



10.2.21

## **Vammaispalvelulain kuulemistilaisuus 15.2.2021 / STM JA THL Heta – henkilökohtaisten avustajien työnantajien liitto ry**

### **Kirjallinen kommentti**

Heta – henkilökohtaisten avustajien työnantajien liitto ry katsoo, että viime hallituskaudella vammaispalvelulain luonnoksessa (HE 159/2018 vp) on esitetty useita vammaisten palveluita eteenpäin vieviä muutoksia. On kuitenkin tärkeää vielä kehittää lakiluonnosta, jotta se olisi toimiva ratkaisu pidempiaikaisesti. Tässä lausunnossa Heta-liitto ottaa kantaa lain soveltamisalaa ja asumisen palveluita koskeviin kokonaisuuksiin.

### **Soveltamisala**

#### **Vammaispalveluista selkeästi ensisijaisia**

Sekä nykyisen vammaispalvelulain että viime hallituskaudella ehdotetun uuden lain mukaan vammaispalveluita järjestetään, jos yleiset, esimerkiksi sosiaalihuoltolain nojalla järjestettävät palvelut eivät ole riittäviä. Heta-liitto katsoo, että tämä on ongelma monelta kannalta ja sääntely kannustaa järjestämään YK:n vammaissopimuksen peruslinjausten vastaisia, joustamattomia ja laitosmaisia palveluja yksilöllisen palvelun sijaan.

Nyt valmisteltavassa laissa on vahvistettava vammaisen henkilön oikeutta henkilökohtaiseen apuun ja mahdollisiin muihin yksilöllisiin tukipalveluihin. Vammaisen henkilön täyttäessä vammaispalvelulain mukaisen palvelun myöntämisedellytykset, palvelut on yksiselitteisesti järjestettävä vammaispalvelulain perusteella. Vaihtoehtoja lakiteknisesti olisivat ainakin koko 2 §:n 2 mom. poistaminen tai vammaispalvelulain ensisijaisuuden määrittelemisen palvelukohtaisesti. Lakiin on kirjattava vähintään, että henkilökohtaisen avun, mahdollisen valmennuksen ja tuen sekä asumisen tuen osalta vammaispalvelulaki on ensisijainen sosiaalihuoltolakiin nähden.

Henkilökohtaisen avun asema on osin jäänyt liian avoimeksi vuoden 2008 lakiuudistuksen jälkeen. Lakiuudistuksen tavoitteena oli vahvistaa henkilökohtaisen avun asema subjektiivisena oikeutena (HE 166/2008 vp). Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan oikeutta, jonka toteuttamista yksilö voi vaatia viranomaiselta tai tuomioistuimessa. Subjektiivinen oikeus henkilökohtaiseen apuun ei toteudu riittävällä tavalla, sillä tilalle on saatettu tarjota muuta palvelua kuten kotihoitoa lain

soveltamisalaan vedoten. Sosiaalihuoltolain säännökset huomioiden henkilökohtainen apu on kuitenkin tälläkin hetkellä vammaisen henkilön edun mukainen ja usein ainoa todellisuudessa riittävä palvelu, mutta asian tulee olla selvemmin muotoiltu lain säännöksissä.

YK:n vammaissopimuksen 19 artiklan yleiskommentin mukaan palvelujärjestelmiä tulee kehittää kohti yksilöllisiä palveluja ja pois laitospainotteisista ja joustamattomista järjestelyistä. Näistä syistä on perusteltua säätää henkilökohtaisen avun ensisijaisuudesta kotihoitoon ja muihin sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin nähden, kun kyse on vammaisen palvelusta ja samankaltaisista palveluntarpeista. Molemmilla vastataan osin samantyyppisiin tilanteisiin, mutta esimerkiksi kotihoito ei ainakaan nyky muodossaan ole vammaissopimuksen tarkoittama yksilöllinen tukipalvelu, vaan sisältää laitospainotteisten elementtejä. Sama koskee sosiaalihuoltolain nojalla järjestettyjä tuetun asumisen palveluja, joilla on viime aikoina pyritty korvaamaan henkilökohtaista apua joissakin kunnissa.

Vammaispalvelulain uudistuksen yhteydessä on säädettävä kotihoidon maksuttomuudesta vammaisille tai ainakin henkilöille, joilla on oikeus henkilökohtaiseen apuun tai muihin vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin. Tällä hetkellä kunnissa on taloudellinen kannuste järjestää henkilökohtaisen avun ja vaikeavammaisille maksuttoman, kotiin järjestettävän palveluasumisen sijaan maksullisia palveluja sosiaalihuoltolain nojalla ja laskuttaa palvelun käyttäjää. On siis kannuste järjestää maksullisia palveluita sellaisiin tarpeisiin, joihin voitaisiin vastata esimerkiksi käyttäjän tarpeisiin paremmin sopivalla henkilökohtaisella avulla. On vammaisten asemaa heikentävää ja eettisesti ongelmallista, että jopa elinikäisesti tarvittavasta palvelusta peritään maksuja.

Viime hallituskauden lakiluonnoksessa ei ole otettu riittävästi huomioon palveluasumista koskevaa oikeuskäytäntöä. Soveltamisalaa on nyky lain osalta käsitelty esimerkiksi KHO:n vuosikirjaratkaisussa KHO:2020:156 ja palveluasumiseen sisältyvän henkilökohtaisen avun hakemisen osalta ratkaisussa KHO 16.12.2005/3369. Korkeimman hallinto-oikeuden vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palveluasumisen myöntämisen edellytysten täyttyessä vammaispalvelulain 4 §:n 1 momentin säännös lain toissijaisuudesta väistyy, eikä kunta voi syrjäyttää henkilön oikeutta saada vammaispalvelulain mukaisia vaikeavammaisen palveluasumiseen liittyviä palveluja järjestämällä hänelle palveluja sosiaalihuoltolain perusteella maksullisina palveluina. Sama lähtökohta ilmenee KHO:n mukaan myös sosiaalihuoltolain 2 §:n 1 momentista ja sen esitöistä. Mikäli tätä oikeuskäytäntöä ei huomioida tulevassa lainsäädännössä, kyse voi olla perus- ja ihmisoikeuksien heikennyskiellon vastaisesta tilanteesta. On myös YK:n vammaissopimuksen vastaista ryhtyä toimenpiteisiin, jotka johtavat heikompaan lopputulokseen taloudellisten, sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien sekä itsenäisen elämän toteutumisen suhteen.

## **Ikääntyneiden palvelut**

Heta-liitto katsoo, että ikääntyneellä vammaisella henkilöllä tulee olla oikeus vammaispalveluihin. On tärkeää, että ikääntynyt vammaisen henkilö tai ikääntyneenä vammautunut henkilö saa palveluja vammaispalvelulain nojalla. Vammaispalvelulain soveltaminen ikääntyneisiin henkilöihin on näistä syistä kirjattava lakiin aiemmin esitettyä selvemmin. Heta-liitto hyväksyy soveltamisalan määrittelyn siten, että vammaispalvelulain mukaisilla palveluilla ei vastata palveluntarpeeseen, joka johtuu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista. Tämä vastaisi nykyistä henkilökohtaisen avun edellytystä, ja nykyistä henkilökohtaisen avun edellytystä koskeva

oikeuskäytäntö olisi siten edelleen tulkintalähde arvioitaessa vammaispalvelujen myöntämistä. On perusteltua, että tavanomaisesta ikääntymisestä seuraavaan palvelutarpeeseen vastataan muun muassa vanhuspalvelulain palveluilla.

Vuoden 2018 hallituksen esityksen perusteluja on muutettava monilta osin, sillä niissä painottuu vammaisten ja ei-vammaisten vertailu, eikä niistä saa selvää kuvaa lain soveltamisesta ikääntyneisiin vammaisiin henkilöihin. Esimerkiksi ikääntynyt näkövammainen henkilö tarvitsee erityyppistä yksilöllistä palvelua kuin vammaton ikääntynyt henkilö. Lisäksi monesti vamma tai sairaus voi vaikuttaa eri tavalla eri ikävaiheissa. Tutkimusten mukaan monen vammaisen toimintakyky alkaa vamman tai sairauden vuoksi heiketä tavallista varhaisemmassa vaiheessa, eikä kyse ole tällöin tavallisesta iän vaikutuksesta toimintakykyyn. Mikäli vamman tai sairauden vaikutus toimintakykyyn voimistuu iän myötä, on tällaiseen palvelutarpeeseen vastattava vammaispalvelulain mukaisilla palveluilla.

### **Tavanomaisen elämä ja avun välttämättömyys**

*Lakiluonnoksen mukaan laissa säädetään erityispalveluista niille vammaisille henkilöille, jotka tarvitsevat vamman tai sairauden aiheuttaman pitkäaikaisen toimintarajoitteen johdosta välttämättä ja toistuvasti apua tai tukea tavanomaisessa elämässä.*

Tavanomaisen elämän käsite lain soveltamisalan rajassa on joko poistettava tai sen merkitystä on rajattava. Käsite johtaa eri elämänvalintojen arvottavaan vertailuun ja mahdollistaa esimerkiksi sosiaalityöntekijän subjektiivisiin näkemyksiin perustuvat tulkinnat. Jos käsitteestä ei luovuta, on sen käyttö rajattava selkeästi koskemaan vain sitä, keihin vammaispalvelulakia sovelletaan ja henkilön yleisluontoista palvelutarvetta, ei lopullisia palvelun käyttökohteita. Jos henkilö esimerkiksi hakee henkilökohtaista apua harrastuksiin, ei arvioida, onko jokin tietty harrastus tavanomaista elämää tai miten ihmiset keskimäärin toimivat, vaan onko henkilöllä yleisesti ottaen avun tarvetta harrastustilanteissa. Nykyisessäkin oikeuskäytännössä on todettu, että arviointi esimerkiksi henkilökohtaisen avun suhteen tulee tehdä yksilöllisesti, eli muutos vastaisi paremmin lain tosiallista soveltamista. Käsitteen poistolle on selvät perusteet vammaissopimuksen artikla 19 yleiskommentissa, jossa korostetaan avun joustavaa käyttöä ja vammaisen henkilön oman näkemyksen keskeisyyttä avun yksityiskohdista päätettäessä.

Lisäksi Heta-liitto katsoo, että henkilökohtaisen avun ”välttämättömyys” terminä aiheuttaa sekaannusta, sillä sosiaalityöntekijät ja muut alan toimijat ymmärtävät sen siten, että palvelua myönnettäessä voidaan arvioida vammaisen elämänvalintojen tai yksittäisten toimien välttämättömyyttä, esimerkiksi onko jokin harrastus tai vammaisen yritystoiminta välttämätöntä. Termi ”välttämättä” tulee poistaa lakiluonnoksesta, jotta termi ei aiheuta oikeudenmenetyksiä. Joka tapauksessa palvelujen myöntämistä ohjaa periaate, että palvelut järjestetään tarpeen mukaan. Termin poisto tukee sitä, että palveluja myönnettäessä ja toteutettaessa kiinnitetään huomiota yleiseen palvelutarpeeseen, eikä pohdita arvottavasti vammaisen henkilön toimia ja valintoja. Lain perusteluissa on silti edelleen hyvä tuoda esiin, että palvelua myönnettäessä ei arvioida, onko tietty toimi välttämätön tai tarpeellinen, vaan tarvitaanko siihen apua tai tukea vamman tai sairauden vuoksi.

Muutettu lain 2 §:n 1 momentti olisi siis seuraava:

”Tässä laissa säädetään erityispalveluista niille vammaisille henkilöille, jotka tarvitsevat vamman tai sairauden aiheuttaman pitkäaikaisen toimintarajoitteen johdosta toistuvasti apua tai tukea.

## **Asumisen tuki**

### **Suhde henkilökohtaiseen apuun**

Asumisen tuen säännös on pääosin oikeansisältöinen ja vahva omaan kotiin annettavien palveluiden painotus on oikea ratkaisu. Asumisen tuen palvelun ja henkilökohtaisen avun suhde kaipaa kuitenkin selkeytystä – henkilökohtaiseen apuun tulee olla oikeus, vaikka asumisen tuki olisi myönnetty. Viime hallituskauden lakiluonnos voisi tarkoittaa, että henkilö ei saa lainkaan henkilökohtaista apua, vaan ainoastaan muita asumisen palveluita. Näistä syistä esitämme tarkennusta 11 §:ään:

”Asumisen tuen tulee sisältää henkilökohtaista apua 8 §:n mukaisesti. Henkilökohtainen apu on ensisijainen palvelu muihin asumisen tuen palveluihin nähden.” (uusi 4. mom.)

Henkilökohtainen apu on keskeisin yksilöllinen vammaispalvelu, joka turvaa YK:n vammaissopimuksen tavoitteiden toteutumista ja laitosten sekä laitospaikkojen asumisen ratkaisujen hylkäämistä. Asumisen tuessa ollaan siirtymässä pääsääntöisesti kotiin annettaviin palveluihin. Näistä syistä on tarpeen säätää siitä, että henkilöllä on oikeus henkilökohtaiseen apuun silloinkin, kun asumisen palveluun kuuluu mahdollisesti muita palveluita. Säännös ohjaa tarjoamaan yksilöllisiä palveluita ja varmistaa sen, että vammaisen henkilö voi tosiasiallisesti saada subjektiivisena oikeutena turvattua henkilökohtaista apua. Henkilökohtaisen avun ensisijaisuus ei kuitenkaan poista oikeutta saada esimerkiksi asunnonmuutostöitä, jotta vammaisen voi toimia kodissaan itse mahdollisuuksiensa mukaan. Asunnonmuutostöitä tulee toteuttaa tarpeen mukaan, jotta itsenäinen elämä kotona voi toteutua. Myös muita palveluita tulee järjestää yksilöllisen tarpeen mukaan. Henkilökohtaisen avun tulee olla saatavilla työnantajamallilla tai muun tahon tuottamana kuin esimerkiksi muu asumisen palvelu, jotta henkilö ei ole liian riippuvainen tietyistä palveluntuottajasta.

### **Velvollisuus järjestää asumisen tuki henkilön kotiin**

Lakiluonnoksen mukaan asumisen tuki järjestettäisiin jatkossa ensi sijassa vammaisen henkilön itse valitsemaan asuinpaikkaan. Vammaispalvelulaissa tulee määritellä tarkemmin, missä tilanteessa asumisen tukea ei voida järjestää henkilön kotiin. Oikeuden sisältö jää muuten epäselväksi. Ehdotetun lain 11 § 3 momenttia on muutettava seuraavasti:

”Asumisen tuki tulee järjestää vammaisen henkilön itse valitsemaan kotiin tai asuinpaikkaan, paitsi jos tämä ei ole ympärivuorokautisenkaan avun, tuen ja terveydenhuollon palvelujen avulla mahdollista.” (3 mom. muutettuna)

Lakiin on kirjattava vahva pääsääntö siitä, että palvelut järjestetään itse valittuun kotiin tai asuinpaikkaan. Muussa tapauksessa laki ei riittävästi ohjaa kohti yksilöllisiä asumisen ratkaisuja ja

turvaa henkilön oikeutta valita asuinpaikkansa yhdenvertaisesti muiden kanssa. Peruste poiketa itse valittuun asuinpaikkaan järjestetystä palvelusta voisi liittyä lähinnä siihen, jos henkilö käyttäytymisensä vuoksi aiheuttaa itselleen tai muille vaaraa tai on jokin muu poikkeuksellinen este. Vaativiakin palveluita voidaan varsin kattavasti toteuttaa henkilön kotona. Yöaikaan tarvittava apu tai muu runsas palveluntarve ei saa tarkoittaa, että henkilölle tarjotaan palvelutalopaikkaa ainoana vaihtoehtona. Tämän vuoksi laissa on tuotava esiin, että muualle järjestetty palvelu on vaihtoehto vain, jos kotiin järjestettävät ympärivuorokautiset yksilölliset palvelut ovat riittämättömiä.