



Valvira

Lausunto

29.03.2022

Asia: VN/12531/2021

LAUSUNTOPYYNTÖ VAMMAISPALVELULAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTUKSESTA

Lausunnonantajan tausta

1. Vastaajan taustaorganisaatio

Valvontaviranomainen [Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira]

Yleistä hallituksen esitysluonnoksesta

2. Ovatko esitysluonnoksen pykälät selkeitä?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

3. Tukevatko pykälien perustelut hyvin lain soveltajaa?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

Valvira toteaa, että lain perustelut ohjaavat lain tulkintaa ja sen käyttöä. Lisäksi Valvira pitää hyvänä, että perusteluissa on nostettu esille esimerkkejä oikeuskäytännöstä.

4. Vahvistaako esitys vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

5. Lisääkö esitys vammaisten henkilöiden osallisuutta yhteiskunnassa?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

6. Parantaako esitys vammaisen henkilön mahdollisuuksia saada yksilöllisen tarpeensa mukaisia palveluita vamman tai sairauden laadusta riippumatta?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

Lakiesityksen 3 §:ssä on tarkoitus säätää vammaisen henkilön osallistumisesta ja osallisuuden tukemisesta. Valvira pitää erityisen tärkeänä lisäystä, joka koskee tiedonsaantia ja oman mielipiteen muodostamista ja ilmaisemista. Lisäys mahdollistaa, vahvistaa ja tukee vammaisten osallisuutta hänen elämänsä koskevissa asioissa.

Valvira pitää hyvänä, että lain perusteluissa on huomioitu muun muassa vammaisen henkilön perheen elämäntilanne, elinolosuhteet ja toimintaympäristö. Edellä mainituilla voi olla suuri merkitys vammaisen henkilön tilanteeseen ja mahdollisuuteen toimia yhteiskunnassa yhdenvertaisesti.

Valvira pitää vammaisen henkilön mahdollisuuksia saada palveluita yksilöllisen tarpeidensa mukaan erittäin tärkeänä yhdenvertaisuuden kannalta, ja jotta myös vammaisen henkilö voi elää omannäköistään elämää. Valviran käsityksen mukaan mm. lakiesityksen kirjaukset palveluiden kokonaisuudesta (5 § 3 mom.), henkilökohtaisen avun kaikkien tuottamistapojen saatavilla olo hyvinvointialueilla (10 § 1 mom.) sekä erityisen tuen -palvelut (12 §) vahvistavat tätä tavoitetta.

Valvira toteaa myös, että lain perusteluissa on kirjattuna riittävä asiantuntemus ja osaaminen palvelutarpeen arvioinnissa erityisesti vammaisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Valvira toteaa, että yksi suunnitelma (asiakassuunnitelma) selkeyttäisi nykyistä tilannetta, jossa vammaisella henkilöllä voi olla useita suunnitelmia. Valvira näkee myös tärkeäksi, että asiakassuunnitelman laadintaa selkeytetään siten, että jos vammaisella henkilöllä on useita palveluja, hänelle tulisi laatia lakiehdotuksen mukaan asiakassuunnitelma sosiaalihuoltolaissa säädetysti.

7. Mitä haluaisit ehdottomasti säilyttää esityksessä ja miksi (asiakokonaisuus, pykälä, kohta perusteluissa tms.)? Mainitse avovastauksessa (lyhyesti) enintään kolme asiaa.

-

1.

Valviran näkemyksen mukaan lakiehdotus vahvistaisi vammaisella henkilön mahdollisuutta päättää itse omista asioistaan ja osallistua nykyistä enemmän yhdenvertaisesti muiden kanssa yhteiskunnan toimintaan. Tämä on myös hallituksen esityksen perusteluissa todettu ehdotetun lain lähtökohdaksi. Valvira pitää tärkeänä, että lainsäädännössä on huomioitu vammaisen henkilön oikeus käyttää hänelle soveltuvaa kommunikointikeinoa osallisuuden ja osallistumisen mahdollistamiseksi. Valvira pitää myös tärkeänä, että vammaisia ja heidän palveluitaan koskevan lainsäädännön kautta tuetaan henkilön oman mielipiteen muodostamista. Lisäysehdotus varmistaa myös muussa lainsäädännössä (mm. asiakaslaki) turvattua osallistumis- ja vaikuttamisoikeutta omien palvelujen toteuttamisessa.

2.

Valvira pitää hyvänä lakiesityksen palvelua erityisestä tuesta (12 §). Valviran käsityksen mukaan kyseinen palvelu tukee lain tarkoitusta vammaisten henkilöiden yhdenvertaisesta asemasta esimerkiksi vaikeavammaisilla henkilöillä, joilla on paljon erilaisia palveluita. Valvontahavaintojen perusteella paljon palveluita tarvitsevilla on voinut olla vaikeuksia saada palveluita ja asiakasta on voitu siirrellä palvelusta toiseen tilanteissa, jossa asiakkaan palvelu-tarpeisiin vastaaminen edellyttää vahvaa moniammatillista lähestymistapaa. Tästä syystä Valvira pitää kirjauksia vaativasta moniammatillisesta tuesta tarpeellisenä ja hyvänä.

3.

Valvira pitää hyvänä lakiesityksen ehdotusta siitä, että lasten yleistyvän vuoroasumisen johdosta lakiin sisällytettäisiin uutena palveluna esteettömän asumisen tuki lapsen virallisen asuinpaikan lisäksi toisen vanhemman asuntoon.

8. Mitä haluaisit ehdottomasti poistaa tai muuttaa esityksessä ja miksi (asiakokonaisuus, pykälä, kohta perusteluissa tms.)? Mainitse avovastauksessa (lyhyesti) enintään kolme asiaa.

-

1.

Valvira pitää hyvänä, että perusteluissa on todettu, että henkilöstön riittävyys, osaaminen ja rakenne ovat osa palveluiden laatua. Valvira toteaa, että henkilöstön määrästä ja rakenteesta tulisi säätää tarkemmin. Valviran näkemyksen mukaan toimintayksikössä tulee olla riittävä määrä avustavaa henkilökuntaa hoito- ja hoivahenkilöstön lisäksi, jotta välilliset työtehtävät kuten ruoka-, pyykki- ja siivoushuoltoon liittyvät tehtävät tulevat asianmukaisesti ja riittävällä tasolla toteutetuksi. Mikäli edellä mainittuihin tehtäviin ei ole osoittanut riittävästi henkilökuntaa, se voi tarkoittaa hoito- ja hoivahenkilöstön työpanoksen suuntautumista muuhun kuin välittömään hoitotyöhön. Lisäksi perusteluissa olisi hyvä huomioida se, että henkilökohtaiseksi avustajaksi valittavan työntekijän koulutuksen ja ammattitaidon tulisi vastata avustettavan tarpeita.

Hoito- ja hoivahenkilöstön koulutus ja sitä kautta saatu ammatillinen osaaminen ovat keskeinen asiakasturvallisuuteen ja palvelun hyvään laatuun vaikuttava tekijä. Valvira toteaa vammaispalveluiden asiakkaiden olevan erityisen haavoittuvassa asemassa. Näin ollen on tärkeää, että asiakkaiden kanssa työskentelevät työntekijät ovat alan koulutettuja ammattihenkilöitä, joilla on osaamista vammaisten henkilöiden kanssa työskentelystä. Valvira korostaa myös asiakkaan

oikeutta luottaa siihen, että hoito- ja hoivapalvelua tuottavat sosiaali- ja terveysalan ammattihenkilöt, jotka ovat myös toimivat ammattieettisten velvollisuuksien mukaisesti.

2.

Lakiesityksen mukaan keskeisiä kotona asumista mahdollistavia palveluita olisivat asumisen tuki ja henkilökohtainen apu. Lain perusteluissa on todettu, että jos hengityshalvauspotilaan henkilökohtaiseen apuun sisältyy hoitotoimenpiteitä, niissä tarvittava osaaminen on terveydenhuollon varmistettava vammaiselle henkilölle ja tarvittaessa avustajalle järjestämällä ohjauksella. Valviran näkemyksen mukaan olisi hyvä tehdä lain perusteluihin tarkennus siitä, että muun kuin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön tekemät hoitotoimenpiteet rajattaisiin koskemaan vain sellaisia hoitotoimenpiteitä, joita avustettava itse tekisi, jos niihin kykenisi. Valvira pitäisi tärkeänä tarkennusta siitä, ettei vaativia hoitotoimenpiteitä tekisi muu kuin terveydenhuollon ammattihenkilö.

3.

Valvira pitää tärkeänä sitä, että lakiehdotuksen henkilökohtaista apua koskevassa 9 §:n kirjauksessa vapaa-ajan toimintaan myönnettävästä vähintään 30 tunnista säädettäisiin tarkemmin lain perusteluissa. Valvontahavaintojen perusteella on käynyt ilmi, että kyseisen tyyppinen vähimmäismäärä on usein kuntien soveltamiskäytännöissä muuttunut maksimeiksi. Näin ollen olisi hyvä, jos esityksen perusteluissa tuotaisiin selkeämmin esille se, että kyse on vähimmäismäärästä, eikä maksimimäärästä.

9. Ottaako esitys riittävästi huomioon vammaisten lasten tarpeet?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

10. Voidaanko esityksen mukaisilla palveluilla vastata kattavasti hengityshalvauspotilaiden palvelutarpeisiin?

Kyllä pääosin

Perustele tarvittaessa kantasi

Valviran näkemyksen mukaan hengityshalvauspotilaan hoitoringin työntekijöiden koulutuksen tulisi vastata potilaan palvelutarvetta. On syytä huomioida, että hengityshalvauspotilaan hoitoon kuuluu vaativaa lääkehoitoa ja hoitotoimenpiteitä, jotka vaativat terveydenhuollon ammattihenkilön koulutusta.

Soveltamisala

11. Onko lain soveltamisala tarkoituksenmukainen?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

Nykyisessä vammaispalvelulaissa ei pääsääntöisesti ole ollut rajausta iäkkäiden henkilöiden palvelujen saamiseen vammaispalvelulain perusteella. Ikääntymisestä johtuva palvelutarve on lain käytännön soveltamisessa (sekä oikeuskäytännössä) usein rajattu vammaispalvelulain ulkopuolelle. Käytännöt ovat kuitenkin vaihdelleet eri kuntien välillä. Lakiesityksessä mainittu rajausta korkeasta iästä johtuvien toimintarajoitteiden jättämisestä vammaispalvelulain soveltamisen ulkopuolelle yhdenvertaistaa kuntien käytäntöjä ja asiakkaiden asemaa. On tärkeää, että rajausta ei kuitenkaan automaattisesti poissulje ikääntyvän vammaisen erityispalveluja. Lakiesityksessä soveltamisala ei perustu diagnoosiin, vaan vammaisuuden kuvaamisen lähtökohtana on henkilön mahdollisuudet osallistua ympäröivään yhteiskuntaan. Perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset edellyttävät, että vammaisilla henkilöillä on yhdenvertainen oikeus saada tarvitsemansa tuki ja apu vamman laadusta tai syntyperusteesta riippumatta. Lakiesitys turvaa vammaisten palvelujen järjestämisen yksilöllisten tarpeiden mukaan. Lisäksi se varmistaa sellaisten vammaisten henkilöiden palvelujen saannin, joiden palvelujen kattavuus ei ole ollut selvää aikaisempien erityislakien perusteella (esimerkiksi neurologisesti vammaiset/sairaajat). Soveltamisalaan liittyy kuitenkin huoli siitä, miten vammaisuus ja siitä aiheutuva välttämättömän tuen tarve osataan kuvata siten, että yhden-vertaisuus todella toteutuu. Se edellyttää, että kiinnitetään huomiota henkilöstön koulutukseen.

Palvelut

12. Ottavatko valmennusta, henkilökohtaista apua ja erityistä tukea koskevat säännökset kokonaisuutena arvioiden riittävästi huomioon eri tavoin vammaisten henkilöiden tarpeet?

Kyllä pääosin

Perustele tarvittaessa kantasi

-

13. Onko valmennusta koskevien pykälien (7-8 §) sisältö tarkoituksenmukainen?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

14. Esityksessä ns. kuntouttavan varhaiskasvatuksen järjestäminen vammaispalvelulain mukaisena valmennuksena edellyttää palvelun maksuttomuudesta säätämistä varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa ja kuntien menettämän asiakasmaksutulon korvaamista kunnille vuosittain osana tähän esitykseen käytettävissä olevaa valtionosuutta.

Onko varhaiskasvatuksen järjestäminen vammaispalveluna tarkoituksenmukaista?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

15. Onko henkilökohtaista apua koskevien pykälien (9-11 §) sisältö tarkoituksenmukainen?

Kyllä pääosin

Perustele tarvittaessa kantasi

Hallituksen esityksen perusteluissa olisi hyvä huomioida se, että henkilökohtaiseksi avustajaksi valittavan työntekijän koulutuksen ja ammattitaidon tulisi vastata avustettavan tarpeita, esimerkiksi tarvittaessa henkilökohtainen avustaja olisi koulutukseltaan lähihoitaja. Lisäksi lakiesityksen perusteluissa olisi hyvä tuoda esille työnantajamalliin liittyvä näkökulma, että vammaisen henkilö voi tarvita tukea, ettei hän joudu esim. taloudellisesti hyväksikäytetyksi. Henkilökohtaisia avustajia ei valvota sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilölakien nojalla, eivätkä he ole organisaatiovalvonnankaan piirissä, jos avustettava palkkaa henkilökohtaisen avustajan työnantajamallilla. Valvontahavainnot ovat osoittaneet, että esimerkiksi lähihoitaja, jota on kielletty käyttämästä lähihoitajan ammattinimikettä määrääjäksi, toistaiseksi tai lopullisesti, voi jatkaa työskentelyä henkilökohtaisena avustajana ja jatkaa asiakas- tai potilasturvallisuutta vaarantavaa toimintaa avustettavia kohtaan. Valvira pitää tämän vakavan asiakas- ja potilasturvallisuusongelman tunnistamista tärkeänä ja toteaa, että se tulisi lainsäädännöllisesti ratkaista.

16. Onko erityistä tukea koskevien pykälien (12-13 §) sisältö tarkoituksenmukainen?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

Valvira toteaa, että hallituksen esityksessä ei ole tarkemmin määritelty sitä, mitä tarkoitetaan vuorovaikutuksen osaamisella moniammatillisessa ryhmässä. Hallituksen esityksessä olisi hyvä tarkemmin määritellä, mitä koulutusta vuorovaikutuksen osaamisessa edellytetään.

17. Onko erityisestä osallisuuden tuesta tarpeellista säätää palveluna (12 § 2 mom. 1 kohta)?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

18. Onko tuesta päätöksenteosta tarpeellista säätää palveluna (12 § 2 mom. 2 kohta)?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

19. Onko vaativasta moniammatillisesta tuesta tarpeellista säätää palveluna (12 § 2 mom. 3 kohta)?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

20. Onko asumisen tuen pykäläkokonaisuus (14-17 §) tarpeenmukainen?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

21. Onko säännös vammaisten lapsen asumisesta kodin ulkopuolella tarkoituksenmukainen?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

Valviran näkemyksen mukaan säännös on tarkoituksenmukainen ja tarpeellinen nyky-yhteiskunnassa.

22. Onko lyhytaikaista huolenpitoa koskeva pykälä (18 §) sisällöltään tarkoituksenmukainen?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

Valviran näkemyksen mukaan ehdotettu pykälä on tarkoituksenmukainen ja tarpeellinen äkillisissä avuntarvetilanteissa.

23. Onko päivätoiminnasta (19 §) tarkoituksenmukaista säätää vammaispalvelulaissa?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

24. Onko tarkoituksenmukaista, että työtoiminnasta ja työllistymistä tukevasta toiminnasta ei säädetä vammaispalveluissa, jos niistä säädetään sosiaalihuolto- tai muussa laissa?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

25. Onko liikkumisen tuen toteuttamistapoja tarpeellista monipuolistaa 22 §:ssä ehdotetulla tavalla?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

26. Mikä on näkemyksenne liikkumisen tuen määrää (23 §) ja laajuutta (24 §) koskevista säännöksistä?

Valvira pitää hyvänä kyseisen pykälän tarkennuksia nykyisin voimassaolevaan lainsäädäntöön verrattuna. Valvontahavaintojen perusteella on käynyt ilmi, että kyseisen tyyppiset vähimmäismäärät ovat usein kuntien soveltamiskäytännöissä muuttuneet maksimeiksi. Näin ollen olisi hyvä, jos esityksen perusteluissa tuotaisiin selkeämmin esille se, että kyse on vähimmäismäärästä, eikä maksimimäärästä.

27. Onko taloudellista tukea koskeva pykälä (25 §) tarkoituksenmukainen?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

28. Vammaispalvelulaki käsitellään eduskunnassa syksyllä 2022. Tavoitteena on lain voimaantulo 1.1.2023. Siirtymäsäännöksillä on tarkoitus antaa hyvinvointialueille aikaa lain toimeenpanoon. Alkuvaiheessa päätösten muuttaminen uuden lain mukaisiksi vaatii paljon taloudellisia- ja henkilöstövoimavaroja. Tämän vuoksi uudet erityistä osallisuuden tukea ja tuettua päätöksentekoa koskevat säännökset tulevat voimaan vasta 1.1.2025.

Helpottavatko voimaantulo- ja siirtymäsäännökset (33 ja 34 §) lain toimeenpanoa?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

Kehitysvammalaki

29. Vastaavatko kehitysvammalain (muutettuna) voimaan jäävät itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja perusoikeuksien rajoittamista koskevat säännökset riittävästi väliaikaiseen sääntelyn tarpeeseen?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista

30. Ovatko sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin ehdotetut muutokset tarkoituksenmukaisia?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

31. Onko ehdotus vammaisen lapsen kodin ulkopuolisesta asumisesta perittävästä maksusta mielestäsi onnistunut?

Kyllä

Mikäli vastasit EI, miten säätäisit maksun perusteista?

-

Esityksen vaikutukset

32. Antavatko esityksen arvioidut ihmisvaikutukset (vammaiset lapset ja aikuiset, iäkkäät henkilöt) oikean kuvan uudistuksen vaikutuksista?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

-

33. Onko arvio esityksen kustannus- ja henkilövaikutuksista mielestänne realistinen?

Kyllä pääosin

Perustele tarvittaessa kantasi

Valviran näkemyksen mukaan on syytä huomioida, että henkilöstön uudet osaamistarpeet mahdollisesti lisäävät koulutuksen tarvetta sosiaali- ja terveydenhuollossa.

34. Muut vapaamuotoiset huomiot esityksestä.

Valviran näkemyksen mukaan vammaispalvelulain perusteluissa on tärkeää huomioida YK:n vammaissopimus ja sen sitovuus. Valvira pitää tärkeänä, että osallisuutta ja osallistumista on käsitelty lain perusteluosiossa. Valvira toteaa myös, että lain perusteluissa kuvattu palveluiden jatkuvuus ja henkilökunnan pysyvyys on tärkeää vammaisten palveluissa.

Vanhuspalvelulaissa säädetään tällä hetkellä toimintayksikön välittömistä ja välillisistä työtehtävistä. Valviran näkemyksen mukaan on tärkeää, että asumispalveluiden yleisistä toimintaedellytyksistä säädetään kaikkia asiakasryhmiä koskien samalla tavalla siten, että asiakkaat eivät joutuisi eriarvoiseen asemaan. Valvontahavaintojen perusteella myös vammaispalveluiden asumispalveluissa asiakkaiden palvelutarpeiden toteutuminen sekä hyvä hoito on vaarantunut riittämättömästä välillisten tehtävien resursoinnista johtuen.

Valvira toteaa ehdotetun lain 5 §:n osalta, että sen tietoon on tullut muun muassa kategorisia määräaikoja (asian ratkaisuun käytetään kolme kuukautta), vaikka kyseessä olisi päivittäiseen elämään merkittävästi vaikuttavat palvelut, kuten henkilökohtainen apu, kuljetuspalvelut ja kodin muutostyöt. Lisäksi valvontaviranomaiselle on tullut tietoon, että asiakkaalta on pyydetty lisätietoja juuri ennen määräajan umpeutumista, jolloin kolmen kuukauden määräajan laskennan on katsottu lähtevän uudelleen liikkeelle ja näin ollen päätös voi viipyä kuusikin kuukautta. Lisäksi tietoja siitä, että muutoksenhaku on kestänyt pitkään, koska kunnan perusturvalautakunta tai vastaava kokoontuu harvakseltaan. Näistä edellä mainituista seikoista olisi hyvä saada lain perusteluihin tarkennukset päätöksentekoon liittyviä määräaikoja sovellettaessa.

Lisäksi on syytä huomioida, että lain perusteluihin on kirjattu suhteellisen vähän omavalvonnan toteuttamisesta ja määräaikojen seurannasta. THL:n 2019 kuntakyselyn tulosten mukaan kyselyyn vastanneista kunnista vain 57 % seuraa määräaikojen toteutumista ja suuri osa kunnista ei seuraa keskimääräistä käsittelyaikaa. Valvontahavainnot ovat osoittaneet, että kunnat ovat perustelleet määräaikojen ylittymistä mm. työntekijävaihdoksilla ja -pulalla, mutta esim. EOA on todennut, että

viranomainen ei voi siirtää sille kuuluvaa selvitys- ja päätöksentekovelvollisuutta esimerkiksi sen johdosta, että hakemukset ovat ruuhkautuneet tai kunnassa ei ole riittävästi vammaispalvelujen henkilökuntaa. Valviran näkemyksen mukaan kyseisen tyyppisen riskin hallitsemiseksi tarvittaisiin omavalvontaa, jotta vammaisen henkilön jokapäiväiseen elämään merkittävästi vaikuttavat palvelupäätökset tehdään lain säätämässä määräajassa ja siten asiakasturvallisuus voidaan palveluissa taata.

Rytilahti Niina
Valvira - Soteo