

Sami Uotinen, Jaana Viemerö

Sosiaali- ja terveystieteiden keskiyksikkö 12.10.2022 klo 09.50/HE 191/2022 vp/Asiantuntijapyyntö

HE 191/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi vammaispalvelulaki, jolla kumotaisiin voimassa oleva laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia, sosiaalihuoltolakea, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia ja mielenterveyslakia.

Ehdotettava vammaispalvelulaki sisältäisi säännökset vammaisille henkilöille järjestettävistä sosiaalihuollon erityispalveluista. Laki täydentäisi sosiaalihuollon palveluita koskevana yleislakina sovellettavaa sosiaalihuoltolakea.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakiin jäisivät tahdosta riippumattoman erityishuollon järjestämistä sekä itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja erityishuollossa tapahtuvaa rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevat säännökset. Palvelut ja tukitoimet järjestettäisiin kaikille vammaisille henkilöille vammaispalvelulain nojalla.

Keskeisimmät huomiot

Me Kuntaliitossa pidämme vammaislainsäädännön uudistusta tarpeellisena. Erityishuoltolaki ja vammaispalvelulaki ovat systematiikaltaan erilaisia. Näin ollen on haastavaa yhdistää vahvoja oikeuksia tarjoava aiempi vammaispalvelulaki ja tätä vanhempi diagnoosipohjainen ja enemmän rakenteisiin keskittyvä erityishuoltolaki.

Ehdotettu uusi vammaispalvelulaki on mielestämme haasteellinen erityisesti seuraavista syistä:



1) Soveltamisalan rajausta ja säännösten vaikeatulkintaisuus

Ehdotettu uusi vammaispalvelulaki on vaikeatulkintainen sisältäen useita aiemmin määrittelemättömiä käsitteitä ja palveluja. Laki kuitenkin rakentuu voimakkaiden subjektiivisten oikeuksien pohjalle. Erityishuoltolain asiakaskunnan mukaantulo on johtanut uusiin palveluihin ja jo olemassa olevien palvelujen uudelleenmuotoiluun lakitekstissä. Tämä on johtanut siihen, että lain soveltamisalan ja yksittäisten palvelujen tarkkarajaisuus on kärsinyt. Vahvat oikeudet yhdistettynä laveaan pykälämuotoiluun tuottavat vaikeasti ennakoitavaa soveltamiskäytäntöä. **Näkemyksemme Kuntaliitossa on, että velvoittava säätely tulee käydä selkeästi ja ymmärrettävästi esille säännöksistä.** Lainsäädäntö toteutuu käytännön soveltamisen kautta, ja uusissa rakenteissa toimittaessa säätelyn selkeyden vaatimus korostuu entistään. Käytännön työn kannalta on ongelmallista, että lain pykälästä on vaikea löytää perusteita palveluista tehtäville päätöksille. Tämä osaltaan vaarantaa asiakkaiden oikeusturvaa.

Hallituksen esityksessä on useassa kohdassa viitattu YK:n vammaisyleissopimukseen (CRPD). Kyseisen yleissopimuksen 1 artiklan mukaan:

”Vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa”.

Lakiehdotuksen 2 § 1) kohdassa soveltamisalassa kohderyhmä on kuitenkin määritelty laajemmin ottaen mukaan uutena käsitteenä sosiaalinen toimintatarjoite: *”Tätä lakia sovelletaan henkilöön (vammainen henkilö), jonka--- vamman tai sairauden aiheuttama fyysinen, kognitiivinen, psyykkinen, sosiaalinen tai aisteihin liittyvä toimintatarjoite on pitkäaikainen tai pysyvä”;*

Sosiaalisen toimintatarjoitteen käsite on uusi ja sisällöllisesti epämääräinen, mikä on lain tulkinnan kannalta erityisen haasteellista.

Soveltamisalasäännöksestä on lausuntokierroksen jälkeen poistettu vaatimus toimintakyvyn olennaisesta heikentymisestä. Samoin rajausta siitä, että avun, tuen ja huolenpidon tarve ei ole normaalia ikäkauteen liittyvää, on säännöstekstistä poistettu. Tämä rajausta on merkityksellinen erityisesti lasten kohdalla.

Pidämme hyvänä, että lakiluonnoksessa on säilytetty ns. Ikääntymisrajaus. Ikääntymisrajaus tarkoittaa sitä, että lain soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu tilanteet, joissa avun tuen tai huolenpidon tarve, johtuu pääasiassa iäkkäänä alkaneesta ja tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvistä

sairaudesta tai yleisestä vanhuudesta johtuvasta rappeutumisesta taikka heikkoudesta. Vammaispalvelulain tulee olla erityislaki, jonka kohderyhmänä ovat vammaiset henkilöt. Laajemmille väestöryhmille järjestetään palveluja muun lainsäädännön kuten esim. sosiaalihuoltolain perusteella.

Hallituksen esityksessä on kuvattu varsin osuvasti lakiehdotuksen oikeuslaitokseen liittyviä vaikutuksia: ”Uuden lainsäädännön tultua voimaan oikeudelta haetaan tulkintakäytäntöjä oletettavasti ainakin soveltamisalan sekä uusien palveluiden (erityinen osallisuuden tuki, tuettu päätöksenteko) osalta. Soveltamisalan linjauksia saatetaan hakea esimerkiksi seuraavista muutoksista johtuen: kehitysvammaiset henkilöt tulevat nyt kokonaisuudessaan saman lain piiriin muiden vammaisten henkilöiden kanssa, joidenkin iäkkäiden henkilöiden palvelut on jatkossa tarkoitus järjestää sosiaalihuoltolain perusteella ja aiemmat välinpUTOajaryhmät hakevat uuden lain mukaisia palveluita.”

Me Kuntaliitossa ehdotamme, että lain soveltamisalaa selkeytetään mm. poistamalla sosiaalisen toimintarajoitteen käsite, lisäämällä vaatimus toimintakyvyn olennaisesta heikentymisestä sekä lisäämällä normaaleihin ikäkauteen liittyviin tarpeisiin kytkeytyvä raja.

2) Aikataulu ja resurssit

Ehdotettu uusi vammaispalvelulaki edellyttää paljon uusia resursseja kuten henkilöstöä, joiden hankkiminen on vaikeaa lain voimaantuloon mennessä.

Hallituksen esityksen mukaan ”uudistus edellyttää henkilöstön lisästarvetta arviolta 600 - 700 henkilötyövuoden verran. Siitä noin 70 on sosiaalityöntekijöitä, loput muuta henkilöstöä” (4.2.12 Työllisyysvaikutukset, s. 93). Olemme Kuntaliitossa huolissamme soveltamisalan laajuuden ja yksittäisten säännösten lavean muotoilun aiheuttamasta resurssitarpeesta. **Lain toimeenpanon kustannusten arviointiin liittyy perusteluissakin todettu merkittävä epävarmuuden riski.** Riskitekijöitä ovat mm. soveltamisalan laajenemisen johdosta palveluihin tulevien henkilöiden määrä (mm. nepsy, autismin kirjon henkilöt, mielenterveyskuntoutujien määrän kasvu vammaispalvelussa jne.), pykälien soveltaminen sekä muutosten johdosta tarvittavien lisäresurssien määrä. **Vammaislainsäädännön kokonaisuudistus aiheuttaa myös tietojärjestelmäkustannuksia.** Uudet palvelut, palvelujen muuttuneet sisällöt ja palvelujen piiriin tulevat uudet asiakkaat aiheuttavat tietojärjestelmien muutostarpeita. Näitä vaikutuksia on käsitelty vaikutusarviossa, mutta euromääräistä arvioita ei tältä osin ole esitetty. Tietojärjestelmien muutokset on tehtävä ennen lain voimaantuloa eikä niiden osalta voida odottaa sosiaalihuollon Kanta-palveluiden käyttöönoton aikataulua. **Vaadimme**

Kuntaliitossa tietojärjestelmäkustannusten asianmukaista arviointia ja taloudellisten resurssien varmistamista.

Näemme varteenotettavana riskinä sen, että lain toteuttamisen todelliset kustannukset ovat kokonaisuudessaan huomattavasti arvioitua suuremmat.

Olemme Kuntaliitossa erityisen huolissamme vammaislainsäädännön uudistuksen aikataulusta ja toimeenpanolle varattavasta ajasta. Varsin laajan kokonaisuuden tulisi olla hyväksyttynä siten, että lait tulisivat voimaan jo vuoden 2023 alussa. Toimeenpanolle varattu aika jää väkisinkin täysin riittämättömäksi. Toimeenpano edellyttää lain lopullisen sisällön vahvistamisen ohella myös sisäistä ohjeistusta, koulutusta, tietojärjestelmämuutoksia jne. Ja kaikki tämä tapahtuu samassa yhteydessä, kun palvelujen järjestämistä vastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille, joka tarkoittaa uuden organisaation ohella käytäntöjen yhteensovittamista jne. Vaikka esityksessä on vanhojen asiakkaiden osalta siirtymäaikaa, on uudet hakemukset ja palvelutarpeiden muutokset käsiteltävä uusien säännösten mukaisesti jo 1.1.2023. Aikataulu on tältä osin kestävä - vuoden vaihteeseen on nyt aikaa vain 11 viikkoa.

Me Kuntaliitossa ehdotamme, että lain voimaantuloa siirrettäisiin vuodella siten, että se tulisi voimaan 1.1.2024. Aikataulun siirtämisen mukanaan tuomat ongelmat ovat helpommin hallittavissa kuin ne ongelmat, mitä aiheutuisi, jos laki tulisi voimaan 1.1.2023.

Yksityiskohtaisia huomioita

Henkilökohtainen apu

Lakiehdotuksessa henkilökohtaisen avun saamisen edellytyksenä on määritetty henkilön subjektiivinen kokemus avun tarpeesta: *“Vammaisella henkilöllä on oikeus saada henkilökohtaista apua, jos hän tarvitsee toisen henkilön apua”*, kun voimassa olevassa laissa edellytetään, että avun tarve on välttämätöntä ja toistuvaa: *“...joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta välttämättä ja toistuvasti...”*. Koska avun tarpeella ei uudessa muotoilussa ole tarkempia kriteereitä, se helposti määrittyy subjektiivisen kokemuksen kautta. Subjektiivisen avun tarpeen kokemuksen määrittely on hyvin vaikeaa: jos henkilö kokee omaavansa sosiaalisen toimintarajotteita, jonka johdosta tarvitsee henkilökohtaista apua, on sen objektiivinen määrittely lähes mahdotonta. Tämä johtaa hyvin erilaisiin tulkintoihin palvelujen tarpeesta ja vaikeuttaa huomattavasti päätöksentekoa. **Tämä vaarantaa asiakkaiden oikeusturvaa.**

Henkilökohtaisen avun osalta on ongelmallista myös, että sen avulla toteutetaan kahta muuta palvelua, asumisen tukea ja liikkumisen tukea. Mikäli henkilökohtaista apua kohdennetaan määritettyihin palveluihin, se osaltaan rajoittaa henkilökohtaisen avun sisältöä ja käyttöä.

Henkilökohtaisen avun toteuttaminen

Lakiehdotuksessa esitetään, että *”Hyvinvointialueen on toteutettava henkilökohtaista apua vähintään yhdellä hyvinvointialueesta annetun lain 9 §:n 1 momentissa tarkoitetuista tuottamistavoista, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa (569/2009) tarkoitetulla palvelusetelillä ja tämän lain 11 §:ssä tarkoitetulla työnantajamallilla”*. Me Kuntaliitossa pidämme epätarkoituksenmukaisena sitä, että palvelusetelin käytöstä henkilökohtaisen avun osalta säädettäisiin lailla, vaan sen tulisi olla hyvinvointialueiden itsensä päätettävissä.

Erityinen osallisuuden tuki

Erityinen osallisuuden tuki on lakiluonnoksessa eriytetty omaan pykälään. Samalla sen toissijaisuudesta on luovuttu. Lausunnolla olleessa lakiluonnoksessa erityinen tuki oli tarkoitettu vain niihin tilanteisiin, joissa vammaisen henkilön yksilöllistä tukea ei ole mahdollista toteuttaa muilla tämän tai muun lain mukaisilla palveluilla. Nyt lakiehdotuksen mukaan henkilökohtaista apua ja erityistä osallisuuden tukea on mahdollista saada yhtäaikaista. Samalla erityiseen osallisuuden tukeen on määritetty minimituntimäärä, joka siirtymäajan jälkeen on 20 tuntia kuukaudessa. Erityinen osallisuuden tuki ei myöskään enää ole rajattu yhtä vahvasti kuin aiemmin kodin ulkopuolelle. Myöskään vastaavaa rajausta hoidon, hoivan ja valvonnan osalta ei erityisessä osallisuuden tuessa ole tehty kuin henkilökohtaisessa avussa. Perustelujen mukaan tarkoitus olisi, että myös ne vammaiset henkilöt, joiden osallisuutta ei voida tukea henkilökohtaisella avulla, voisivat saada tarvitsemansa osallisuuden tuen. **Erityisen tuen suhde henkilökohtaisen avun palveluun tulee määritellä selkeästi siten, että niitä ei voida myöntää samanaikaisesti.**

Erityistä osallisuuden tukea antavan henkilön **kelpoisuusvaatimus** on lakiluonnoksessa asetettu siten, että ensisijaisesti erityistä osallisuuden tukea antaa ensisijaisesti sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tai terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) tarkoitettu ammattihenkilö taikka muun soveltuvan tutkinnon suorittanut henkilö. Tämänhetkisessä henkilöstön saatavuustilanteessa tulisi välttää sellaisten kelpoisuusvaatimusten asettamista, joka entisestään vaikeuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden saatavuutta.

Erityisen osallisuuden tuen säännökseen tehdyt muutokset yhdessä soveltamisalaan tehtyjen muutosten kanssa nostavat esiin kysymyksen palveluun varattujen **resurssien riittävydestä**.

Ns. kuntouttava varhaiskasvatus

Pidämme Kuntaliitossa hyvänä sitä, että esityksessä on luovuttu ns. kuntouttavasta varhaiskasvatuksesta. Jatkossa varhaiskasvatusta järjestetään kaikille käyttäjäryhmille samoilla ehdoilla ml. asiakasmaksut

Lyhytaikaisen huolenpidon tuottaminen

Kuntaliitto pitää hyvänä, että lakiluonnoksen 22 §:n 5 momentissa on mahdollistettu se, että myös kunta voi tuottaa lyhytaikaista huolenpitoa siltä osin, kuin se on hyvinvointialueen ja kunnan tehtäväkokonaisuuksien toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaista. Hyvinvointialue voisi hankkia kunnalta koulua käyvien vammaisten lasten lyhytaikaista huolenpitoa, jota voitaisiin tarvittaessa järjestää koulun tiloissa hyödyntäen koulunkäyntiavustajien työpanosta. Hyvinvointialueen ei tarvitsisi kilpailuttaa palvelua eikä kunnalta edellytetäisi palvelun yhtiöittämistä. Tämä mahdollistaa tarkoituksenmukaisen työnjaon ja henkilöstöresurssien käytön palvelujen tuottamisessa esim. kunnan aamu- ja iltapäivätoiminnan ja hyvinvointialueen lyhytaikaisen huolenpidon välillä.

Päätöksenteko sosiaalipalveluista

Sosiaalihuoltolain päätöksentekosäännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että mikäli asiakassuunnitelmaan kirjatusta sosiaalipalvelujen kokonaisuudesta poiketaan, poikkeaminen on perusteltava päätöksessä. Tämä nykyisessä vammaispalvelulaissa oleva päätöksentekosäännös ulotetaan samalla koskevaan kaikkea sosiaalipalveluja koskevaa päätöksentekoa. Olemme Kuntaliitossa huolissamme siitä, että asteittain asiakassuunnitelman oikeudellista merkitystä kehitetään päätöksentekoa sitovaan suuntaan.

Liikkumisen tuki

Liikkumisen tukea koskevat pykälät ovat kokonaisuutena vaikeaselkoisia. Me Kuntaliitossa pidämme sinänsä hyvänä, että liikkumisen tuen toteuttamistapoja on laajennettu. Sen sijaan pidämme sekaannusta ja tulkintavaikeuksia aiheuttavana sitä, että liikkumisen tukea voidaan toteuttaa henkilökohtaisen avun avulla, kun vaihtoehdoissa on myös saattajan avulla toteutettu liikkumisen tuki. Miten liikkumisen tukea koskeva henkilökohtaisen avun päätös kirjataan, mille tuntimäärille se tehdään ja miten se poikkeaa lakiehdotuksen 9 §:n mukaisesta henkilökohtaisesta avusta?

Muita kuin työ- ja opiskelumatkoja voi lakiluonnoksen mukaan tehdä oman asuinkunnan alueella, oman asuinkunnan ja toiminnallisten lähikuntien alueella sekä oman asuinkunnan ja oman elämän kannalta merkittävien kuntien välillä. Nykyisen vammaispalveluasetuksen mukaan jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset. Toiminnalliset lähikunnat kattavat käytännössä nykyiset lähikunnat ja voivat ulottua niitä kauemmaksi. Ne kuitenkin vastannevat nykyistä oikeuskäytäntöä. Muiden kuin toiminnallisten lähikuntien poistuminen säännöksestä ei tosiasiasa vaikuttane palvelun laajuuteen. Uusi käsite säännöksessä on oman elämän kannalta merkittävät kunnat. Tämä tosiasiasa selkeästi laajentaa kuljetuspalvelujen laajuutta. Säännöksen tulkinta voi olla hyvinkin laajaa. Perusteluissa on esitetty, että 25 §:n viittaus kohtuulliseen liikkumisen tukeen hillitsee tältä osin kustannuksia - lähinnä kylläkin vaikuttamalla matkojen määrään. Kohtuullisuuden käsitteen mittapuu on kuitenkin vaikeasti asetettavissa, kun kyseessä on yksilöllisesti arvioitua oman elämän kannalta merkittävät kunnat. Vaikutusarvioissa on myös esitetty, että asiakkaalta voitaisiin myös edellyttää, että hän tekee osan matkasta julkisilla joukkoliikennevälineillä. Liikkumisen tuen saamisen edellytyksenä kuitenkin on erityiset vaikeudet liikkumisessa ja se, että henkilö ei pysty itsenäisesti käyttämään julkista joukkoliikennettä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia.

Liikkumisen tuen laajentamisella oman elämän kannalta merkittäviin kuntiin ei ole arvioitu olevan kustannusvaikutuksia. Näkemyksemme mukaan kustannusvaikutuksia syntyy, ja vaikutusarviota on tältä osin täydennettävä ja laajennukselle on varattava riittävä rahoitus.

SUOMEN KUNTALIITTO

Jaana Viemerö
erityisasiantuntija

Sami Uotinen
johtava lakimies