



Heta – henkilökohtaisten avustajien työnantajien liitto ry

Lausunto 11.9.2023

Jakelu: Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta

HE 9/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vammaispalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulon lykkäämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Heta-liitto on henkilökohtaisten avustajien työnantajien liitto, ja jäseniämme ovat henkilökohtaisen avustajan palkkaavat yksityishenkilöt. Heta-liitto edistää vammaisten ihmisoikeuksia ja itsemääräämisoikeutta tukemalla toimivaa ja turvallista työnantajuutta kaikille, jotka toimivat henkilökohtaisten avustajiensa työnantajana. Heta-liitto on JHL ry:n kanssa neuvoteltavan valtakunnallisen työehtosopimuksen sopimusosapuoli.

1. Vammaispalvelulain lykkäämiselle ei ole riittäviä perusteita

Hallituksen esityksessä ei ole esitetty riittäviä perusteluja vammaispalvelulain voimaantulon siirtämiselle. Tavoite löytää julkisen talouden kokonaisuuteen nähden suhteellisen pieniä laskennallisia säästöjä ei voi mennä vammaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edelle.

Henkilökohtaisen avun työnantajamallin näkökulmasta uudessa vammaispalvelulaissa on useita tärkeitä uudistuksia, joilla varmistetaan sitä, että henkilökohtainen apu toteutuu asianmukaisesti ja vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta kunnioittaen.

Hallituksen esityksessä lykkäystä perustellaan vammaisten oikeuksien toteutumisella, oikeusvarmuudella, palvelujen saatavuudella ja talouden vakavalla tilanteella. Nämä perustelut jäävät täsmentymättömälle ja hypoteettiselle tasolle. Sitä vastoin lykkäyksestä aiheutuvat haitat ovat konkreettisia ja selkeitä. Henkilö voi joutua esim. tahtomattaan toimimaan henkilökohtaisen avustajan työnantajana, hän ei saa erityistä osallisuuden tukea tai oikeutta yhdenvertaiseen palvelujen saantiin loukataan. Vammaisvaikutusten arviointi jää hallituksen esityksessä vajaaksi.

2. Soveltamisala ei muutu keskeisiltä osin

Lain voimaantulon lykkääminen on ylimitoitettu toimi lain soveltamisalaa koskeviin huoliin. Julkisesta keskustelusta on usein virheellisesti saanut kuvan, että nykyisessä vammaispalvelulaissa olisi yleinen ns. ikääntymisrajaus, joka oltaisiin nyt poistamassa ja että tilanne olisi nykytilaan nähden muuttumassa merkittävästi. Nykyisessä vammaispalvelulaissa ei kuitenkaan ole ikääntymisrajausta henkilökohtaista apua lukuun ottamatta. Vammaispalvelulaki ei ole nykyisellään muodostunut yleislaiksi, jonka nojalla yleisesti järjestettäisiin ikääntyneiden, ei-vammaisten henkilöiden palveluja. Sekä nykyinen laki että uusi vammaispalvelulaki ovat toissijaisia erityislakeja, eli tilanne ei myöskään tuolta osin muuttuisi. Valiokunnan mietinnöstä käy yksiselitteisesti ilmi, että vammaispalvelulain nojalla ei ole tarkoitus järjestää ikääntyneiden palveluja yleislain tavoin. Ikääntymisrajauksen poiston tarkoitus ei ole, että kaikkien iäkkäiden henkilöiden palvelut järjestetään vammaispalvelulain perusteella (StVM 52/2022 vp). On myös väitetty, että esimerkiksi vammaisen henkilön määritelmä uudessa vammaispalvelulaissa on niin tulkinnanvarainen, että sosiaalityöntekijät eivät pysty soveltamaan sitä. Kuitenkin myös nykyisen vammaispalvelulain vammaisuuden määritelmään ja palvelukohtaisiin kriteereihin liittyy käytännön tilanteissa tulkinnanvaraa, mutta siitä huolimatta vammaispalveluja on kyetty järjestämään. Lain sisältöä on ylipäänsä mahdoton ilmaista siten, ettei käytännön tilanteisiin jäisi lain soveltajille tulkittavaa.

3. Ihmisoikeusvelvoitteet jäisivät lykkäyksen vuoksi toteutumatta

Hallituksen esityksessä arvioidaan lain lykkäystä ihmisoikeussopimukseen ja Suomen perustuslakiin pohjautuvan perusoikeuden heikennyskiellon kannalta. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen on myös yksi edellytys, joka perusoikeuden rajoituksen on täytettävä. Tähän perusoikeuden rajoitusedellytykseen ja YK:n vammaissopimuksen merkitykseen ei ole hallituksen esityksessä kiinnitetty riittävästi huomiota.

Lakiehdotuksen mukaan voimassa oleva vammaispalvelulainsäädäntö on vanhentunut ja osittain puutteellinen, eikä täytä perustuslain tai YK:n vammaissopimuksen vaatimuksia kaikilta osin. Mikäli uusi vammaispalvelulaki ei astu voimaan 1.10.2023, jäävät useat ihmisoikeusvelvoitteet lykkäyksen aikana noudattamatta tai ainakin toteutuvat puutteellisesti. Uudessa vammaispalvelulaissa on esimerkiksi säädetty mm. erityisestä osallisuuden tuesta ja tuetusta päätöksenteosta, jotka ovat tärkeitä YK:n vammaissopimusta toimeenpanevia palveluita.

Henkilökohtaisen avun näkökulmasta uudessa vammaispalvelulaissa on mm. tärkeitä henkilökohtaisen avun työnantajamallin käyttöä koskevia täsmennyksiä (10 § 4 mom., 11 § 2 mom.). Edelleen henkilökohtaisen avun työnantajina toimii henkilöitä pakotettuina, koska muita palveluvaihtoehtoja ei

ole suostuttu toteuttamaan. Samoin työnantajina toimii henkilöitä, jotka eivät käytännössä voi vastata työnantajana toimimisesta. YK:n vammaissopimuksen tulkinnassa on korostettu, että henkilökohtaisessa avussa keskeistä on vammaisen henkilön itsemääräämisoikeus myös siinä, millä tavalla ja missä määrin hän osallistuu palvelun toteutukseen (General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community, s. 5). Työnantajana toimimisen edellyttäminen ei tästä syystä ole Suomea koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista.

Uudessa vammaispalvelulaissa on täsmennetty henkilökohtaisen avun ja hoidollisten tehtävien suhdetta säätämällä siitä, että itsehoitoa vastaavat tehtävät voivat kuulua henkilökohtaiseen apuun (9 § 4 mom.). Hyvinvointialueelle tulee velvollisuus tarjota näihin tehtäviin tarvittavaa ohjausta. Mikäli tämä sääntely ei nyt astu voimaan, syntyy tästä oikeudenmenetyksiä sen vuoksi, että henkilökohtaisen avun sijaan saatetaan tarjota itsemääräämisoikeutta heikommin toteuttavia hoivapalveluita, eikä YK:n vammaissopimuksen idea yksilöllisesti määräytyvistä palveluista toteudu. Tämä koskee esim. hengityslaitteen käyttäjiä mutta myös muita vammaryhmiä.

Hallituksen esityksessä vedotaan perustuslakivaliokunnan aikaisempaan tulkintakäytäntöön perusoikeuden toteutumisen tason heikennyksistä. Lausunnossa PeVL 12/2015 vp subjektiivisen päivähoito-oikeuden kaventamista on arvioitu lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen kannalta:

”Valiokunta viittaa myös siihen, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen 18 artiklan 3 kohdassa edellytetään sopimusvaltion ryhtyvän kaikkiin asianmukaisiin toimiin taatakseen, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia. Sopimus ei siten edellytä julkisen vallan järjestävän mainittuja palveluita muille kuin työssäkäyvien vanhempien lapsille.”

Ihmisoikeusvelvoitteiden täyttymistä ei edellä mainitusta syystä PeVL:n lausunnossa käsitellä enempää, sillä suunniteltu heikennys ei ollut lapsen oikeuksien sopimuksen kannalta ongelmallinen. YK:n vammaissopimuksesta johtuu kuitenkin useita erityyppisiä velvoitteita, joita uudella vammaispalvelulailla on tarkoitus toteuttaa, eli lausuntoa PeVL 12/2015 vp ei voi suoraan verrata nyt käsiteltävänä olevaan tilanteeseen. Myöskään perusteluissa mainittuun tilauskoulutusta koskevaan asiaan ei liity samanlaista ihmisoikeustaustaa.

Perusoikeuden heikennyskieltoon vaikuttava ihmisoikeusvelvoite voi muodostua myös oikeuskäytännön kautta. Tapauksessa S.K. v. Suomi (nro 46/2018) YK:n vammaisoikeuskomitea katsoi Suomen rikkoneen YK:n vammaissopimuksen sisältämää syrjinnän kieltoa henkilökohtaisen avun myöntämisessä. Vaikka ratkaisun merkityksestä on eri näkemyksiä, yksimielisyys on siitä, että yksilöllisten tukipalvelujen

saaminen ei tällä hetkellä toteudu yhdenvertaisesti. Tähän on ollut tarkoitus puuttua mm. säätämällä uudessa vammaispalvelulain erityisestä osallisuuden tuesta.

4. Talouden tila ja kustannuslaskennan vaikeus eivät riitä lykkäyksen perusteeksi

Lykkäystä on perusteltu muun ohella talouden vakavalla tilanteella. Julkisen talouden tila ei ole kuitenkaan nyt vuoden 2024 budjettiin suunniteltujen toimien valossa sellainen, että se vaatii vammaispalvelulain lykkäämistä. Valtionvarainministeriö esittää mm. polttoaineiden, oluen ja suurituloisten verojen kevennyksiä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että välttämättömiä leikkauksia tehdessä ihmisoikeusmääräyksillä on relevanssia säästöjen kohdentamisessa ja että perusoikeussäännökset voivat toimia talousarvion sisällöstä päätettäessä prioriteettijärjestyksenä (PeVM 25/1994 s. 33). Ehdotettujen toimien perusteella näyttää siltä, että tällaista prioriteettijärjestystä ei ole riittävästi pohdittu. Lykkäys ei näin ollen ole myöskään hyväksyttävä ja oikeasuhtainen, jos asiaa arvioidaan näiden perusoikeuden rajoitusedellytysten kannalta.

Lain lykkäämistä on ajanut valtionvarainministeriö, mutta VM:n alustavat arviot vammaispalvelulain kustannuksista eivät ole varmalla pohjalla. Heta-liitto on saanut VM:stä vastauksen, jonka mukaan ”HO-neuvotteluihin –tai edes STM:lle- ei ole toimitettu euromääräistä erittelyä kustannusvaikutusarvioinnistamme, vaan verbaalista kuvausta ja *huomioitamme siitä, mihin asioihin liittyen meillä on ollut erimielisyyttä vaikutusarviointiin liittyen*”. VM:n vastauksen mukaan ”kehysvaraukseksi määritelty 100 milj. €/vuosi ei ole mikään ehdoton ja vankkoihin tilastoihin tai vammaispalvelujen kokemusasiantuntijoiden arvioihin perustuva tarkka arvio, vaan pikemminkin STM:n suuntaan – ja hallitusneuvotteluihin - kommunikoitu kokonaissumma, jonka perusteella olemme toivoneet heidän joko tarkentavan omaa arviotaan ja tai perustelevan tarkemmin”.

Vaikka kustannusvaikutuksesta on eri näkemyksiä, hallituksen esityksen tarkoituksena on säästöjen toteuttaminen. Lakiesityksessä ei ole esitetty riittäviä perusteluja sille, miksi säästöjä haetaan juuri tällä tavalla, taikka miksei ole harkittu vaihtoehtoa, jolla ei heikennetä vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. On myös selvää, että 100 miljoonan kehysvaraus ei perustu mihinkään selvitykseen esim. siitä, minkälainen palvelutaso on riittävä ja hyväksyttävä.

Vammaispalvelulakia on tarve kehittää jatkossakin. Mahdollisia lakimuutoksia varten tarvitaan kuitenkin asianmukainen ja vammaiset henkilöt osallistava lainvalmisteluprosessi, jonka tavoite ei ole säästöjen hakeminen. Tämä on paremmin toteutettavissa uuden lain ollessa voimassa.

Maija Aatelo

Puheenjohtaja, Heta-liitto

maija.aatelo@heta-liitto.fi

050 512 1665