

Asia: VN/35729/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuoltolain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Taustatiedot lausunnonantajalta

Edustan

Muu järjestö tai yhdistys

Lausunnonantajan lausunto

1 Onko ehdotus kokonaisuudessaan kannatettava?

Ei

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Heta liitto ei kannata tämän lainsäädäntökokonaisuuden läpiviemistä. Ehdotus sisältää paljon merkittäviä riskejä sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvalle, mikäli sääntelyä väljennetään ja velvoittavia menettelysäännöksiä puretaan. Eryityisesti palvelutarpeen arvioinnin menettelyn heikennykset voivat vaikeuttaa vammaisten ihmisten oikeuksien ja palveluiden toteutumista. Mikäli henkilön tilannetta arvioidaan väljemmin tuen tarpeen kannalta, ei asiakas esimerkiksi saa välttämättä tietoa palveluista. Ehdotuksessa ei riittävästi huomioida sitä, että sosiaalihuoltolain menettelysäännöksiä sovelletaan myös sosiaalihuollon erityislaeissa subjektiivisena oikeutena turvattujen, erityiseen järjestämismvastuuseen kuuluvien palvelujen, kuten vammaispalvelulain mukaisten palvelujen asiakasprosessissa ja päätöksenteossa.

Asiakasmaksujen korotukset vaikuttavat heikentävästi myös vammaisten ihmisten asemaan. Maksukorotukset, leikkaukset ja palvelujen heikennykset kohdistuvat kohtuuttomasti samoihin ihmisiin, joille sote-palvelut ovat välttämättömiä.

2 Vastaavatko ehdotukset esityksen tavoitteita?

Ei

Perustelut tiiviisti esityksen tavoitteista?

Muutokset eivät todennäköisesti tuota yksiselitteisesti säästöjä, sillä esim. asiakasprosessin väljentäminen voi tuottaa kustannuksia toisaalla. Ehdotukset eivät pääosin vastaa tavoitteita yhdenvertaisista, oikea-aikaisista ja vaikuttavista palveluista. Ongelmat asiakasprosessissa johtuvat pitkälti toimeenpanosta ja toimintakäytännöistä, eivät nykyisestä sääntelystä. Heta-liitto on mm. jo aiemmin korostanut, että alalla jossain määrin kirjataan asioita tarpeettoman laajasti. Lainsäädännön laaja heikentäminen ei ole kuitenkaan oikea keino hallinnollisten ongelmien ratkaisemiseksi. Hyvinvointialueilla sosiaalityön resursointi ei riitä siihen, että sosiaalityöntekijät tai sosiaaliohjaajat aiempaa enemmän tarjoavat asiakkaille tukea.

3 Lausuntopalaute luvusta 1, onko erityistä tukea tarvitsevaa asiakasta koskeva pykäläesitys 5 a § kannatettava?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Jonkin verran tilannetta voi selkeyttää erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan asemasta säättäminen yhdessä pykälässä. Toisin kuin nykyisin se, että henkilö on erityisen tuen tarpeessa, ei enää jatkossa johtaisi automaattisesti siihen, että juuri sosiaalityöntekijän tulisi vastata henkilön tuen tarpeen arvioinnista, tai että erityistä tukea tarvitsevan henkilön omatyöntekijän tai hänen kanssaan työskentelevän henkilön olisi välttämättä oltava sosiaalityöntekijä. Tämä on heikennys nykytilaan nähden. Sosiaalityöntekijöiden osaamista tulee nimenomaan kohdentaa erityistä tukea tarvitsevien ihmisten palveluprosessiin.

4 Lausuntopalaute luvusta 2, onko erillinen hyvinvoinnin edistämistä koskeva 10 a § kannatettava?

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

-

5 Lausuntopalaute luvusta 3 - sosiaalityö ja sosiaaliohjaus: Ovatko ehdotukset selkeitä ja toteutettavissa olevia?

Ei

Perustelut tiiviisti?

Vammaispalvelujen kannalta nyt ehdotettu sosiaalihuoltolain 14 a § toisi lakiin uuden, erittäin tulkinnanvaraisen kynnyksen palvelujen saamiselle. Ehdotettu 14 a § sosiaalipalvelujen toissijaisuudesta tulee poistaa, sillä se hämärtää koko lain soveltamista ja sitä, mihin asiakkaalla on oikeus. Mahdollista on säätää sosiaalihuollon ammatillisen asiantuntijatyön tarjoamisesta määrittelemättä sitä ensisijaiseksi palveluihin nähden.

Ehdotuksen 14 a §:n mukaan tuen tarpeisiin vastataan ensisijaisesti sosiaalihuollon ammatillisella asiantuntijatyöllä eli sosiaaliohjauksella tai sosiaalityöllä. Sosiaalipalveluja järjestettäisiin vain, jos sosiaalihuollon ammatillisena asiantuntijatyönä annettava tuki ei yksinään olisi asiakkaan tuen tarpeisiin vastaamiseksi sopivaa tai riittävää. Säännös on liian avoin ja jättää auki sen, mihin

tilanteisiin henkilölle tarjottaisiin esim. vain yleistä ohjausta ja tietoa järjestöjen palveluista. Koska lakipaketin tavoitteena on säästöjen tuottaminen, on riski, että uutta sääntelyä käytetään keinona vaikeuttaa palvelujen saamista.

Sääntelyyn sisältyy uusi ajatusmalli siitä, että sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut ovat toissijaisia sosiaalityöhön ja ohjaukseen nähden. Vammaispalvelulaki on puolestaan toissijainen sosiaalihuoltolakiin nähden. Vammaispalvelujen kannalta sääntelyn monikerroksisuus tekee siitä hyvin vaikeasti sovellettavan.

Esityksessä ohjaus ja sosiaalityö on asetettu jossain määrin vastakkain palveluiden kanssa ja välittyy kuva, että sosiaalityöllä ja ohjauksella pyritään rajoittamaan palveluiden piiriin pääsemistä. Sosiaalityön ja ohjauksen tulee sisältää myös ohjausta palveluiden piiriin pääsemiseksi ja tiedotusta henkilön oikeuksista. Sääntely voi johtaa siihen, että päästäkseen palvelujen piiriin asiakkaan tulee olla toistuvasti yhteydessä hyvinvointialueeseen ja näin osoittaa, että ensi sijassa tarjottu tuki ei ole riittävää.

Sen lisäksi, että sosiaalipalvelut olisivat toissijaisia sosiaalihuollon ammatilliseen asiantuntijatyöhön nähden, 2 momentissa säädettäisiin lisäedellytyksenä sosiaalipalvelujen järjestämiselle, että tuen tarpeeseen ei henkilön yksilöllinen tilanne ja olosuhteet kokonaisuutena huomioiden ole mahdollista kohtuudella vastata muulla tavoin. Hallituksen esityksen mukaan tämä muuttaisi merkittävällä tavalla sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen asemaa palvelujärjestelmässä. Vielä työryhmäraportissa sen sijaan katsottiin, että säännöksellä ei sinällään muutettaisi nykytilaa, vaan kyse olisi lainsäädännön selkeyttämisestä. Tässä suhteessa ajatus vaikuttaa muuttuneen työryhmäraportin ja hallituksen esityksen antamisen välissä.

Perustelujen mukaan kohtuullisuusharkinta tarkoittaisi, että asiakkaalta ei voida edellyttää sellaista omatoimisuutta tai ulkopuolisen avun hankintaa, joka ei ole hänen tilanteessaan tosiasiallisesti mahdollista. Lisäksi perustelujen mukaan ”omia voimavaroja voidaan tukea ohjauksella ja neuvonnalla sekä sosiaalihuollon ammatillisella asiantuntijatyöllä samoin kuin ensisijaisten palvelujen ja tukitoimien piiriin hakeutumista”. Tästä saa käsityksen, että myös jotkin muut kuin sosiaalihuoltolain tai erityislakien kuten vammaispalvelulain mukaiset palvelut on tämän lakikokonaisuuden valmistelussa mielletty ensisijaisiksi. Esityksestä ei saa selvää kuvaa, mihin ensisijaisiin palveluihin tässä viitataan, koska sellaisia ei ole eikä niistä olla esittämässä uutta sääntelyä. Joka tapauksessa sosiaalihuoltolaki olisi edelleen sosiaalihuollon yleislaki eikä olemassa ole sitä ensisijaisempaa lakia, jossa olisi määritelty tiettyjä sosiaalipalveluja.

Perusteluista välittyy kuva siitä, että kohtuullisuusharkinnalla on tarkoitus kehittää uusi peruste jättää palvelut myöntämättä, esim. vedoten siihen, että henkilöllä voisi olla omia voimavaroja palveluiden hankintaan tai tilanteessa muulla tavoin toimimiseen. Kohtuullisuusharkinta näin toteutettuna johtaa todennäköisesti eriarvoisiin ja epäyhtenäisiin myöntämiskäytäntöihin ja hallitsemattomiin lopputuloksiin. Säännös myös lisää painetta vedota suoraan perustuslain 19 §:ään, jonka nojalla välttämättömät sote-palvelut tulee joka tapauksessa järjestää.

6 Lausuntopalaute luvusta 3 - lapsiperhepalvelu: Onko ehdotus uudesta lapsiperhepalvelusta ja siihen sisältyvästä taloudellisesta tuesta selkeä ja toteutettavissa oleva?

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

-

7 Lausuntopalaute luvusta 3 - Onko ehdotus uudesta työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelusta selkeä ja toteutettavissa oleva?

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

-

8 Muu lausuntopalaute lukuun 3?

-

9 Lausuntopalaute sosiaalihuollon toteuttamisen alkuvaiheessa: neuvonta ja ohjaus, vireilletulo ja sosiaalihuollon asiakkuus, yhteyden saaminen sosiaalihuoltoon ja tuen tarpeen arviointi (luvut 2 ja 4) Ovatko ehdotukset selkeitä ja toteutettavissa olevia?

Ei

Perustelut tiiviisti?

Heta-liitto ei kannata palvelutarpeen arvioinnin korvaamista tuen tarpeen arvioinnilla. Palvelutarpeen arvioinnin muuttaminen suppeammaksi tuen tarpeen arvioinniksi heikentää todennäköisesti henkilöiden mahdollisuuksia saada tilanteensa asianmukaisesti arvioiduksi. Esityksessä myös kumottaisiin määräajat, joiden mukaan tietyillä asiakasryhmillä kuten vammaisilla henkilöillä palvelutarpeen arviointi täytyy aloittaa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä asian vireilletulosta tai arviointi on täytynyt saattaa loppuun viimeistään kolmen kuukauden kuluessa sen aloittamisesta.

On kannatettavaa, että laissa säädettäisiin nykyistä velvoittavammin yhteyden saamisesta sosiaalihuoltoon. Ehdotuksessa ei kuitenkaan turvata riittävästi yhteyden saamista sosiaalihuoltoon ja sitä, että henkilön tilanteeseen tosiasiallisesti aletaan perehtyä. Laissa tulee turvata oikeus keskusteluun viranhaltijan kanssa viipymättä. On mahdollista, että yhteyden saaminen tulkitaan hyvin suppeasti ja eikä se käytännössä toteudu. Lain perusteluissa pitää tuoda selvästi esille, että yhteyden saaminen tarkoittaa keskustelua ihmisen kanssa eikä esimerkiksi tekoälyä hyödyntävää neuvontaa.

Kynnys henkilökohtaisen keskustelun saamiseksi on ehdotuksessa liian korkealla varsinkin jo asiakkaana olevilla henkilöillä. Laista ei käy ilmi perusteluissa kuvattu periaate, että nyt ja jatkossakin käydään henkilökohtaisia keskusteluja osana sosiaalihuollon järjestämistä ja toteuttamista. Mm. eri laeissa säädettyjen neuvontavelvoitteiden toteutuminen edellyttää, että asiakas voi käydä vuoropuhelua hyvinvointialueen edustajan kanssa siten, että asiasta vastaa hänen tilanteeseensa perehtynyt viranhaltija. Nyt säännöstä voidaan lukea niin, että oikeus keskusteluun olisi vasta asiakkaan tilanteen olennaisesti muututtua. Tästä syystä säännöstä tulee muuttaa siten, että siinä todetaan yksiselitteinen oikeus henkilökohtaiseen keskusteluun riippumatta siitä, onko henkilöllä jo sosiaalihuollon asiakkuus tai palveluita.

Laissa tulee säilyttää nykyinen palvelutarpeen arviointia koskeva sääntely. On riski, että varsinkaan kiireellistä palvelutarvetta ei arvioida ja tunnisteta, jos sääntelyä väljennetään ja tilanteet pyritään ratkaisemaan antamalla tukea ja ohjausta esim. puhelimitse. Kiireellisten tilanteiden tunnistamisessa on jo nyt puutteita.

Ehdotetusta tuen tarpeen arvioinnista ei laadittaisi erillistä lakisäätteistä yhteenvetoa eikä tuen tarpeen arvioinnin sisältöä käytännössä näin ollen säänneltäisi nykyiseen tapaan. Vähentää tilanteen läpinäkyvyyttä asiakkaalle, jos viranomaisen ei tarvitse pystyä jäsentämään arviotaan henkilön tilanteesta ja siitä tehdyistä johtopäätöksistä. Todennäköisesti johtopäätöksiä tehtäisiin suhteellisen pikaisesti puhelinkeskustelun tai lyhyen tapaamisen perusteella. Sääntelyn liika väljentäminen johtaa todennäköisesti myös epäselvyyksiin ja epätietoisuuteen, mikä tuo uusia kustannuksia.

Sääntelykokonaisuus voi myös johtaa siihen, ettei henkilön oikeutta palveluihin arvioida muutoin kuin kirjallisen hakemuksen perusteella. Tämä lisää eriarvoisuutta, sillä kaikki henkilöt eivät pysty laatimaan kirjallisia hakemuksia.

Nykyisen kaltainen palvelutarpeen arviointi ei ole este joustaville ja asiakaslähtöisille toimintatavoille. Koska henkilön yhteydenotoista ja viranomaisen johtopäätöksistä on joka tapauksessa tehtävä asiakaskirjaukset, on mielekästä, että viranomainen jäsentää ne palvelutarpeen arvioksi. Nykyisessä palvelutarpeen arviota koskevassa säännöksessä on neljä erillistä kohtaa, eli arvioitavien asioiden määrä ei ole mitenkään kohtuuton. Nämä pitkälti tulisivat joka tapauksessa asiakaskertomukseen, joten ne tulee edelleen kirjata palvelutarpeen arvioksi jäsennehtynä. Tällöin ne ovat selkeämmin viestittävässä myös henkilölle ja tarvittaessa hänen asioitaan hoitaville tahoille.

10 Lausuntopalaute luvusta 4 – asiakassuunnitelma ja omatyöntekijä? Ovatko ehdotukset selkeitä ja toteutettavissa olevia?

Ei

Perustelut tiiviisti?

Asiakassuunnitelman laatimista ja sisältöä koskeva sääntely on enemmän säilytettävä laissa nykyisen kaltaisena. Muutosten myötä kynnys asiakassuunnitelman laatimiseksi nousisi selvästi nykyisestä. Tämä voi tarkoittaa paluuta käytäntöihin, joissa keskitytään yksittäisiin palvelupäätöksiin

tai niiden hylkäämiseen ilman käsitystä henkilön tilanteen kokonaisuudesta. Palveluprosessin läpinäkyvyys asiakkaalle heikkenisi, ja viranomaisen arviota ja tulkintaa pitäisi yrittää paikantaa asiakaskertomuksen kirjauksista.

Sääntelyä voisi kuitenkin keventää mm. niin, että vältettäisiin nykyistä enemmän asiakassuunnitelmien tarpeettomat ja tarpeettoman raskaat päivitykset. Asiakassuunnitelma tulisi tarkistaa ainakin asiakkaan niin vaatiessa sekä esim. olennaisten muutosten perusteella.

Asiakasprosessin voisi tehdä toimivammaksi se, että sosiaalihuollolla olisi säädetty velvollisuus kevyemmällä menettelyllä tarkistaa asiakkaan tilanne ja se toteutuvatko palvelut suunnitellusti. Nyt ehdotettu 38 §:m 3 momentti korostaa tavoitteiden toteutumisen tarkistamista ja vaikuttavuutta eikä henkilön oikeuksien ja palveluiden toteutumista. Säännöstä tulee muokata siten, että siinä korostetaan asiakkaan oikeuksien ja palveluiden toteutumisen varmistamista. Esimerkiksi henkilökohtaisessa avussa palvelun alikäyttö voi olla yleistä esim. sen vuoksi, että henkilö ei saa palkattua avustajaa. Tilanteen tarkistaminen ei vaatisi kaikilta asiakkailta varsinaista palvelusuunnitelman päivittämistä. Näin kuitenkin tavoitettaisiin niitä henkilöitä, joilla ei esim. ole omia voimavaroja olla yhteydessä sosiaalihuoltoon. Selkeintä olisi, että asiasta olisi oma säännöksensä, joka olisi selkeästi kirjoitettu koskemaan kaikkia asiakkaita riippumatta siitä, onko hänelle tehty asiakassuunnitelma vai ei.

Säännös asiakassuunnitelmasta poikkeamisesta on säilytettävä. Momentti on lisätty sosiaalihuoltolakiin osana vammaispalvelulain uudistamista. Lisäksi päätöksessä tulee perustella, mikäli palvelua ei myönnetä asiakkaan esittämällä tavalla ja ottaa tästä lakiin osallisuustyöryhmän esittämä säännös (Vammaisten henkilöiden osallisuuden turvaaminen vammaispalveluissa Osallisuustyöryhmän raportti, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:37).

11 Lausuntopalaute luvusta 4 - erityistä tukea tarvitsevan lapsen sosiaalityöntekijän asiakasmitoitus. Onko ehdotus selkeä ja toteuttavissa oleva?

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

-

12 Muu lausuntopalaute lukuun 4?

Ilmoitusvelvollisuus terveydenhuoltoon vaikuttaa uuden 40 a §:n perusteella koskevan henkilökohtaisia avustajia, jos he ovat samalla myös sosiaalihuollon ammattihenkilöitä. Sinänsä ilmoitusvelvollisuus on varsin korkealla, mutta sääntely jättäisi tässä suhteessa henkilökohtaisen avun käyttäjät eri asemaan sen perusteella, onko hänen henkilökohtainen avustajansa sattumalta myös sosiaalihuollon ammattihenkilö.

Yksi vaihtoehto olisi, että ilmoitusvelvollisuus koskisi vain tilannetta, jonka sosiaalihuollon ammattihenkilö havaitsee ammattitoiminnassaan. Jos ammattihenkilö toimii muissa tehtävissä sosiaalihuollon piirissä, ei yleisesti ottaen ole vastaavaa tarvetta sille, että hän tekee ilmoituksia terveydenhuoltoon.

13 Lausuntopalaute luvusta 5 - sosiaalityöntekijän erityiset tehtävät. Onko ehdotus selkeä ja toteuttavissa oleva?

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

-

14 Lausuntopalaute luvusta 5 - sosiaalihuollosta vastaava viranhaltija. Onko ehdotus selkeä ja toteuttavissa oleva?

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

-

15 Lausuntopalaute sosiaalihuollon asiakastietojen kirjaamisesta. Onko ehdotus selkeä ja toteuttavissa oleva?

Ei

Perustelut tiiviisti?

Asiakastietolaki ei voi korvata sosiaalihuoltolain aineellista ja menettelyllistä sääntelyä. Oikeusturvan kannalta olennaiset kirjaukset on määriteltävä nimenomaisesti sosiaalihuoltolaissa, jotta myös asiakkaat voivat saada laista helpommin käsityksen siitä, mitä palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman tulee sisältää. Heta-liitto kannattaa sinänsä kirjaamiskäytäntöjen muuttamista siten, että vain olennaiset tiedot kirjataan.

Nyt ehdotuksen mukaan asiakassuunnitelmaan kirjattaisiin mm. asiakkaan näkemys järjestettävästä sosiaalihuollon tuesta. Tässä kohtaa ei kuitenkaan mainita palveluita. Asiakassuunnitelmasta tulee käydä ilmi myös henkilön oma käsitys tarvittavista palveluista.

16 Lausuntopalaute asiakasmaksuihin ehdotetuista muutoksista?

Asiakasmaksujen korotukset eivät ole perusteltuja ja heikentävät suhteettomasti myös vammaisten ihmisten toimeentuloa. Asiakasmaksujen korotuksista tulee luopua ja valmistella tarpeen mukaan vaihtoehtoiset toimet.

17 Lausuntopalaute muista säädösmuutosehdotuksista?

-

18 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista?

Ei

Perustelut tiiviisti?

Esitys ei anna realistista kuvaa taloudellisista vaikutuksista. Asiakasprosessia heikentävien muutosten todelliset kustannukset voivat ilmetä myöhemmin valituksina, kanteluina ja korjaavina toimenpiteinä.

19 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten muista vaikutuksista ja yhteisvaikutuksista?

Ei

Perustelut tiiviisti?

Esityksessä aliarvioidaan vaikutukset vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuteen, osallisuuteen ja itsemääräämisoikeuteen sekä sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvaan. Vaikutusten arviointi myöskään YK:n vammaissopimuksessa turvattujen oikeuksien kannalta ei ole riittävää. Vaikutusarviossa ei ole riittävästi käsitelty ehdotukseen sisältyviä riskejä, esim. sen suhteen, mitä palvelutarpeen arvioinnin korvaaminen väljemmällä tuen tarpeen arvioinnilla merkitsee. Tähän liittyvät olennaisesti hyvinvointialueiden laajat säästöpainot eli toimintaympäristöä ei ole tässä mielessä riittävästi huomioitu.

Weckman Elisa
Heta - Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry