraisia kohtia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että etenkin mittavissa ja useiden perustuslain säännösten kannalta merkityksellisten esitysten yhteydessä tehdään kattavasti selkoa ehdotusten suhteesta perustuslakiin. Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua tulisi siis jatkaa ja tuoda uusi materiaali lausunnoille yhtenä kokonaisuutena siten, että valtiosääntöoikeudellinen arvio on voitu tehdä riittävässä laajuudessa.

2. Rahoitusratkaisu ja vammaisten palveluihin kohdistuvat säästötavoitteet

Yksi uudistuksen tavoitteista on sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun hillitseminen. Arvioitu säästöpotentiaali vammaispalveluissa on 210 miljoonaa euroa vuodessa (Laitoshoidon korvaaminen kevyemmällä palvelulla 70 M€ ja muun asumisrakenteen kehittäminen 140 M€). Laitospalvelujen ja laitospalvelujen purkaminen on mm. vammaissopimuksen 19 artiklan valossa perusteltua ja toteutettava, vaikka säästöjä ei syntyisi. Heta-Liitto huomauttaa, että nykytasolla henkilökohtainen apu ja muut vammaisten palvelut ovat kunnissa aliresursoituja. Uudistuksen jatkovalmistelussa pitää aiempaa enemmän painottaa alibudjetoinnin estävää ja peruspalveluiden rahoituksen turvaavaa sääntelyä. Esimerkiksi THL:n ennakoarvion mukaan maakuntien rahoituslakiluonnoksen mukainen tiukka talouskuri ja mahdollisesti syntyvä paine asiakasmaksujen korottamiseen ja omavastuun lisäämiseen voivat vaarantaa riittävien ja yhdenvertaisten palvelujen toteutumisen ja hyvinvointi- ja terveyserojen kaventumisen.

Vammaistyön hallinnon ja asiakasprosessin säästöpotentiaaliksi on arvioitu 6,1 miljoonaa euroa (NHG 2016). Nykytilassa vammaissosiaalityössä on merkittäviä puutteita. Henkilökohtaisen avustajan työnantajana toimiva vaikeavammaisen jää nykyisin ilman riittävää neuvontaa ja muita tukipalveluja, ja muun muassa palvelusuunnittelussa on puutteita. Kunnat usein edellyttävät työnantajana toimivan vammaisen maksavan itse esimerkiksi avustajan lakisääteisen työterveyshuollon maksuja, vaikka henkilökohtainen apu on sosiaalihuollon asiakasmaksulain mukainen maksuton palvelu. Samoin ongelmia on muun muassa sosiaalityöntekijöiden tavoitettavuudessa. Laadukkaan asiakasprosessin toteuttaminen vaatisi nykytilaan nähden todennäköisesti lisää resursseja. Järjestämislain 4 §:n yksityiskohtaisten perustelujen (s.136) teksti palveluiden objektiivisen tarpeen arvioinnista on herättänyt kysymyksiä vammaisjärjestöissä. Vammaispalveluissa on sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain perusteella keskeinen merkitys asiakkaan omalla mielipiteellä hänen palvelutarpeensa luonteesta ja siihen parhaiten vastaavista palveluista.

Suunnitellun rahoitusmallin mukaan maakunta päättäisi rahoituksen käytöstä itsenäisesti, mutta maakunnan taloudellinen liikkumavara jää erittäin vähäiseksi. Maakunnan päätöksentekijöillä voi olla kannustimia käyttää valtionrahoitus muihin tarkoituksiin kuin sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiseen maakunnan asukkaille. Valinnanvapausuudistuksen malliluonnoksen mukaan jatkovalmistelussa tulee ratkaista, millainen oikeus maakunnalla on päättää budjetistaan¹. Tämän perusteella jää epäselväksi, onko maakunnan budjetointivaltaa kuitenkin tarkoitus rajata.

Maakunnan rahoitus perustuisi esityksen mukaan laskennallisesti määräytyvään valtion perusrahoitukseen sekä välttämättömien peruspalveluiden vaatimaan ”lisärahoitukseen”, mikäli tavanomaisella indeksiperusteella tarkistettu rahoitus osoittautuu riittämättömäksi:

Toteutuneet kustannukset huomioidaan siihen määrään asti, että lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen käyttökustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää, joka on maakuntaindeksin toteutunut muutos lisätynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Toteutuneet kustannukset otetaan huomioon edellä säädetyn ylittävältä osalta, mikäli se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi tai kustannukset johtuvat edellä 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuista tehtävistä. Peruspalvelujen saatavuuden turvaamisen arvioinnissa otetaan huomioon peruspalvelujen saatavuuden toteutunut kehitys ja arviot saatavuuden ongelmista sekä maakuntien

¹ VALINNNANVAPAUSSUUDISTUKSEN MALLILUONNOS: Suomalainen valinnanvapausmalli – pääpiirteet. STM, VM 10.10.2016

mahdollisuudet toteuttaa taloutensa ja toimintansa muutoksia. (Maakuntien rahoituslaki 6 § 2 mom.)

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan rahoituslain 6 § yhdessä ehdotetun 29 pykälän kanssa johtaisivat noin 2,8 miljardin euron säästöön vuoteen 2030 mennessä. Valtion rahoituksen tarkistus tehtäisiin siis siten, että toteutuneita kustannuksia ei otettaisi huomioon täysimääräisesti, vaan niiden huomioimisessa voitaisiin käyttää harkintaa. Maakuntien toteutuneet kustannukset otettaisiin huomioon vain siinä määrin, että julkisen talouden kantokyky voidaan turvata eikä maakuntien velvollisuus perustuslain 19 pykälässä tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen vaarannu. (s. 222) Käytännössä suunniteltu rahoitusmalli ei kuitenkaan anna riittäviä takeita siitä, ettei edellä mainittua vaarantumista tapahtuisi.

Uudistuksen tavoitteena oleva 300 miljardin säästö on tarkoitus toteuttaa siten, ettei toteutuneita kustannuksia oteta huomioon sellaisenaan, vaan enintään lakisääteistä indeksiä vastaavasti. Esitetty lainsäädäntö jättää varsin avoimeksi sen, missä tilanteissa tästä lähtökohdasta poikkeaminen on "välttämätöntä" peruspalveluiden turvaamiseksi. Esitetyssä mallissa rahoitus ei perustu edes lakisääteisten peruspalveluiden osalta palvelutarpeeseen ja tätä vastaavien määrärahojen varaamiseen. Tämän perusteella esitetty malli saattaa johtaa myös peruspalveluiden saatavuuden ongelmiin. Asiakasmaksujen korottaminen ja palvelutarjonnan rajaaminen mainitaan hallituksen linjauksissa sote-menojen kasvua hillitsevänä keinona. Heta-Liitto korostaa, että palvelutarjonnan rajaaminen on keinona kyseenalainen, sillä sosiaali- ja terveydenhuolto koostuu pitkälti lakisääteisistä tehtävistä ja osin subjektiivisina oikeuksina turvatuista palveluista. Tiukka taloudellinen kehys voi johtaa myös palvelujen saannin viivästyksiin ja asiakkaan tilanteen pahenemiseen. Riskinä on myös perustason palveluista ja ennaltaehkäisevistä palveluista tinkiminen.

Uudistus ei poistaisi aliresursoinnin ongelmaa. Lähtökohta vaikuttaa olevan valtion toimesta tapahtuva tarvetta vastaamaton resurssien varaaminen. Valtio rajoittaa maakunnan menokehitystä, mutta ainakin lähtökohteisesti maakunta - ei valtio - vastaa kokonaan toteutumatta jääneistä tai puutteellisesti toteutetuista palveluista. Valtiolla ei siis ole selviä kannustimia etukäteen määritellä rahoituksen tasoa niin, että lakisääteiset peruspalvelut ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet voivat toteutua. Käytännön uhka on, että valtion lisärahoitusta hankittaisiin maakuntaan vasta, kun palveluissa on erittäin vakavia ongelmia. Maakunnalle voisi olla myös käytännössä helpompaa jättää palveluita järjestämättä kuin turvautua asiaa koskeviin neuvottelu-, rahoitus- ja arviointimenettelyihin valtion kanssa.

Valtiosääntöoikeudellisen arvio perusteella on perustuslain kannalta tulkinnanvaraista, onko esitysluonnoksessa kuvattu maakuntien rahoitus riittävä perusoikeuksien turvaamiseksi, sillä arvion mukaan välttämättömien peruspalvelujen vaatimaan rahoituslain 6 § 2 momentin mukaiseen lisärahoitukseen joudutaan turvautumaan kireän rahoituksen vuoksi. Arviossa todetaan, että tilanne voi muuttua perustuslain kannalta ongelmalliseksi, jos kustannusten kasvuun liittyvä tavoitteita ei saavuteta toiminnan tehostamisen kautta. (s. 335 - 336). Heta-Liitto katsoo, että tämänkaltainen kysymys ei voi jäädä tulkinnanvaraiseksi hallituksen esitystä annettaessa. Uudistus tulee valmistella siten, että kysymys perusoikeuksien turvaamisesta ei jää tulkinnanvaraiseksi. Ennen kaikkea sote-palveluiden järjestämis- ja rahoitusmallin hyväksyttävyyttä PL 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen ja PL 19 §:n kannalta on siis syytä arvioida uudelleen.

3. Sote-palveluiden organisaatorakenne

Perustuslain 19 §:n nojalla jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Jos sote-uudistus toteutetaan nyt esitetyllä tavalla, tulee ratkaista se, millä tavalla oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon varmistetaan valinnanvapaus- ja monituottajamallissa. Jollei lailla toisin säädetä, maakunta voisi tuottaa järjestämistä vastuuun kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. (maakuntalaki 8 § 1 mom). Järjestämislain mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen (22 §). Tuottamisesta vastaisia maakunnan palvelulaitos, joka olisi julkisoikeudellinen yksikkö. Osa palveluntuotannosta olisi lisäksi yhtiötettävä. Yksi sääntelyn taustakysymyksistä on, miksi palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erottaminen sekä yhtiöittämisvelvollisuus koskevat vain sosiaali- ja terveyspalveluja. Muita palveluja maakunta voisi tuottaa ilman mainittuja rajoituksia, sillä luonnoksen mukaisessa maakuntalaissa ei tällaisista rajoista olisi säädetty.

Vaikka maakunnan palvelulaitos olisi julkisoikeudellinen yksikkö, olisi sen johto valittava lähinnä liiketaloudellisen perustein. Maakunnan palvelulaitoksen hallituksen jäsenenä tulee olla ”riittävä talouden ja liiketoiminnan tai palvelulaitoksen johtamisen asiantuntemus” (58 § 2 mom). Palvelulaitoksen on kuitenkin tarkoitus vastata myös lukuisista viranomaistehtävistä esimerkiksi sosiaalihuollossa ja perus- ja ihmisoikeuksien käytännön toteutumisesta. Heta-Liitto pitää huolestuttavana, että palvelulaitoksen johto valittaisiin ensi sijassa nyt esitetyillä kriteereillä. Vähintään yhtä tärkeää olisi varmistaa, että palvelulaitoksen johdolla on valmiudet ymmärtää erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden oikeudellista ja yhteiskunnallista merkitystä ja viranomaistoimintaa. Mikäli palvelulaitosta johdetaan ennen kaikkea liiketaloudellisista lähtökohdista käsin, on vaikeaa nähdä, miten tämänkaltainen järjestely toteuttaa perustuslain 22 §:n mukaista perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta.

Sote-uudistuksessa pitäisi saada perusteltua, millä tavoin nyt esitetty lukuisiin eri organisaatioihin ja järjestämisen ja tuotannon erottamiseen pohjautuva malli vastaa parhaiten asiakkaiden tarpeisiin. Valtiosääntöoikeudellisen arvion mukaan järjestämis- ja tuotantovastuun eriyttämisessä ongelmana on, että perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä vastuuseen voidaan arvioida kuuluvan myös tuotantovastuu. Riskinä on nähty mm. järjestäjän osaamisen jääminen heikoksi (s. 328). Asiaa koskeva valtiosääntöoikeudellinen analyysi jättää avoimeksi kysymyksen, onko järjestäjän ja tuottajan erottaminen toimivin ratkaisu:

”Järjestäjän ja tuottajan erottelulla on eri tuottajien vertailtavuutta parantava vaikutus ja teoriassa myös se turvaa eri näkökulmien tasapuolista huomioon ottamista tuotannon järjestämisessä ja tuotannossa sekä estää organisaation oman tuotannon suosimista. Käytännön tasolla tästä ei välttämättä ole näyttöä siinä määrin, että järjestäjän ja tuottajan erottelun tarkoituksenmukaisuus olisi ongelmaton.” (s. 329)

Yksityiskohtaisen perustelujen mukaan jää siis avoimeksi, onko järjestäjän ja tuottajan erottamisessa mieltä. Oikeusministeriö on lausunnossaan katsonut, että järjestämien ja

tuotannon eriyttämiselle olisi aiheellista kyetä esittämään myös perusoikeuksien turvaamiseen kiinnittyviä perusteluita². Myös Heta-Liitto katsoo, että tällaisia perusteluita pitäisi olla sote-uudistuksessa tehtäville valinnoille. Uudistuksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida, onko esitetty järjestäjän ja tuottajan eriyttäminen varsinkaan maakunnan sisällä tarpeen. Tarkemmin tulisi käsitellä myös erotteluun liittyviä ongelmakohtia asiakkaan näkökulmasta. On katsottu, että nykyinen sosiaali- ja terveydenhuollon pirstaleinen palvelujärjestelmä ei enää turvaa perustuslain 19 §:n tarkoittamia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja perustuslain 6 §:n tarkoittamalla tavalla yhdenvertaisesti. Eriyksen ongelmallisena on pidetty erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon jakaantumista eri vastuutahoille. Sote-uudistuksen perusteluista ei kuitenkaan yksiselitteisesti käy ilmi, millä tavalla muun muassa monituottajamalli sekä järjestäjän ja tuottajan erottelu vähentävät palveluiden pirstaloitumisen ongelmaa. Päinvastoin asiakkaan palveluista vastaa tavalla tai toisella niin moni taho, että on vaikea löytää vastuutaho esimerkiksi tilanteeseen, jossa henkilökohtainen apu jäisi saamatta. Virkavastuu ja yksilön oikeusturva eivät saa hämärtyä sote-uudistuksen ratkaisujen vuoksi.

Edellä kuvattuun pirstaloitumisen ongelmaan on yritetty puuttua säännöksillä palveluiden yhteensovittamisesta. Järjestämislain 13 §:n 1 momentin mukaan maakunnan on huolehdittava laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien kuvaamisesta sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille, että tämä säännös liittyisi runsaasti eri palveluja käyttävien henkilöiden palveluihin (s. 145). Paljon erilaisia palveluja olisivat siis erillisen sääntelyn kohteena. Oletettavasti tähän ryhmään kuuluisi varsin moni vammaispalveluja käyttävä henkilö.

Vastuuta palveluiden yhteensovittamisesta on kuitenkin myös maakunnan palvelulaitoksella. Järjestämislain 22 § 1 momentin mukaan maakunnan omasta palvelujen tuotannosta ja maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen yhteensovittamiseksi tarvittavasta yhteistyöstä muiden palvelun tuottajien kanssa vastaa maakuntalain 52 §:ssä tarkoitettu maakunnan palvelulaitos.

Lakiuudistuksen yhteydessä ei ole arvioitu mahdollisia yhteensovittamisen ongelmia, eikä sitä kuinka esimerkiksi viranomaisten toimivalta yhteensovittamisessa käytännössä toteutuu. Avoinna on myös valinnanvapauden suhde maakunnan yhteensovittamistoimiin. Lisäksi jää varsin avoimeksi, millä perusteella asiakkaan palvelut voivat tulla maakunnan yhteensovittamistoimien kohteeksi ja mitä yhteensovitettaessa tarkkaan ottaen voidaan tehdä. Jonkin asteen riski on siinä, että tietyt asiakasryhmät joutuvat tämänkaltaisen sääntelyn myötä muita suuremman kontrollin kohteeksi ja erityispalvelujen tarve nostetaan esiin yhteyksissä, joissa on tarpeetonta. Riski liittyy siis siihen, että ”erityisryhmään” kuulumisen vaikuttaa myös perustason sote-palvelujen saatavuuteen tai käyttöön kielteisellä tavalla. Sote-palveluiden tarve saattaa olla asiakkaan kannalta leimaavaa. Asiakkaan palvelujen kokonaisuuden käsittely ei saa johtaa asiakkaan itsemääräämisoikeuden ja yksityisyyden suojan loukkaukseen.

YK:n vammaissopimus edellyttää, että tavanomaiset palvelut ovat myös vammaisten käytettävissä. Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaari on katsonut, että on YK:n vammaissopimuksen vastaista edellyttää, että vammaisen ottaa koko ”palvelupaketin” vastaan samalta palveluntuottajalta, sillä tätä voidaan käyttää keinona pakottaa vammaisen

² Lausunto maakunnan palvelulaitosta koskevasta sääntelystä, Oikeusministeriö 7.10.2016 OM 192/43/2016.

turvautumaan vain tiettyyn, myös erityispalveluja tuottavaan tahoon³. Heta-Liitto katsoo, että henkilökohtaisen avun tulee olla valittavissa eri taholta kuin asumispalvelut. Palvelujen integroiminen ei saa tarkoittaa tehokkuuden nimissä tehtävää vammaisten eristämistä erillisiin palvelujärjestelmiin. On myös huomattava, että kansainväliset ihmisoikeudet, mukaan lukien YK:n vammaissopimus, asettavat kuitenkin vain kotimaisen perusoikeussuojan vähimmäistason. Kotimaisen perusoikeussuojan tason tulee olla muun muassa vammaisasioissa korkeamaa tai tiukempaa kuin pelkästään kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista välttämättä johtuu. YK:n vammaisyleissopimus määrittää siis sitä tasoa, joka vammaisten aseman eteen olisi vähintään tehtävä. Sopimus edellyttää toteuttamaan kaikki asianmukaiset lainsäädännölliset, hallinnolliset ja muut toimet vammaissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täytäntöönpanemiseksi (4 artikla).

Heta-Liitto haluaa kiinnittää huomiota asiakkaan heikkoon oikeusturvaan, joka omalta osaltaan mahdollistaa sote-palveluiden aliresursoinnin ja perus- ja ihmisoikeusloukkaukset. Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttää, että jokaisella, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt (13 artikla). Oikeusministeriön selvityksessä on vuonna 2010 todettu Suomen oikeusjärjestyksen pitävän tässä suhteessa sisällään vakavan puutteen ja esitetty julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan sääntelyn uudistusta mm. siten, että perus- ja ihmisoikeusloukkauksen johdosta suoritettavasta vahingonkorvauksesta olisi säädetty lakitasolla⁴. Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan lakiuudistus on nyt kuitenkin ei-kiireellisenä odottamassa. Heta-Liitto katsoo, että asiakkaan asemaa suhteessa palveluntuottajaan on vahvistettava ja asiakkaan tehokkaat mahdollisuudet hakea korvausta syntyneistä vahingoista, saamatta jääneistä lakisääteisistä palveluista ja perus- ja ihmisoikeusloukkauksista mahdollistetaan myös monituottajamallissa. Myös järjestelmän toimivuus edellyttää sitä, että asiakkaalla on tehokkaita oikeussuojakeinoja puuttua palvelun saatavuuteen ja sisältöön liittyviin ongelmiin. Nyt vastuu esimerkiksi palveluiden yhteensovittamisesta on tarkoitus säätää sekä maakunnalle, palvelulaitokselle että palveluntuottajalle. Tämän perusteella on epäselvää, mikä taho vastaa asiakkaalle esimerkiksi siitä, että palveluiden yhteensovittamisesta tapahtuu virheitä ja palvelu jää mahdollisesti kokonaan saamatta. Kun vastuu palveluiden toteutumisesta on usealla taholla, korostuu asiakkaan tarve tehokkaisiin oikeusturvakeinoihin.

4. Viranomaistoimivallan käyttö, päätöksenteko ja muutoksenhaku

Heta-Liitto katsoo, että esitettyä sote-mallia tulisi yksinkertaistaa koko organisaatorakenteen osalta ja rajata mahdollisuuksia viranomaistoimivallan siirtoon. Toimivaltaisesta viranomaisesta tulee olla säädetty laintasoisesti, ja asiakkaan on saatava selvästi tietää, mikä on toimivaltainen viranomainen esimerkiksi vammaispalveluasioissa. Heta-Liitto on pitänyt tarpeellisena, että sote-lainsäädäntö mahdollistaa jopa valtakunnan tason keskittämisen sellaisissa erityispalveluissa, joissa se on tarpeen. Tällainen tehtävä voi olla esimerkiksi henkilökohtaisten avustajien työnantajien neuvonta ja ohjaus. Tällöin tehtävien keskittämisestä tulisi kuitenkin säätää lain tasoisesti.

³ The Right of people with disabilities to live independently and be included in the community. Issue Paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights. 2012, s. 41.

⁴ Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu, Oikeusministeriö 59/2010, s. 81.

Sosiaalipalveluissa on erityisen tärkeää, että henkilöä koskeva päätöksenteko ja palvelun toteuttaminen tapahtuvat yhteistyössä asiakkaan kanssa. Sosiaali- ja terveystieteissä on myös kyse asiakkaiden elinympäristössä tapahtuvasta konkreettisesta työskentelystä. Vammaispalvelujen järjestäminen edellyttää usein myös matkustamista kotikäynnille asiakkaan luokse. Jatkovalmistelussa tulisi pohtia, onko tarve turvata maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden saatavuus määrittelemällä, mitä lähipalvelulta edellytetään.

Maakuntalain 7 §:n nojalla maakunta voisi sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle. Järjestämisvastuun siirtäminen kokonaan toiselle, mahdollisesti hyvin etäällä sijaitsevalle maakunnalle voi johtaa muun muassa palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden vaarantumiseen. Tämän vuoksi esityksestä tulisi jättää pois näin yleisluontoinen säännös järjestämisvastuun siirrosta sopimuksen perusteella.

Järjestämislain 11 §:n nojalla osa sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon kuuluvista palveluista ja tehtävistä voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaatavuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavat palvelut sekä ne maakunnat, joihin palvelut kootaan, säädetään valtioneuvoston asetuksella. Maakunta, jonka tehtäväksi palvelu on osoitettu, vastaa palvelun yhdenvertaisesta saatavuudesta sekä päättää palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, palvelun tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä näissä palveluissa. Muilla maakunnilla ei ole päätösvaltaa em. palveluista, eivätkä ne saa tuottaa tai hankkia muualta mainittuja palveluja. Myös viranomaiselle kuuluva toimivalta siirtyisi (11 § 3 mom).

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin tarkoittaa käytännössä, että palvelujen tuottaminen tapahtuisi erikseen määrättyjen maakuntien toimesta. Se ei vaikuttaisi maakuntien järjestämisvastuuseen, joka säilyisi yhdenmukaisena kaikilla maakunnilla. Lisäksi todetaan, että:

”Osin vastaavan tyyppinen säännös on terveydenhuoltolain 45 §:ssä. Sen perusteella vaativan erityistason sairaanhoitoon liittyviä toimenpiteitä ja hoitoa voidaan keskittää jollekin tai joillekin erityisvastuualueelle. Ehdotettu säännös poikkeaa kuitenkin terveydenhuoltolain säännöksestä siten, että se koskee myös sosiaalihuoltoa. Valtakunnallista palvelujen kokoamista ei ole myöskään rajoitettu erityistason hoitoon, vaan myös muilla laissa määritellyillä perusteilla palveluja voidaan osoittaa asetuksella määrättävän maakunnan tehtäväksi. Suurempiin yksiköihin kokoamiselle tulee kuitenkin olla edellä todettu objektiivinen peruste. Tämän mukaisesti myös sosiaalihuollon erityisryhmien tai muista syistä erityisen vaativien sosiaalipalvelujen palvelutuotannon toteutus voidaan osoittaa asetuksella säädettävän maakunnan tehtäväksi.”

Luonnoksen lakitekstin sanamuodon mukaan ”palvelut ja tehtävät” siirtyisivät toiselle maakunnalle tai maakunnille. Kuitenkin 11 § momentin mukaan myös viranomaistoimivalta siirtyisi. Tältä osin perusteluiden teksti ei vastaa sääntelyn sisältöä, sillä perusteluissa on kirjoitettu vain palvelutuotannon toteutuksesta, ei viranomaistoimivallan siirrosta. Voi myös kysyä, onko tehtävien kokoaminen tietyille tai tietyille maakunnille riittävää palvelujen vaatiman osaamisen kannalta tai organisatorisesti hyvä ratkaisu.

Esitysluonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan palveluiden kokoaminen vain joillekin maakunnille kaventaa näiden palvelujen osalta maakuntien kansanvaltaisuutta (s. 321). Muuta perustuslaillista analyysia asiasta ei ole varsinaisesti tehty eikä kysymystä ole riittävällä tavalla arvioitu sosiaalipalvelujen ja viranomaistoimivallan näkökulmasta. Arviointia ei ole myöskään tehty siltä kannalta, miten palvelujen kokoaminen vaikuttaa palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen. Erityisesti sosiaalihuollossa on julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Suunniteltu säännös on lisäksi sisällöllisesti merkittävästi laajempi kuin terveydenhuoltolain tietyt toimituksia koskeva säännös, sillä se jättää erittäin avoimeksi, mikä palvelu voidaan koota suuremmaksi kokonaisuudeksi. Avoimeksi jää muun muassa, miten palveluiden yhteensovittaminen tapahtuisi, jos esimerkiksi tietyistä palveluista vastaisi aivan muu maakunta ja miten asukkaan tai palvelukäyttäjän osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet turvataan.

Edellä mainittujen säännösten lisäksi mallissa olisi muitakin mahdollisuuksia viranomaistoimivallan siirtoon. Luonnos maakuntalaiksi sisältää myös säännökset yhteisestä toimielimestä (48 §), yhteisestä virasta (50§) sekä sopimuksesta viranomaistehtävien hoitamisesta (51 §). Nämä sisältävät sisällöllisesti rajoittamattoman mahdollisuuden viranomaiselle kuuluvan toimivallan siirtoon. Lisäksi laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä olisi säännöksiä valtioneuvoston toimivallasta (18 §) ja palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnan ohjauksesta (19§). Myös 19 §:ssä määritellään valtioneuvostolle kuuluvaa toimivaltaa tehdä maakuntaa sitovia päätöksiä, joten pykälän otsikko ei varsinaisesti kuvaa sääntelyn sisältöä.

Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti. Viranomaiselle ei siten voida lailla antaa täysin rajoituksetonta valtuutta siirtää tehtäviään tai toimivaltaansa toiselle viranomaiselle⁵.

Tältä osin tulee arviotavaksi se, onko viranomaistoimivallan siirtämisen lähtökohdat ja edellytykset selvitetty laissa riittävän yksiselitteisesti. Nyt esitetty malli mahdollistaa toimivallan varsin kaiken kattavan siirtämisen. Tämä tarkoittaa viranomaistoimivallan irtaantumista maakunnan ulkopuolelle ja maakunnan demokraattisen järjestelmän ja virkamieshallinnon erkaantumista toisistaan. Ehdotettu malli ei näin ollen sisällä riittävän yksiselitteisiä säännöksiä siitä, mikä on toimivaltainen viranomainen esimerkiksi maakunnan vammaispalveluissa eli mikä taho vastaa vammaispalveluihin liittyvästä julkisen vallan käytöstä. Oikeusministeriö on lausunnossaan huomauttanut, että julkisen vallan käyttöön liittyvä toimivaltajako maakunnan ja sen palvelulaitoksen välillä vaatii vähintään perussäännöksiä⁶. Selkeintä olisi poistaa erilaiset toimivallan siirtämisen mahdollistavat säännökset. Näiden sijaan yksi vaihtoehto olisi säätää mahdollisuudesta valtakunnan tason keskittämiseen erityispalveluissa, ja keskitettävät palvelut määriteltäisiin erikseen substanssilainsäädännössä. Asiakkaan oikeusturva huomioiden tällaiset säännökset vaativat erityistä selkeyttä.

Yleisen tason uhkana mallissa on, että maakunnan ja sen palvelulaitosten viranhaltijoiden rooli jää heikoksi, eikä maakunnalla ole mahdollisuuksia huolehtia palveluiden toimivuudesta. Integraatio määritellään maakunnan tehtäväksi, mutta käytännön välineitä ja mahdollisuuksia sen toteuttamiseen ei ole. Esimerkiksi henkilökohtaisen avun työnantajamallissa on tärkeää, että henkilö kykenee ja haluaa toimia työnantajana ja että

⁵ Lainkirjoittajan opas. Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 37/2013 s. 5.

⁶ Lausunto maakunnan palvelulaitosta koskevasta sääntelystä, Oikeusministeriö 7.10.2016 OM 192/43/2016

malli on sosiaalihuoltolain edellyttämällä tavalla asiakkaan edun mukainen. Jos palvelutarpeen arviosta ja palvelun myöntämisestä vastaava sosiaalityöntekijä on hyvin harvoin tekemisissä asiakkaan kanssa, kasvaa riski siitä, että työntajamalli on käytössä myös sellaisilla vaikeavammaisilla asiakkailla, joille malli ei enää sovi. Henkilökohtaisen avun tarkoitus kääntyy pahimmillaan itseään vastaan, jos sosiaalihuollon asiakas ei kykene selviytymään työnjohdollisista tehtävistä ja velvollisuuksista, tai jos hänellä ei ole tähän halua.

Palvelujen sujuva tuottaminen edellyttäisi sitä, että oikaisuvaatimuksesta muutoksenhaun pakollisena vaiheena luovutaan ainakin esimerkiksi vammaispalveluasioissa. Selvitysmies Kalle Könkkölä on esittänyt, että oikaisuvaatimus olisi vammaispalveluasioissa vapaaehtoinen⁷. Lautakuntavaiheessa päätökset muuttuvat erittäin harvoin ja lautakuntamuutoksenhakuinstituutio vaikuttaa oikeudellisesta näkökulmasta muutoinkin eitärkoituksenmukaiselta ja paljon resursseja vievältä laajoine esittelyprosesseineen. Suora muutoksenhaku viranomaisen päätöksestä tuomioistuimeen tehostaisi järjestelmää taloudellisesti ja vammaisten henkilöiden oikeusturvan kannalta.

5. Julkisten hallintotehtävien hoitaminen

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Heta-Liitto on tuonut esille, että henkilökohtaisen avun työntajamalliin liittyviä julkisia hallintotehtäviä on annettu muulle kuin viranomaisille ilman edellä mainittuja perustuslain vaatimuksia olisi arvioitu. Tällä hetkellä myös hallintopäätösten edellyttämää palvelutarpeen arviota tekevät vammaispalveluissa yksityiset yritykset esimerkiksi niin, että yrityksen avustaja on arviointijakson aikana vammaisen kodissa. Myös muualla sosiaali- ja terveydenhuollossa on vastaavia tehtäviä, joiden siirtämisen edellytyksiä ei ole arvioitu perustuslain edellyttämällä tavalla. Uutta lainsäädäntöä ei pidä tehdä niin kiireessä, ettei kysymykseen ehditä paneutua.

Maakuntalain 61 §:n mukana tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Maakuntalain 8 §:n 2 momentin mukaan maakunta voisi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään. Jatkossakin siis yksittäisen julkisen hallintotehtävän siirtäminen muulle kuin viranomaiselle edellyttäisi tämän mukaan erillistä lain tasoista sääntelyä. Tätä lähtökohtaa ei ole kuitenkaan huomioitu uudistuksessa kaikilta osin, vaan esitetty malli johtaisi siihen, että julkisista hallintotehtävistä ja jopa julkisen vallan käytöstä vastaisivat yksityiset tahot. Sote-järjestämislaissa ei olisi nimenomaisesti säädetty julkisten hallintotehtävien siirrosta sosiaali- ja terveystalvissa, mutta 54 §:ssä olisi säännös hallintomenettelystä ja julkisuudesta sekä virkavastuun soveltamisesta laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvissa palveluissa.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan:

”54 §. Hallintomenettely ja julkisuus. Laajan valinnanvapauden piirissä olevat palvelukokonaisuudet sisältävät myös julkisiksi hallintotehtäviksi käsitettäviä tehtäviä. Tällaisia ovat erityisesti väestövastuulla toimivan sosiaali- ja

⁷ Vammaispalvelujen vaihtoehtoiset säästöt. Selvitysmiehen raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:58.

terveyskeskuksen tai vastaavan suppeamman palveluvalikoiman yksiköt. Palvelut ovat tältä osin myös maakunnilta tulevan julkisen rahoituksen piirissä. Sen vuoksi pykälässä ehdotetaan, että näitä laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottavien sosiaali- ja terveyskeskusten ja niitä omistavien yritysten ja yhteisöjen toimintaan sovelletaan hallintolakia ja viranomaisen toiminnan julkisuudessa annettua lakia. Säännös vastaa ammattikorkeakoulujen toimintaan sovellettavia säännöksiä. Ammattikorkeakoulut ovat niistä annetun lain 5 §:n (932/2014) mukaan osakeyhtiöitä. Koska niiden tehtäviin kuuluu julkisia hallintotehtäviä ja toiminta on julkisrahoitteista, sovelletaan niihin ammattikorkeakoululain 21 §:n perusteella hallintolakia ja julkisuuslakia.”

Joka tapauksessa on katsottava, ettei järjestämislain luonnoksen sääntely täytä PL 124 §:n vaatimuksia. Pelkätään hallinnon yleislainsäädännön soveltaminen toimintaan ei tarkoita sitä, että julkisen hallintotehtävän siirtämisen edellytykset olisivat olemassa. Myöskään pelkästä valinnanvapauden määritelmästä ei voida päätellä sitä, että julkiset hallintotehtävät voidaan hoitaa maakunnan tai sen palvelulaitoksen ulkopuolella. Uudistuksen yhteydessä ei ole myöskään pohdittu sitä, mitkä tosiasialliset valmiudet palveluja tuottavilla yrityksillä ja muilla toimijoilla on vastata hallintolain ja muun julkishallinnon lainsäädännön noudattamisesta. Vertailu ammattikorkeakouluja koskevaan lainsäädäntöön ei ole osuvaa, sillä sosiaali- ja terveyspalveluilla on merkittävämpiä ja laajempia ja perus- ja ihmisoikeuskytkentöjä kuin ammattikorkeakoulutuksen järjestämisellä. Muiden kuin laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvien palvelujen asema jää tässä vaiheessa epäselväksi.

Laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvat perustason palvelut voisi jatkossa tuottaa esimerkiksi yritys tai yhdistys, ja suunnitelmien mukaan tähän palvelukokonaisuuteen kuuluisi muun ohella sosiaalihuollon neuvontaa. Valinnanvapauslainsäädännön valmistelusta käy siis ilmi, että vastuu asiakkaiden sosiaalihuollon neuvonnasta ja palveluohjauksesta olisi siirtymässä yksityisille toimijoille. Esimerkiksi neuvontatehtävä on voitu katsoa julkiseksi hallintotehtäväksi. Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut ajoneuvoverotuksen ulkoistamiseen liittyen seuraavaa:

”Hallintolain 8 §:ssä tarkoitettu neuvonta on perusoikeutena olevan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva viranomaisen lakimääräinen tehtävä. Sellaisena se on myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. - - - Kysymys siitä, olisiko neuvonnan siirtämiseen yksityiselle yritykselle ylipäätään tai joiltakin osin perustuslain 124 §:ssä säädettyjä edellytyksiä, kuuluu lainsäätäjän, viime kädessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.”
EOA 3.11.2005 1806/2/05

Perustasolta saadulla neuvonnalla on keskeinen rooli siinä, minkälaisia palveluja henkilö ymmärtää hakea maakunnasta tai maakunnan palvelulaitokselta. Tämän vuoksi neuvonnan ulkoistamisen tarpeellisuus, edellytykset ja vaikutuksen tulee arvioida varsinkin, kun on kyse perusoikeuksiin välittömästi kytkeytyvistä palveluista.

Esitettyssä sääntelyssä osa julkisista hallintotehtävistä voisi siirtyä myös valtakunnallisiin palvelukeskuksiin, jotka toimisivat osakeyhtiömuodossa. Esitettyssä mallissa toimisi esimerkiksi toimitiloista ja taloushallinnosta vastaavia palvelukeskuksia. Valtakunnalliset palvelukeskukset toimisivat osakeyhtiömuodossa, ja maakunnilla olisi velvoite käyttää palvelukeskusten palveluja. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi

taloushallintoon liittyviä tehtäviä hoidetaan maakunnan itsehallinnon ja viranomaiskoneiston ulkopuolella. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaille esimerkiksi laskutukseen ja maksujen perintään liittyvillä kysymyksillä on huomattava merkitys esimerkiksi sen suhteen, että laskutus tapahtuu laissa säädetyin perustein. Näiden toimintojen siirtäminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle ehdotetussa laajuudessa edellyttäisi siirron arviointia perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Hyvän hallinnon toteutuminen edellyttää, että vastaava viranomaisinen voi itse hoitaa esimerkiksi maksutukseen ja laskutukseen liittyvät toimet.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa toteutetaan tällä hetkellä lukuisia julkisen vallan käyttöä ilman lain valtuutusta, siten, että asiakkaiden ja potilaiden perusoikeuksia rajoitetaan ilman laissa säädettyjä edellytyksiä ja myös yksityisten toimijoiden toimesta. Käytännössä muun muassa ikääntyneiden henkilöiden perusoikeuksia rajoitetaan useiden selvitysten mukaan myös vapaaehtoisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa (HE 108/2014). Tällä hetkellä on erittäin avoin tilanne esimerkiksi sen suhteen, mitä terveyskeskuspäivystyksessä voidaan tehdä, jos esimerkiksi aivovammasta kärsivä potilas käyttäytyy levottomasti ja uhkaavasti. Nyt esitetyssä sote-mallissa kyse voisi olla muun muassa siitä, mitä toimia asiakkaan valitsema palveluntuottaja voi tehdä, jos vammaisen tai muistisairas asiakas on vaaraksi itselleen tai muille. Tähän lainsäädännölliseen aukkoon on ollut tarkoitus vastata säätämällä itsemääräämisoikeuslaki, mutta siinä on epäonnistuttu. Hallituksen yhtenä sote-uudistuksen tavoitteena on luoda valtakunnanlaajuinen monituottajamalli julkisesti järjestettyihin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Nyt esitetty sote-palveluiden järjestämistä koskeva lainsäädäntö pitää sisällään samat ongelmat esimerkiksi siitä, missä määrin yksityinen vanhustalot tuottava asumisyksikkö voi puuttua asukkaiden perusoikeuksiin. Kyse on oikeudellisesti merkittävästi asiasta, joka tulisi ratkaista ennen kuin tehdään uutta, nykyiset perusoikeusongelmat aiempaa laajemmassa mittakaavassa sisältävää lainsäädäntöä. Asianmukainen perusoikeusanalyysi sote-järjestämislain osalta olisi edellyttänyt tämän kysymyksen käsittelyä.

Lakiuudistuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan:

”Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella lähtökohtaisesti perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen ja tuottaminen ovat julkisia hallintotehtäviä. Niiden itsenäiseen tuottamisen antamista muille kuin viranomaisille on tarpeen siten tarkastella perustuslain 124 §:n perusteella. Ainakin itsenäistä potilaan tai asiakkaan palvelutarpeen arviointia ja palveluiden suunnittelua sisältävät tehtävät ja siihen liittyvä toiminta on ymmärrettävissä julkisena hallintotehtävänä ja palvelutarpeen arviointi sisältää myös julkisen vallan käyttöä. Sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannon kokonaisuudesta on myös vaikeaa erottaa sellaisia toimintoja, joihin ei tulisi sovellettavaksi perustuslain 124 §:n vaatimukset. - - - Valinnanvapautta koskevan lainsäädännön myötä muodostuvan hallituksen linjaaman monituottajamallin ratkaisut voivat vaikuttaa olennaisesti muodostuvan järjestelmän arvioon perustuslain 124 §:n näkökulmasta, kun tuotantotehtävän on linjattu perustason ja soveltuvien osien myös erityistason osalta rakentuvan lähtökohtaisesti markkinaehtoisen toiminnan varaan. - - - Näiden säännösten valtiosääntöoikeudellista arviointia ei vielä voida tehdä, kun valinnanvapautta koskevat säännösehdotukset valmistellaan myöhemmin erikseen. (s. 330-331)”

Ehdotetun sote-mallin keskeiset osat eivät ole selvillä, eikä niiden perustuslaillisista edellytyksistä ole virkamiesvalmistelun omankaan arvion mukaan varmuutta. Näillä perusteilla uudistus tulee valmistella kokonaisuudessaan uudelleen ja arvioida asia

kokonaisuutena yhdessä valinnanvapauslainsäädännön kanssa, mikäli hallitus pitäytyy tämän tyyppisen sote-mallin valmistelussa.

6. Osallistuminen ja vaikuttaminen palveluverkon toimintaan

Heta-Liitto katsoo, että palvelurakenteen hajautuminen tekee vammaisten osallistumisen ja vaikuttamisen vaikeasti toteutettavaksi. Asukkaiden ja palvelun käyttäjien vaikutusmahdollisuudet palveluihin jäävät vähäisiksi. Mallia on selkeytettävä ja itsehallinnollisia elementtejä vahvistettava. Maakunnalliset vammaisasiamiehet tarvitaan turvaamaan vammaisten asiakkaiden oikeuksia.

Perustuslain 2 § 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla (PL 121 § 4 mom.) Kansanvaltaisuusperiaatteen tulee toteutua myös maakunnassa sekä muussa maakunnan toimintaan liittyvässä hallinnossa. Maakuntalaissa olisi säännös asukkaiden ja palvelun käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista:

23 § Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Maakunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan. Maakuntavaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- 1) järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä asukas raateja;
- 2) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
- 3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia maakunnan toimielimiin;
- 4) suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa;
- 5) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua maakunnan talouden suunnitteluun;
- 6) tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

Maakunnan on sisällytettävä 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen oikeuksien toteuttamista turvaavat velvoitteet maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden kanssa tekemiinsä sopimuksiin sekä palvelulaitoksen hallintosääntöön. Näiden palveluntuottajien huolehdittava toiminnassaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisesta.

Maakuntalaissa olisi siis lueteltu keinoja, joilla osallistumista ja vaikuttamista ”voidaan” edistää. Heta-Liitto katsoo, että laissa tulisi olla maakuntaa ja sen alaista organisaatiota velvoittavat säännökset osallistumisen ja vaikuttamisen toteuttamistavasta. Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet on ulotettava myös yhteistyöalueisiin sekä valtakunnallisiin palvelukeskuksiin, jos nämä sisältyvät hallituksen esitykseen.

Heta-Liitto korostaa, että YK:n vammaissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkaa, joilla yleissopimusta pannaan täytäntöön sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa, sopimuspuolten tulee neuvotella tiivistä vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät heitä

edustavien järjestöjen kautta. Tämän tulee siis toteutua myös maakunnan ja sen alaisen organisaation toiminnassa.

Heta-Liitto pitää hyvänä ratkaisuna, että maakunnassa tulee olla vammaisneuvosto, ja muita vaikuttamistoimielimiä. Maakunnan vaikuttamistoimielinten tulisi kuitenkin voida nimetä keskuudestaan jäsen osallistumaan maakunnan ja sen palvelulaitoksen toimielimiin sekä maakunnan omistamiin yhtiöihin. Vaikuttamistoimielimen edustajalla tulee olla näissä vähintään puhe- ja läsnäolo-oikeus. Muutoin esimerkiksi vammaisneuvoston asema voi jäädä nimelliseksi.

Yksinkertaisempi organisaatorakenne mahdollistaisi paremmin myös asukkaiden ja palvelun käyttäjien vaikutusmahdollisuuksia. Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 329) tuodaan esille järjestäjän ja tuottajan erottamiseen ja demokratian ongelmia. Näitä ongelmia ei ole kuitenkaan pyritty ratkaisemaan, vaan asia on jätetty avoimeksi kysymykseksi. Osallistuminen edellyttää, että kansalainen tietää, mikä taho on päätösvaltainen kussakin asiassa. Nyt esitetyssä mallissa osallistuminen ja vaikuttaminen on vaikeasti toteutettavissa organisaatorakenteen monitahoisuuden vuoksi. Toimijoiden välillä on lukuisia erilaisia sopimus-, neuvottelu- ja arviointimenettelyjä. On todennäköistä, ettei maakunnan asukkaalla ja palvelujen käyttäjällä ole tosiasiasa juuri mitään vaikutusmahdollisuuksia esimerkiksi tämäntyyppisiin eri toimijoiden välisiin prosesseihin. Ehdotetusta sote-mallista jää yleisvaikutelma, että tarkoitus on etäännyttää palvelujen tuottaminen mahdollisimman kauas demokraattisesta päätöksenteosta. Erilaisten vapaaehtoisten asiakasraatien mahdollistaminen lainsäädännössä ei riittävällä tavalla turvaa vaikuttamismahdollisuuksia.

Valtakunnallisten palvelukeskusten ei ole katsottu vähentämän maakunnallista itsehallintoa, sillä niiden toimiala koskee vain tukipalveluja (mm. toimitilapalvelut). On kuitenkin huomattava, että esimerkiksi laskutuksella ja muilla taloushallinnon palveluilla on suuri merkitys esimerkiksi sosiaalipalvelujen tuottamisessa. Esimerkiksi virheellinen laskutus tai maksujen perintä voi loukata merkittävällä tavalla asiakkaan oikeuksia. On selvää, että näiden palveluiden toimivuus on keskeistä maakunnalle osoitettujen tehtävien asianmukaisessa hoidossa. Tämän vuoksi asukkailla ja palvelunkäyttäjillä tulee olla vaikutusmahdollisuuksia myös palvelukeskusten vastuulle osoitettuihin tehtäviin. Esimerkiksi maakunnan toimipaikkojen sijainnilla ja tilaratkaisuilla on keskeinen merkitys maakunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjille. Esityksessä ei ole riittävästi arvioitu näiden merkitystä palvelujen saatavuuden ja esimerkiksi vammaisten henkilöiden kannalta. Esitetyssä mallissa jää epäselväksi, mitkä ovat maakunnan asukkaan vaikutusmahdollisuudet suhteessa valtakunnalliseen palvelukeskukseen esimerkiksi toimitila-asioissa.

Järjestämislain 4 § 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveyspalveluja toteutettaessa on edistettävä esteettömyyttä. YK:n vammaissopimuksen artikla 9 koskee esteettömyyttä ja saavutettavuutta ja sen mukaan valtion on toteutettava "asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään, muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaan ja -järjestelmiin, sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin ja palveluihin sekä kaupunki- että maaseutualueilla". Vammaissopimuksen valossa esteettömyyden edistämistä koskeva säännös ei ole riittävä. Maakunnan on turvattava tehokkaasti esteettömyys ja saavutettavuus maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvassa toiminnassa. Esteettömyys on viimeistään YK:n vammaissopimuksen nojalla ihmisoikeusveloite, joka PL 22 §:n nojalla julkisen vallan tulee turvata. Tämän tulee sote-uudistuksessa koskea maakunnan toimintaa ja sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Maakunnan tulee alueellaan tehdä asianmukaiset toimet esteettömyyden ja saavutettavuuden varmistamiseksi myös muissa yksityisissä palveluissa ja muissa toiminnoissa (esim. yhdistykset). Jatkovalmistelussa olisi mahdollista selvittää, onko tarpeen säätää maakunnan

nimenomaiseksi tehtäväksi vammaissopimuksen 9 artiklan mukaisia esteettömyyden ja saavutettavuuden turvaamiseen liittyviä, ohjausta ja valvontaa koskevia tehtäviä.

Hyvinkää 9.11.2016

Puheenjohtaja Sanna-Kaisa Patjas
Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry

Asiantuntija:

Elisa Weckman Lakimies, VTM
Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry