



Lausunto

16.1.2019

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta
stv@eduskunta.fi

**Hallituksen esitys eduskunnalle vammaispalvelulaiksi
sekä laeiksi sosiaalihuoltolain ja varhaiskasvatuksen
asiakasmaksuista annetun lain 13 §:n muuttamisesta HE 159/2018 VP**

Vammaisfoorumi ry kiittää eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuultavaksi valiokunnan käsitellessä hallituksen esitystä eduskunnalle vammaispalvelulaiksi sekä laeiksi sosiaalihuoltolain ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 13 §:n muuttamisesta.

Vammaisfoorumi on 30 valtakunnallisen vammaisjärjestön yhteistyöjärjestö, jonka tarkoituksena on edistää vammaisten ihmisten tasa-arvoa ja yhdenvertaisen osallistumisen mahdollisuuksia yhteiskunnassa. Vammaisfoorumi edustaa jäsenjärjestöjensä kautta noin 280 000 vammaista ja pitkäaikaissairasta ihmistä.

Yleistä uudesta vammaispalvelulaista

Vammaisfoorumin mielestä esitettävä uusi vammaispalvelulaki on kokonaisuutena hyvä. On erittäin tärkeää, että eduskunta ehtii käsitellä ja hyväksyä esityksen käynnissä olevalla vaalikaudella.

Itsemääräämisoikeutta koskevat säännökset eivät tule eduskunnan käsittelyyn tällä vaalikaudella. Vammaisfoorumi esittää, että kehitysvammalaissa olevat itsemääräämisoikeutta koskevat säännökset jätetään edelleen voimaan.

Lain valmistelu on sosiaali- ja terveysministeriössä toteutettu hyvin. Siinä on osallistettu vammaisjärjestöjä ja uuteen vammaispalvelulakiin esitettävistä säännöksistä on käyty keskustelua yhteistyön hengessä. Vammaisfoorumi kiittää sosiaali- ja terveysministeriötä hyvästä valmistelusta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittelyssä oleva lakiesitys on kirjoitettu muotoon ja aikaan, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja maakunnat ovat toteutuneet. Tällä hetkellä tämän uudistuksen toteutuminen ei ole varmaa. Vammaisfoorumi edellyttää, että uusi vammaispalvelulaki säädetään,

vaikka sote-uudistus ja maakunnat eivät toteutuisikaan. Uusi vammaispalvelulaki ei saa jäädä hyväksymättä missään olosuhteissa.

Yksityiskohtaiset perustelut

Vammaispalvelulaki

1 luku Yleiset säännökset

2 § Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Pykälässä säädetään, milloin sovelletaan ehdotettavaa vammaispalvelulakia ja sen suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Yhteiskunnan on huolehdittava, että yleiset palvelut soveltuvat vammaisille ihmisille. Aina, kun yleiset palvelut eivät riitä vastaamaan vammaisen ihmisen yksilölliseen palvelutarpeeseen eivätkä ole vammaisen ihmisen edun mukaisia, vammaisella ihmisellä on oltava oikeus erityispalveluihin. Yleisten palveluiden ensisijaisuus ei saa aiheuttaa ongelmia vammaispalveluja pitkään, jopa koko elämän ajan, tarvitsevien vammaisten ihmisten palvelujen, avun ja tuen saamiselle. On muistettava, etteivät kaikki ihmiset tarvitse vammaispalveluja, vaan niiden tosiasiallinen kohderyhmä on murto-osa Suomen väestöstä.

Vammaisfoorumi edellyttää, että vammaisen ihmisen täyttäessä vammaispalvelulain mukaisen palvelun myöntämisedellytykset, ei enää mietitä, myönnetäänkö palvelut sosiaalihuoltolain vai vammaispalvelulain perusteella. Tällöin palvelut on yksiselitteisesti järjestettävä vammaispalvelulain perusteella. On perusteltua, että sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus kirjaa soveltamisalaa koskevan muistutuksen lakiesityksestä laatimaansa mietintöön.

2 luku Erityispalvelut

6 § Avun ja tuen tarpeisiin vastaavat palvelut

Vammaisfoorumi on tyytyväinen, että pykälässä mainitut vammaispalvelut säilyvät erityisen järjestämisvelvollisuuden piirissä (subjektiiviset oikeudet).

Esitettävän lain turvaamat palvelut muodostavat ehjän kokonaisuuden, josta on mahdollista valita palvelut, jotka parhaiten vastaavat vammaisen ihmisen avun ja tuen tarpeisiin erilaisissa elämäntilanteissa. Laki mahdollistaa yksilöllisten tarpeiden mukaisten palveluiden saamisen yhdenvertaisesti siitä huolimatta, millainen vamma on avun ja tuen tarpeen taustalla.

Subjektiivisen oikeuden lisäksi yksilöllisen avun ja tuen saamisen mahdollistaa palveluiden myöntämisedellytyksissä käytetty muotoilu välttämätön ja toistuva avun ja tuen tarve. Jos se olisi esimerkiksi runsas tai ympärivuorokautinen, palveluiden ulkopuolelle jäisi paljon eri tavoin vammaisia ihmisiä.

7 § Valmennus ja tuki

Pykälässä säädetään vammaiselle ihmiselle, hänen perheelleen tai muille hänelle läheisille ihmisille annettavasta valmennuksesta ja tuesta. Vammaisfoorumi pitää säännöstä tärkeänä ja hyvänä.

8 §, 9 § ja 10 § Henkilökohtainen apu

Vammaisfoorumi pitää hyvänä, että henkilökohtaisen avun järjestämistavoissa on useita vaihtoehtoja. Vammaisjärjestöillä on joiltain osin poikkeavat näkemykset henkilökohtaisen avun voimavararajauksesta, jonka vuoksi Vammaisfoorumi ei ota jäsenjärjestöjen puolesta kantaa voimavararajauksen olemassaoloon.

Vammaisfoorumi kiinnittää huomiota siihen, että voimavararajauksen sisältöä on tiukennettu lakiesityksen 8 pykälän 2 momentissa seuraavalla virkkeellä: ”Henkilökohtaisella avulla vastataan tarpeisiin, jotka edellyttävät pääasiassa muuta kuin hoivaa, hoitoa tai vammaisen henkilön taikka toisen henkilön turvallisuuden varmistamista.” Tämä lisää riskiä henkilökohtaisen avun hylkäämispäätöksille lakia sovellettaessa ja sen myötä nykyisen oikeuskäytännön merkitys saattaa olennaisesti heikentyä. Vammaisfoorumi esittää virkkeen poistamista pykälästä.

On välttämätöntä, että jokainen vammaisen ihminen saa tarvitsemansa vammaispalvelut ja että niiden järjestämistavat ovat vammaisen ihmisen yksilöllisten tarpeiden ja elämäntilanteen näkökulmasta tarkoituksenmukaiset. Ketään ei saa jättää palvelujen ulkopuolelle.

11 § Asumisen tuki

Asumisen tukea käsittelevä pykälä ottaa hyvin huomioon YK:n vammaissopimuksen 19 artiklan. Vammaisfoorumi kannattaa pykälän tarkoitusta, jonka mukaan asumisen tuki järjestetään ensisijaisesti vammaisen ihmisen itse valitsemaan asuntoon ja asuinpaikkaan. Asumisen tuen sisältö on kuvattu hyvin. Vammaisfoorumi pitää tärkeänä, että laki turvaa asumisen palvelut sekä heille jotka tarvitsevat runsaasti apua ja tukea, että heille, joiden avun tarve on vähäisempää, mutta välttämätöntä.

13 § Tuki esteettömään asumiseen

Vammaisfoorumi kannattaa esitystä, jonka mukaan maakunnan liikelaitokselle syntyy asiakkaan pyynnöstä etukäteinen kustannusten arviointivelvollisuus tilanteissa, joissa asiakas haluaa itse teettää tai hankkia pykälän 1 tai 2 momentissa tarkoitetut muutostyöt tai muut itsenäistä suoriutumista mahdollistavat välineet sekä tekniset ratkaisut.

14 § Lyhytaikainen huolenpito

Esityksen mukaan lyhytaikainen huolenpito on kehitysvammalain ja vammaispalvelulain perusteella järjestettyjä lyhytaikaisen hoidon ja huolenpidon palveluja yhteen kokoava palvelu. Vammaisfoorumin mielestä esitettävä lyhytaikainen huolenpito turvaa vammaisen ihmisen välttämättömän huolenpidon ja osallisuuden sekä tukee huolenpidosta vastaavien ihmisten hyvinvointia.

16 § Liikkumisen tuki

Pykälässä säädetään liikkumisen tuesta, joka sisältää kuljetuspalvelut sekä tuen oman auton hankintaan tai auton antamisen henkilön käyttöön. Vammaisfoorumi pitää hyvänä pykälän monipuolisuutta ja sen tarjoamia eri vaihtoehtoja. On kuitenkin välttämätöntä, että jokaisen vammaisen ihmisen

kohdalla vaihtoehtoja tarkastellaan hänen yksilöllisten tarpeidensa ja elämäntilanteensa mukaan.

Pykälän 1 momentin mukaan vammaisella ihmisellä on oikeus saada liikkumisen tuki toteutettuna kuljetuspalveluna hänelle soveltuvalla esteettömällä ajoneuvolla silloin, kun hänellä on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa, eikä hän toimintarajoitteensa vuoksi voi ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia käyttää julkista liikennettä. Tämän jälkeen yksityiskohtaisissa perusteluissa määritellään esteetön ajoneuvo. Sillä tarkoitetaan erityisesti pyörätuolia käyttävien vammaisten ja liikuntarajoitteisten ihmisten kuljetusta varten rakennettua ja varustettua ajoneuvoa. Kyse on ajoneuvolain (507/2017) 27 a §:n 2 momentin 7 kohdassa tarkoitettu esteetön ajoneuvo. Liikenteen turvallisuusvirasto on antanut kyseisen kohdan nojalla määräyksen ajoneuvojen ja niiden perävaunujen teknisistä vaatimuksista (TRAFI/196251/03.04.03.00/2017), jossa annetaan tarkemmat määräykset esteettömästä ajoneuvosta.

Vammaisfoorumin mielestä yksityiskohtaisten perustelujen kirjaus on ongelmallinen. Osalle eri tavoin vammaisista ihmisistä turvallisista, toimivista ja tarkoituksenmukaisista ajoneuvoista on henkilöauto, ei tässä tarkoitettu esteetön ajoneuvo. Osalle vammaisista ihmisistä esimerkiksi korkeiden ja kapeiden askelmien nouseminen perinteiseen invataksiiniin tai sen laajoissa ja matalahkoissa tai matalissa sisätiloissa liikkuminen on turvallisuusriski. Samoin on olemassa todellinen riski liukastua tai pudota jyrkkiä kapeita (noin 10 cm syviä) askelmia noustessa ja kaatua auton sisätiloissa liikkuesssa, koska siellä on myös muuta tavaraa ja esimerkiksi toisten matkustajien apuvälineitä.

Suomessa käytössä olevat esteettömät ajoneuvot eivät myöskään missään tapauksessa riitä kuljetuspalvelujen järjestämiseen, sillä niitä ei ole rekisteröityinä kuin rajallinen määrä. Tarkoituksenmukaista on vapauttaa esteettömät ajoneuvot niitä tosiasiallisesti tarvitsevien vammaisten ihmisten käyttöön.

Vammaisfoorumi esittää, että sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus ottaa tämän seikan huomioon mietinnössään. Asiasta on sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen lakia valmistelleiden virkamiesten kanssa keskustellut ainakin Näkövammaisten liitto. Ministeriöstä on vahvistettu, ettei tarkoituksena ole ollut kirjoittaa säädöstä, jossa kuljetuspalvelut voidaan toteuttaa vain esteettömällä ajoneuvolla, vaan tarkoituksena on vammaisen ihmisen yksilöllisiin tarpeisiin soveltuva ajoneuvo.

Pykälään Vammaisfoorumi esittää yhden pilkun lisäämistä, jolloin se toteuttaa ajatuksen, että kuljetuspalvelut on järjestettävä vammaiselle ihmiselle soveltuvalla ajoneuvolla. Muutettuna pykäläteksti on seuraava:
 "Vammaisella henkilöllä on oikeus saada liikkumisen tuki kuljetuspalveluna hänelle soveltuvalla, esteettömällä, ajoneuvolla, jos hänellä on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa eikä hän toimintarajoitteensa takia voi ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia käyttää julkista liikennettä. Kuljetuspalvelua on täydennettävä saattajapalvelulla, jos se on välttämätöntä."

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vammaisen ihmisen kyky ja tosiasiallinen mahdollisuus käyttää julkista liikennettä arvioitaisiin yksilöllisesti esimerkiksi koematkoja tekemällä. On huomattava, ettei koematka välttämättä kerro mitään vammaisen ihmisen liikkumisen ongelmista eri sääolosuhteissa, eri ympäristöissä, tutuissa tai vieraissa ympäristöissä, kantamusten kanssa, yllättävissä tilanteissa tai monessa muussa tavallisen arjen tilanteessa. Koematkoja käytettäessä niihin on aiheellista suhtautua varauksella ja arvioinnissa on otettava vakavasti monet muut ihmisen vammaan ja sen aiheuttamaan toiminnalliseen haittaan liittyvät seikat.

17 § Kuljetuspalvelujen toteuttaminen

Pykälän 3 momentissa säädetään mahdollisuudesta saada käyttöön kilometrikukkaro. Vammaisfoorumi kannattaa tätä vaihtoehtoa yhtenä järjestämistapana. Samoin se kannattaa esitettävän lain 16 §:ssä tarkoitettujen vapaa-ajan matkojen jaksottamista yhden vuoden ajalle kuukausijaksotuksen sijaan.

Pykälän 4 momentin mukaan kuljetuspalveluja voidaan yhdistellä samalla liikennevälineellä toteutettavaksi. Matkojen yhdistely on joiltain osin kannatettavaa, mutta siinä on runsaasti epäkohtia, jotka tekevät vammaisten ihmisten liikkumisesta vaikeaa tai mahdotonta.

Liikkumisen tuen ja palvelujen avulla toteutettavista matkoista ei saa muodostua vammaiselle ihmiselle niin hankalia ja pelottavia, että hän jää mieluummin kotiinsa kuin käyttää liikkumisen tuen palveluja päästäkseen osallistumaan yhteiskuntaan. Tällä hetkellä kyseistä ilmiötä on havaittavissa matkojen yhdistelyn ja myös 1.7.2018 voimaan tulleen liikennepalvelulain myötä.

Esityksen mukaan matkojen yhdistelystä ei saisi aiheutua odotusajan tai matka-ajan kohtuutonta pitenemistä tai muuta kohtuutonta haittaa vammaiselle ihmiselle tai se ei saa olla muutoin hänen etunsa vastaista. Matkojen yhdistelyyn liittyvän kohtuuttoman haitan arvioinnissa on otettava vakavasti vammaisen ihmisen yksilölliseen toimintakykyyn vaikuttavat seikat, elämäntilanne ja yksilöllinen tarve.

Esimerkiksi työ- ja opiskelumatkojen osalta yhdistely saattaa aiheuttaa säännöksessä tarkoitettua kohtuutonta haittaa, sillä yhdistely saattaa aiheuttaa viivästyksiä tai epävarmuutta kyydin saamisen odotusajan pituudesta sekä matkan kestosta matkareitin ja matka-ajan pidentyessä. Vapaa-ajan matkojen kohdalla kohtuutonta haittaa voivat aiheuttaa samat edellä mainitut seikat esimerkiksi asioinnissa tai erilaisiin tapahtumiin osallistumisessa, joissa ei ole mahdollista ennakoida kyydin tarpeen ajankohtaa, vaan kyydin voi tilata vasta asioinnin tai tapahtuman päätyttyä. Jo nyt on nähtävissä, että esimerkiksi työssäkäynti, tavallisen arjen asioiden hoitaminen ja yhteiskunnallinen osallistuminen ovat vaikeutuneet.

3 luku Muutoksenhaku

22 § Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen

Pykälän mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että oikeusturvan parantaminen valitusluvan säätämisen kautta edellyttää oikaisuvaatimuksen toimimista tarkoituksenmukaisesti (esimerkiksi PeVL 29/2017 vp).

Vammaisfoorumin jäsenjärjestöjen ylläpitämien neuvontapalvelujen kautta saatujen tietojen ja kokemusten perusteella oikaisuvaatimusmenettely toimii harvoin tarkoituksenmukaisesti. Neuvontatyössä on tullut esiin, että asian käsittelyyn taustalla aiemmin vaikuttanut sosiaalitoimen esimies toimii usein sosiaalilautakunnassa esittelijänä, mikä on oikeusturva- ja esteellisyysnäkökulmasta ongelmallista. Kuntien tekemät itseoikaisut ovat hyvin harvinaisia. Oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta on huomattava, että oikeusapua on mahdollista saada vasta hallinto-oikeusvaiheeseen, ei oikaisuvaatimusvaiheeseen. Vammaisfoorumin näkemyksen mukaan valituslupajärjestelmään siirtyminen tulee heikentämään vammaisten ihmisten oikeusturvaa.

Valituslupajärjestelmään siirtyminen merkitsisi monessa tilanteessa käytännössä, että ensimmäisestä valitusasteesta muodostuisi samalla viimeinen valitusaste. Järjestelmään siirtyminen johtaisi valitusluvan myöntämisen kriteerien muotoilun vuoksi joka tapauksessa siihen, että merkittäviä määriä vääriä ratkaisuja jäisi lainvoimaisiksi (prejudikaattiperuste puuttuu; asiassa on tapahtunut virhe, joka ei ole ilmeinen; ”muu painava syy” -kohdan tulkinnanvaraisuus).

Vammaisfoorumi muistuttaa, että vammaispalvelulaissa on kyse poikkeuksellisen vahvasti perusoikeuksiin liittyvistä subjektiivisista oikeuksista. Niiden toteutumisen kontrolloimisen intressi on merkittävä yksilön ja yhteiskunnan kannalta. Vammaisfoorumin näkemyksen mukaan valituslupajärjestelmään siirtymistä ei voida perustella pelkästään valituslupasäännösten yhdenmukaistamisella ja korkeimman hallinto-oikeuden työtaakan keventämisellä.

Vammaisfoorumi pitää hyvänä, että korkeimman hallinto-oikeuden roolia arvioidaan ja kehitetään paremmin oikeusturvaa tukevaksi. Tosiasia on, että esitettävä vammaispalvelulaki sisältää joustavana ja tarvelähtöisenä lakina monia tulkintaa vaativia ilmaisuja. Ylimmän tuomioistuimen linjauksille tulee olemaan erityisen suuri tarve, vaikka joiltain osin voitaisiinkin hyödyntää nykyisen vammaispalvelulain aikaista oikeuskäytäntöä.

Vammaisfoorumi esittää, että pykälää muutetaan siten, että muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen ei edellytä valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tällöin uuden vammaispalvelulain 22 § säädettäisiin vastaamaan nykyisen vammaispalvelulain 19 §:ää. Muutettuna pykälä on seuraava: ”Hallinto-oikeuden tämän lain 6 §:n 1 momentin mukaista palvelua koskevassa asiassa antamaan päätökseen saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valituskirja liitteineen voidaan antaa myös hallinto-oikeuteen korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimitettavaksi. Muuhun kuin 1 momentissa säädettyyn hallinto-oikeuden tämän lain nojalla valituksen johdosta antamaan

henkilölle tarkoitettua palvelua koskevaan päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta, ellei korkein hallinto-oikeus myönnä valituslupaa.”

4 luku Erinäiset säännökset

23 § Palveluista perittävät maksut

Vammaisfoorumi pitää välttämättömänä, että vammaispalvelut säilyvät maksuttomina. Muiden palvelujen asiakasmaksuilla on huomattava vaikutus monien vammaisten ihmisten toimeentuloon. On huomattava, että suuri osa vammaisista ihmisistä on hyvin pienituloisia eivätkä heidän tulonsa kasva missään elämänvaiheessa. Eduskunnan käsittelyssä oleva asiakasmaksulaki (HE 310/2018) on vammaisten ihmisten kannalta merkittävä.

Lain vaikutusten seuranta

Vammaisfoorumi huomauttaa, että esitettävän vammaispalvelulain seuranta vaatii riittäviä resursseja sekä ohjausta etenkin vammaispalvelujen erilaisten järjestämistapojen osalta. Se edellyttää sosiaalityöntekijöiden ja muiden vammaispalvelujen järjestämisestä vastaavien kouluttamista, mutta myös vammaisten ihmisten tietoisuuden parantamista ja vammaisten ihmisten näkökulmasta saavutettavaa viestintää.

Vammaisfoorumi (kuten sen jäsenjärjestöt Invalidiliitto ja Näkövammaisten liitto) ehdottaa parlamentaarisen seurantatyöryhmän perustamista, jossa pysyvinä jäseninä on YK:n vammaissopimuksen periaatteiden mukaisesti myös vammaisia ihmisiä. Työryhmä kartoittaisi uudistuksen keskeisten tavoitteiden, kuten eri vammaisryhmien palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden, asiakas- ja tarvelähtöisyyden, toimintatapojen muutosten, vammaisten ihmisten hyvinvointierojen kaventumisen ja vammaispalvelujen kustannusten kasvun hillinnän, toteutumista ja uudistuksen vaikutuksia kansallisella tasolla ja maakunnissa. Asiakasnäkökulma, kuten palvelujen yhdenvertainen saatavuus, vaikutusmahdollisuudet palveluihin ja palvelujen tarpeenmukaisuus, on keskeinen seurannassa huomioitava asia.

Lisätietoja asiasta antaa Vammaisfoorumin puheenjohtaja Sari Kokko 050 401 5802, sari.kokko@nkl.fi

Vammaisfoorumi ry

Sari Kokko
puheenjohtaja

Pirkko Mahlamäki
pääsihteeri