

Asia: VN/35729/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuoltolain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Taustatiedot lausunnonantajalta

Edustan

Muu

Lausunnonantajan lausunto

1 Onko ehdotus kokonaisuudessaan kannatettava?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Esitys sisältää perusteltua selkeyttämistä lain rakenteen osalta ja poistaa joiltain osin päällekkäistä sääntelyä. Sosiaalityön ja sosiaalihoituksen merkityksen korostaminen on kannatettava tavoite — mutta se ei poista tarvetta konkreettisille palveluille.

Kokonaisarviona katsomme, että esityksessä korostuvat hallitusohjelman säästötavoitteet ja ne ohjaavat ratkaisuja tavalla, joka vaarantaa erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen. Näin laajoja muutoksia ei tule tehdä ilman perusteellista sidosryhmäyhteistyötä ja kattavaa tukäteistä vaikutusarviointia. Ehdotus hämärtää asiakkaiden oikeutta saada sosiaalihuollon palveluja tai sosiaalihuollon ammattihenkilön antamaa tukea.

2 Vastaavatko ehdotukset esityksen tavoitteita?

Ei

Perustelut tiiviisti esityksen tavoitteista?

Esityksen tavoitteet ovat hyviä, mutta ehdotetut muutokset eivät tue niiden saavuttamista — etenkin oikea-aikaisen ja vaikuttavan tuen varmistamisen osalta.

Asiakkaan palveluntarve ei poistu teknisillä lakimuutoksilla. Säästöjä ei synny siirtämällä asiakkaita erityislain piiristä yleislain mukaisten palvelujen piiriin, ellei tarjottava palvelumuoto ole merkittävästi vaikuttavampi — ja sellaista muutosta ei voida toteuttaa nyt ehdotetussa aikataulussa ja resursseilla.

Matalan kynnyksen palveluiden ja varhaisen tuen ohentuessa kasvaa hyvin todennäköisesti tarve kalliille korjaaville palveluille. Näin ollen ehdotetut säästöt voivat tosiasiallisesti kääntyä kulujen kasvuksi pidemmällä aikavälillä. Sekä asiakkaiden että viranhaltijoiden oikeusturva heikkenee merkittävästi, kun palvelujen saamisen edellytyksistä ei säädetä, jolloin asiantilaa ei voi korjata edes valitusprosessin kautta.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Useassa pykälässä hajallaan olevien viittausten kokoaminen yhteen on kannatettavaa ja voi selkiyttää lain tulkintaa. Myös asiakassuunnitelman ja omatyöntekijän säilyttäminen pääsääntöisinä velvoitteina erityistä tukea tarvitseville on tärkeää. Omatyöntekijän nimeäminen on välttämätöntä, jotta näiden asiakkaiden palvelukokonaisuuden hallinta on mahdollista.

Kehitysvammaiset henkilöt ja muut pitkäaikaista erityistä tukea tarvitsevat on tunnistettava pykälässä selvästi. Yleisluonteisempi kuvaus jättää haavoittuvien asiakasryhmien tunnistamisen ammattihenkilöiden harkintaan ja synnyttää alueellisia eroja. Menettelyjen ja palveluiden keventyessä herää lisäksi vakava huoli siitä, tunnistetaanko enää edes lievemmin vammaisten — mutta välttämättä tukea tarvitsevien — ihmisten palvelutarpeita riittävästi. Erityisen tuen tarpeessa olevan lapsen määritelmän tulee tunnistaa vammaiset lapset erityisen haavoittuvana ja tuen tarpeessa olevana ryhmänä. Vammaisten lasten perheet käyttävät usein monia eri palveluja eri hallinnonaloilta, ja palvelujen saamisen kuormittavuus voi itsessään aiheuttaa perheen kriisiytymisen — vaikka voimavaroja lähtökohtaisesti olisi. Nämä tilanteet on pystyttävä tunnistamaan.

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?

-

Perustelut tiiviisti?

Sosiaalityön aseman vahvistaminen on kannatettava tavoite, mutta sen erottaminen palveluista ehdotetulla tavalla on keinotekoista.

Ehdotetun 14 a §:n 2 momentin edellytykset sosiaalipalvelujen järjestämiselle ovat kohtuuttoman korkeat. Vammaisten henkilöiden tuen tarpeisiin ei voi vastata pelkästään neuvonnalla ja ohjauksella — tarvitaan konkreettisia palveluja.

Kun sosiaalityöstä tai -ohjauksesta ei enää tehdä muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä, asiakkaalla ei ole muutoksenhakuoikeutta sen myöntämiseen tai epäämiseen. Tämä heikentää sekä asiakkaan että ammattihenkilön oikeusturvaa merkittävästi. Kirjaamisen merkitys korostuu erimielisyystilanteissa, joiden voi odottaa lisääntyvän kun palveluja pyritään korvaamaan asiantuntijatyöllä.

Vammaisille asiakkaille — joille omatyöntekijä ja asiakassuunnitelma ovat koordinaation kannalta kriittisiä — tulisi säätää vahva oikeus omatyöntekijään (lähtökohtaisesti sosiaalityöntekijä) sekä asiakassuunnitelmaan. Sosiaalityön ei tule muodostua lisäportaaksi palveluihin pääsyssä vaan varmistaa nopea ohjautuminen tarvittaviin palveluihin. Esityksessä läheisolettama on kokonaisuutena vahva, mikä uhkaa lisätä vammaisten henkilöiden läheisten kuormitusta entisestään.

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

Ei

Perustelut tiiviisti?

Ehdotus kokoaa useita palveluja yhteen ja tavoittelee joustavampaa kokonaisuutta. Palvelukokonaisuuden rakentuminen vaikuttavammaksi edellyttäisi kuitenkin hyvinvointialueilta vahvempaa tietopohjaa, lisäpanostusta varhaisen tuen palveluihin ja riittävää ammatillista resurssointia — jota ei annetussa aikataulussa ja muiden muutosten yhteydessä voida toteuttaa. Säästöpainneissa lapsiperhepalveluun varattaisiin hyvinvointialueilla hyvin todennäköisesti yleensä liian vähän määrärahoja, jotta niillä voitaisiin läheskään riittävästi vastata alueella esiintyviin tarpeisiin.

Ehdotettu sääntely on niin yleisluonteista, että ihmiset eivät käytännössä tiedä, mitä uudelta lapsiperhepalvelulta voi odottaa tai vaatia. Kun palvelun sisältö jää hyvin abstraktiksi, asiakkaat eivät osaa hakea palveluja — eivät varsinkaan haavoittuvimmissa tilanteissa, joissa avun tarve on suurin.

Vammaisen lapsen perheen tukeminen on usein varsin konkreettista ja pitkäaikaista arkeen osallistuvaa työtä. Kasvatus- ja perheneuvolan moniammatillisia rakenteita ei tule purkaa — niiden vaikuttavuus perustuu juuri sektorirajat ylittävään integroituun tukeen.

Vammaisten lasten osalta on syytä (myös esitetyn lapsiperhepalvelua koskevan säännöksen perusteluissa, jos esitys etenisi nyt ehdotetun tyyppisenä) korostaa sitä, miten vammaisella lapsella on oikeus tarpeidensa mukaisiin vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin, kuten lapsen asumisen tukeen järjestettynä ensisijaisesti lapsen omaan kotiin tai toissijaisesti kodin ulkopuolella perhehoidossa tai lapsille suunnatussa asumisyksikössä, kun yleislainsäädännön, kuten sosiaalihuoltolain, mukaiset palvelut eivät ole lapsen yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Hajallaan olevien palvelujen kokoaminen yhteen on tavoitteeltaan kannatettava. Uudistus voi parhaimmillaan edistää pääsyä laajempiin palvelukokonaisuuksiin myös osalle vammaisista henkilöistä. Toteutus edellyttäisi kuitenkin riittävää resursointia ja selkeitä yhteistyörakenteita — joita ei nyt ole riittävästi kuvattu.

Kuntouttavan työtoiminnan poistuminen on merkittävä muutos. Asiakkaat menettävät osallistumiseen liittyneet etuudet (matka- ja kulukorvaukset), ja velvoittavuuden poistuessa on todellinen riski, että osa asiakkaista jää kokonaan palvelujen ulkopuolelle. Tämä voi näkyä toimintakyvyn heikentymisenä ja lisääntyneenä raskaampien palvelujen tarpeena.

Sosiaalihuoltolain mukainen palvelu ei silti jatkossakaan vastaa sopivalla tavalla kehitysvammaisten henkilöiden palvelutarpeisiin — tähän tarvitaan edelleen vammaispalvelulain mukaisia erityispalveluja.

8 Muu lausuntopalaute lukuun 3?

Esityksessä on kokonaisuutena vahva läheisolettama. Mahdollisuus ottaa huomioon läheisten tosiasiallinen tuki kohtuullisuusharkinnassa uhkaa lisätä vammaisten henkilöiden omaisten kohtuutonta kuormitusta. Omaisten ja läheisten vapaaehtoinen tuki on arvokasta, mutta sen olemassaolo ei saa muodostua perusteeksi olla järjestämättä asiakkaalle hänen tarvitsemiaan palveluja. Esityksessä ei analysoida riittävästi, missä määrin palveluiden väljentyminen ja harkinnanvaraisuuden lisääntyminen tosiasiallisesti siirtää hoivavastuuta omaisille.

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?

Ohjauksen ja neuvonnan sisällyttäminen koko asiakasprosessiin ja mahdollisuus kirjauksiin ennen asiakkuuden avaamista ovat tervetulleita uudistuksia. Asiakkuuden nopea alkaminen vireilletulon jälkeen on kannatettavaa.

Esitämme, että 'tuen tarpeen arviointi' tulisi nimetä 'tuen ja palveluiden tarpeen arvioinniksi'. Tämä muutos olisi sisällöllisesti tärkeä: arvioinnissa on aina selvitettävä myös palvelujen tarve eikä vain yleinen tuen tarve. Palvelutarpeen arviointia koskevan sääntelyn väljentäminen muodostaa merkittävän riskin. Kehitysvammaisten henkilöiden kohdalla alkukeskusteluun perustuva vireilletulo on erityisen ongelmallinen: toimintarajoitteet eivät välttämättä tule esille lyhyessä puhelinkeskustelussa. Oma-aloitteisuuden puute on tyypillinen toimintarajoite, joka jää tunnistamatta, kun asiakas ei itse pysty kuvaamaan tilannettaan — tai ei tiedä, mitä palveluja on edes olemassa.

Henkilökohtainen keskustelu on järjestettävä asiakkaan edun kannalta sopivassa paikassa — kotona tapahtuva arviointi tulee mahdollistaa, sillä vammaisen henkilön arkinen toimintakyky ja tuen tarve näyttäytyvät hänen omassa ympäristössään aivan eri tavoin kuin toimistossa. Moniammatillinen yhteistyö on turvattava.

Asiakkaan pitää pystyä valmistautumaan henkilökohtaiseen keskusteluun ja tuen tarpeen arviointiin. Tuen tarpeen arviointi asiakkaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa: Ehdotuksesta puuttuu lähes kokonaan asiakasnäkökulma; millaisten seikkojen asiakas itse katsoo olevan merkityksellisiä tuen tarpeensa arvioinnissa ja palvelukokonaisuudessaan. Organisaatio- ja ammattilaisnäkökulma korostuu liikaa tuen tarpeen kokonaisuuden arvioinnissa.

Millä tavalla järjestettynä palvelut tukevat itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeutta sekä toteuttavat osallisuutta ja yhdenvertaisuutta? Esityksessä korostuu tarpeettoman paljon ja osin asiakkaan edun vastaisesti se, että asiakkaan tulisi lisätä omatoimisuutta ja itsenäisyyttä ja ”kuntoutua” ottamaan vastuuta omasta elämästään. Tämä ei ole pysyvän vamman kanssa useinkaan realistinen tavoite.

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

Ei

Perustelut tiiviisti?

Vammaisille henkilöille tulee säätää vahva oikeus omatyöntekijään sekä asiakassuunnitelmaan. Omatyöntekijä tulisi lähtökohtaisesti olla sosiaalityöntekijä, sillä vammaisten henkilöiden palvelukokonaisuus on usein laaja ja edellyttää vahvaa asiantuntemusta.

Kehitysvammaisten asiakkaiden kohdalla asiakassuunnitelma on keskeinen: käytännössä kaikki vammaispalvelujen päätökset pohjautuvat siihen. Palveluntuottajaa, toteuttamistapaa ja toimintayksikköä koskevien kirjausten sitovuuden heikentäminen on erityisen ongelmallista —

vammaisten henkilöiden palveluissa juuri toteutustavalla on ratkaiseva merkitys laadun ja vaikuttavuuden kannalta. Asiakkaan oikeus vaikuttaa näihin on jo nyt riittämätön, eikä sitä tule entuudestaan heikentää.

Asiakassuunnitelmasta poikkeamisen perustelemisselvollisuuden kumoaminen heikentää luottamuksensuojaa ja on ristiriidassa vammaislainsäädännön kanssa, joka nojaa yleislain asiakassuunnitelmaan. Kehitysvammaiselle henkilölle tehdyn asiakassuunnitelman on oltava aidosti häntä sitova asiakirja.

Asiakassuunnitelman laadintaa koskevan sääntelyn väljennys jättää liikaa tulkinnanvaraa ammattihenkilöille. Riskinä on, että suunnitelmien laadintaa ohjaavat resurssit eivätkä asiakkaiden tarpeet — ja alueelliset erot kasvavat.

Vammaisten henkilöiden palveluissa on usein ratkaisevan tärkeää palvelujen laadun ja vaikuttavuuden kannalta se, missä yksikössä tai kenen palveluntuottajan toimesta eri palveluja järjestetään. Asiakkaan mahdollisuus vaikuttaa näihin on tällä hetkellä liian heikko, ja on johtanut esim. pakkomuuttoihin tai pitkän, luottamuksellisen tukisuhteen katkeamiseen organisaatorakenteeseen tai järjestämistapoihin liittyvistä syistä asiakkaan edun vastaisesti. Tätä kehitystä ei ole syytä vahvistaa, vaan asiakkaan mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen tulee tukea, ja hyvinvointialueen järjestämisvastuuta tulee toteuttaa aina nämä näkemykset huomioon ottaen.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Asiakasmitoituksen säätäminen laissa ja sen kansallinen seuranta ovat periaatteessa kannatettavia. Ehdotettu mitoitus on kuitenkin liian suuri, kun samalla lastensuojelun avohuollon asiakkaita siirryy lapsiperhepalveluihin — heidän tuen tarpeensa eivät muutu pienemmiksi pelkällä kategorian vaihtumisella. Samanaikaisesti kokonaisuudessa vähennetään näiden lasten parissa toimivaa henkilöstöä, mikä on keskenään ristiriitaista.

Myös sosiaalihuollon muihin palveluihin — erityisesti vammaispalveluihin — tulisi määrittää asiakasmitoitus.

12 Muu lausuntopalaute lukuun 4?

Elämänvaiherajauksen mukainen palvelutarpeen arviointi on pystyttävä toteuttamaan moniammatillisesti. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut tätä, ja sen perusteella

vammaispalvelulakiin lisättiin maininta elämänvaiheeseen tavanomaisesti kuuluvan palvelutarpeen arvioinnista. Tätä vaatimusta ei tule heikentää.

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?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Vastuusuhteita koskevan sääntelyn selkeyttäminen on kannatettavaa. On kuitenkin varmistettava, että yksittäisten asiakkaiden — erityisesti monipalveluasiakkaiden kuten kehitysvammaisten henkilöiden — kokonaistilanteen koordinoituvastuu säilyy selkeänä eikä hajaudu.

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

Ei

Perustelut tiiviisti?

Kirjaamista koskevan sääntelyn siirtäminen asiakastietolakiin ja päällekkäisyyksien poistaminen ovat periaatteessa perusteltuja tavoitteita. Palvelutarpeen arvioinnin kirjaamisveloitteen kumoaminen herättää kuitenkin vakavan huolen: kirjaukset ovat asiakkaalle keskeinen oikeusturvaväline, jonka perusteella voidaan jälkikäteen arvioida, onko tarpeisiin vastattu asianmukaisesti.

Erytystä tukea tarvitsevien asiakkaiden kirjausten laatu ja kattavuus on erityisen tärkeää. Kirjaamisen keventäminen 'tilanteen edellyttämässä laajuudessa' jättää liikaa tulkinnanvaraa ja voi heikentää asiakkaan oman äänen kuulemista ja vahvuuksien huomioimista päätöksenteossa.

16 Lausuntopalaute asiakasmaksuihin ehdotetuista muutoksista?

Vastustamme asiakasmaksujen korottamista. Maksut kohdistuvat suoraan haavoittuviin asiakasryhmiin: pitkäaikaista ympärivuorokautista palveluasumista, laitoshoidtoa ja jatkuvaa kotona annettavaa palvelua käyttävät juuri kehitysvammaiset henkilöt, ikääntyneet ja muut paljon palveluja tarvitsevat.

Suomen sosiaalihuollon asiakasmaksut ovat jo nyt OECD-maiden korkeimpien joukossa. Lisäkorotukset kasaavat kohtuutonta taakkaa henkilöille, jotka käyttävät palveluja pitkäkestoisesti ja usein samanaikaisesti — yksittäisiltä tuntuvat korotukset muodostavat yhdessä merkittävän taloudellisen rasitteen, jota esityksessä ei ole arvioitu kokonaisuutena.

Vaikka maksujen alentaminen on laissa mahdollista, se edellyttää asiakkaalta aktiivisuutta ja oikeuksien tuntemusta. Erityistä tukea tarvitsevilla henkilöillä ei välttämättä ole tähän edellytyksiä. Pelko maksuvaikeuksista voi tosiasiallisesti estää palveluihin hakeutumisen tai johtaa niistä luopumiseen.

17 Lausuntopalaute muista säädösmuutosehdotuksista?

Korostamme, että vammaisuus — esimerkiksi sen aiheuttama erityisen tuen tarve — ja YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteet tulee huomioida nykyistä paremmin paitsi säännöksissä myös niiden perusteluissa.

18 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista?

Ei

Perustelut tiiviisti?

Esitetyt säästöarviot eivät ole uskottavia. Asiakkaiden siirtäminen erityislain piiristä yleislain mukaisten palvelujen piiriin ei tuota säästöjä, jos tarjottava palvelumuoto ei ole merkittävästi vaikuttavampi — eikä sellaista muutosta voida toteuttaa nyt ehdotetussa aikataulussa.

Matalan kynnyksen palveluiden ja varhaisen tuen oheneminen johtaa hyvin todennäköisesti kasvavaan tarpeeseen raskaammille ja kalliimmille palveluille: lisääntyville huostaanotoille ja sijoituksille, erikoissairaanhoidolle ja muille korjaaville toimenpiteille. On mahdollista, että kokonaiskustannukset kasvavat — ei laske. Tätä riskiä ei ole esityksessä arvioitu.

Asiaksmaksujen tosiasiallisia vaikutuksia palvelujen käyttöön ei ole arvioitu. Maksujen pelko voi vähentää palveluihin hakeutumista — mikä puolestaan lisää kriisiytymistä ja kalliimpien palvelujen tarvetta.

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

-

Perustelut tiiviisti?

Esityksessä ei ole tehty riittävää kokonaisarviota siitä, miten tämän esityksen säännökset suhtautuvat EU:n perusoikeuskirjan 34 artiklan mukaiseen heikennyskieltoon — eli merkitsevähkö ehdotukset yhdessä kiellettyä heikentymistä jo saavutetussa sosiaalisten oikeuksien tasossa.

YK:n vammaisyleissopimuksen vaikutusarviointi on puutteellinen: ehdotusten vaikutuksia vammaisten henkilöiden oikeuksiin artiklojen 19 (itsenäinen elämä), 26 (kuntoutus) ja 27 (työ ja työllistyminen) kannalta ei ole analysoitu riittävästi. Säästöpainneiden, palvelurakenteen muutosten, asiakasmaksukorotusten ja oikeusturvan heikentymisen samanaikaisia yhteisvaikutuksia haavoittuvimpiin asiakasryhmiin ei ole arvioitu kokonaisuutena. Kehitysvammaisten henkilöiden,

ikäntyneiden ja paljon palveluja tarvitsevien kohdalla juuri yhteisvaikutukset ovat kaikkein vakavimmat.

Alueellista yhdenvertaisuutta koskeva riski on merkittävä: sääntelyn väljentyminen ja hyvinvointialueiden kasvava harkintavalta lisäävät riskiä, että samanlaisen palvelutarpeen omaavien henkilöiden oikeudet toteutuvat hyvin eri tavoin asuinpaikasta riippuen. Kehitysvammaisten henkilöiden palvelujen saatavuus vaihtelee jo nyt merkittävästi alueittain — kehityssuunta voimistuu ilman riittäviä yhdenvertaisuuden takeita.

Esitämme, että ennen esityksen jatkokäsittelyä toteutetaan perusteellinen ennakkollinen vaikutusarviointi erityisesti kehitysvammaisten henkilöiden ja muiden pitkäaikaista erityistä tukea tarvitsevien ryhmien osalta — ja että tämä tehdään yhteistyössä asiakkaiden, läheisten ja palveluntuottajien kanssa.

Rantamäki Petra
Tukena-säätiö sr