

Sosiaali- ja terveysministeriö
lausuntopalvelut.fi

Viite **VN/12531/2021**

Tehy ry:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi vammaispalvelulain

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi vammaispalvelulain. Esitysluonnokseen liittyy lisäksi muutoksia kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin, sosiaalihuoltolain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettuun lakiin.

Hallituksen esityksen tavoitteena on toteuttaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa, tukea vammaisten henkilöiden itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeutta vamman laadusta riippumatta sekä turvata vammaisten henkilöiden oikeus yksilöllistä tarvetta vastaaviin sosiaalipalveluihin ja välttämättömään huolenpitoon.

Yleistä hallituksen esitysluonnoksesta

Hallituksen esitysluonnos on kattava ja lain tarkoitus selkeä ja kannatettava.

Vammaisten henkilöiden perusoikeuksia turvaavat palvelut ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueen erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvina, määrärahoista riippumattomina palveluina. Tällä tavoin vammaiselle henkilölle voitaisiin turvata yhdenvertaiset palvelut siitä riippumatta, minkälaista apua tai tukea hän tarvitsee ja missä hän asuu. Erityinen järjestämisvelvollisuus tarkoittaisi vammaisen henkilön subjektiivista oikeutta saada palvelu laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Palveluiden järjestämisvelvollisuutta vahvistettaisiin niiden palveluiden osalta, jotka olisivat välttämättömiä turvaamaan ehdotetun lain yhdenvertaisuuden ja osallisuuden tavoitteita vamman laadusta riippumatta. Näitä palveluja olisivat valmennus, erityinen tuki sekä lyhytaikainen huolenpito.

Ikääntymisrajoitus

Lain soveltamisalaa koskevaan säännökseen ehdotetaan kirjoitettavan koko lakia koskeva niin sanottu ikääntymisrajoitus. Lakia ei sovellettaisi henkilöön, jonka toimintakyvyn heikentyminen johtuu pääasiassa korkeaan ikään liittyvästä sairaudesta, vammasta tai rappeutumisesta.

Pykälän perustelussa (s. 164) tuodaan esille ongelma liittyen palvelujen maksullisuuteen / maksuttomuuteen ja myöntämisperusteisiin. Etenkin henkilökohtaista apua saaneiden iäkkäiden, yli 65-vuotiaiden henkilöiden määrä on kasvanut nopeasti. Vuodesta 2016 vuoteen 2020 kasvu oli 51,3 prosenttia. Tämä voi osittain johtua siitä, että joissain kunnissa henkilökohtaisen avun myöntämisellä on korvattu kotihoidon saatavuudessa ja voimavaroissa olleita puutteita.

Esityksen mukaan voi vammaispalveluiden kasvanut kysyntä iäkkäiden joukossa liittyä osittain myös vammaispalveluiden ja iäkkäiden yleisesti käyttämien sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden erilaisiin maksuperusteisiin. Vammaispalvelut ovat pääosin maksuttomia, kun taas sosiaalihuoltolain mukaisesta kotihoidosta ja yhteisöllisestä asumisesta peritään tulosidonnainen maksu. Maksujen erot voivat lisätä vammaispalveluiden kysyntää sellaisissakin tilanteissa, joissa asiakkaan tarpeet liittyvät pääasiassa hoidon ja huolenpidon saamiseen ja niihin voitaisiin vastata nimenomaan iäkkäille henkilöille tarkoitetuilla palveluilla.

Tehyn näkemys on, että lakeja ja niiden tulkintoja yhteensovittamalla on varmistettava, että sekä vammaiset, että iäkkäät saavat tarvitsemansa palvelut. Esitetty rajoitus ei voi johtaa siihen, että henkilö jää ilman tarvitsemiaan palveluita.

Perusteluissa on otettu argumentiksi myös se, että *”niiden henkilöiden, joiden toimintakyky heikkenee ja siitä seuraava palvelutarve ilmenee vasta korkeassa iässä, taloudellinen tilanne on yleensä parempi kuin aikaisemmassa elämänvaiheessa vammautuneilla henkilöillä.”* Tämä ei voi olla peruste ikääntymisrajoituksen säätämiseksi.

Vaikutuksia arvioitaessa todetaan, että muutos lisää yhdenvertaisuutta ikääntyneiden henkilöiden kesken, mutta merkitsee ainakin osalle siirtävistä asiakkaista palveluiden heikentymistä ja asiakasmaksujen lisääntymistä.

Liikkumisen tuen järjestäminen sosiaalihuoltolain perusteella voi esimerkiksi vähentää myönnettävien matkojen määrää ja muuttaa aluetta, jolla matkoja voi tehdä. Tämä saattaa heikentää iäkkäiden henkilöiden mahdollisuuksia hoitaa itse asioitaan tai esimerkiksi tavata sukulaisiaan.

Esitysluonnoksessa ei ole määritelty tarkkaa ikärajaa ”korkealle iälle”, mutta samalla viitataan monessa kohtaa 65 vuoden ikärajaan. Tämä saatetaan tulkita ikärajaksi palvelujen saamiselle. Vammaispalvelulain mukaiset palvelut on turvattava kaikenikäisille silloin, kun palvelujen tarve johtuu sairaudesta tai vammasta. Nykyisen lain puitteissa on ollut tulkinnanvaraa iäkkään henkilön toimintakyvyn heikentymisen syistä, kun ikäihminen sairastuu esimerkiksi neurologiseen sairauteen, sairauseräiseen selkäydinvammaan tai vammautuu tapaturmaisesti.

Ikääntymisrajaus vaikuttaisi eniten esteettömään asumiseen ja liikkumisen tukeen sekä henkilökohtaiseen apuun. On tärkeää varmistaa, että iäkkäät vammaiset henkilöt saavat vammaispalveluita silloin, kun avun ja tuen sekä huolenpidon tarve johtuu sairaudesta tai vammasta.

Päätöksen teko ja palveluiden toteuttaminen 5 §

Pykälän 5 perusteluissa todetaan, että henkilöstön osaaminen ja asiantuntemus ja asiakkaan käyttämän kielen ja kommunikointikeinojen hallitseminen asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin vastaamiseksi on tärkeää.

Perusteluissa todetaan myös, että palveluita olisi tarvittaessa oltava saatavilla riittävästi kaikkina vuorokauden aikoina riippumatta esimerkiksi henkilökunnan määrästä tai työvuoroista.

Tehyn on samaa mieltä siitä, että palveluita olisi tarvittaessa oltava saatavilla riittävästi kaikkina vuorokauden aikoina. Henkilökunnan määrä ja työvuorot on kuitenkin suunniteltava tarvetta vastaavaksi. Palveluita on mahdoton toteuttaa ”riippumatta henkilökunnan määrästä ja työvuoroista.”

Valmennuksen toteuttaminen 8 §

Valmennusta antaville henkilöille ei asetettaisi yleisiä pätevyysvaatimuksia. Palvelua toteuttavilla henkilöllä olisi kuitenkin oltava kulloisenkin vammaisen henkilön valmennuksen tavoitteiden, sisällön ja toteutustavan edellyttämä osaaminen. Tarvittaessa valmennus olisi suunniteltava ja toteutettava yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon, erityisesti kuntoutuksen, sekä opetuksen ammattilaisten kanssa.

Tehyn näkemys on, että valmennuksen tuottajien on huolehdittava siitä, että valmennusta tuottaa määrältään riittävä ja tarvittavan koulutuksen omaava henkilöstö.

Kuntoutusohjaus

Voimassa olevassa laissa vammaisuuden perusteella toteutettavista palveluista säädetään (8 §) kuntoutusohjauksesta: *Vammaiselle henkilölle annetaan kuntoutusohjausta ja sopeutusvalmennusta sekä muita tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeellisia palveluja. Näitä palveluja voidaan antaa myös vammaisen henkilön lähiomaiselle tai hänestä huolehtivalle taikka muutoin läheiselle henkilölle.*

Ehdotetussa laissa (8 §) valmennusta koskevalla säännöksellä vastattaisiin niihin tarpeisiin, joihin on vastattu kehitysvammalain mukaista ohjausta, kuntoutusta ja toiminnallista valmennusta sekä vammaispalvelulain mukaista kuntoutusohjausta ja sopeutumisvalmennusta sekä muita lain tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeellisia palveluja koskevilla säännöksillä.

Olemme kuitenkin huolissamme siitä, että vammaispalvelulainsäädännön uudistuksesta puuttuu kokonaan kuntoutusohjaus vammaisille henkilöille tarkoitettuna palveluna kuten laissa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 8 § on säädetty.

Kuntoutusohjauksen tavoitteena on tukea ja edistää asiakkaan toimintakykyä arjen toimintaympäristöissä sekä löytää keinoja tulla toimeen muuttuneessa elämäntilanteessa. Kuntoutusohjaus on asiakkaan kuntoutusprosessiin liittyvää tiedottamista, tukemista, koordinointia, ohjausta ja neuvontaa sekä verkostotyötä huomioiden asiakas ja hänen lähiyhteisönsä. Kuntoutusohjausprosessin käynnistää asiakkaan tarve kuntoutukseen liittyvästä ohjauksesta ja neuvonnasta.

Kuntoutusohjauksessa on keskiössä asiakkaan toimintakyky elämänkaaren eri vaiheissa ja tilanteissa. Toimintakyvyn kokonaisvaltainen arviointi perustuu kansainväliseen ICF-luokitukseen, jossa toimintakyky määräytyy asiakkaan terveydentilan sekä yksilö- ja ympäristötekijöiden vuorovaikutuksen tuloksena. Yksilöllisen arvioinnin perusteella selvitetään kuntoutuksen, palveluiden ja apuvälineiden tarvetta. Yhdessä asiakkaan kanssa suunnitellaan ja käynnistetään osallistuminen toimintakykyä ja itsenäistä suoriutumista tukevaan ja edistävään toimintaan.

Näkemyksemme on, että kuntoutusohjaus tulee säilyä vammaispalvelulainsäädännön uudistuksen jälkeenkin lakisäateisenä palveluna vammaisille henkilöille.

Henkilökohtainen apu 9 §

Henkilökohtaisen avustajan työtehtävät ja avustajalta vaadittava osaaminen vaihtelevat vammaisen henkilön avun tarpeiden, elämäntilanteen ja omien näkemysten mukaan. Henkilökohtaiselta avustajalta ei edellytetä tehtävään tiettyä pätevyyttä tai koulutusta, mutta hänen olisi saatava perehdytys työhönsä.

Perehdytyksen tehtävään antaisi yleensä työnantaja, mutta esimerkiksi hengityshalvauspotilaiden avustajien perehdytykseen osallistuisi tarvittaessa myös hyvinvointialue. Nykyisten hengityshalvauspotilaiden työntekijäringin ammattirakennetta muutettaisiin henkilön tarpeesta ja tilanteesta riippuen terveydenhuoltopainotteisesta mallista osin henkilökohtaisen avun tuella toteutettavaksi. Hengityshalvauspotilaiden hoito on terveydenhuoltolain mukaan terveydenhuollon vastuulla, mutta henkilökohtaisen avustajan tehtäviin voisi kuulua ehdotetun lain mukaan itsehoitoa vastaavia terveyden ylläpitoon sekä pitkäaikaisen sairauden ohjeiden mukaiseen hoitoon liittyviä toimenpiteitä.

Henkilökohtaiset avustajat työskentelevät erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kanssa. Avustajien koulutustasoa on hyvin vaihteleva ja vain osa on sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Yksi henkilökohtaisen avun tuottamistapa olisi tässä ehdotuksessa säädetty työnantajamalli.

Tehyn näkemys on, että valvontaa tulee kehittää asiakasturvallisuuden takaamiseksi siten, että työnantajamallilla toteutettava henkilökohtainen apu tulee valvonnan piiriin. Hengityshalvauspotilaiden työntekijäringin koulutustasoa ei tule madaltaa ja nykyinen henkilöstörakenne tulee säilyttää. Laadukkaan hoidon ja potilasturvallisuuden takaa ammattitaitoinen koulutettu henkilökunta.

Erityinen tuki 12 §

Pykälässä erityinen tuki on rajattu vain niihin tilanteisiin, joissa vammaisen henkilön yksilöllistä tukea ei ole mahdollista toteuttaa muilla tämän tai muun lain mukaisilla palveluilla.

Vammaisella henkilöllä on oikeus saada erityistä tukea, jos hän tarvitsee välttämättä

- 1) sosiaalihuollon ammattihenkilön tai soveltuvan ammattitutkinnon suorittaneen henkilön antamaa osallisuuden ja vuorovaikutukseen tukea kodin ulkopuolella tai erityisestä syystä kotona (erityinen osallisuuden tuki);
- 2) erillisenä palveluna annettavaa tukea omien valintojen tekemisessä elämän merkittävässä päätöksentekotilanteissa (tuettu päätöksenteko); tai
- 3) moniammatillista osaamista edellyttävää tukea vaativissa tilanteissa (vaativa moniammatillinen tuki).

Säännös erityisestä tuesta on kannatettava. Saamisedellytykset ovat kuitenkin erittäin korkeat. On tärkeää, että kaikilla on mahdollisuus saada tarvitsemansa palveluja, jotka tukevat vammaisen henkilön vuorovaikutusta, osallisuutta ja omia valintoja sekä antaa moniammatillista tukea vaativissa tilanteissa.

Henkilökohtaisen avun tuottaminen 10 §

Pykälän 3 momentti on uusi tärkeä lisäys pykälään.

Momentin lisäämisellä lakiin halutaan varmistaa vammaisen henkilön välttämättömän avun saaminen silloinkin, kun avustaja esimerkiksi sairastuu ja jää pois töistä.

Silloin, kun sijaisjärjestelyistä on sovittu etukäteen ja ne on kirjattu asiakassuunnitelmaan ja päätökseen, kaikki osapuolet tietävät, kuinka akuutissakin tilanteessa tulee toimia.

Henkilökohtaisen avun toteuttamistapaa valittaessa ja apua toteutettaessa olisi arvioitava sitä, kuinka henkilökohtainen apu järjestetään avustajan äkillisissä tai ennalta suunnitelluissa poissaoloissa. Sijaisjärjestelyjen suunnittelu ja toteutus olisi tehtävä sitä tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin, mitä välttämättömämpää henkilökohtainen apu olisi vammaisen henkilön elämässä. Vammaisen henkilön olisi saatava tieto siitä, millaisia sijaisjärjestelyjä kiireellisissä tapauksissa on saatavilla

Lapsen asuminen kodin ulkopuolella 15 §

Pykälässä säädettäisiin tilanteesta, jossa lapsen asumisen tukea ei olisi mahdollista järjestää lapsuudenkodissa, mutta lapsella ei kuitenkaan olisi lastensuojelun tarvetta. Uudella säännöksellä selkeytettäisiin nykyisin osin sääntelemätöntä tilannetta.

Pykälä on kannatettava ja lapsen edun mukainen. Vammaispalvelulain mukainen kodin ulkopuolella asuminen on syytä erottaa lastensuojelulain mukaisesta sijoituksesta ja huostaanotosta silloin kuin lastensuojelun tarvetta ei ole.

Esteettömän asumisen toteuttaminen 17 §

Esityksen mukaan voi hyvinvointialue tuottaa esteettömän asumisen tuen siten kuin hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 9 §:ssä säädetään tai myöntää vammaiselle henkilölle kohtuullisen korvauksen esteettömän asumisen toteuttamisesta.

Lakiin esitetään uutena asiana, että esteettömän asumisen tukea voidaan myöntää vuoroasumistilanteissa lapsen virallisen asuinpaikan lisäksi toisen vanhemman asuntoon. Uudistus on tarpeellinen ja kannatettava.

Liikkumisen tuen laajuus 24 §

Selkeä parannus on lakiin esitetty muutos: euromäärään sekä kilometri- ja euromäärään perustuvia matkoja voi tehdä koko maan alueella.

Kehitysvammalaki

Kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevaa lainsäädäntöä ehdotetaan muutettavaksi siten, että erityishuoltoon kuuluvat ainoastaan ne palvelut, jotka liittyvät tahdosta riippumattoman erityishuollon järjestämiseen ja lain 3 a luvussa tarkoitettujen rajoitustoimenpiteiden käyttöön erityishuollossa. Muut kehitysvammaisten henkilöiden tarvitsemat sosiaali- ja terveystalvet järjestettäisiin saman lainsäädännön mukaisesti kuin muidenkin vammaisten henkilöiden tarvitsemat palvelut: sosiaalipalvelut ensisijaisesti sosiaalihuoltolain ja toissijaisesti ehdotetun vammaispalvelulain mukaan ja terveystalvet ensisijaisesti terveydenhuoltolain mukaan. Pykälien jättäminen kehitysvammalakiin on perusteltua niin kauan kunnes itsemääräämisoikeutta ja perusoikeuksien rajoittamista koskevat säädökset valmistuvat ja tulevat voimaan.

Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Esitetty muutos lakiin varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 13 §:n muuttamisesta on kannatettava.

Esityksen vaikutukset

Työllisyysvaikutuksissa on arvioitu henkilöstön lisästarpeeksi 600-700 henkilötyövuoden verran; 80 sosiaalityöntekijää, n 200 sosiaalihuollon ammattihenkilöä tai soveltuvan ammattitutkinnon suorittaneita henkilöitä ja n 300-400 työntekijää, joilta ei edellytetä tiettyä tutkintoa. Sosiaalityöntekijöiden ja lähihoitajien saatavuustilanne on tällä hetkellä haastava. Palveluprosessin hallinnollisen työn toteuttajiksi on taulukossa sivulla 106 mainittu sosiaaliohjaajat. Rinnalle tulee myös nostaa kuntoutuksen ohjaaja AMK. Alan vetovoimasta ja ammattilaisten saatavuudesta on huolehdittava, jotta lakia voidaan implementoida tarkoituksenmukaisesti.

Vaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan ovat merkittävät. Keskeisimmät kotitalouksien taloudelliseen asemaan vaikuttavat muutokset liittyvät vammaispalvelulain soveltamisalan ikääntymisrajaukseen sekä hengityshalvauspotilaita koskeviin muutoksiin. Ikääntymisrajauksen vaikutukset liittyvät ennen kaikkea muutoksiin asiakasmaksuissa sekä joidenkin palveluiden osalta harkinnanvaraisuuden soveltamiseen. Hengityshalvauspotilaiden osalta keskeisin muutos on ylläpitokorvauksen lakkaaminen, jota osin voivat kompensoida asumistuki osalle asiakkaista sekä joidenkin sosiaalihuollon tukipalveluiden tarpeen väheneminen.

Lopuksi

Esitysluonnoksen pykälät ovat pääosin selkeitä, mutta osa lakipykälästä on muotoiltu epätarkasti suhteessa perusteluihin tai päinvastoin. Tämä aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta ja siten asiakkaiden yhdenvertaisuus heikkenee. Esimerkkinä lakiehdotukseen on kirjattu subjektiiviset oikeudet, mutta perusteluissa kirjattu ehdollisesti korvattavaksi ilmaisulla "hyvinvointialue voi tuottaa". Kohta tulee ilmaista: "hyvinvointialueiden on järjestettävä asiakkaiden tarvitsemat palvelut". Hyvinvointialueiden välillä tulee tehdä yhteistyötä, jotta alueellisia eroja vammaispalvelulain tulkinnassa ei synny.

Tehyn pitää tärkeänä, että laki on niin selkeä, että sen toimeenpano ja soveltaminen ei aiheuta tulkinnanvaraisia tilanteita ja että vammaisten ihmisten yhdenvertaisuus toteutuu aidosti koko maassa.

Lausunnossa on huomioitu seuraavien yhteistyöjäsenjärjestöjen ja jaostojen näkemykset:
Kuntoutusohjaajat ry, Suomen Kätilöliitto - Finlands Barnmorskeförbund ry, Suomen
Röntgenhoitajaliitto ry, Suomen Sairaanhoitajat ry

Helsingissä 1.4.2022

Millariikka Rytönen
Puheenjohtaja
Tehy ry

Lisätietoja: Eva Siitonen, sosiaalipoliittinen asiantuntija, Tehy ry, eva.siitonen@tehy.fi