

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

Asia: Lausunto Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportista

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry (STKL) kiittää lausunnon antamiselle saadusta lisäajasta ja toteaa kohteliaimmin seuraavaa:

1. Yleistä

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto pitää sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamista ja mahdollisimman eheän kokonaisuuden aikaansaamista tärkeänä tulevaisuuden haasteisiin vastaamisen kannalta. Väliraportissa on laajasti ja monipuolisesti kuvattu nykyisen lainsäädännön synty ja eri lakien taustalla olevia periaatteita ja ajattelua. Kuten väliraportissa todetaan, tätä tavoitetta ajatellen on erittäin pulmallista se, että ei ole massaa kansallista linjausta ja tahtotilaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja tulevista rakenteellisista ratkaisuista ja ne jäävät seuraavalle hallitukselle. Asian tekee erittäin haastavaksi ja ristiriitaiseksi myös se, että samanaikaisesti lainsäädännön uudistamistyön kanssa on julkisuudessa nostettu esiin hyvin erilaisista lähtökohdista nousevia, lähinnä terveydenhuollon uudistamisen malleja, joilla olisi vaikutusta koko sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuteen. Ne ovat saaneet myös poliittista kannatusta. Esimerkiksi terveysturvamalliin liittyvät ehdotukset lähtevät ajattelusta, joka erittäin radikaalisti muuttaisi koko verorahoituksen ja kuntien järjestämisvastuuseen perusturvan mallimme. Sosiaalihuolto ja sen rahoitus näissä ehdotuksissa jäisi myös hyvin marginaaliseen asemaan. Sosiaalihuollon ja sosiaalipalveluiden näkökulmaa ei ole niissä edes otettu tarkasteluun.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön uudistaminen on käynnistynyt erittäin laajana ja nopeana prosessina, jota ei ohjaa laajempi ohjelma tai kokonaissuunnitelma. STKL näkee siinä riskin, että sisältölainsäädännön uudistamisessa ei päästä ottamaan riittävän kunnianhimoista askelta tulevaisuutta ajatellen.

STKL yhtyy väliraportin linjaukseen, että sosiaalihuolto tulevaisuudessakin perustuu verorahoitukseen, universaaliin luonteeseen ja kuntien järjestämisvastuuseen sekä siihen, että sosiaali- ja terveydenhuolto muodostavat toisiinsa liittyvän kokonaisuuden.

Lainsäädännön uudistamistyön tueksi tarvitaan kansallinen linjaus ja konsensus sosiaali- ja terveysturvan tulevista suunnista. Muuten on mahdotonta tehdä pitkälle tulevaisuuteen ulottuvaa lainsäädäntöä. STKL:n näkemyksen mukaan sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti on sekä tästä että myös muista syistä jäänyt keskeneräiseksi ja se jää liikaa nykyisyyden vangiksi. Jatkotyössä on tärkeää, että näkökulmana on nimenomaan tulevaisuutta palveleva lainsäädäntö.

2. Sosiaalihuoltolaki yleislakina ja vastauksena tuleviin haasteisiin

Työryhmä lähtee siitä, että sosiaalihuoltolaki on vahva yleislaki. Väliraportissa nostetaan esille laajasti tulevaisuuden haasteita ja myös muissa EU- maissa käynnissä olevaa kehitystä ja

ratkaisuja. STKL:n näkemyksen mukaan sosiaalihuoltolain yleislakina tulee pystyä vastaamaan entistä pirstaloituneemman ja polarisoituneemman maailman haasteisiin. Ihmisten ja yhteisöjen eheys tulee olla tavoitteena, koska yhteisöllisyys ja osallisuus vähentävät pirstaleisuutta ja auttavat myös heikommilla olevien ihmisten pitämistä mukana. Yhteisöllisyyden vahvistaminen, avoimien yhteisöjen rakentaminen ja sosiaalinen pääoma toimivat myös vastavoimina lisääntyneelle yksilökeskeisyydelle ja luovat mahdollisuuden kiinnittymiselle. Elämme myös koko ajan monikulttuuristuvassa maailmassa ja sosiaalihuoltolain tulisi pystyä vastaamaan myös siihen väliraportissa olevia linjauksia vahvemmin. Keskeistä on myös se, että sosiaalihuolto on luomassa hyvinvoinnin edellytyksiä ja ei keskity vain palveluihin.

STKL yhtyy työryhmän näkemykseen, että sosiaalihuoltolaki tulee säätää yleislakina ja suhde erityislainsäädäntöön tulee olla riittävän selvä, jotta vältetään tulkinnanvaraisuus.

Näkemyksemme mukaan sosiaalihuoltolaissa tulee nähdä ihminen osana yhteisöjään vahvempana lähtökohtana kuin mitä väliraportissa on. Tätä ja yhteisönäkökulmaa korostetaan sosiaalihuollon tarkoitusta koskevissa muotoiluissa, mutta se ei yllä varsinaisiin linjauksiin asti. Päinvastoin niissä näkyy vahvasti yksilönäkökulma. Edellä oleva merkitsee tarvetta vahvistaa jatkotyössä sosiaalisen vastuun periaatteen yhteydessä olevaa tarkastelua ja sitä, että kyse on ihmisten elinolosuhteisiin, ihmisen ja ympäristön suhteeseen sekä niiden tarjoamiin mahdollisuuksiin tai riskeihin vaikuttamisesta. Se luo paineen myös selvästi työryhmän väliraporttia laajempaan rajapintojen tarkasteluun sekä sosiaalihuollon ja muiden yhteiskuntapolitiikan osien suhteiden ja keskinäisen sääntelyn tarkasteluun. Sosiaalihuollon tehtävänä jatkossakin tulee olla hyvinvointierojen tasaaminen ja edellytysten luominen.

STKL:n näkemyksen mukaan jatkotyössä tulee ehdottomasti välttää sosiaalihuollon henkilökohtaistamista, joka pisimmilleen vietyä tarkoittaa henkilökohtaisia budjetteja ja yksilön oman vastuun äärimmilleen vietyä korostamista. Muualta saadut kokemukset osoittavat tämän lähestymistavan kasvattavan eriarvoisuutta, olevan kallista ja synnyttävän tarpeen hyvin vahvoihin valvontamekanismeihin.

Edellä oleva ei ole ristiriidassa väliraportissa vahvasti ja hyvin esiin nostettujen palveluprosessien räätälöityjen ratkaisujen ja yhden palvelusuunnitelman rakentamisen eikä ihmislähtöisten ratkaisujen kehittämisen kanssa.

3. Sosiaalihuollon toimintaa ohjaavat yleiset periaatteet

Väliraportissa on nostettu esiin sosiaalihuollon toimintaa ohjaavat yleiset periaatteet, yhdenvertaisuuden periaate, julkisen vastuun periaate, universaalisuuden periaate, sosiaalisen vastuun periaate, ennaltaehkäisyn periaate, normaalisuuden periaate, kokonaisvaltaisuuden periaate, ihmislähtöisyyden ja osallisuuden turvaamisen periaate, valinnanvapauden periaate ja avoimuuden ja luottamuksellisuuden periaate. Väliraportissa myös todetaan, että periaatteita ei ole tarkoitettu tulevaa lainsäädäntötyötä yksityiskohtaisesti sitoviksi lainsäädäntöperiaatteiksi, vaan ne ovat enemmänkin yleisiä yhteiskunnallisia lähtökohtia ja linjauksia ja kuvaavat tulevan lainsäädäntötyön arvopohjaa. Todetaan myös, että periaatteita ei ole myöskään esitetty minkäänlaisessa arvojärjestyksessä. Periaatteet eivät kuitenkaan ole samanarvoisia ja niiden välillä on myös sisällöllistä ristiriitaa.

STKL korostaa sitä, että lainsäädännöllisillä esitöillä on aina lainsäädäntöä ohjaava vaikutus. Esiin nostetut periaatteet ovat lainsäädäntöön vaikuttavia, vaikkei niillä sidottaisikaan yksittäisen lain sisältöä. Keskusliitto pitää tärkeänä sitä, että jatkotyössä rohjetaan valita sosiaalihuollon toimintaa ohjaavista periaatteista tärkeimmät ja pistää ne myös tärkeysjärjestykseen. Esimerkiksi nyt esille nostetuista periaatteista osalla on selkeä yhteys perustuslakiin, jolloin ne keskusliiton näkemyksen mukaan tulisi olla tärkeysjärjestyksessä etusijalla. Samoin osan periaatteiden välillä voi olla ristiriitaa, jolloin joudutaan jatkossa ottamaan kantaa niiden keskinäiseen suhteeseen. Esimerkiksi yhdenvertaisuuden periaatteen alla todetun eettisen prinssiin, heikompien suojan, suhde valinnanvapauden periaatteeseen.

4. Heikompien aseman vahvistaminen positiivisella erityiskohtelulla

Väliraportissa nostetaan useissa kohdin esiin heikompien asema ja sen vahvistaminen sekä sosiaalihuollon rooli erojen tasaajana. Väliraportti lähtee myös siitä, että heikompien aseman vahvistamisessa voidaan tarvita positiivista erityiskohtelua. Se yhdistyy tarkastelussa universaalisuuden periaatteeseen ja siihen, että kaikki pidetään järjestelmissä mukana.

STKL pitää tätä lähtökohtaa hyvänä ja välttämättömänä. Se varmistaa myös sen, että sosiaalihuolto ei rajaudu köyhäinhoidoksi, mikä muissa Euroopan maissa olevaa kehitystä ajatellen on potentiaalinen riski. Lainsäädännön tulee varmistaa oikeudenmukaisuus ja minimoida tulkinnanvaraisuus.

Uuteen lakiin tarvitaan säännökset sosiaalitakuusta sekä palvelu- tai hoivatakuusta heikompien aseman turvaamiseksi.

5. Sosiaalisen vahvistaminen ja sosiaalihuolto investointina tulevaisuuteen

Väliraportissa nostetaan useissa kohdin esiin sosiaalisen vastuun näkyminen muilla hallinnonaloilla. Sosiaalihuolto nähdään myös investointina tulevaisuuteen ja yhteiskunnan kiinteyden ylläpitäjänä. Tämä ulottuvuus tulee tulevaisuudessa keskusliiton näkemyksen mukaan entistä tärkeämmäksi. Se koskee ihmisten elinolosuhteisiin vaikuttamisesta ja ihmisarvoisen elämisen edellytysten luomista kaikille tai prosessin toisessa päässä myös syrjäytymiskierteiden katkaisua. Sosiaalisen näkökulman ja ulottuvuuden ”markkinointi” muille sektoreille ja hallinnonaloille tulee tärkeäksi siten, että kyse on yhteisistä tavoitteista. Se merkitsee myös elinkeino- ja kilpailupoliittisten ja hyvinvointitavoitteiden välille nykyistä paremman tasapainon vaadetta. Keskusliiton näkemyksen mukaan ei voi olla niin, että elinkeino- ja kilpailupoliittiset tavoitteet ovat aina ensisijaisia ja sitten sosiaali- ja terveydenhuollon vastuulle jää syntyneiden ongelmien ja vaurioiden korjaaminen. Sosiaalisen tulee laajentua kokonaisuudeksi eikä supistua köyhäinhoidoksi.

Uuteen sosiaalihuoltolakiin tulee selkeästi säätää velvoitteet sekä toimenpidevaihtoehdot ennaltaehkäiseviin palveluihin sekä toimenpiteisiin hyvinvoinnin edistämiseksi. Hyvinvointia uhkaavien ongelmien syntymisen ehkäisy sekä ongelmien laajenemisen torjumiseen on pyrittävä kaikessa toiminnassa nykyistä järjestelmällisemmin.

STKL:n näkemyksen mukaan sosiaalisen näkökulma tulisi saada osaksi kaikkea lainsäädäntöä. Erityisen tärkeä tässä suhteessa on uudistettava kuntalaki. Siihen tulee selkeästi sisältyä hyvinvointinäkökulman, ei vain terveyden, mukana olo kaikessa päätöksenteossa sekä päätösten ihmisiin ja kansalaisjärjestötoimintaan kohdistuvien vaikutusten arviointi sekä velvoite toimintaa ohjaavien laaja-alaisten hyvinvointistrategioiden laatimiselle. Sosiaalisen näkökulma tulee saada mukaan myös erityisesti työpolitiikan, koulutuspolitiikan, asuntopolitiikan ja elinkeinopolitiikan sääntelyyn.

6. Mihin palveluihin ja tukitoimiin jatkossa on oikeus

Nykyinen laki puitelakina on jättänyt laajan harkintavallan kunnille palvelujen ja tukitoimien järjestämiseksi, mikä on lain tulkinnanvaraisuuden ja kuntien päätäntävällän vuoksi johtanut ihmisten epätasa-arvoiseen asemaan palvelujen saannissa. Ihmisten kannalta on tärkeää, että monelle taholle jakaantuneet palvelut ja tukitoimet pystytään kokoamaan yhteen ja että viranomaisilla on selkeä vastuunjako. Olennaista on, että asiakasta ei pompotella paikasta toiseen ja on selkeästi määritelty, kuka ottaa vastuun asiakkaasta

Paras-hanke on entisestään monimutkaistanut ja tehnyt epäselväksi palvelujen tuottamista ja osin myös tulkintaa järjestämistä vastuusta. Etenkin sosiaalipalvelut ovat hajaantuneet ja myös yhteys sosiaali- ja terveyspalvelujen välillä ei aina toimi. Nämä pulmat koskevat ennen kaikkea osaa yhteistoiminta-alueista. Palvelujen käyttäjän kannalta on epäselvää, mistä palvelun saa, kuka on vastuussa ja miten palvelut sekä eri tukitoimet muodostavat hänen kannaltaan järkevän kokonaisuuden. Palvelun tuottamistapa vaikuttaa myös siihen, miten päätöksistä tai palvelusta voi valittaa ja millainen asiakkaan oikeusturva on. Pisimmillään ihmisen oma vastuu menee palveluseteliä käytettäessä, jolloin ristiriitatilanteissa palvelun käyttäjän on itse pystyttävä puolustamaan oikeuksiaan.

Uudessa lainsäädännössä on STKL:n näkemyksen mukaan otettava riittävän selvästi kantaa siihen, mihin palveluihin ja tukitoimiin ihmisillä on oikeus ja millä edellytyksillä. On mahdollistettava yhdenvertaisesti riittävät ja välttämättömät peruspalvelut niiden alueellisesta järjestämistavasta riippumatta. Asiakkaan oikeuksien ja aseman tulee olla sama riippumatta siitä, kuka palvelun tuottaa.

7. Neuvonta- ja ohjausvelvollisuus osaksi sosiaalihuoltolakia

Yhteiskunnan monimutkaistuessa ja palvelujen käyttäjien resurssien ollessa erilaiset neuvonnan ja ohjauksen merkitys tulee entistä suuremmaksi. Jo tällä hetkellä osa ihmisistä jää ilman tarvitsemaansa palvelua ja tukea tiedonpuutteen vuoksi. Palvelun käyttäjän kannalta ei aina ole selvää se, milloin on kyse viranomaisen päätöksestä ja milloin ei. Erityisen haasteellisia ovat tilanteet, kun asiakas tiedustelee suullisesti jotain asiaa ja viranomainen suullisesti ilmoittaa, että asiakas ei ole oikeutettu kyseiseen palveluun. Kyse ei kuitenkaan ole vielä varsinaisesta päätöksestä. Erityistä huomiota vaatii se, että kaikki sosiaalihuollon asiakkaat eivät pysty tekemään valintoja palvelujen suhteen tai he tarvitsevat valintojen tekemiseen erityistä tukea. Näissä tilanteissa on viranomaisilla oltava korostettu neuvontavelvollisuus, jonka tueksi tarvitaan tuetun päätöksenteon kehittämistä niin, että henkilö pystyy itse tekemään ratkaisunsa.

Uudessa lainsäädännössä viranomaisen neuvonta- ja ohjausvelvollisuutta tulee vahvistaa ja velvoittaa kertomaan kaikista palvelujen tai tukitoimien järjestämisen vaihtoehdoista. Päätöksistä on aina annettava kirjallinen päätös. Uuteen lakiin on kirjattava säännös palvelusuunnitelman laatimisesta samaan tapaan kuin vammaispalvelulaissa. Samoin lakiin tulee selvästi kirjata asiakkaan kuuleminen ja hänen näkökulmansa huomioiminen. Päätöksen ja palvelujen on oltava palvelusuunnitelman mukaisia ja viranhaltija voi muuttaa päätöstä vain perustelluista syistä. Asiakkaan pitää voida luottaa siihen, että hänen palvelunsa jatkuvat voimassa olevien päätösten mukaisesti, jos hänen tilanteessaan ei tapahdu muutosta.

8. Asiakkaan asema ja valituskanavien toimivuuden vahvistaminen

Valitusten pitkät käsittelyajat ovat suuri oikeusturvaongelma asiakkaan näkökulmasta. Asiakkaan oikeusturvan kannalta on kestävämpää, että hylkäävän päätöksen muutoksenhaun käsittely hänelle välttämättömään palveluun liittyen kestää lautakunnissa, hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa jopa vuosia. Näissä tilanteissa valitusmahdollisuus ei takaa tosiasiallista oikeussuojaa. Asiakas ei myöskään saa hyvitystä hänen kannaltaan kohtuuttomassa tilanteessa.

Muutoksenhaun käsittelyaikoja tulee lyhentää ja luoda sosiaalihuoltoon liittyvissä asioissa muutoksenhaun käsittelylle asetettavat määräajat. Asiakkaan asemaa koskevat määräykset tulee kirjata myös sosiaalihuoltolakiin tai laissa tulee olla velvoittava viittaus asiakaslain säännöksiin ja kaikkien niiden määräysten noudattamiseen sosiaalihuoltolakia sovellettaessa.

9. Valvonnan kehittäminen

Valvontaviranomaisille osoitettujen sosiaalihuollon palveluja koskevien kantelujen määrä on jatkuvasti kasvanut ja valvontatoimilla ei näytä aina olevan vaikutusta toimintakäytäntöjen korjaamiseen. Se merkitsee sitä, etteivät heikommassa asemassa olevien sosiaalipalvelujen asiakkaiden oikeusturva ja perusoikeudet toteudu. Lisäksi sosiaalipalvelujen ulkoistaminen kunnan ulkopuolisille palveluntuottajille on hämärtänyt julkisen ja yksityisen vastuun rajaa.

Sosiaalihuollon toiminnan valvonnan tulee olla todellista ja tehokasta, jotta sillä on oikeasti käytännön merkitystä. Sosiaali- ja terveysministeriön antaman ohjauksen, sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontaviraston Valviran sekä aluehallintoviranomaisten roolia kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan valvojana on selkeytettävä ja vahvistettava. Palvelusetelin käytön myötä erityisesti yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien valvontaa on tehostettava ja päästävä eroon suurista kuntakohtaisista eroista valvonnassa.

STKL:n näkemyksen mukaan valvontaviranomaisten roolia palveluissa ilmenevien puutteiden korjaamisessa on parannettava. Keskusliitto yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että sosiaalihuollon lainsäädäntöä uudistettaessa on luotava rakenteet, joilla mahdollistetaan toimiva ja tehokas etukäteisvalvonta.

10. Henkilöstön riittävyys ja tietoperustan vahvistaminen

Väliraportissa on ansiokkaasti analysoitu sosiaali- ja terveydenhuollossa tapahtuvaa henkilöstön eläköitymistä ja henkilöstön riittävyyttä tulevaisuudessa. Henkilöstö ja sen osaaminen ovat oleellisia tekijöitä sosiaalihuollon kehittymisen, palvelujen saatavuuden ja laadun kannalta. Samoin raportissa on nostettu hyvin esiin sosiaalihuollon tietoperustan vahvistamisen sekä kehittämistyölle edellytysten ja rakenteiden luomisen välttämättömyys.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto yhtyy näihin väliraportin linjauksiin ja pitää niitä erittäin tärkeinä.

Helsingissä 13. elokuuta 2010

SOSIAALI- JA TERVEYSTURVAN KESKUSLIITTO ry

Raimo Lindberg
liittohallituksen puheenjohtaja

Riitta Särkelä
toiminnanjohtaja