



Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry
Hämeenkatu 3 a.
20500 TURKU

Lausunto

1. Viite

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi –luonnos

Sosiaali- ja terveysministeriö

kirjaamo@stm.fi

2. Lausunto

Yleistä

Vaikka lähtökohdiltaan Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry (jatkossa Heta-Liitto) näkee SOTE-uudistuksen positiivisena mahdollisuutena erityisesti henkilökohtaisen avun työnantajamallin toimeenpanon osalta, pitää liitto huolestuttavana sitä, että lakiluonnoksen vaikutuksia kuntien asukkaisiin sekä asiakkaisiin ja potilaisiin ei ole tässä vaiheessa vielä lakiluonnoksen tasolla arvioitu. Hallituksen esityksen laatimisoheissa on todettu seuraavaa: *”On kuvattava vallitseva tilanne ja sen ongelmat sekä miksi juuri ehdotettu lakihanke on niihin perustelluin ratkaisu. Asianmukaisen lainvalmistelun vähimmäisvaatimuksena on, että ehdotettava säädös on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet, ja että se on paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi. (...) Keskeistä on selostaa esityksessä ehdotetun lainsäädännön kaikki olennaiset vaikutukset johdonmukaisena ja selkeänä kokonaisuutena. On esitettävä perusteltu näkemys siitä, kuinka ehdotetulla lailla saavutetaan asetetut tavoitteet. On tehtävä avoimesti selkoa paitsi ehdotetun lainsäädännön myös sille vaihtoehtoisten ohjaus- tai sääntelykeinojen mahdollisista hyöty- ja haittavaikutuksista sekä kustannuksista.”* (Hallituksen



esityksen laatimisohteet, Helsinki 2014, s. 9) Heta-Liitto esittää erityisen huolen siitä, että lakiluonnoksessa ei ole riittävällä tavalla arvioitu valittujen ratkaisujen vaikutusta haavoittuvien ryhmien, kuten vammaisten henkilöiden, asemaan. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta tilannetta voidaan pitää valitettavana. Heta-Liitto pitää ongelmallisena myös sitä, että säännösehdoitusten yksityiskohtaisissa perusteluissa ei lakiluonnoksessa ole riittävällä tavalla kiinnitetty huomioita perus- ja ihmisoikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen. Vaikka sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen tehostamista voidaan sinällään pitää tavoiteltavana, haluaa Heta-Liitto korostaa, että uudistuksen yhteydessä tulee varmistua siitä, että tehokkuus haetaan nimenomaisesti hallinnollisista prosesseista, ei itse palvelujen tuottamisesta. Asiakastytyvöisyyden tulisi olla yksi keskeinen kriteeri ja mittari uudistuksessa.

Heta-Liitto katsoo, että SOTE-uudistuksen yhteydessä tulisi huolella käydä läpi, millaisia erityispiirteitä sosiaali- ja terveyspalveluihin tällä hetkellä sisältyy ja miten nämä erityispiirteet vaikuttavat palvelujen järjestämiseen SOTE-uudistuksessa. Arviointi on keskeistä jo yleisempiä rakenteita luotaessa, sillä tämä antaa suuntaviivaa myös sille, mitä palveluita tai palveluihin liittyviä kokonaisuuksia olisi syytä keskittää teemallisiin kuntayhtymiin tai valtakunnalliselle tasolle. Asialla on erityistä merkitystä myös sen vuoksi, että SOTE-luonnoksessa on järjestämisspätökselle annettu erittäin keskeinen rooli. Heta-Liitto haluaakin lausunnossaan kiinnittää erityisesti huomiota henkilökohtaisen avun työnantajamallin erityispiirteisiin.

Henkilökohtaisen avun työnantajamallin erityispiirteistä

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.



Silloin, kun vammainen henkilö haluaa ja kykenee toimimaan työnantajana, takaa henkilökohtaisen avun työnantajamalli lähtökohdiltaan parhaiten itsemääräämisoikeuden toteutumisen. Työnantajana toimiessaan vammaisella henkilöllä on työoikeudellinen työnjohto- ja valvontaoikeus. Työnantaja saa näin työsopimuksen, pakottavan lainsäädännön ja sitovan työehtosopimuksen rajoissa määrittää missä, milloin, ja miten työtä tehdään. Muissa henkilökohtaisen avun malleissa itsemääräämisoikeuden toteutuminen on institutionaalisempaa. Samalla työnantajuus merkitsee kuitenkin siviili- ja rikosoikeudellisesti erityisen vastuullista asemaa, jota ei liity muihin sosiaalipalveluihin. Muissa sosiaalipalveluissa on kyse asiakas- tai kuluttaja-asemasta. Työnantajamallin toimeenpano edellyttääkin sen erityispiirteistä johtuen sosiaalityön henkilöstöltä erityistä osaamista.

Heta-Liitto on useissa yhteyksissä esittänyt huolensa työnantajamallin tämän hetkiseen toimeenpanoon liittyvistä ongelmista. Pahimmillaan nämä ongelmat johtavat oikeusturvan sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksiin. Esimerkkinä voidaan mainita palkkahallintoon sekä korvausten määräytymiseen liittyvät ongelmat ja alueelliset yhdenvertaisuusongelmat. Heta-Liiton tietoon on tullut esimerkiksi tapauksia, joissa työnantajana toimivalle vaikeavammaiselle henkilölle ei ole korvattu ulkopuolisen tilitoimiston käyttämisestä aiheutuvia kustannuksia eikä palkanlaskentaa ole järjestetty myöskään kunnan omana toimena. Tällöin palkanlaskenta on käytännössä jäänyt sosiaalipalvelun asiakkaan omalle vastuulle. Joissakin tilanteissa kunta on katsonut, että ei ole ollut erityistä perustetta palkkahallinnosta aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen. Heta-Liiton lakimiesten tekemässä oikeustieteellisessä tutkimuksessa on kuitenkin osoitettu, että esimerkiksi merkittävä ajallinen menetys työnantajavelvoitteiden hoitamisessa merkitsee perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvaton välttämättömän huolenpidon toteutumatta jäämistä (ks. tarkemmin <http://heta-liitto.fi/Portals/35/Vieteriukkodilemma-tutkimus%20kansikuvalla.pdf>). Tutkimusta on akateemisesti kommentoinut muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden emerituspresidentti Pekka Hallberg).

Heta-Liitto on myös jo aiemmin esittänyt yleisen huolensa työnantajana toimivan vammaisen henkilön sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 1 momentin mukaisten tiedollisten oikeuksien toteutumisesta sekä huolen siitä, miten vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin ohjaus- ja auttamisvelvoitetta toimeenpannaan. 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 asiassa. Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaan vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Työnantaja-asemaan liittyvät vastuut edellyttävät, että sosiaalihuollon henkilöstö antaa asiakkaalle tiedon hänen oikeudellisesta asemastaan. Tämä merkitsee erityisesti sitä, että työnantajana toimiva henkilö ymmärtää työsopimuksen solmimisen ja muodon, työaikasunnittelun sekä työsuhteen päättämisen oikeusvaikutukset ja niille lainsäädännössä asetetut edellytykset. Heta-Liiton neuvontatoimintaan tulleet yhteydenotot osoittavat, että näiden oikeuksien toteutumisessa on kuitenkin tällä hetkellä vakavia puutteita. Heta-Liitto käsittelee kuukausittain työntekijäpuolen vaateita esimerkiksi työsuhteen perusteettomasta päättämisestä. Myös hovioikeuskäytännössä on esimerkkejä työsuhteen päättämiseen liittyvistä korvausvaatimuksista. Tilanne muodostaa vakavimmillaan merkittävän uhan perusoikeuksien toteutumiselle.

Huomioita lakiuudistuksesta

1. Sosiaalihuollon toimenpiteiden valtakunnallinen keskittäminen ja henkilökohtaisen avun työnantajamalli

Heta-Liitto katsoo, että edellä kuvatut henkilökohtaisen avun työnantajamallin erityispiirteet ja työnantajamallin toimeenpanoon tällä hetkellä liittyvät vakavatkin puutteet edellyttävät, että henkilökohtaisen avun työnantajamalliin liittyvä hallinnollinen toimeenpano keskitetään. Tämä merkitsee ennen kaikkea ohjaus- ja auttamisvelvoitteen sekä esimerkiksi palkkahallinnon valtakunnallista keskittämistä. Tässä yhteydessä Heta-Liitto haluaa kiinnittää erityistä huomiota käsillä olevan lakiluonnoksen 17 §:n 1 momenttiin.

Lakiluonnoksen 17 §:n 1 momentin mukaan osa sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon kuuluvista toimenpiteistä ja hoidosta voidaan keskittää valtakunnallisesti joillekin tuottamisvastuussa oleville kunnille tai kuntayhtymille, jos se on välttämätöntä tehtävien vaativuuden, harvinaisuuden, kielellisten oikeuksien tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Valtioneuvoston



asetuksella voidaan tarvittaessa säätää perusteet keskittämislle tai tehtävät, jotka voidaan keskittää sekä niistä tuottamisvastuussa olevat kunnat ja kuntayhtymät.

Heta-Liitto pitää lakiin otettua keskittämismahdollisuutta lähtökohdiltaan hyvänä. Heta-Liitto kuitenkin korostaa ensinnäkin sitä, että lakiluonnoksen termit 'toimenpiteet' ja 'hoidot' tulee selkeyttää. Sosiaalipalvelujen osalta termit eivät riittävän täsmällisesti kuvaa sitä, minkä kaltaisia tehtäväkokonaisuuksia voidaan valtakunnallisesti keskittää. Toisekseen Heta-Liitto katsoo, että nimenomaisesti laissa - ei valtioneuvoston asetuksessa - tulee säätää keskittämisen perusteista. Näissä perusteissa tulee huomioida alueellisen yhdenvertaisuuden sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tämän jälkeen tarkentaa laissa määriteltyjä perusteita sekä säätää tarkemmin keskitettävistä tehtävistä. Heta-Liitto pitää erityisen tärkeänä sitä, että silloin kun perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen edellyttää tehtäväkokonaisuuksien keskittämistä, ei sitä jätetä sosiaali- ja terveystalouden tai tuottamisvastuussa olevien kuntien tai kuntayhtymien harkinnan varaan. Tämän vuoksi keskittämisen perusteet tulee kirjata lakitasoon.

Henkilökohtaisen avun työnantajamallin nykyinen toimeenpano osoittaa keskittämisen tarpeen hallinnollisen toimeenpanon osalta. Kuntien virheellinen tai puutteellinen ohjeistus on Heta-Liiton neuvontatoimintaan tulneiden yhteydenottojen valossa johtanut useisiin tilanteisiin, joissa työnantaja on joutunut esimerkiksi varallisuus- ja oikeudellisesti huomattavan riskialttiiseen asemaan.

Heta-Liitto korostaa, että hallinnollisen toimeenpanon keskittäminen on olennaista myös henkilökohtaisen avun työnantajamallin yleisen kehittymisen näkökulmasta. Juuri keskittämisen myötä syntyvät edellytykset pysyä mukana yhteiskunnallisessa kehityksessä. Yksittäisillä kunnilla tai toimijoilla ei lähtökohtaisesti ole samanlaisia mahdollisuuksia tai samanlaista intressiä esimerkiksi tietojärjestelmien investointeihin. Tämän kaltaiset investoinnit saattavat kuitenkin olla merkittäviä palvelun käytettävyyden tai työnantajana toimivan vammaisen henkilön oikeusturvan näkökulmasta. Esimerkkinä voidaan mainita työaikakirjanpitoa helpottavat tekniset innovaatiot, kuten esimerkiksi työajan kirjaaminen. Keskittäminen luo samalla edellytyksiä myös yhteiskunnallisille säästöille hallinnollisen toimeenpanon tehostuessa erikoistumisen myötä.



2. Subjektiiivisten oikeuksien toteutumisen varmistaminen

Heta-Liitto esittää huolensa siitä, että hallituksen esitysluonnoksessa ei ole huomioitu subjektiiivisten oikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveysalueiden rahoituksessa. Lakiluonnoksen 34 §:n 1 momentin mukaan tuottamisvastuun aiheuttamat kustannukset rahoitetaan sosiaali- ja terveysalueen suorittamalla korvauksella. Korvauksen perusteet määritellään järjestämispäätöksessä. Korvausten tarkemmasta määräytymisestä neuvotellaan sosiaali- ja terveysalueen ja tuottamisvastuussa olevan kunnan ja kuntayhtymän kesken. Saman säännöksen 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveysalue päättää kunnalle ja kuntayhtymällä suoritettavien korvausten tarkemmat yhtenäiset perusteet siten, että rahoituksessa otetaan huomioon palvelujen tarve sekä 12 §:n 2 momentin 12 kohdassa määritellyt palvelutuotannon vaikuttavuus- ja tehokkuusvaatimukset. Perusteluissa on todettu seuraavaa: ”Pykälän 2 momentin perusteella tuottamisvastuussa oleville kunnille ja kuntayhtymille suoritettavien korvausten yhtenäiset perusteet tulisi määritellä siten, että rahoituksessa otetaan huomioon palvelujen tarve tuottamisvastuussa olevassa kunnassa tai kuntayhtymässä. Lisäksi korvausperusteessa tulee ottaa huomioon palvelutuotannon vaikuttavuus- ja tehokkuusvaatimukset.”

Heta-Liitto korostaa, että se miten tuottamisvastuussa olevien kuntien tai kuntayhtymien rahoitus järjestetään, ei saa vaikuttaa subjektiiivisten oikeuksien, kuten henkilökohtaisen avun, tai ylipäätään sosiaalipalvelujen tosiasialliseen toteutumiseen. Lainsäätäjän tulee varmistaa, että tuottamisvastuussa olevien kuntien ja kuntayhtymien rahoituksen yhteydessä turvataan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla. Henkilökohtaisen avun työnantajamallin osalta tämä merkitsee sitä, että rahoituspäätöksessä määritelty budjettikehys ei saa aiheuttaa työnantajana toimivalle vammaiselle henkilölle oikeusturvamenetyksiä tai muita perus- ja ihmisoikeusloukkauksia. Oikeusturvamenetyksiä ja muita perus- ja ihmisoikeusloukkauksia voi syntyä esimerkiksi tilanteessa, jossa työnantajan maksettavaksi työlainsäädännön nojalla kuuluvia korvauksia ei makseta ajallaan tai oikean suuruisena tai jos avustajan matkakustannukset jätetään tietyissä tilanteissa korvaamatta. Henkilökohtaisen avun työnantajamallin osalta tulee erityistä huomiota myös tässä yhteydessä kiinnittää edellä jo kuvattuun palvelun poikkeukselliseen luonteeseen.



Budjettikehys on oleellinen reunaehto siinä, miten subjektiiviset oikeudet tosiasiallisesti toteutuvat tai voivat toteutua. Heta-Liitto katsookin, että subjektiivisten oikeuksien toteuttamista ei voida rahoituksen osalta uudessa järjestelmässä jättää järjestämisspätöksen varaan, vaan tältä osin budjettikehysten perusteista tulee säätää lain tasolla. Vaatimusta perustelee myös rahoitusjärjestelmän moniportaisuus SOTE-uudistuksessa.

3. Osallistumismahdollisuuksien turvaaminen

Lakiluonnoksen 12 §:n 1 momentin mukaan järjestämisspätöstä laadittaessa on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon alueen asukkaiden näkemykset. Lakiluonnoksen 30 §:n 2 momentin mukaan asukkaiden näkemykset on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon laadittaessa sosiaali- ja terveysalueen ja tuottamisvastuussa olevien kuntien ja kuntayhtymien vuotuisissa toimintasuunnitelmissa. Heta-Liitto korostaa, että YK:n vammaissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkaa, joilla tätä yleissopimusta pannaan täytäntöön, sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevilla päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiivistä vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta. Vammaissopimuksen valossa riittävää ei ole se, että vammaisten henkilöiden näkemykset otetaan järjestämisspätöstä laadittaessa mahdollisuuksien mukaan huomioon. Vammaissopimus edellyttää vammaisten henkilöiden aktiivista osallistamista tämän kaltaisissa prosesseissa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 10.12.2013 antamassaan päätöksessä (Dnro 3694/2012) katsonut, että vammaissopimus ilmaisee kansainvälisen oikeuden vammaisille turvaamia oikeuksia. Heta-Liitto korostaa lisäksi, että osallistumismahdollisuuksien turvaamisessa tulee ylipäätään huomioida julkishallinnon palveluista ja prosesseista erityisen riippuvaiset ryhmät.



4. Muita huomioita

a. Teemalliset kuntayhtymät

Hallituksen esitysluonnoksen 14 §:n 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveysalue voi päättää, että 1 momentissa määriteltyä palvelukokonaisuutta suppeampi tuottamisvastuu annetaan sitä varten perustetulle kuntayhtymällä, jos siihen on asiakkaiden tarpeista tai palvelujen toteuttamisesta johtuva erityinen syy. Järjestämispäätöksessä on määriteltävä kuntayhtymän tuottamisvastuuseen kuuluvat palvelut sekä vastuun alueellinen ja henkilöllinen kattavuus. Kuten myös THL:n ennakoarvioinnissa (*Sote viidelle alueelle – vaikutusten ennakoarviointi, s. 18*) on todettu, ei lakiluonnoksessa ole tarkemmin määritelty, millaisissa tilanteissa sosiaali- ja terveyspalveluja voidaan järjestää teemallisen kuntayhtymän kautta. Heta-Liitto korostaa, että alueellisen yhdenvertaisuuden sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi tulisi laissa säätää tarkemmin teemallisen kuntayhtymän perustamisedellytyksistä. Jos henkilökohtaista apua keskitetään teemallisiin kuntayhtymiin, on tärkeää varmistaa, että kuntayhtymällä on tosiasiallisesti riittävä osaamistaso kyseisen sosiaalipalvelun tuottamiseen. Heta-Liitto katsoo myös, että eri kansalaisryhmät ja näitä edustavat järjestöt tulisi osallistaa teemallisia kuntayhtymiä koskevaan päätöksentekoprosessiin. Kolmannella sektorilla on usein erityistietämystä, joka on tarpeen arvioitaessa teemallisten kuntayhtymien perustamisedellytyksiä. Kansalaisjärjestöjen ja kansalaisryhmien vaikutusmahdollisuudet tulisi taata myös tässä suhteessa laissa riittävällä tavalla huomioiden myös edellä jo mainitut YK:n vammaisopimuksen asettamat edellytykset.

Heta-Liitto katsoo, että lähtökohtaisesti henkilökohtaisen avun keskittäminen teemallisiin kuntayhtymiin on varsin toivottavaa. Esimerkiksi palvelusuunnitelma- ja hallintopäätösprosessit edellyttävät erityisosaamista, jota voidaan saavuttaa juuri palvelujen keskittämisellä. Tämän hetken hajautetussa, kuntakohtaisessa järjestelmässä riittävän erityisosaamisen kerryttäminen on haastavaa.



b. Järjestämispäätöksestä

Lakiluonnoksen 12 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysalueen on laadittava joka neljäs vuosi tuottamisvastuussa olevien kuntien ja kuntayhtymien kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella järjestämispäätös siitä, miten sosiaali- ja terveysalueen järjestämismääräyksiin kuuluvat sosiaali- ja terveyspalvelut toteutetaan. Lakiluonnoksen 12 §:n 2 momentissa on listattu ne seikat, jotka järjestämispäätöksessä tulee huomioida. Esimerkiksi kyseisen säännöksen 5 kohdassa on mainittu sosiaali- ja terveyspalvelujen laatutaso. Heta-Liitto korostaa, että esimerkiksi sosiaalipalvelujen laatutaso ei voi määräytyä yksin kunnallisen tason järjestämispäätöksessä. Laatutasoa ohjaavat perus- ja ihmisoikeudet sekä kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö, jonka tavoite- ja tarkoitussäännökset tulee huomioida lakia sovellettaessa. Tämä seikka on syytä huomioida myös kyseessä olevassa säännösluonnoksessa. SOTE-uudistuksessa tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, miten erityisten haavoittuvien ryhmien perus- ja ihmisoikeudet taataan tilanteessa, jossa järjestämispäätöksellä tuottamisvastuuseen asetettu kunta tai kuntayhtymä ei kykene selviytymään velvoitteestaan.

Helsinki, 14.10.2014

Jarmo Tiri, puheenjohtaja

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry

jarmo.tiri@heta-liitto.fi

040 848 6665

Terhi Toikkanen, varapuheenjohtaja

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry



Asiantuntijat

Tanja Alatainio, lakimies

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry

tanja.alatainio@heta-liitto.fi