

Valtakunnallinen vammaisneuvosto
PL 33
00023 Valtioneuvosto

21.8.2014

Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto
valtiovarainministeriö(at)vm.fi

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
Viite: VM065:00/2012

Valtakunnallinen vammaisneuvosto vaatii kunnallisten vammaisneuvostojen lakisääteistämistä kuntaa velvoittavalla tavalla!

Aluksi

Valtakunnalliselta vammaisneuvostolta ei ole pyydetty lausuntoa hallituksen esitykseen kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Siitä huolimatta neuvosto näkee välttämättömäksi lausua lakiuudistuksen kunnallisia vammaisneuvostoja koskevasta 28 pykälästä. Näin siksi, että Valtakunnallisen vammaisneuvoston tehtävänä on edistää vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Tässä asiayhteydessä oikeuksien toteutuminen voidaan varmistaa parhaiten säätämällä kunnille kuntalaissa velvoite nimetä paikallinen tai alueellinen vammaisneuvosto. Lausuminen on tärkeää senkin vuoksi, ettei Valtiovarainministeriö tai ministerityöryhmä ole oma-aloitteisesti kuullut Valtakunnallista vammaisneuvostoa kunnallisten vammaisneuvostojen lakisääteistämistä pohtiessaan. Myöskään kunnallisia vammaisneuvostoja tai järjestöjä ei ole missään kuntalain valmisteluvaiheessa kuultu. Sen sijaan kunnilta on kysytty niiden näkemyksiä kunnallisten vammaisneuvostojen tarpeellisuudesta. Valtakunnallinen vammaisneuvosto pitää edellä kuvattua toimintatapaa vammaisia kuntalaisia ja vammaisneuvostotoimijoita vähättelevänä menettelynä.

Kunnallisen vammaisneuvostotoiminnan taustaa

Lain vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 3.4.1987 13 pykälässä todetaan, että: ”Kunnanhallitus voi asettaa vammaisneuvoston, jonka tehtävänä on edistää ja seurata kunnallishallinnon eri aloilla tapahtuvaa toimintaa vammaisten henkilöiden kannalta. Vammaisneuvosto voi tehdä aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja asioista, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden elämisessä ja suoriutumisessa.

Vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulee vammaisneuvostossa olla riittävä edustus.

Vammaisneuvosto voi olla yhteinen useammalle kunnalle.”

Vammaisneuvostoja alettiin perustaa Suomeen jo ennen vammaispalvelulain voimaantuloa - 1970-luvulla. Neuvostoja oli enimmillään 1990-luvulla noin 250. Tällä hetkellä Valtakunnallisen vammaisneuvoston yhteystietolistalla on noin 150 vammaisneuvoston osoite. Neuvostoja on lakkautettu, niitä on yhdistetty vanhusneuvostoihin ja toistensa kanssa.



Suurin osa olemassa olevista kunnallisista vammaisneuvostoista kuitenkin toimii yhden kunnan alueella. Neuvostot koostuvat eri hallinnonalojen edustajista ja vammaisjärjestöjen nimeämistä henkilöistä. Keskimääräisesti yksi kolmasosa neuvoston jäsenistä edustaa kunnan viranhaltijoita tai luottamushenkilöitä ja kaksi kolmasosaa vammaisjärjestökenttää. Tavallisimmin neuvoston sihteerinä toimii kunnan sosiaalitoimen nimeämä viranhaltija ja puheenjohtajana vammaisjärjestön edustaja. Resursoinnista ja neuvoston kunnallisesta statuksesta riippuen jotkut kunnalliset vammaisneuvostot koontuvat kerran kuukaudessa, jotkut toiset neuvostot 2-4 kertaa vuodessa.

Neuvostotyöskentely perustuu pääasiallisesti aloitteiden, kannanottojen ja lausuntojen antamiseen. Myös erilaisten koulutustilaisuuksien järjestäminen kuuluu perusneuvostotyöhön. Aloitteista suuri osa kohdistuu sosiaali- ja terveystoimen alueelle. Aloitteiden kohteina ovat yleisimmin mm. kunnan palvelujen kehittäminen, erityisesti sosiaali- ja terveystilaisuuksien kehittäminen, palveluasumisen kehittäminen, julkisten ja yksityisten rakennusten ja palvelujen esteettömyys ja vammaispoliittisen ohjelmanlaatimisen käynnistäminen. Lausunnot jakaantuvat laajemmin kunnan eri hallinnonaloille. Lausuntoja annetaan koulutoimeen, vapaa-ajan ja kulttuuritoimeen, palveluihin, liikenteeseen, sähköiseen tiedonsaantiin jne. liittyvissä asioissa. Suurelta osin lausunnot koskevat tavalla tai toisella esteettömyyteen liittyviä ratkaisuja. Joillakin paikkakunnilla neuvosto voi antaa vuosittain jopa noin 20 esteettömyyttä koskevaa lausuntoa kunnan tekniselle toimelle. Yleensä neuvosto on itse aloitteellinen lausunnon antajana. Aloitteiden, kannanottojen ja lausuntojen tavoitteena on parantaa vammaisten kunta-laisten asemaa ja yhdenvertaisuutta.

Neuvostot järjestävät myös voimavarojensa mukaisesti koulutustilaisuuksia. Yleisimmin neuvostot järjestävät kaikille avoimia tilaisuuksia kerran vuodessa, jotkut useammin. Avoimien tilaisuuksien sijasta tai lisäksi järjestetään myös erilaisia teematilaisuuksia ja työpajoja, joiden kohderyhmänä ovat esim. vammaisjärjestöt, kunnan viranhaltijat, luottamushenkilöt, neuvoston jäsenet, erityispalvelujen saajat, opiskelijat tai liikenteen harjoittajat.

Vuonna 2006 alkanut Kunta- ja palvelurakenneuudistus on vaikuttanut merkittäväällä tavalla sekä kuntien määrään että palvelujen organisointitapoihin. Kuntaliitokset ja kuntien välisen palveluyhteistyön muutokset ovat luonnollisesti vaikuttaneet myös vammaisneuvostojen toimintaan. Osa muutoksia kokeneiden kuntien neuvostoista on löytänyt uuden tavan toimia. Osa neuvostoista elää jonkinlaista välivaihetta, lopullista kuntarakenneuudistusta odotellessaan.

Kuntarakenteen muutoksen myötä Suomen kartalta kadonneiden kuntien vammaisneuvostot ovat pääsääntöisesti pyrkineet sulautumaan tai liittymään jollakin tavoin laajempaan alueelliseen vammaisneuvostoon. Kuntien palvelut voivat olla myös keskenään eri tavoin organisoituneita. Mm. sosiaali- ja terveystilaisuuksien kuntayhtymien alueella voi toimia yksi yhteinen tai eri kuntien omia vammaisneuvostoja, koska soveltuvaa palvelujen organisointitapaa ja neuvostotoiminnan pohjaa ei ole löytynyt. Monimuotoinen järjestelmä näkyy näin ollen neuvostotoiminnan hapuiluna ja enenevässä määrin neuvostotoiminnan hiipumisena.

Monissa kunnissa kunnallisen vammaisneuvoston status onkin nykyisellään heikko. Neuvostoja ei osallisteta kunnalliseen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Niiltä ei pyydetä lausuntoja, eikä neuvostojen kokouksiin tuoda käsiteltäväksi vammaisten kunta-laisten näkökulmasta tärkeitä asioita. Myös neuvostoille kohdennettu toimintamääräraha on usein mitättömän pieni. Määrärahan puute tai sen niukkuus onkin vammaisneuvostotyötä vaikeuttava asiointi.



Jotkut kunnat rahoittavat pienellä määrärahalla vammaisneuvostonsa toimintaa jotkut toiset kunnat eivät osoita toimintaan minkäänlaista budjettia. Viimeksi mainitunkaltaisissa olosuhteissa neuvostot joutuvat hakemaan erikseen kunnalta rahoituksen pienimpiinkin menoihinsa. Budjettirahoituksen ulkopuolista erillis- tai lisärahoitusta tarvitsevat myös ne neuvostot, joilla on kunnan myöntämä, hyvin pieni määräraha käytettävissään. Pääasiallisia lisärahoittajia näissä tapauksissa ovat vammaisjärjestöt.

Kuntarakenteen muuttuessa, talouden näkymien heikentyessä, haasteiden kasvaessa ja yhteiskunnallisten arvojen koventuessa neuvostotoimijat kuitenkin näkevät toimintansa entistä välttämättömämpänä ja merkityksellisempänä. Suurien mullistusten keskellä haavoittuvassa asemassa olevien ihmisryhmien asiat jäävät usein marginaaliin ja niiden huomioon ottaminen saattaa unohtua. Näissä tilanteissa kunnallinen vammaisneuvosto toimii eri vammaistahojen hajallaan olevan äänen ja näkemysten kokoajana ja viestinviejänä kuntapäätäjiin päin. Vammaiskentältä tuleva tieto voidaan näin linkittää osaksi uudistuvan kuntarakenteen ja palveluiden suunnittelua. Vammaisneuvoston jäsenten kokemusasiantuntijuuden voidaan katsoa hyödyttävän sekä kunnan että yksityissektorin palveluntuottajien toiminnan uudelleen organisointia.

Hallituksen esitys kuntalain uudistamiseksi

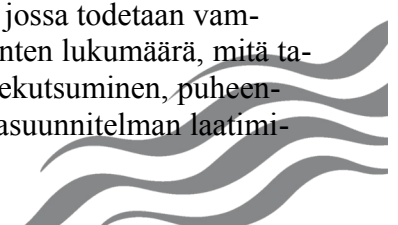
Nyt lausuntokierroksella olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kuntalaki, joka korvaisi vuoden 1995 kuntalain. Kuntalaki olisi edelleen kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Laissa otettaisiin huomioon kuntien toimintaympäristön ja kuntahallinnon rakenteiden sekä lainsäädännön muuttuminen. Lain rakennetta ja käsitteitä uudistettaisiin.

Yleisissä säännöksissä säädettäisiin lain tarkoituksesta, kunnan toiminta-ajatuksesta, lain soveltamisalasta sekä keskeisistä määritelmistä. Kuntalain tarkoituksena olisi edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Laissa otettaisiin käyttöön uusi kunnan toiminnan käsite, joka sisältäisi juridisen kuntakonsernin lisäksi kuntien yhteistoiminnan, kunnan omistukseen perustuvan toiminnan sekä ostopalvelut. Kuntalakia sovellettaisiin kunnan talouden ja hallinnon järjestämiseen ja kunnan toimintaan, jollei lailla toisin säädetä.

28 §. Vammaisneuvosto

Vammaisneuvostoa koskeva sääntely ehdotetaan nyt lausunnolla olevassa hallituksen esityksessä siirrettäväksi kuntalakiin ja vammaispalvelulakiin jäisi viittaussäännös kuntalain 28 §:ään. Vammaisneuvostoa koskeva säännös täydentäisi 22 §:ää. Vammaisneuvoston asettaminen olisi edelleen kunnalle vapaaehtoista.

Pykälän 1 momentin mukaan vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallitus voisi asettaa vammaisneuvoston, jossa vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulisi olla riittävä edustus. Kunnanhallituksen on huolehdittava vammaisneuvoston toimintaedellytyksistä. Vammaisneuvoston kokoonpanosta ja valinnasta ei säädettäisi yksityiskohtaisemmin, vaan ne voitaisiin määritellä paikallisten olosuhteiden mukaisesti. Kunnanhallitus voisi hyväksyä vammaisneuvostolle toimintasäännön, jossa todetaan vammaisneuvoston lakisääteiset ja mahdolliset muut tehtävät, jäsenten lukumäärä, mitä tahoja jäsenet edustavat, neuvoston toimikausi, kokousten koollekutsuminen, puheenjohtajan valinta ja sihteerin tehtävien hoitaminen sekä toimintasuunnitelman laatiminen ja toimintakertomuksen antaminen.



Vammaisneuvosto voi olla kunnan oma tai useamman kunnan yhteinen. Myös yhdistetyn vanhus- ja vammaisneuvoston asettaminen on mahdollista, mutta tämä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vammaisneuvoston tehtävistä. Tehtävät ulottuisivat kaikkiin niihin toimintoihin, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden elinolosuhteiden ja heidän tarvitsemien palvelujen kannalta. Vaikuttamistehtävän hoitaminen edellyttää, että vanhusneuvosto saa hyvissä ajoin tiedot ajankohtaisista hankkeista ja myös sen oma-aloitteinen rooli on tärkeä.

Valtakunnallinen vammaisneuvosto on kirjelmöinyt 20.12.2013 HALKE- ministeri-työryhmälle kunnallisten vammaisneuvostojen aseman lakisääteistämistä koskevassa asiassa. Tätä vaatimusta ei kuitenkaan ole huomioitu kuntalain 28 pykälää kirjoitettaessa. Kunnallisen vammaisneuvoston perustaminen olisi hallituksen esityksen mukaan edelleenkin kunnille vapaaehtoista. Kuitenkin nuorisovaltuuston sekä vanhusneuvoston perustamisesta säädettäisiin kuntalaissa lakisääteisesti velvoittavassa muodossa. Tätä Valtakunnallinen vammaisneuvosto ei pidä yhdenvertaisuusnäkökulmasta katsoen hyväksyttävänä. Tästä johtuen neuvosto edellyttää kuntalakia korjattavan vammaisneuvostojen koskevan pykälän 28 osalta niin, että pykälästä tehdään kuntaa velvoittava.

Perustelut korjausvaatimukselle:

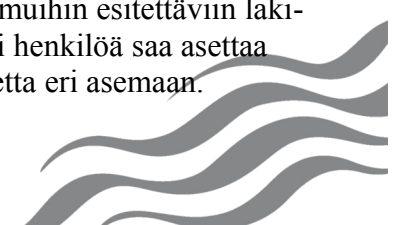
Vammaiskysymysten katsotaan nykyisin olevan ihmisoikeuskysymyksiä, joten niitä ei voida ohittaa lainsäädännössä kevyin perustein.

Suomi on allekirjoittanut YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen, jolla edistetään syrjimättömyyttä ja yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa. Allekirjoituksellaan Suomi on jo sitoutunut siihen, ettei maassa säädetä uutta YK-sopimuksen vastaista lainsäädäntöä. Sopimuksen kansallinen ratifointiprosessi on puolestaan edennyt siten, että sopimuksen ratifointia koskeva työryhmämietintö on jätetty ulkoministeri Erkki Tuomiojalle 17.1.2014. Hallituksen tavoitteena on ratifioida sopimus kuluvalle hallituskaudellaan.

Suomen vammaispoliittinen ohjelma (VAMPO 2010 - 2015) on puolestaan laadittu linjaamaan vammaispoliittisia toimenpiteitä vuosina 2010- 2015. Ohjelman tavoitteena on luoda vahva pohja vammaisten ihmisten osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle. Samalla ohjelmalla edistetään YK:n vammaissopimuksen kansallista toimeenpanoa.

Edellä esitetystä näkökulmasta katsoen Valtakunnallinen vammaisneuvosto pitää kuntalain 28 pykälää osiltaan YK-sopimuksen velvoitteiden ja Suomen vammaispoliittisen ohjelman yhdenvertaisuustavoitteen vastaisena säädöksenä.

Erikoiseksi neuvosto kokee lakiuudistuksen 28 pykälän senkin vuoksi, että YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen artikla 4 velvoittaa viranomaisia osallistamaan vammaiset henkilöt kaikkeen heitä koskevaan päätöksentekoon. Osallistamisen on toteuduttava valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Osallistaminen ei perustu vapaaehtoisuuteen eikä harkinnanvaraisuuteen. Tästä johtuen kunnallisten vammaisneuvostojen aseman lakisääteistäminen velvoittavassa muodossa on Valtakunnallisen vammaisneuvoston näkemyksen mukaan välttämätöntä. Lisäksi neuvosto haluaa perustuslain 6 §:n 2 momenttiin perustuen painottaa kunnallisen vammaisneuvoston lakisääteistämisenäkökohtaa suhteessa muihin esitettäviin lakisääteisiin toimielimiin. Pykälä nimenomaisesti edellyttää, ettei henkilöä saa asettaa vamman tai sairauden perusteella ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan.



Tämä niin sanottu henkilöön liittyvä syrjintäkielto kytkeytyy niin muodolliseen kuin tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen. Nyt ehdotettu esitys asettaisi vammaiset kuntalaiset ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan suhteessa muihin kuntalaisiin (nuorisovaltuustot / vanhusneuvostot).

Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite on puolestaan säädetty perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan velvollisuudeksi. Nyt esitettävässä muodossaan kuntalain 28 pykälä ei velvoittaisi julkista valtaa käyttävää tahoa (kuntaa) ryhtymään positiivisiin erityistoimiin vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.

Valtakunnallinen vammaisneuvosto kuitenkin katsoo, että vammaiset henkilöt muodostavat kunnassa erittäin haavoittuvassa asemassa olevan ihmisryhmän, jonka yhdenvertaisuus muiden kuntalaisten kanssa voidaan turvata tietyissä tilanteissa vain positiivista erityiskohtelua soveltaen.

Tästä syystä neuvosto pitää kuntalain vammaisneuvostoja koskevaa linjausta yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena. Neuvosto ei pidä perusteltuna linjausta, jonka mukaisesti joillekin muille haavoittuvassa asemassa oleville kansanryhmille säädettäisiin oikeus tulla kuulluksi tietyn lakisääteisen toimielimen kautta ja kunnille säädettäisiin velvoite tämän toimielimen perustamiseksi.

Toisille, haavoittuville ryhmille ei tätä oikeutta oltaisi säätämässä eikä ja vammaisneuvosto linjausta ei ole myöskään pystytty lain perusteluissa millään tavoin perustelemaan, mikä jo sinänsä on osoitus linjauksen kestäättömyydestä.

Valtakunnallinen vammaisneuvosto pitää myös tarpeettomana lain perusteluosan viitasta vammaisneuvostojen ja vanhusneuvostojen yhdistämismahdollisuudesta. Valitettavasti yhdistämisiä on jo tapahtunut. Yhdistetyssä vanhus- ja vammaisneuvostossa yleiset vammaispoliittiset linjaukset voivat hämärtyä, sillä vanhusnäkökulma ei kata kaikkia vammaispoliittisesti keskeisiä kysymyksiä ja elämän eri ikäkausia ja osa-alueita. Vanhusneuvostojen lakisääteinen perustaminen voi tämän lisäksi merkitä joissakin tapauksissa kunnallisen vammaisneuvoston lakkauttamista. Kuntakoon kasvaessa oman erillisen vammaisneuvoston tarpeellisuus on kuitenkin yhä ilmeisempää. Suuressa kuntakoossa vammaisneuvoston toiminta kattaa numeraalisestikin merkittävän määrän vammaisia ihmisiä, joiden ääntä ei voida häivyttää kuulumattomiin heidän demokraattisia oikeuksiaan kaventamalla. Kuntalakiuudistuksen yksi keskeinen tavoitehan on kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen ja sitä kautta demokraattisten vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen. Lain 28 pykälän perusteluosin 2 momenttia koskevassa kohdassa on myös selkeä asiavirhe, joka tulee korjata.

”Vaikuttamistehtävän hoitaminen edellyttää, että vanhusneuvosto saa hyvissä ajoin tiedot ajankohtaisista hankkeista ja myös sen oma-aloitteinen rooli on tärkeä.”

Valtakunnallinen vammaisneuvosto

Jan-Mikael Fredriksson
Puheenjohtaja

Sari Loijas
Pääsihteeri

