

Lausunto 27.8.2021

Asia: VN/13519/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan organisaatio

Lausunnonantajan organisaatio

Järjestö

Sosiaalihuoltolaki

1. Ovatko kotiin annettavia palveluja koskevat säännökset (19 §, 19 a § ja 19 b §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

- Ei

Kotihoito ja tukipalvelut vammaisten palveluna

Lakiehdotuksessa eritellään kotihoito ja tukipalvelut kuten siivouspalvelu. Tukipalveluiden korostaminen on hyvä ratkaisu, sillä näistä on usein epätietoisuutta ja palveluissa on puutteita.

Kotihoidon ja tukipalvelujen erottaminen toisistaan voi synnyttää kentällä kysymyksiä, miltä osin palvelut ovat maksuttomia osana vammaispalvelulain mukaista palveluasumista. Vammaispalvelulain mukainen palveluasumiseen liittyvät erityispalvelut ovat vaikeavammaiselle henkilölle maksuttomia. Lain tarkoittamina maksuttomina erityispalveluina voidaan pitää kaikkia niitä palveluja ja tukitoimia, jotka edesauttavat henkilön selviytymistä kotona hakijan vamman vuoksi (Räty, Tapio: Vammaispalvelut. Vammaispalvelulain soveltamiskäytäntö 2017, s. 545.)

Käytännöt varsinkaan kotiin järjestettävän palveluasumisen suhteen eivät ole yhdenmukaisia. Lakiuudistus voi lisätä entisestään epätietoisuutta, milloin palvelut tulee järjestää maksuttomina. Asiakasmaksulakia ja lain perusteluja on tämän vuoksi täsmennettävä. Käsittelemme tätä enemmän tämän lausuntopyyntönsä kohdassa 19.

Kotihoitoa ja tukipalveluja koskevien säännösten perusteluissa on tarve avata vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden keskinäistä suhdetta kotihoitoa ja tukipalveluja järjestettäessä. Asiaa on vammaisten palveluasumisen osalta käsitelty esimerkiksi KHO:n vuosikirjaratkaisussa KHO:2020:156 ja palveluasumiseen sisältyvän henkilökohtaisen avun hakemisen osalta ratkaisussa KHO 16.12.2005/3369. Korkeimman hallinto-oikeuden vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palveluasumisen myöntämisen edellytysten täytyessä vammaispalvelulain 4 §:n 1 momentin säännös lain toissijaisuudesta väistyy, eikä kunta voi syrjäyttää henkilön oikeutta saada vammaispalvelulain mukaisia vaikeavammaisen palveluasumiseen liittyviä palveluja järjestämällä hänelle palveluja sosiaalihuoltolain perusteella maksullisina palveluina. Heta-liiton mukaan samoin perustein on tulkittava henkilökohtaisen avun ja sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden suhdetta silloin, kun on kyse samantyyppisestä arjessa tarvittavasta avusta.

Vammaispalvelulain uudistamisen yhteydessä tulee vahvistaa vammaisten oikeutta yksilöllisiin palveluihin nimenomaan vammaispalvelulain nojalla. Jos vammaisen henkilö täyttää vammaispalvelulain mukaisen palvelun myöntämisedellytykset, palvelut on yksiselitteisesti järjestettävä vammaispalvelulain perusteella.

Tukipalvelut ja hoidollinen osaaminen

Myös tukipalveluiden kuten asiointipalvelun yhteydessä saatetaan tarvita hoidollista osaamista yksittäisissä tehtävissä. Vammaisten palveluissa on välttämätöntä mahdollistaa kodin ulkopuolella liikkuminen ja esimerkiksi matkustaminen. Lain perusteluissa voitaisiin korostaa, että tukipalvelut tulee järjestää kodin ulkopuolellekin, vaikka henkilöllä olisi tarve hoidolliselle osaamiselle kodin ulkopuolella liikuttaessa. Hyvinvointialue ei siis voisi järjestää palveluja yksinomaan henkilön kotiin sillä perusteella, että tukipalveluissa ei ole riittävää osaamista.

2. Kotihoitoa ehdotetaan järjestettäväksi vuorokaudenajasta riippumatta (19 §:n 3 mom.). Onko tämä mielestänne kannatettava ratkaisu?

- KYLLÄ

Kotihoidon järjestäminen ympärivuorokautisesti turvaa myös sitä, että alueella on paremmat mahdollisuudet vastata myös vammaisten akuutteihin avun tarpeisiin.

3. Ovatko ns. tavallista palveluasumista koskevat säännökset (21 b §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

-

4. Onko tavallista palveluasumista koskeva pykälä tarpeeksi selkeästi muotoiltu? Jos ei, miten sitä voisi muuttaa?

-

5. Ovatko hoiva-asumista koskevat säännökset (21 c §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

-

6. Löytyisikö tehostettu palveluasuminen –termin korvaajaksi jokin parempi ehdotus kuin hoiva-asuminen? Mikä?

-

7. Ovatko ehdotetun hoiva-asumispykälän palvelun saantikriteerit tarkoituksenmukaisia ja tarpeeksi selkeitä? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

-

8. Ovatko turvapalvelun toteuttamista koskevat säännökset (46 a §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

-

9. Pitääkö turva-auttajan olla sote-ammattihenkilö, vai riittääkö että hän on koulutuksensa ja kokemuksen perusteella sopiva, kuten lakiesityksessä ehdotetaan (46 a §)?

-

10. Ovatko kotihoidon henkilöstön riittävyyden turvaamista koskevat säännökset (46 b § ja 49 b §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

-

11. Ovatko ns. hybridiasumista koskevat säännökset (46 c §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

-

Vanhuspalvelulaki

12. Onko mielestänne pitkäaikaisen laitoshoidon lakkauttaminen sosiaalihuollon yksiköissä iäkkäiden osalta onnistunut ratkaisu (14 §, 14 a §, 15 b §)?

-

13. Onko lakiehdotuksessa esitetty palvelusuunnitelman sisällön täsmentäminen tarpeellista (16 §)?

-

14. Onko lakiehdotuksessa esitetty omatyöntekijän tehtävien täsmentäminen tarpeellista (17 §)?

-

15. Onko lääkehoidon toteuttamista koskeva säännös mielestänne onnistunut (20 §:n 1 mom.)?

- Ei

16. Onko mielestänne kannatettavaa, että seurantayhteenvedot julkaistaisiin toimintayksikkökohtaisina (24 a §)?

lääkille henkilöille järjestettävä lääkehoito

Ehdotetun vanhuspalvelulain mukaan lääkehoidon toteuttamiseen saa osallistua vain henkilö, jolla on tehtävän edellyttämä riittävä lääkehoidon koulutus ja osaaminen. Ehdotettujen perustelujen mukaan virke koskee lääkehoidon koulutusvaatimusta, josta nykyisin säädetään ympärivuorokautisen hoidon osalta voimassa olevan lain 3 a §:n 4 momentissa. Ehdotettu säännös koskisi perustelujen mukaan kaikkia lääkehoitoa sisältäviä sosiaalipalveluja, joita järjestetään iäkkäille henkilöille.

Sosiaalipalveluilla tarkoitettaisiin uuden määritelmän mukaan kunnallisia sosiaalipalveluja sekä muita toimia, joilla sosiaalihuollon ammattihenkilöt ja muu asiakastyöhön osallistuva henkilöstö edistävät ja ylläpitävät yksilön, perheen ja yhteisön toimintakykyä, sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta (SHL 3 §). Aiemmin hallituksen esityksessä HE 164/2014 myös omaishoidon on perustelujen mukaan katsottu olevan sosiaalipalvelu.

Lakiehdotuksen perusteluista ei saa tarkkaa kuvaa, koskisiko lääkehoidon koulutusvaatimus myös iäkkäälle henkilölle myönnettyjä vammaispalveluja vai ainoastaan vanhuspalvelulain ja sosiaalihuoltolain nojalla myönnettyjä palveluja. Pykälässä viitataan muissa kohdissa toimintayksiköissä tapahtuvaan työhön, joten ei ole myöskään selvää, koskisiko lääkehoidon koulutusvaatimus myös henkilökohtaisen avun työnantajamallia tai esim. omaishoitoa. Koulutusvaatimuksella voisi olla huomattavia vaikutuksia henkilökohtaisen avun käyttäjille ja alan työvoiman saatavuus heikkenisi. Muutoksen vaikutuksia henkilökohtaiseen apuun ei ole kuitenkaan lainkaan selvitetty. Olisi myös epäselvää, mikä on valvontaviranomaisten rooli ja toimintamahdollisuudet.

Heta-liitto katsoo, että henkilökohtaiseen apuun liittyvien ns. hoidollisten tehtävien sääntely on mielekkäintä ratkaista kokonaisuutena vammaispalvelulain uudistuksen yhteydessä. Tämä on ollut myös STM:n suunnitelmissa. Selvintä olisi tässä vaiheessa todeta vanhuspalvelulain perusteluissa, että lääkehoidon koulutusvaatimus ei koske ainakaan henkilökohtaisen avun työnantajamallia ja mahdollisesti esim. omaishoitoa, jos on tarkoitus, että vaatimus ei koske omaishoitajia. Säädstekstiä olisi mahdollista muuttaa myös niin, että 20 §:n 1 momentin viimeinen virke sanamuodon mukaan koskisi vain toimintayksiköissä tapahtuvaa lääkehoitoa. Heta-liitto ei tässä yhteydessä arvioi tuollaisen muutoksen mahdollisuuksia ja vaikutuksia muiden palveluiden kannalta.

Koko lakipakettia koskevat kysymykset

17. Mitä haasteita näette säännösten toimeenpanossa? Onko lakiesityksellä riskejä?

Heta-liitto yhtyy monien muiden lausunnonantajien huoleen siitä, että sote-alan työvoimapula on keskeinen haaste, johon tulee löytää ratkaisuja. Henkilöstömitoituksiin ja palvelujen saatavuuteen liittyvä sääntely on tarpeellista, mutta uhkana on se, että vammaisten palveluihin on entistä vaikeampi rekrytoida työntekijöitä. Työvoiman saatavuudella on tällä hetkellä suoria vaikutuksia vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Lakiehdotuksessa ei ole arvioitu muutosten vaikutuksia vammaisiin henkilöihin ja heille järjestettyihin palveluihin. Tämä on vakava puute lakiesityksessä, sillä monet vammaisten palvelut järjestetään yleislakina noudatettavan sosiaalihuoltolain nojalla tai osana vammaisen palveluasumista järjestetään sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja. Valmisteluun sisältyy tästä syystä riski, että muutoksilla olisi ennakoimattomia vaikutuksia vammaisten palveluihin, koska niitä ei ole lainsäädäntövaiheessa kartoitettu eikä eri lakien suhdetta arvioitu.

Vammaisfoorumi on eduskunnan tarkastusvaliokunnalle osoitetussa lausunnossa 22.3.2021 tuonut esiin vammaisvaikutusten arvioinnin tarpeen. Heta-liitto yhtyy Vammaisfoorumin näkemykseen siitä, että vammaisvaikutusten arvioinnista tulee saada normaalimenettely siten, että se tehtäisiin aina ja vähintään silloin, kun lailla on havaittavissa merkityksellisiä vaikutuksia vammaisten ihmisten oikeustilaan.

18. Millaista tukea toivotte toimeenpanoon?

-

19. Mitä muuta haluaisitte lausua esityksestä?

Palveluasumiseen sisältyvät palvelut ja maksuttomuus

Kotihoidon ja tukipalvelujen erottaminen toisistaan voi synnyttää kentällä kysymyksiä, miltä osin palvelut ovat maksuttomia osana vammaispalvelulain mukaista palveluasumista.

Vammaispalvelulain mukainen palveluasumiseen liittyvät erityispalvelut ovat vaikeavammaiselle henkilölle maksuttomia. Asiakasmaksulakia ja lain perusteluja on tämän vuoksi täsmennettävä.

Palveluasumiseen kuuluvat vammaispalveluasetuksen 10 §:n mukaan asunto sekä asumiseen liittyvät palvelut, jotka ovat välttämättömiä asukkaalle jokapäiväiselle suoriutumiselle. Näitä palveluja voivat olla avustaminen asumiseen liittyvissä toiminnoissa kuten liikkumisessa, pukeutumisessa, henkilökohtaisessa hygieniassa, ruokataloudessa ja asunnon siivouksessa sekä ne palvelut, joita tarvitaan asukkaalle terveyden, kuntoutuksen ja viihtyvyyden edistämiseksi. Palveluasuminen voidaan järjestää myös henkilön omaan kotiin.

Palveluasuminen on vammaispalvelulain nojalla järjestettynä saajalleen subjektiivinen oikeus. Maksuttomia ovat kaikki palvelut ja tukitoimet, jotka liittyvät palveluasumisen järjestämiseen. Lain tarkoittamina maksuttomina erityispalveluina voidaan pitää kaikkia niitä palveluja ja tukitoimia, jotka edesauttavat henkilön selviytymistä kotona hakijan vamman vuoksi. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että kodin ulkopuoliset palvelut eivät ole palveluasumiseen liittyviä palveluja. (Räty, Tapio: Vammaispalvelut. Vammaispalvelulain soveltamiskäytäntö 2017, s. 376, 381, 395, 545)

THL:n Vammaispalvelujen käsikirja on ohjannut lain soveltamista seuraavasti:

” Asiakasmaksulaissa tai sen esitöissä ei ole tarkemmin määritelty näitä erityispalveluja, mutta maksuttomia ovat ainakin vammaispalveluasetuksessa mainitut ja vastaavat erityispalvelut:

- jotka liittyvät avustamiseen asumisessa tai asumiseen liittyvissä toiminnoissa (liikkumisessa, pukeutumisessa, henkilökohtaisessa hygieniassa, ruokataloudessa ja asunnon siivouksessa)
- joita tarvitaan asukkaan terveyden, kuntoutuksen ja viihtyvyyden edistämiseksi.
- yleiset palvelut, kuten kotipalvelu ja kotona asumisen mahdollistava kotisairaanhoido, kun ne ovat tarpeen palveluasumisen toteuttamiseksi. ” (THL vammaispalvelujen käsikirja <https://thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/tuki-ja-palvelut/asiakasmaksut/asumisen-maksut>)

Osa varsin saman tyyppisistä palveluista on tällä hetkellä vammaisille maksuttomia ja osa maksullisia. Erilaiset käytännöt asiakasmaksujen perimisessä asettavat vammaiset henkilöt keskenään eriarvoiseen asemaan sen mukaan, onko samoihin avuntarpeisiin vastattu esim. henkilökohtaisella avulla vai kotihoidolla ja tukipalvelulla ja onko henkilölle myönnetty palveluasuminen kotiin. On vammaisten asemaa heikentävää ja eettisesti ongelmallista, että jopa elinikäisesti tarvittavasta palvelusta peritään maksuja.

Heta-liitto ehdottaa seuraavia selventäviä muutoksia asiakasmaksulakiin:

Nykyinen asiakasmaksulaki (4 § 1 mom. 5-kohta)

5) vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) 8 §:n 1 momentissa tarkoitetut palvelut, 8 §:n 2 momentissa tarkoitetut päivätoiminta kuljetusta ja aterioita lukuun ottamatta, henkilökohtainen apu sekä palveluasumiseen liittyvät erityispalvelut ja 11 §:ssä tarkoitetut tutkimukset; palveluasumisen erityiskustannuksista sekä henkilökohtaisesta avusta voidaan kuitenkin periä maksu, jos henkilö saa niihin korvausta muun lain kuin vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain nojalla; (19.2.2010/135)

5- kohta muutettuna:

5) vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) 8 §:n 1 momentissa tarkoitetut palvelut, 8 §:n 2 momentissa tarkoitetut päivätoiminta kuljetusta ja aterioita lukuun ottamatta, henkilökohtainen apu sekä palveluasumiseen liittyvät erityispalvelut **kotona ja kodin ulkopuolella** ja 11 §:ssä tarkoitetut tutkimukset; palveluasumisen erityiskustannuksista sekä henkilökohtaisesta avusta voidaan kuitenkin periä maksu, jos henkilö saa niihin korvausta muun lain kuin vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain nojalla; (19.2.2010/135)

Perustelut

Lakimuutoksen perusteluista tulee käydä ilmi, että osana vammaispalvelulain mukaista palveluasumista myönnetty kotihoito, tukipalvelut sekä vammaiselle lapselle ja hänen perheelleen osana palveluasumista myönnettävät palvelut ovat asiakkaalle maksuttomia.

Tulkintaepäselvyyksien estämiseksi laissa ei enää tule käyttää termiä palveluasumiseen liittyvät erityispalvelut, jotta käy ilmi, että osana vammaispalvelulain mukaista palveluasumista esim. kotihoito ja tukipalvelut ovat käyttäjälleen edelleen maksuttomia. Termi ”erityispalvelu” saatetaan tässä yhteydessä virheellistä tulkita viittaavan vain esim. erityisosaamista vaativiin hoidollisiin

palveluihin ja tavallisemmista palveluista kuten siivousavusta perittäisiin maksuja. Jo nyt vammaispalveluasetuksessa käytetään termiä ”asumiseen liittyvät palvelut” kuvattaessa palveluasumisen sisältöä, eli muutos yhdenmukaistaisi termejä.

Myös kodin ulkopuolelle järjestettävät kotihoidon ja tukipalvelun palvelut olisivat Heta-liiton ehdotuksen mukaan jatkossa maksuttomia. Ei ole perusteltua, että esim. toimintakykyä ylläpitävä toiminta olisi kotona maksutonta, mutta kodin ulkopuolelle järjestettynä maksullista.

Perusteluissa voidaan ottaa esiin myös oikeuskäytäntö palveluasumiseen liittyen palvelujen maksuttomuudesta. KHO:n tulkintakäytännön mukaan henkilön oikeutta saada vammaispalvelulain mukaisia vaikeavammaisen palveluasumiseen liittyviä palveluja ei voida syrjäyttää järjestämällä hänelle palveluja sosiaalihoitolain nojalla. (Esim. KHO 2020:156)

Heta-liitto on esittänyt, että vammaisten nykylain mukainen kotihoito muutettaisiin maksuttomaksi riippumatta siitä, onko henkilöllä oikeus vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen vai ei. Jatkossa on aiheellista säätää vammaisille maksuttomiksi sekä kotihoito, tukipalvelut sekä vammaiselle lapselle ja hänen perheelleen myönnetty vastaavat palvelut. Tämä poistaisi kunnan tai hyvinvointialueen kannusteita valita palvelu kustannusperustein. Esimerkiksi kotihoidon maksullisuus tarkoittaa, että asiakkaalle ei välttämättä järjestetä maksutonta henkilökohtaista apua, vaan kotihoitoa, josta häntä saatetaan laskuttaa.

Tuettu asuminen

Sosiaalihoitolain mukaisen tuetun asumisen käyttöala on varsin määrittelemätön, mutta perustelujen mukaan sitä voidaan järjestää myös vammaiselle henkilölle. Jatkossa vammaispalvelulain uudistuksen yhteydessä on tarve selkeyttää sitä, mikä on esimerkiksi tuetun asumisen ja henkilökohtaisen avun suhde. Nyt joissakin kunnissa on pyritty korvaamaan henkilökohtaista apua mm. tuetun asumisen palvelulla. Tällainen palvelu ei usein todennäköisesti täytä edellytyksiä, joita YK:n vammaissopimuksen yleiskommentissa 5 on asetettu vammaiselle tarjottavalle yksilölliselle tukipalvelulle, koska palvelukäytännöt ovat tyypillisesti joustamattomia ja laitospaisia. Heta-liitto katsoo, että mm. YK:n vammaissopimuksen 19 artiklan nojalla henkilökohtaisen avun käyttö on yleensä perustellumpaa.

Joka tapauksessa tuettuun asumiseen sisältyvien palvelujen tulee jatkossa olla vammaiselle henkilölle maksuttomia samoin perustein kuin palveluasumiseen kuuluvien palvelujen. Tällöin tuettuun asumiseen kuuluva kotihoito ja tukipalvelut olisivat käyttäjälleen maksuttomia. Asiakkaalta perityissä maksuissa ei siis olisi eroja sen perusteella, onko asumisen palvelu järjestetty tuettuna asumisena vai vammaispalvelulain mukaisena palveluasumisena. Asia tulisi ottaa käsittelyyn joko nyt tai vammaispalvelulain uudistamisen yhteydessä.

Päätöksenteko palveluista

Heta-liitto yhtyy muiden esittämään näkemykseen siitä, että asiakasturvallisuuden varmistaminen edellyttää, että sosiaalihoitolaissa säädetään päätöksenteosta laillistettujen sosiaalihoillon ammattihenkilöiden työnä samoin kuin sosiaalihoitolaissa on säädetty esimerkiksi palvelutarpeen arvioinnista (36 §).

Näin sosiaalihoillon asiakkaiden palveluprosessin (vireille tulo, palvelutarpeen arviointi, asiakassuunnitelma, päätöksenteko, tukien ja palvelujen antamien) jatkumolla vastuut asettuvat

kokonaisuudessaan selkeästi sosiaalihuollon laillistetuille ammattihenkilöille, joilla on tehtäviin vaadittava koulutus ja osaaminen ja joihin kohdistuu myös sosiaalihuollon ammattihenkilölain mukainen valvonta.