



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

LAUSUNTO

1. Viite

LAUSUNTO LUONNOKSESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON VALINNANVAPAUSSLAINSÄÄDÄNNÖKSI

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

2. Lausunto

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry:n sote-uudistusta koskevassa lausunnossa (9.11.2016) on otettu kantaa useisiin myös valinnanvapauslainsäädäntöä koskeviin kysymyksiin muun muassa sote-uudistuksen aikataulun suhteen. Valtaosa tuolloin lausunnossa esiin nostetuista kysymyksistä on edelleen ajankohtaisia. Heta-Liitto katsoo, että valmistelua tulee jatkaa nyt lausuntokierroksella saadun palautteen pohjalta. Uudistuksen jatkotyössä tulee korostaa asiakkaan näkökulmaa ja vähentää vastuun pallotteluun kannustavia rakenteita. Sote-mallia tulee yksinkertaistaa niin, että asiakas löytää tarvitsemansa palvelut. Erillinen arvio uudistuksen vaikutuksista vammaisten asemaan on välttämätön.

Järjestöille ja muille lausunnonantajille tulee antaa mahdollisuus lausua sellaisesta



lakiluonnoksesta, jota hallitus päätyy viemään eteenpäin. Vaikuttaa välttämättömältä, että hallitus maltillistaa hankkeen aikataulua ja ottaa huomioon lausuntopalautteen sekä esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston 13.2.2017 antaman lausunnon.

Henkilökohtaisessa avussa on tarve täsmentää nykyisen vammaispalvelulain 8d §:n 3 momentin mukaista ohjaus- ja auttamisvelvoitetta sekä kehittää työnantajien tukipalveluita koskevaa sääntelyä. Tässä vaiheessa on ennen aikaista ottaa kantaa siihen, sopisivatko jotkin valinnanvapauslain mukaisista keinoista henkilökohtaisen avun työnantajien palveluiden kehittämiskeinoiksi.

Tiivistetysti Heta-Liitto katsoo, että valinnanvapausuudistuksessa tulee kiinnittää huomioita seuraaviin seikkoihin:

- Jatkossa pitää taata erillinen mahdollisuus lausua sellaisesta lakiluonnoksesta, jota hallitus päätyy viemään eteenpäin.
- Palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevien säännösten tulee mahdollistaa henkilökohtaisen avun työnantajamalli.
- Valinnanvapauslaissa tulee olla selkeästi säänneltyä, voiko henkilökohtaista budjettia käyttää oman avustajan tai muun työntekijän palkkaamiseen. Henkilökohtaisen avun työnantajamalli on järjestettävä henkilökohtaisesta budjetista erillisenä palveluna.
- 24 §:n 3 momentin mukainen selvitys tulee laatia kirjallisesti ja asiakkaan yksilölliseen tilanteen ja asiakassuunnitelman perusteella.
- Palveluntuottajalla pitää olla henkilökohtaisen budjetin tai asiakassetelin palveluissa sopimussuhde jonkin tahon kanssa, jotta ohjaussuhde on olemassa. Asiakkaan tulisi olla kuluttajan asemassa suhteessa palveluntuottajiin tai oikeusturva tulee varmistaa jollakin uudella keinolla.
- Tuetussa päätöksenteossa pitää olla mahdollisuus käyttää ammattipalvelua, jotta välttyään mahdollisilta ristiriidoilta, jos tuen antaa esimerkiksi lähiomainen.



- Henkilökohtaisen avun tulee olla käytettävissä myös oman maakunnan ulkopuolella ja eri kohteissa avuntarpeen mukaan.
- Viranomaistehtävistä vastaavat tahot tulee määritellä esitystä selkeämmin ja perustuslain 124 §:n edellytysten toteutuminen on turvattava.

Työnantajamallin jatkuvuus maakunnissa varmistettava

Eduskunnan käsittelyssä olevaa sote-uudistusta koskevaa hallituksen esitystä sekä valinnanvapauslainsäädäntöä on vammaisjärjestökentässä pidetty tulkinnanvaraisena sen suhteen, mahdollistavatko palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevat säännökset henkilökohtaisen avun työnantajamallin vai eivät. Asiaa tulisi selventää vähintään valinnanvapauslainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä. Henkilökohtaisen avun työnantajamalli on muista sosiaalipalveluista poikkeava järjestämistapa sen vuoksi, että siinä asiakas toimii työsopimuksen perusteella työnantajana. Työnantajamallissa korostuu palvelunkäyttäjän valinnanvapaus, eli malli sinänsä toteuttaa useita valinnanvapausuudistuksen tavoitteita.

Jatkotyössä tulisi luoda selkeä säännös siitä, miten maakunta voi tuottaa sosiaali- ja terveyspalvelut. Nyt eri järjestämistavat on tuotu esiin maakuntalaissa (8§), järjestämislaissa (22 §) viittaussäännöksiin sekä valinnanvapauslaissa. Maakunnan käytävissä olevat sote-palveluiden järjestämis- ja tuottamismahdollisuudet olisi esitettävä selkeämmin. Tällöin olisi esimerkiksi helpommin arvioitavissa, onko jokin palveluiden tuottamistapa lain mahdollistama.

Maakuntalain 8 §:n mukaan jollei lailla toisin säädetä, maakunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta. Järjestämislain 22 §:n perustelujen mukaan viittaus maakuntalain 8 §:ään tarkoittaa, että sote-palveluita voidaan tuottaa myös muilla lailla säädetyillä tavoilla (s. 465). Yhtenä tällaisena muuna lakisääteisenä tapana voidaan pitää henkilökohtaisen avun työnantajamallia. Asiasta syntyneen keskustelun vuoksi tässä yhteydessä olisi kuitenkin hyvä tuoda esiin henkilökohtaisen avun työnantajamalli yhtenä esimerkkinä muista lailla säädetyistä tavoista, joilla maakunta tuottaa palveluja. Jos erityislaissa on säädetty muusta järjestämistavasta, tulee palvelu järjestää erityislaissa tarkemmin säädetyksi. Tämän tulee ilmetä selkeästi myös sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädännössä.

Sosiaali- ja terveysministeriön olisi arvioitava, ettei sote-uudistus sisällä työnantajamallin



toteutumista hankaloittavia säännöksiä. Uudistukseen liittyvässä palveluntuottajalaissa olisi tarpeen täsmentää sitä, että henkilökohtaisen avustajan työnantajalla ei ole velvollisuutta rekisteröityä palveluntuottajaksi. Nyt hallituksen esitysluonnoksessa on tekstiä, josta voisi päätellä, että myös henkilökohtaisen avustajan työnantajan olisi rekisteröidyttävä tuottajaksi:

”Jos luonnollinen henkilö työskentelee palvelussuhteen nojalla eli työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena, ei kyse olisi tässä laissa tarkoitetusta palvelun tuottamisesta. Sen sijaan laki soveltuisi palvelussuhteessa olevan henkilön työnantajaan.” (yksityiskohtaiset perustelut s. 45)

Ei ole kovinkaan selvää, onko tällä hallituksen esitysluonnoksen tekstillä haettu myös sitä, että vammaispalvelun asiakkaan asemassa olevat avustajien työnantajat hakeutuisivat tuottajarekisteriin. Ei ole tarkoituksenmukaista, että avustajan työnantaja joutuisi rekisteröitymään pelkästään sen vuoksi, että on palkannut avustajan itselleen. Sama koskee tilannetta, jossa työnantajana toimii esimerkiksi vammaisen henkilön huoltaja. Tämän vuoksi olisi tarpeen täsmentää, että henkilökohtaisen avun työnantajamallissa rekisteröitymisvelvollisuutta ei ole. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi mainitsemalla työnantajamalli omais- ja perhehoidon ohella sellaisena palveluna, johon palveluntuottajalakeja ei sovelleta.

Henkilökohtainen budjetti

Heta-Liitto katsoo, että vammaispalveluissa on selvä tarve nykyistä asiakaslähtoisemmille ajattelu- ja toimintatavoille. Nyt esitetty henkilökohtaisen budjetoinnin malli ei kuitenkaan sellaisenaan vastaa vammaisjärjestöjen esiin tuomiin tarpeisiin. Yksittäisen uuden mallin käyttöönotto ei myöskään ole riittävä keino asiakaslähtoisempien toimintatapojen ja perus- ja ihmisoikeusajattelun edistämiseen. Henkilökohtaisen budjetin käyttöönotosta tulisi esittää vaikutusarvio ja arvioida myös mahdollisia henkilökohtaisen budjetoinnin haasteita.

Valinnanvapauslaissa tulisi olla selkeästi säänneltynä se, voiko henkilökohtaista budjettia käyttää oman avustajan tai muun työntekijän palkkaamiseen. Merkittävää olisi avustajan tai hoitajan työnantajana toimimisen laajentaminen vanhuspalveluihin ja mahdollisesti muihinkin asiakasryhmiin. Toinen kysymys on, voiko budjetti sisältää henkilökohtaisen avun työnantajamallin mukaiset kulut. Valinnanvapauslain luonnoksessa todetaan, että budjetointi kattaa vammaispalvelulain mukaiset palvelut. Näihin sisältyy myös henkilökohtaisen avun työnantajamalli. Perustelujen mukaan budjettia ei ainakaan ensi vaiheessa myönnettäisi asiakkaan hallintaan. Tämä on kuitenkin kirjattu vain perusteluihin. Laki sinänsä siis ei sulje pois sitä, että budjetin varat annetaan asiakkaalle. Kyse on kuitenkin asiasta, josta tulee nimenomaisesti säätää laissa, eikä jättää asiaa hallituksen esityksen tekstien varaan.

Valinnanvapauslaissa tai hallituksen esitysluonnoksessa ei ole otettu kantaa siihen, voiko



henkilökohtaista budjettia käyttää henkilökohtaisen avustajan tai muun työntekijän palkkaamiseen ja onko tämä uudistuksen tarkoituksena. Perustelujen mukaan asiakas ei olisi sopimussuhteessa ja kuluttaja-asemassa suhteessa palveluntuottajiin, mutta työsuhteen mahdollisuuteen ei oteta suoraan kantaa. Toinen kysymys on, onko luonnoksessa jotakin muuta sääntelyä, joka vaikuttaisi mahdollisuuksiin palkata budjetin perusteella oma työntekijä. Vaikuttaa siltä, että henkilökohtaiseen budjettiin sisältyviä palveluita tuottavan tahon ei välttämättä tarvitse olla palveluntuottajalain mukaisessa rekisterissä. Sen sijaan kaikkien tuottajien tulisi käyttää sote-palveluiden tiedonhallintapalvelua. Palveluntuottajalain perusteluissa on katsottu, että työntekijällä ei olisi velvollisuutta rekisteröityä palveluntuottajaksi. Valinnanvapauslain 7 luvun 29 §:n mukaan palvelun tuottajan ei tarvitse olla rekisterissä, jos palveluntuottajalaki ei sitä vaadi. Valinnanvapauslain 43 § vaikuttaa kuitenkin edellyttävän, että kaikki henkilökohtaisella budjetilla ja asiakasetelillä palveluita tuottavat ovat tiedonhallintapalvelussa, jossa on tarkoitus ilmoittaa muun muassa palvelun sisältö. Luonnoksesta ei saa varmaa kuvaa siitä, onko tarkoitus, että esim. siivouspalveluja tarjoavien yritysten on oltava tiedonhallintapalvelussa, jos yrityksen on tarkoitus tuottaa henkilökohtaiseen budjettiin kuuluvia palveluja. Sama kysymys koskee tilannetta, jossa henkilö palkkaa budjetin varoilla oman työntekijän. Henkilökohtaisen budjetoinnin ideaa vastaisi enemmän se, että asiakas voi valita muunkin kuin sote-palveluiden tuottajaksi rekisteröityneen ja tiedonhallintapalvelua käyttävän tuottajan.

Heta-Liitto on vammaislainsäädännön uudistuksen yhteydessä korostanut, että asiakkaalta tulee olla aito suostumus avustajan työnantajana toimimiseen ja mahdollisuudet hoitaa työnantajatehtävät. Palvelua ei tule järjestää työnantajamallilla esimerkiksi siten, että alaikäinen henkilö toimisi työnantajana. Henkilökohtaisen budjetin käyttö oman työntekijän palkkaamiseen sisältää samantapaisia kysymyksiä kuin henkilökohtaisen avun työnantajamalli, ja lisäksi uusia mahdollisia haasteita ovat mm. budjetin suuruuden määrittely ja hallinnointi. Henkilökohtainen budjetointi ei saa aiheuttaa asiakkaalle oikeudenmenetyksiä sen vuoksi, että budjetin hallinnoinnissa epäonnistutaan. Nyt budjetin käyttöedellytyksenä on, että henkilö itse tai tuettuna pystyy suunnittelemaan ja hallinnoimaan palvelukokonaisuutensa. Tämän perusteella vaikuttaa siltä, että budjetin käyttö olisi varsin laajasti mahdollista.

Nykytilassa työnantajamallin ongelmia ovat olleet ensinnäkin puutteet siinä, miten asiakkaan mahdollisuuksia työnantajana toimimiseen on arvioitu. Työnantajina on henkilöitä, joilla ei ole esimerkiksi iän tai elämäntilanteen vuoksi käytännön mahdollisuuksia työantaja-asioiden hoitamiseen. Tällä hetkellä kunnissa on siis paineita järjestää palvelu työnantajamallilla, vaikka henkilön elämäntilanteeseen ei työnantajana toimiminen sovi. Vammaispalvelulain uudistuksessa tähän on ollut tarkoitus puuttua henkilökohtaisen avun järjestämistapaa tarkemmin ohjaavalla sääntelyllä. Toinen ongelma on palvelun aliresursointi esimerkiksi myönnettävien tuntimäärien ja korvattavien kustannusten suhteen. Nämä nykyiset ongelmat huomioon ottaen on riskinä, että henkilökohtaista budjettia tarjotaan henkilöille, joille ei työnantajana toimiminen tai budjetin hallinnointi sovi, ja budjetti laaditaan alimitoitetuksi. Tällainen tilanne on riski sekä työnantajana toimivan henkilön että hänen palkkaamansa työntekijän kannalta. Tämän vuoksi henkilökohtaisen budjetin ei tule mahdollistaa sitä, että budjetin avulla palkataan työntekijä.



Henkilökohtaisen avun työnantajamallin kulurakenne on varsin erilainen kuin muissa palveluissa eli esimerkiksi ostettaessa palvelu tiettyyn tuntihintaan. Menot saattavat vaihdella esimerkiksi työntekijöiden sairauslomien tai työsuojelusta aiheutuvien kulujen vuoksi. Mikäli budjetti on alun perin alimitoitettu tai myöhemmin osoittautuu sellaiseksi, on riski, että asiakkaalla on paineita karsia esimerkiksi lakisääteiseen työterveyshuoltoon liittyviä menoja saadakseen enemmän avustustunteja.

Nyt esitetyssä mallissa maakunnan olisi henkilökohtaisen budjetin käyttöönoton yhteydessä päätettävä, miten budjetin suuruus määritellään (s. 21). Näin ollen yksi mallin keskeisistä kysymyksistä jää maakuntien omien päätösten ja käytäntöjen varaan. Tämä ratkaisu ei ole mahdollinen, sillä asiakkaan oikeuksien toteutumisen kannalta budjetin suuruuden määrittely on keskeistä. Vähintään oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Budjetin suuruutta koskevien päätösten lainmukaisuuden arviointi hallinto-oikeuksissa on ongelmallista, jos arviointi perustuisi maakunnan omiin laskentatapaa koskeviin linjauksiin, ei lakiin. Budjetin suuruuden oikeudenmukainen ja toimiva laskentatapa on epäilemättä vaikea kysymys, ja nyt näyttää siltä, että se on monitahoisuuden vuoksi jätetty tässä vaiheessa maakuntien vastuulle.

Muun muassa edellä mainittujen syiden vuoksi Heta-Liitto tässä tilanteessa katsoo, että henkilökohtaisen avun työnantajamalli on järjestettävä henkilökohtaisesta budjetista erillisenä palveluna, eikä se tällöin kuuluisi budjetin kattamaan palvelukokonaisuuteen. Tämä kysymys tulee selvittää laintasoisesti. Valinnanvapauslainsäädäntöä tulisi täsmentää siten, että henkilökohtaista budjettia ei voi käyttää oman työntekijän palkkaamisesta aiheutuviin kuluihin ja säätämällä, että vammaispalvelulain mukainen henkilökohtaisen avun työnantajamalli järjestetään henkilökohtaisesta budjetista erillisenä palveluna.

Menettely budjettia myönnettäessä

Maakunnan liikelaitoksen on annettava asiakkaalle selvitys henkilökohtaisella budjetilla toteutettavien palvelujen saatavuudesta, laadusta ja kustannuksista. Selvitys on annettava siten kuin siitä säädetään sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:ssä tai potilaslain 5 §:ssä (24 § 3 mom.). Heta-Liitto katsoo, että menettelyä tulisi täsmentää siten, että asiakas saa yksilöllisen ja kirjallisen selvityksen eri vaihtoehdoista, joilla palvelu voidaan hänelle järjestää (asiakasseteli, ostopalvelu jne.). Selvytyksen vuoksi laissa tulisi olla säännökset sen varalta, että asiakas haluaa kieltäytyä asiakasetelistä tai henkilökohtaisesta budjetista sen jälkeen, kun palvelu on jo aloitettu.

Lain sanamuodon mukaan maakunnan on myönnettävä henkilökohtainen budjetti edellytykset täyttävälle asiakkaalle. Asiakkaalla olisi oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta henkilökohtaisesta budjetista. (25 §) Menettelyä koskevat säännökset saattavat johtaa herkästi siihen, että asiakkaalle tarjotaan ensisijassa budjettia, eikä asiakas saa riittävää selvyttä muista vaihtoehdoista palvelujen järjestämiseksi. Käytännössä muita vaihtoehtoja saatettaisiin pohtia vasta, jos asiakas kieltäytyy henkilökohtaisesta budjetista. Lakia tulisi täsmentää siten, että selvitys erilaisista palveluvaihtoehdoista ja niiden kustannuksista tulee antaa asiakkaalle kirjallisesti. Jos selvitys annetaan vain suullisesti, on



asiakkaan hyvin vaikea arvioida palvelujen kokonaisuutta ja henkilökohtaisen budjetin sopivuutta asiakkaan omaan tilanteeseen. Tällä hetkellä sosiaalihuollon asiakaslain 2 luvun 5 §:n mukaisen selvitysvelvollisuuden toteutumisessa on huomattavia ongelmia.

Lakiluonnosta tulee muuttaa myös siten, että 24 §:n 3 momentin mukainen selvitys tulee laatia asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen ja asiakassuunnitelman perusteella. Nyt lakia todennäköisesti herkästi tulkittaisiin niin, että yleisen tason selvitys palveluista ja kustannuksista riittää, eikä asiakkaan yksilöllistä tilannetta arvioitaisi riittävästi. Jotta asiakkaan budjetti voitaisiin määritellä, täytyy olla kattavasti tietoa asiakkaan palveluntarpeesta sekä tieto siitä, mihin palveluihin ja missä määrin hän olisi oikeutettu. Asiakkaan yksilöllinen tilanne voi vaikuttaa siihen, että jokin sinänsä tarjolla oleva palvelu ei hänen tilanteeseensa sovi.

Henkilökohtaisesta budjetista tehtäisiin luonnoksen mukaan yksi päätös eikä palvelukohtaisia päätöksiä tehtäisi. Perustelujen tekstin mukaan budjettia saisi kuitenkin käyttää vain palvelusuunnitelmaan kirjattuihin palveluihin. Heta-Liitto katsoo, että palvelusuunnitelma ei saa rajoittaa budjetin käyttöä nyt suunnitellulla tavalla. Jos rajoituksia budjetin käyttöön halutaan tehdä, edellyttäisi asiakkaan oikeusturva muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä. Luonnoksesta ei selviä, onko palvelusuunnitelmassa mahdollista määritellä ne palvelutyypit, joihin henkilökohtaista budjettia voidaan käyttää vai onko tarkoitus, että suunnitelmassa määritellään myös, missä määrin budjetin varoja voi kuhunkin palveluun käyttää. Palvelukohtaisten päätösten puuttuminen ja palvelusuunnitelman sitovuus loisivat joka tapauksessa asiakkaan kannalta oikeusturva-aukon. Asiakkaalla ei ole oikeutta hakea muutosta palvelusuunnitelmasta. Kuitenkin palvelusuunnitelma nyt esitettyssä mallissa määritteli palvelut, joihin asiakkaalla olisi oikeus käyttää henkilökohtaista budjettia.

Jatkossa olisi myös jossain määrin epäselvää, mikä taho tarkkaan ottaen on vastuussa siitä, että palvelusuunnitelma tulee laadituksi. Palvelusuunnitelma on vaikutusarvion mukaan keskeinen palveluintegraation toteuttamisen väline, mutta sen toteutuminen jää paljolti eri toimijoiden yhteistyötahdon ja luotujen yhteistyökäytäntöjen varaan (s. 85). Valinnanvapausuudistuksen valmistelussa on korostunut suhteellisen yksioikoinen kuva palvelusuunnitelmasta. Myös asiakasseteliä käytettäessä näyttää korostuvan se, että asiakassuunnitelma kertoo, mihin palveluun ja miten asiakkaalla on oikeus. Palvelusuunnitelma olisi kuitenkin tarpeen pitää palvelujen suunnittelun välineenä. Palvelusuunnitelma saattaa myös jäädä ristiriitaiseksi asiakkaan ja sosiaalihuollon viranhaltijan näkemysten suhteen. Asiakkaan oman mielipiteen merkitystä on pidetty keskeisenä itsemääräämisoikeutta turvaavissa palveluissa kuten henkilökohtaisessa avussa. Palvelusuunnitelmaa tehtäessä pitäisi muun ohella selvittää, haluaako asiakas palvelun esim. asiakassetelillä tai henkilökohtaisella budjetilla. Henkilökohtaisen avun työnantajamallia ja palvelusuunnittelua koskevia säännöksiä on tarkoitus ottaa uuteen vammaispalvelulakiin. Myös nykyinen vammaispalvelulaki edellyttää, että henkilön kyky ja halu henkilökohtaisen avustajan työnantajana toimimiseen selvitetään. Palvelusuunnitelma on tämänkin vuoksi tarpeellinen asiakirjana sen varmistamiseksi, että asiakkaan omat näkemykset selvitetään ja kirjataan.

Budjetin hallinnointi

Henkilökohtaisen budjetin käyttäminen vaatii sekä asiakkaalta että mahdollisesti häntä tukevilta henkilöiltä osaamista, mahdollisuuksia vaikuttaa palveluiden toteutumiseen ja oikeusturvakeinoja. Heta-Liitto katsoo, että asiakkaan tulisi olla kuluttajan asemassa suhteessa palveluntuottajiin tai oikeusturva tulee varmistaa jollakin uudella keinolla. Palveluntuottajan yleiset ilmoitukset palveluiden sisällöistä eivät takaa asiakkaalle riittävällä tavalla siitä, miten palvelu toteutuisi hänen tilanteessaan.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan asiakkaan ja palveluntuottajan välille ei syntyisi sopimusta eivätkä asiakkaat olisi palveluja käyttäessään kuluttajan asemassa (s. 21). Sopimusta ei olisi kuitenkaan myöskään maakunnan ja tuottajan välillä. Tämän perusteella palvelujen sisältö jäisi vain palvelusuunnitelmaan kirjatun varaan. Palvelusuunnitelmassa ei kuitenkaan usein oteta kantaa moneenkaan palvelun toteuttamista koskevaan yksityiskohtaan. Oikeudellisesti vaikuttaa ongelmalliselta, ettei palveluntuottajalla ole henkilökohtaisen budjetin tai asiakassetelin palveluissa sopimusta minkään tahon kanssa. Käytännön ongelma on, että asiakas ei tiedä, mitä palvelua hän voi tarkkaan ottaen odottaa saavansa. Henkilökohtaisessa avussa asiakkaan kannalta on keskeistä esimerkiksi se, miten nopeasti palveluntuottajalta voi tilata avustajan ja voiko avustajana toimivan henkilön vaihtaa. Epäselvää on myös esimerkiksi miten palvelun sisältöä voidaan muuttaa tai miten palvelu voidaan kokonaan lakkauttaa. Ohjaussuhde palveluntuottajaan puuttuu siis sekä asiakkaalta että budjetin myöntäneeltä maakunnan liikelaitokselta.

Budjetin alimitoitus ja käyttörajoitukset voivat olla ongelmia asiakkaan oikeusturvan ja palvelujen saannin kannalta. Perusteluissa todetaan, että asiakas vastaa budjetin ulkopuolisista palveluista omalla kustannuksellaan. Tämä kysymys muodostaa asiakkaalle huomattavia riskejä, koska budjetilla katettava palvelukin olisi varsin väljästi määritelty asiakassuunnitelmissa (esim. mitä palvelua, millä ajanjaksolla ja kuinka paljon). Tämän perusteella on selvä riski siitä, että asiakas käyttää palveluja niin, että hän joutuu itse kustantamaan osan niistä. Näin voi olla etenkin silloin, jos asiakassuunnitelma rajaa voimakkaasti niitä palveluja, joihin asiakas voi budjettia käyttää. Riski on, että maakunta jättää kuluja korvaamatta, ja ne jäisivät asiakkaan maksettaviksi. Toisaalta riski on myös se, että asiakas saattaa jäädä ilman palveluita, mikäli budjetin mitoituksessa ei onnistuta.

Nyt henkilökohtaisen budjetin säännöksissä ei ole esitetty tapaa, jolla asiakasta tuetaan budjetin hallinnoinnissa. Vaikutusarvion mukaan henkilökohtaisen budjetin käyttöönotto vahvistaa asiakkaiden itsemääräämisoikeutta, jos budjetin käyttöön on tarjolla riittävästi tukea (s. 81). Budjetin käytön edellytyksenä on kuitenkin mainittu, että asiakas kykenee itse tai tuettuna suunnittelemaan ja hallinnoimaan oman palvelukokonaisuutena. Avoimeksi jää, että mikä taho voisi tukea antaa ja minkä tyyppiseen tukeen asiakkaalla olisi oikeus. Henkilökohtaisen avun työnantajamallissa vastaava kysymys on koskenut vammaispalvelulain 8 §:n 3 momentin mukaisen ohjaus- ja auttamisvelvoitteen sisältöä ja toteuttamistapaa. Oikeuskanslerinvirasto on vuonna 2016 annetussa kanteluratkaisussa tuonut esiin, ettei ohjaus- ja auttamisvelvoitetta ole riittävällä tavalla määritelty (Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa säädetyn ohjaus- ja auttamistehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle, Apulaisoikeuskanslerin sijainen Dnro OKV/882/1/2015).



Tuettu päätöksenteko

Heta-Liitto pitää positiivisena, että päätöksenteon tuki halutaan tuoda sosiaali- ja terveystalouteen. Jatkossa tulisi vammaispalvelulain uudistuksessa huomioida, että mikäli henkilön on katsottu tarvitsevan tukea päätöksenteossa, on todennäköistä, ettei henkilökohtaisen avustajan työnantajana toimiminen oikeudellisesti vastuineen sovi henkilön elämäntilanteeseen.

Nyt esitetty 13 a § mahdollistaisi sen, että päätöksenteossa tukevasta henkilöstä voitaisiin tehdä päätös, jos henkilöllä on vaikeuksia ilmaista sosiaalihuoltoon koskeva tahtonsa. Pykälä tulisi muotoilla siten, että selvästi käy ilmi, että vaikeudet kommunikoinnissa eivät ole peruste määrätä päätöksenteossa tukevaa henkilöä. Henkilöllä tulee sen sijaan olla oikeus riittäviin tulkkipalveluihin. Pykälässä mainitaan myös, että eräs päätöksenteon tukemisen edellytys on, että henkilöllä on vaikeuksia ymmärtää sosiaalihuoltoon koskevia selvityksiä. Kriteeri on suhteellisen väljä siihen nähden, että sosiaalihuollon selvitykset saattavat useinkin olla sellaisia, että kenen tahansa on vaikea ymmärtää niitä.

Päätöksenteossa tukevan henkilön tehtävät on osittain kirjattu niin, että ne ovat päällekkäisiä sosiaalihuollon asiakaslain 2 luvun 5 §:n sosiaalihuollon henkilöstön selvitysvelvoitteen kanssa. Päätöksenteossa tukevan henkilön tehtävät tulisi kirjoittaa niin, etteivät ne ole viranomaistehtävien kanssa päällekkäisiä, vaan niitä täydentäviä. Käytännössä asiakaslain 2 luvun 5 §:n selvitysvelvollisuuden toteutumisessa on usein puutteita. Nyt esitetyn säännöksen perusteella riski vaikuttaa olevan, että viranomaisen ei selvitä asiakkaalle asiaa siten, että asia on ymmärrettävissä, ja tilannetta yritetään korjata päätöksenteossa tukevan henkilön avulla.

Perustelujen mukaan päätöksenteossa tukevia henkilöitä voisivat olla omaiset, läheiset ja järjestöjen vapaaehtoiset. Vaihtoehtoina mainitaan myös toisen maakunnan työntekijät tai palvelun ostaminen. Perusteluissa ei ole arvioitu, onko omaisten ja vapaaehtoisten apu riittävää takaamaan asianmukaisen tuen sosiaali- ja terveydenhuollon päätöksentekotilanteisiin. Lausunnoilla olevassa materiaalissa ei ole myöskään mukana säännöksiä tukihenkilölle maksettavasta palkkiosta tai esimerkiksi hänen kulujensa korvaamisesta. Vaikuttaa ongelmalliselta, että lakisääteisiin palveluihin liittyvä tuki pyrittäisiin tuottamaan omaisten tai vapaaehtoisten turvin ja korvauksetta.

Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu sitä, mitä etuja tai haittoja seuraa siitä, että päätöksenteossa tukeva henkilö olisi tuettavan henkilön perheenjäsen tai muu läheinen henkilö. Merkitystä asialla voi olla esimerkiksi silloin, kun perheenjäsenellä on omia toiveita tai näkemyksiä päätettävässä asiassa. Kysymys voi tulla eteen myös siinä, jos päätöksenteossa tukevasta henkilöstä on eri näkemys esimerkiksi perheen ja sosiaalihuollon viranomaisen välillä.

Palvelujen saatavuus

Sote-uudistus ja valinnanvapausmalli herättävät kysymyksiä muun muassa palvelujen alueellisen saatavuuden suhteen. Tällä hetkellä eri henkilökohtaisen avun



järjestämistapojen tosiasiallinen saatavuus vaihtelee runsaasti. Sote-uudistuksessa paljon jää maakuntien päätösten ja markkinoiden muodostumisen varaan. Tämän perusteella vaikuttaa siltä, että henkilökohtaisen avun saatavuus ei välttämättä asiakkaan kannalta paranisi ainakaan kaikilla alueilla. Muiden järjestämistapojen heikko saatavuus voi johtaa siihen, että henkilö vastoin omia toiveitaan toimii henkilökohtaisen avustajan työnantajana. Heta-Liitto katsoo, että tässä vaiheessa uudistusta ei valinnanvapauslain perusteluissa eikä erikseen julkistetussa valtiosääntöoikeudellisessa arvioissa ole kyetty esittämään perusteluja, joiden mukaan malli olisi uskottava vastaus sote-palveluiden saatavuuden ongelmiin esimerkiksi henkilökohtaisen avun kaltaisen erityispalvelun osalta.

Valinnanvapauslaki ei saa rajoittaa palveluiden alueellista laajuutta niin jyrkästi kuin nyt esitetään. 18 §:n 3 momentin mukaan maakunnan liikelaitoksella ei olisi velvollisuutta tuottaa asiakkaan kotiin vietäviä palveluja maakunnan ulkopuolelle. Perustelujen mukaan asiakkaan vastuulla olisi ottaa kotiin vietävät palvelut huomioon valintaa tehdessä. Vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu on muun ohella myös ”kotiin vietävä palvelu”. Henkilökohtaista apua pitää kuitenkin voida käyttää esimerkiksi työssä, opiskelussa ja matkoilla kotimaassa ja ulkomailla, jotta palvelu edistää vammaisten oikeutta liikkua ja elää yhdenvertaisesti. Myös muissa palveluissa voi olla tarve käyttää palvelua maakunnan alueen ulkopuolella.

Valinnanvapauslain 43 §:n 1 momentin mukaan maksu- ja asiakassetelituottajat sekä henkilökohtaiseen budjettiin kuuluvien palvelujen tuottajat voisivat itse määrittellä, millä alueella ne tuottavat toimipisteensä ulkopuolella annettavia palveluita. Perustelujen mukaan asiakas ei voi määrittellä sitä, missä palvelua annetaan. Henkilökohtaisen avun kannalta tällainen linjaus vaarantaa palvelun toteutumisen ja vähentää tosiasiallista valinnanvapautta. Henkilökohtaisessa avussa palvelun pitää voida toteutua asiakkaan yksilöllisen tarpeen mukaan eri kohteissa. Asiakkaan kannalta kysymys on ongelmallinen myös siltä kannalta, että mainituissa järjestämistavoissa ei asiakkaan ja palveluntuottajan välillä olisi sopimussuhdetta. Näin ollen asiakkaan on mahdotonta saada sopimuksin varmuutta siitä, että tuottajan kautta saa avustajan, joka voi avustaa esimerkiksi harrastuksissa ja matkoilla.

Valinnanvapauslainsäädännössä ei ole otettu kantaa palveluiden esteettömyyteen. Heta-Liitto ja monet muut vammaisjärjestöt toivat esiin sote-uudistusta koskevissa lausunnoissaan, että palvelujen esteettömyyttä koskevaa maakuntalain 4 §:ää on tiukennettava. Asia on kuitenkin ennallaan nyt eduskunnan käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä. Valinnanvapaus ei toteudu yhdenvertaisesti, mikäli palveluiden tuottajilta ei edellytetä esteettömyyttä ja saavutettavuutta. Ongelmat esteettömyyden toteutumisessa voivat käytännössä tarkoittaa, että vammaisella henkilöllä ei ole valinnanvapautta.

Asiakkaalla tulee aina olla oikeus päästä palvelutarpeen arviointiin maakunnan liikelaitokseen, ja tästä tulee olla selkeä kirjaus lain tasoisesti. Palvelujen saatavuus voi vaikeutua, mikäli asiakas ei löydä tahoja, jotka vastaisi asianmukaisesta palvelutarpeen arvioinnista ja asiakassuunnitelmasta. Nyt suunnitelluissa sote-keskuksissa ei tulisi olemaan riittävää osaamista erityispalvelujen tarpeen arviointiin tai välttämättä osaamista sosiaalipalveluista muutoinkaan. Aikaisemmin sote-keskuksille on ehdotettu ”portinvartijan” roolia.



Ehdotuksen perusteluissa olisi selväsanaisesti sanouduttava irti tällaisesta tulkinnasta. Jos nyt esitetyn valinnanvapausmallin perusratkaisuista halutaan pitää kiinni, olisi todennäköisesti tarkoituksenmukaista poistaa sote-keskusten toiminnoista sosiaalihuollon neuvonta ja varsinkin ohjaus ja lyhytaikaisten sosiaalihuollon päätösten tekeminen. Mikäli neuvonnasta ja ohjauksesta vastaisi maakunnan liikelaitos, olisi todennäköisempää, että palvelujen tarpeessa olevat henkilöt päätyvät asiaankuuluvien palvelujen piiriin.

Palvelurakennetta on yksinkertaistettava, jotta asiakas ja palvelut kohtaavat. Asiakkaalla olisi oikeus saada kiireellisiä sosiaali- ja terveyspalveluja muultakin kuin valitsemaltaan suoran valinnan palveluntuottajalta. Käytännössä syntyy runsaasti tilanteita, joissa sekä asiakkaan että palveluja antavan henkilön on vaikea arvioida, kuuluuko tilanne asiakkaan valitseman sote-keskuksen, maakunnan liikelaitoksen vai mahdollisesti kiireellisyysvuoksi jonkin muun palveluntuottajan vastuulle. Tilanteen tekevät vielä monimutkaisemmaksi suoran valinnan palveluihin sisältyvät lyhytaikaiset sosiaalihuollon palvelut. Tämän vuoksi on epäselvää, miten esimerkiksi vaikeavammaisen henkilön kiireellinen kotiin tarvittava apu hoidetaan.

Palvelun saaminen voi käytännössä estyä esimerkiksi vuoksi, ettei palvelua antava henkilöllä ole tilanteen vaatimaa osaamista. Asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta keskeistä on oikeus valita palvelua toteuttava henkilö. THL:n mukaan tämä on kansalaisten näkemyksen mukaan keskeisin valintaoikeus terveydenhuollossa. Nyt esitettyä ammattihenkilön valintaoikeutta koskevaa säännösesitystä tulee tiukentaa siten, että asiakkaan oikeus valita on selkeä pääsääntö. Tästä poikkeaminen tulisi säätää koskemaan rajatumpia tilanteita. Mikäli tuottaja katsoo, että valintaoikeutta ei voida toteuttaa, tulisi asiasta antaa asiakkaalle kirjallinen selvitys. Asiakkaan olisi tällöin helpompi turvautua oikeussuojakeinoihin, mikäli ammattihenkilön valintaoikeus ei toteudu.

Viranomaistehtävät ja asiakkaan oikeusturva

Valinnanvapausuudistuksessa lukuiset julkiset hallintotehtävät ja myös julkisen vallan käyttöä siirtyisi yksityisen sektorin vastuulle. Yleisesti ottaen uudistuksessa viranomaistoimivallan selkeä määrittely ja riittävien oikeussuojakeinojen takaaminen ovat jääneet sivurooliin. Nykyiset muistutus- ja kantelumahdollisuudet eivät takaa asiakkaalle tehokkaita keinoja puuttua sosiaali- ja terveyspalveluiden ongelmiin. Heta-Liitto katsoo, että jatkotyössä tulee kehittää mallia asiakkaan oikeusturvan kannalta selkeämmäksi. Siirrettäessä hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännöspäätöksellisesti taata oikeusturvan, perusoikeuksien ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen. Yleiset palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevat säännökset eivät sellaisenaan mahdollista julkisten hallintotehtävien siirtoa.

Valinnanvapauslain 15 §:n mukaan sote-keskus tuottaisi ”maakunnan määrittelemien palvelukokonaisuuksien ja asiakasketjujen mukaisesti” muun muassa asiakkaan tilapäisesti ja lyhytaikaisesti tarvitsemia sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin mukaisia palveluja. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on tuotu esiin, että näiden palvelujen osalta on tarpeen



säätää, että sote-keskus voi tehdä hallintopäätöksiä. Lisäksi on tuotu esiin, että lakiin tarvitaan tarkemmat kriteerit sille, millä perusteella maakunta määritteli edellä mainitut palvelut. Kyse on siis viranomaistoimivallan ja julkisen vallan käytön siirtämisestä sote-keskuksen vastuulle. Lisäksi sote-keskuksen vastuulle kuuluisi konsultaatio- ja avovastaanottopalveluja, jotka voisivat liittyä myös sosiaalihuollon neuvontaan ja ohjaukseen. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on asiaa avattu terveydenhuollon kannalta, mutta sosiaalipalvelujen osalta jää epäselväksi, minkä tyyppisistä palvelusta tässä voisi olla kysymys ja mitä asiakas voi sote-keskukselta odottaa.

Maakunta voisi myös päättää, että suoran valinnan palveluihin kuuluu muitakin kuin laissa säädettyjä palveluja. Tässä yhteydessä asiaa ei ole pohdittu sen kannalta, miten järjestelyssä toteutuvat asiakkaan oikeudet saada riittävät palvelut sekä oikeusturva. Periaatteessa tämä saattaa koskea henkilökohtaisessa avussa esimerkiksi työnantajien ohjausta ja muita malliin liittyviä palveluja. Esimerkiksi ohjaus- ja auttamisvelvoitteen yksityistämisen perusteiden tulee ilmetä laista. Vuoden 2016 kanteluratkaisun mukaan vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukainen sääntely ei täytä täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan niitä vaatimuksia, perustuslain voimaantumisen jälkeen on edellytetty säännöksiltä, joilla julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle. (Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa säädetyn ohjaus- ja auttamistehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle, Apulaisoikeuskanslerin sijainen Dnro OKV/882/1/2015). On kuitenkin huomattava, että perustuslakivaliokunnan ja laillisuusvalvojien ratkaisuissa on ollut kyse yksittäisten tehtävien siirrosta, ei sote-uudistuksen kaltaisesta kokonaisuudesta.

Uudistuksesta tulee ainakin karsia pois edellä mainitut laajennetuksi perustasoksi kutsutut palvelut, joiden tarkka sisältö jäisi maakunnan määrittelyn varaan. Maakunnille ei tule myöskään jättää mahdollisuuksia siirtää muita kuin laissa määritellyjä palveluja sote-keskuksiin. Nyt esitetyssä mallissa maakunnat voisivat määrittellä, missä sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaisissa palveluissa sote-keskukset voisivat tehdä hallintopäätöksiä. Näin ollen osassa maakuntia tietyt viranomaispäätökset saattaisivat kuulua sote-keskusten toimivaltaan, osassa maakuntia näistä vastaisi maakunnan liikelaitos. Toimivaltainen viranomainen on kuitenkin määriteltävä yksiselitteisesti laissa.

Lyhytaikaisia päätöksiä koskevaa sääntelyä voidaan pitää ongelmallisena myös hyvän hallinnon periaatteiden kannalta. Osalle asiakkaista päätöksiä tekisivät yritykset ja muut toimijat, jotka myös maakunnan korvauskäytännön mukaan itse joko hyötyvät asiakkaan saamasta palvelusta tai vastaavasti palvelu aiheuttaa sote-keskukselle lisäkuluja. Voi syntyä myös tilanteita, joissa päätöksentekijän puolueettomuus vaarantuu. Järjestely saattaa aiheuttaa myös yhdenvertaisuusongelmia, mikäli myöntämiskäytännöt vaihtelevat.

Esityksen perustelujen mukaan suoran valinnan palvelukokonaisuudet sisältävät julkisia hallintotehtäviä, ja tämän vuoksi 63 §:n 1 momentin mukaan sote-keskusten ja suunhoidon yksiköiden toimintaan sovelletaan hallintolakia. Julkisten hallintotehtävien siirtoa ei voi jättää sote-keskuksen päätösten varaan. Nyt lausunnoilla olevien pykäläehdotusten mukaan hallintolain noudattaminen sekä virkavastuu rajoittuisivat vain sote-keskukseen ja suunhoidon yksikköön. Se ei siis koskisi esimerkiksi asiakassetelipalvelujen tuottajia. Pelkkä maininta hallinnon yleislakien noudattamisesta ei ole riittävää perustuslain 124 §:n



edellytysten kannalta. Tässä yhteydessä vaikuttaa siltä, että hallintolain soveltaminen ei ulottuisi tilanteisiin, joissa sote-keskus ostaa palveluita muilta tuottajilta tai antaa maksusetelin. Sama rajoitus koskisi myös rikosoikeudellisen virka- ja vahingonkorvausvastuuta. Alustavassa valtiosääntöoikeudellisessa arvioissa on tuotu esiin, että mahdollista on, että sote-keskus toimii ns. kuoriorganisaationa varsinaisesti tuottamatta itse mitään palveluita. Tämä tilanne vaikuttaa julkisten hallintotehtävien siirron kannalta erittäin ongelmalliselta.

Henkilötietojen käsittelyllä on keskeistä merkitystä esimerkiksi vammaispalveluissa, joissa yksittäistä henkilöä koskevaa tietoa saattavat kerätä useat tahot. Esityksen mukaan maakunta olisi rekisterinpitäjän vastuussa kaikissa valinnanvapauslain mukaisissa palveluissa. Käytännön ongelmaksi tässä vaikuttaa muodostuvan se, että maakunnalla ei ole sopimuksia muiden kuin suoran valinnan tuottajien kanssa. Muiden palvelun tuottajien osalta maakunnalta vaikuttaa puuttuvan mahdollisuudet ohjata asiakas- ja potilastietojen käsittelyä. Mikäli maakunta on rekisterinpitäjän vastuussa, tulisi sillä olla oikeudelliset keinot ohjata ja valvoa henkilötietojen käsittelyä.

Helsinki 27.3.2017

Puheenjohtaja Jukka Sariola
Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työntekijöiden Liitto ry

Asiantuntija:

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

