

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Lausunto

Vastausosoite: [StV@eduskunta.fi](mailto:StV@eduskunta.fi)

10.11.2022

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

## Kynnys ry:n lausunto hallituksen esityksestä vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Kynnys ry kiittää eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuultavaksi ja jättää kirjallinen asiantuntijalausunto koskien hallituksen esitystä vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Kynnys ry on valtakunnallinen vammaisten henkilöiden ihmisoikeusjärjestö, joka puolustaa vammaisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien täyttää toteutumista kansallisesti ja kansainvälisesti niin, että tosiasiallinen yhdenvertaisuus ja itsenäisen elämän edellytykset saavutetaan kaikilla yhteiskunnan ja elämän osa-alueilla.

Kynnys ry pitää lakiesitystä pääosin hyvänä ja toivoo, että laki hyväksytään osin muutettuna. Lakiluonnoksessa on kannatettavasti haluttu huomioida eri väliinputoajaryhmät. Kynnyksen näkemyksen mukaan lakiin tulisi tehdä joitakin muutoksia ennen sen hyväksymistä ja toivomme, että sosiaali- ja terveysvaliokunta huomioi nämä muutosesitykset mietinnössään.

### Luku 1, yleistä

Yhdymme Vammaisfoorumin lausuntoon siinä, että osallisuustyöryhmän keskeiset ehdotukset tulisi huomioida ja sisällyttää esitetyn vammaispalvelulain 1 lukuun: Asiakkaan esittämästä avun ja tuen tarpeesta tai palvelun toteuttamistavasta tulisi voida poiketa vain perustellusta syystä, joka olisi kirjattava päätökseen. Tällä lisäyksellä voitaisiin varsin vaivattomasti parantaa selkeästi asiakkaan osallisuutta palveluprosessissa. Lisäksi tulisi huomioida osallisuustyöryhmän 5 §:n perusteluihin ehdottamat tärkeät kappaleet vaihtoehtoisista järjestämistavoista.

### 2 § Soveltamisala

Esityksen mukaan vammaispalvelulaki olisi toissijaisesti sovellettava laki. Kynnys ry on jo aiemmin vaatinut lain ensisijaisuutta suhteessa sosiaalihuoltolakiin. Jos toissijaisuus edelleen säilyy, tulee käytännön soveltamistilanteessa lain valinta tehdä vammaisen henkilön edun mukaisesti ja tästä periaatteesta tulee säätää laissa. Asiakkaan etua tulee tulkita myös suhteessa palvelun maksuttomuuteen silloin, jos henkilö täyttää vammaispalvelulain kriteerit ja hänellä on palveluun subjektiivinen oikeus (vrt. 2 § 1 mom. perustelut). Vammaiset henkilöt tarvitsevat palveluja usein koko elämänsä ajan ja palvelujen tarve on aina vähintään pitkäkestoinen. Lisäksi vammaisuuden vuoksi heidän tulotasonsa on usein alhainen. Palvelun maksuttomuudella toteutetaan tällöin yhdenvertaisuutta. Lain soveltamisalaa koskeva 2 § vaatii lisäyksen, että palvelu voi olla välttämätön myös silloin, jos henkilö ei ilman palvelua selviä kyseisestä toiminnosta ilman kohtuutonta vaivaa tai aikaa. Olisi myös tärkeä säätää vammaispalvelulain mukaisten palveluiden

suhteesta toisiinsa. Palveluiden valinta tulisi tehdä sen perusteella mikä vammaisen henkilön mukaan parhaiten edistää hänen itsenäistä elämäänsä.

## 5 § Päätöksenteko ja palveluiden toteuttaminen

Kynnys katsoo, että päätösten perusteleminen on nykyisellään puutteellista eikä tilanne ole esitetyn lain myötä korjaantumassa. Huonot perustelut heikentävät asiakkaiden oikeussuojaa, sillä erityisesti vammaispalveluissa yksilöllisten perusteluiden merkitys on korostunut. Tästä johtuen 5 §:ssä tulisi olla oma erityinen säännöksensä päätöksen yksilöllisen perustelemisen velvoitteesta, sillä kyseisessä pykälässä oleva viittaus sosiaalihuoltolain 45 §:ään (ja edelleen hallintolakiin) on sellaisenaan riittämätön.

Vammaispalvelua koskevat päätökset ja palvelutarpeisiin vastaaminen tulisi aina tehdä viivytystä asiakkaiden etu huomioiden. Hallituksen esityksen vammaispalvelulain 5 §:ää koskevissa perusteluissa on harhaanjohtavasti todettu: ”Jos palvelua ei ole mahdollista toteuttaa säädetyssä kohtuullisessa ajassa, on asiasta tehtävä kielteinen päätös, josta on mahdollisuus valittaa.” Edellä sanottu voidaan ymmärtää siten, että siinä ikään kuin ”annetaan mahdollisuus” viivytellä päätöksen toimeenpanon kanssa, kunhan siitä tehdään valituskelpoinen päätös. Asiakkaan valitusoikeus ei voi tällaisessa tilanteessa yksinään legitimoida päätöstä. Arjen kannalta välttämättömien palveluiden toteuttaminen ei saa viivästyä päätöksentekoprosessin haasteiden takia. Tarpeisiin on vastattava myös ”väliajalla” muilla riittävillä tukitoimilla, kunnes valitusprosessi on saatettu loppuun ja palvelut voidaan toteuttaa valituksesta annetun päätöksen mukaisesti.

Lisäksi olisi keskeistä 5 §:ssä säätää sanktio, mikäli tuomioistuimen päätöksen mukaan hyvinvointialue on tehnyt virheellisen päätöksen ja sen olisi tullut myöntää palvelu. Tämä vahvistaisi merkittävästi asiakkaan oikeusturvaa ja vähentäisi sellaisia tarkoituksella tehtyjä virheellisiä päätöksiä, joita käytetään säästökeinona.

## 7 §-8 § Valmennus

7 §:n termi ”vaihtoehtoiset kommunikoinnin menetelmät” on korvattava nykytermillä ”puhetta tukevat ja korvaavat menetelmät”. Muilta osin yhdyimme Vammaisfoorumin lausuntoon työtoiminnan järjestämisestä, työ- ja päivätoiminnan yhteensovittamisesta sekä työhönvalmennuksen tärkeydestä. On otettava huomioon, että aiottua työelämäosallisuutta edistävää lainsäädäntöuudistusta ei ole saatettu loppuun vammaisten henkilöiden osalta, joten palvelut ja työelämäosallisuus tulee turvata ennen kuin tähän liittyvä mahdollinen uusi lainsäädäntö astuu voimaan. Nykyisen sosiaalihuoltolain mukaiset työtoiminnan palvelut eivät pysty vastaamaan läheskään riittävästi kaikkien vammaisten asiakkaiden erilaisiin avun ja tuen tarpeisiin.

## 9 § Henkilökohtainen apu

Henkilökohtaisessa avussa (9 § 1 mom. 3 kohdassa) yhteiskunnallinen osallistuminen poliittiseen tai julkiseen elämään tulee rinnastaa työhön ja opiskeluun ja siihen tulee saada tarvittava määrä apua. YK-sopimuksen artiklan 29 mukaisesti vammaisten henkilöiden poliittista ja yhteiskunnallista aktiivisuutta tulee lisätä ja tukea. Myös vammaisilla henkilöillä tulee olla mahdollisuus osallistua politiikkaan ja julkiseen elämään sekä tehdä tätä kautta yhteiskunnallisesti vaikuttavaa työtä. Käytännössä tämä joidenkin kohdalla estyy, jos henkilö tosiasiaa saa vain laissa minimiksi määritellyn 30 tuntia henkilökohtaista apua kuukaudessa. Ei myöskään voida pitää kohtuullisena, että henkilön avustajatuntien määrä kuluu yksin julkisten asioiden hoitoon ja muulle vapaa-ajalle, harrastuksille tai läheisten tapaamiselle ei jää enää avustajatunteja. Valintaa näiden asioiden välillä ei pitäisi joutua tekemään. Vaihtoehtoisesti perusteluissa voitaisiin laajentaa työn käsitettä, jolloin siihen sisällytettäisiin myös työnluonteinen yhteiskunnallinen osallistuminen. Vähintäänkin tätä tarkoitusta varten tulisi erikseen merkittävästi lisätä avun tuntimäärää.

Pykälän 5 momentin lisäys ”jollei tätä pienempi tuntimäärä riitä” tulisi poistaa turhana, sillä sitä on aiemman lain soveltamiskäytännön perusteella huomattu käytettävän laittomana säästökeinona. Ihmiset käyttävät henkilökohtaisen avun palvelua kuitenkin tarvettaan vastaavasti. Ylikäyttö ja kustannusten merkittävä kasvu eivät ole järjestöjen käytännön työssä osoittautuneet aiheellisiksi peloiksi. Joissain tapauksissa on perusoikeuksien valossa perusteltua sallia jousto palveluiden käytössä ja kun kyse on joka tapauksessa hyvin pienistä tuntimääristä.

Henkilökohtaisen avun osalta olisi tullut korostaa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean ratkaisua. Vaikka laissa ei puhutakaan enää voimavaraedellytyksestä, olisi laissa silti pitänyt huomioida vahvemmin vammaisten henkilöiden oikeus itsenäiseen asumiseen henkilökohtaisella avulla. Tämä olisi hyvä huomioida myös asumisen tuen pykälässä tai sen perusteluissa. Komitean ratkaisussa on keskeistä vammaisen henkilön valinnanmahdollisuus asumisratkaisujen suhteen ja se, että henkilöllä on oikeus itsenäiseen ja omannäköiseen elämään. Asumisen tuen perusteluissa tuodaan kyllä esille asumisen mahdollisia toteuttamistapoja, mutta siinä ei riittävästi painoteta komitean tarkoittamaa mahdollisuutta itsenäiseen asumiseen henkilökohtaisen avun turvin.

Muilta osin yhdyimme Vammaisfoorumin lausuntoon.

## **10 § Henkilökohtaisen avun toteuttaminen**

Kynnys ry on tyytyväinen, että henkilökohtaisen avun 10 §:ssä ja sen perusteluissa nostetaan kantelumme pohjalta erikseen esiin palvelusetelin arvon riittävyys palvelun toteuttamiselle. Palvelusetelillä tuotetussa henkilökohtaisen avun palvelussa on ollut ongelmia jo kauan palvelusetelien arvojen riittämättömyyden vuoksi. Tästä johtuen tarkennus laissa on erittäin perusteltu ja kannatettava.

Lain soveltamisen yhtenäisyyden varmistamiseksi olisi hyvä korostaa, että vammaisella henkilöllä on oikeus elää omannäköistä elämää ja saada riittävä palvelu henkilökohtaisen avun toteuttamistavasta riippumatta. Esimerkiksi mahdollisuus matkustaa tai tehdä asioita eri vuorokaudenaikoina ei voi olla riippuvaista siitä, mikä toteuttamistapa henkilökohtaiseen apuun on henkilölle valittu.

## **12 § Erityinen osallisuuden tuki**

Tämän ohella mielestämme 12 § mukaista erityistä osallisuuden tukea tulee myöntää vähintään 30 tuntia kuukaudessa yhdenvertaisesti suhteessa henkilökohtaiseen apuun. Ei ole perusteltua asettaa vammaisia henkilöitä lähtökohtaisesti eriarvoiseen asemaan suhteessa toisiinsa, varsinkin, kun laissa on tarkoitus yhdistää kaksi eri lakia ja estää väliinpuotoamista. Kaikilla vammaisilla henkilöillä on tarve tehdä päivittäisten rutiinien ohella muitakin asioita elämässään henkilökohtaisen avun 9 § 1 momentin 3) kohdan mukaisesti. Tätä tarkoitusta varten ylipäättään 30 tunnin minimimäärä on hyvin vähän. 12 § mukainen osallisuuden tuen on esitetty korvaavan henkilökohtaista apua niille henkilöille, jotka eivät ole oikeutettuja henkilökohtaiseen apuun eli vastauksena heidän yksilöllisiin tarpeisiinsa. Tällöin ohjausta ja palvelun toteuttamista tukee vahvemmin joku muu kuin henkilö itse. Kuitenkaan tämä ei sulje pois sitä, että tarve palveluun on samanlainen riippumatta siitä, onko henkilö oikeutettu 9 §:n vai 12 §:n mukaiseen palveluun. Tuntimääräerolle palveluiden välillä ei ole perusteita, vaan ero hallituksen esityksessä perustuu kustannuksiin.

## **18 § Asumisen tuki**

Lakiesityksessä ei riittävästi korosteta vammaisen henkilön oikeutta valita missä ja kenen kanssa hän asuu. Viittaamme myös tässä yhteydessä edellä 9 §:ssä henkilökohtaisen avun kohdalla mainittuun komitean ratkaisuun. Vaikka pykälän 4. momentissa on maininta ”asumisen tukea on järjestettävä...ensisijaisesti vammaisen henkilön toivomalla toteuttamistavalla”, se on helposti ohitettavissa samoin kuin voimassa olevan lain soveltamiskäytännössä. Perusteluiden kohta ”Päätöksenteossa olisi otettava huomioon myös

asiakasturvallisuus sekä velvoite turvata riittävät sosiaali- ja terveystalvet” ei saa johtaa siihen, että turvallisuusriskiä ylitulkitaan ja sen varjolla tosiasiallisesti henkilön itsenäinen asuminen esimerkiksi henkilökohtaisen avun tuella estetään. Arviointi ei myöskään voi tässä yhteydessä olla organisaatiolähtöistä ja järjestelmälle koituvasta helpoudesta tai resursseista johtuvaa. Asumisen tuen järjestäminen ryhmämuotoisesti ei saa olla este sille, että osa asumisen tuesta voidaan järjestää täydentävästi päivittäisiin toimiin tarkoitettulla henkilökohtaisella avulla (esitöissä mainittu vain erityinen osallisuuden tuki täydentävänä). Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun asumisyksikkö ei pysty tosiasiallisesti vastaamaan henkilön tarpeisiin. Pelkästään elämän perusedellytysten toteuttamista ja henkilön hengissä pysymistä ei saa pitää riittävänä asumisen tuen tasona. Näitä seikkoja tulisi vielä esitöissä korostaa.

## 25 § Liikkumisen tuki

Vammaispalvelulain tulisi tukea erityisesti vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä, tehdä työtä ja toimia yrittäjänä, hakea työtä, kouluttautua jne. Tämä tulisi läpileikkaavana periaatteena huomioida laissa. Työelämä on nykyään monimuotoistunut ja työsuhteena tyypillisiä ovat myös erilaiset keikkatyöt. Erityisesti vammaisiin henkilöihin kuuluu paljon osatyökykyisiä henkilöitä, jolloin säännöllinen työ ei välttämättä ole mahdollista. Tästä johtuen esitetyn lain perusteluissa esitetty vaatimus työn säännöllisyydestä on liian rajaava. Lisäksi joissain tapauksissa on perusteltua työllistymisen tukemiseksi myöntää liikkumisen tukea myös työpäivän ajaksi. Tämä on tarpeen erityisesti niissä tilanteissa, joissa vammaisen henkilö jäisi muita työnhakijoita epäedullisempaan asemaan työpäivän aikana syntyvien matkakustannusten korvaamisen vuoksi. Esimerkiksi joissain tapauksissa auton hankinnan tukeminen olisi hyvä vaihtoehto. Lisäksi työn hakemista varten tulee saada liikkumisen tukea, jotta henkilö voi täyttää työhaun lakisääteisetkin edellytykset. Kynnys ry toivoo valiokunnan lausuvan mietinnössään erityisesti liikkumisen tuen osalta, että muunkin kuin säännöllisen työnteon tai yrittäjyyden perusteella tulisi olla oikeus liikkumisen tukeen sekä sen järjestäminen myös työpäivän aikaisiin matkoihin voi olla perusteltua.

## 26 § Liikkumisen tuen toteuttamistavat

On kannatettavaa, että liikkumisen tuen osalta on monipuolistettu toteuttamisvaihtoehtoja. Henkilökohtainen apu liikkumisen tuen toteuttamistapana (26 § 1 momentin 2 kohta) on kuitenkin omiaan aiheuttamaan soveltamisongelmia. Esimerkiksi, kun vammaiselle henkilölle on myönnetty liikkumisen tuki henkilökohtaisen avun avulla, olisi epäselvää voiko avustajan kanssa matkustaa terveyskeskukseen tai fysioterapiaan (vaikka vammaisen henkilö tarvitsisi kyseisten palvelujen yhteydessä henkilökohtaista apua ja liikkumisen tukea ei myönnetä terveydenhuollon palveluihin liittyviin matkoihin). Tulisi kuitenkin vähintään säätää siitä, että liikkumisen tukea voidaan järjestää henkilökohtaisen avun palvelulla vain, jos henkilö siihen suostuu. Lain esitöissä olisi syytä korostaa sitä, että henkilökohtaisen avun käyttö liikkumisen tuen palveluna tulisi erottaa muuhun tarkoitukseen myönnetystä henkilökohtaisesta avusta ja sen määrää on tarkasteltava kussakin tilanteessa erikseen suhteessa muihin tarkoituksiin myönnettävään henkilökohtaiseen apuun. Tässäkin tapauksessa henkilöllä tulisi lisäksi olla oikeus vähintään 24 kuljetuspalvelumatkaan vuodessa samoin kuin liikkumisen tuen muiden toteuttamistapojen (auton käyttöön antamisen tai auton hankintatuen) kohdalla. On huomattava, että avustaja voi sairastua tai julkisen liikenteen käyttö tai liikkuminen ulkona voi olla talviaikaan mahdotonta talviolosuhteiden aiheuttaman esteellisuuden vuoksi, minkä vuoksi on välttämätöntä turvata mahdollisuus liikkumiseen myös näissä tilanteissa. Mikäli pykälää ja perusteluita ei edellä sanotulla tavalla muuteta, esitämme, että henkilökohtainen apu poistetaan 26 §:n liikkumisen tuen toteutustavoista.

On myös huomattava, että liikkumisen tukena myönnetty auton hankkimisen tuki mainitaan kahdessa eri pykälässä (26 § ja 29 §), joista toinen liittyy subjektiiviseen oikeuteen ja toinen määrärahasidonnaiseen palveluun. Tällainen säätämistapa on omiaan aiheuttamaan soveltamisongelmia.

## Asiakasmaksuista

Esitetyssä laissa maksurasitus joidenkin henkilöiden kohdalla kasvaa kohtuuttomasti. Vammaispalvelulain 34 §:ään olisi tästä johtuen tarpeen lisätä säännös vahvistamaan asiakasmaksulain 11 §:ää. Säännöksen mukaan maksuja tulisi alentaa, kohtuullistaa tai poistaa, mikäli vammaispalvelusta perittävät maksut vaarantavat vammaisen henkilön tai hänen perheensä toimeentulon. Asiakkaan maksukyky ja taloudellinen tilanne tulee järjestelmällisesti huomioida jo palvelusuunnitelmaa ja yksittäisiä päätöksiä tehtäessä.

Lisäksi esitetty vammaispalvelulaki yhdessä asiakasmaksulain muutosten kanssa tarkoittaa, että liikkumisen tukena annetuista kuljetuspalveluista perittäisiin lähtökohtaisesti aina asiakasmaksu (julkisen liikenteen mukaan). Kuitenkin vammaispalvelun käyttämiseen tarvittavista kuljetuksista ei tulisi periä maksua (esim. päivätoiminta, lyhytaikainen hoito), sillä maksun periminen saattaisi käytännössä vaarantaa palvelun käyttämisen. Kynnys ry katsoo, että mainitut kuljetukset tulisi asiakasmaksulaissa säätää maksuttomiksi.

## Muuta

Esitetyssä vammaispalvelulaissa tulisi olla voimassa olevan lain tapaan erillinen säännös, joka velvoittaa hyvinvointialueen varaamaan määrärahasidonnaisiin palveluihin ja tukitoimiin riittävät varat. Säännöksen sanamuoto olisi voimassa olevan lain tapaan seuraava: "Hyvinvointialueen on huolehdittava siitä, että vammaisille henkilöille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin hyvinvointialueella esiintyvä tarve edellyttää."

Valitettavaa on, ettei aiemmin vaatimaamme asetuksenantovaltuutusta ole kirjattu lakiin, mikä heikentää mahdollisuutta ratkaista myöhempiä soveltamisongelmia tai lain epäselvyyksiä. Voidaan toki pitää tavoiteltavana sitä, ettei erillisiä asetuksia tarvitse antaa. On kuitenkin huomattava, että kyseessä on laki, jonka lopullisia vaikutuksia on vaikea arvioida muodostuvan soveltamiskäytännön vuoksi ja siksi, että esityksessä on annettu paljon painoarvoa sosiaalityöntekijöiden tekemille tulkinnoille ja soveltamismahdollisuuksille. On myös otettava huomioon, että aikaisemman vammaispalvelulain ja kehitysvammalain nojalla järjestetyt palvelut yhdistetään nyt yhden lain alle. Myöhemmin voidaan huomata, että jotain lain kohtaa on tarpeen tarkentaa tai täydentää. Lähtökohtaisesti on myös odotettavissa, että lakia ei olla pitkään aikaan avaamassa uudestaan. Asetuksenantovaltuutus on siten perusteltua jättää optioksi.

Kynnys ilmaisee huolensa asiakkaiden oikeusturvan heikkenemisestä, koska subjektiivisiin oikeuksiin liittynyt valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on poistettu. Suora valitusoikeus olisi erityisen tärkeä uuden lain asianmukaisen tulkinnan ja toimeenpanon varmistamiseksi. Suora valituslupa KHO:n olisi lain toimeenpanon ensimmäisinä vuosina perusteltua myös tarvittavan oikeuskäytännön kehittämisen näkökulmasta. Lisäksi näemme Vammaisfoorumin tavoin, että olisi tarpeen keskittää vammaispalveluasioden käsittely muutamaan hallinto-oikeuteen, jotta vammaisasioiden osaaminen keskittyisi, oikeuskäytäntö yhtenäistyisi ja käsittely nopeutuisi.

Lisäksi lain vaikutusten seuranta ja arviointi tulisi sisällyttää toimeenpanoon. Erityisesti uudet palvelumuodot (esim. asuminen, liikkumisen tuki) sekä lakiin sisältyvä yksilöllisten palvelujen räätälöinti ja korostaminen vaativat uudenlaista ajattelua. Jotta lain potentiaali voisi toteutua aidosti ja vammaisen henkilön yksilöllisiä valintoja kunnioittaen, Kynnys ry pitää tärkeänä, että lain toimeenpanoa seurataan ja ohjataan tiiviisti ja monikanavaisesti. Tähän tulee myös vammaisjärjestöt ottaa aktiivisesti mukaan. Lisäksi vammaisia henkilöitä edustavien järjestöjen rahoitus tulee turvata, jotta ne voivat olla ihmisten prosessitukena uudistuksen tuomissa haasteissa ja oikeussuojan varmistamiseksi. Kynnys yhtyy myös Vammaisfoorumin lausunnon erittäin tärkeisiin huomioihin lain seurannasta ja arvioinnista.

10.11.2022 Turku

Mika Välimaa  
Lakimies  
Kynnys ry

Annina Heini  
Järjestöpäällikkö  
Kynnys ry