

Heta-liiton vaihtoehtoinen lausuntoyhteenvedo vammaispalvelulain soveltamisalasta

Lausuntoyhteenvedo vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentamista koskevasta hallituksen esityksestä

Tiivistelmä

Kun lausuntopyynnössä on valittavana kolme vaihtoehtoa, keskimäinen vaihtoehto on yhtä aikaa Osin kyllä ja Osin ei. Tässä yhteenvedossa nämä välivastaukset on kirjattu osittain vastustaviksi vastauksiksi. Siihen on painavat perusteet, koska esimerkiksi kysymyksen 2. (Pidättekö hallituksen esitysluonnoksen 3 luvussa kerrottuja tavoitteita kannatettavina?) Kyllä osin-vaihtoehdon on valinneista 57 vastaajasta vähintään 36 eli enemmistön vastaus on tulkittavissa ensi sijassa kielteiseksi. Vain 11 Kyllä osin -vastaajan vastaus on tulkittavissa pääosin kannattavaksi.

Hallituksen esitysluonnokseen annettiin yhteensä 143 lausuntoa. Vastaajista 16 oli valtion viranomaisia, 1 kunta/kuntayhtymä, 18 hyvinvointialueita, 4 palveluntuottajia, 73 järjestöjä, 6 tutkijoita, 9 yksityisiä henkilöitä ja 16 muita lausunnonantajia. Lausuntopyynnössä kysyttiin yhteensä 7 kysymystä esitykseen liittyvistä muutosehdotuksista. Tämä yhteenvedo on laadittu näiden kysymysten ja niihin saatujen vastausten pohjalta.

Koska kaikki lausunnonantajat eivät ottaneet kantaa jokaiseen kysymykseen, on kysymyskohtaisissa vastaajamäärissä vaihtelua.

Oikeuskansleri korostaa lausunnoissaan, ettei perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia tule sekoittaa esityksen tavoitteisiin, vaan arvioinnissa tulee kuvata esityksen tosiasiallisia vaikutuksia mahdollisimman realistisesti siitä huolimatta, edistääkö vai rajoittaako esitys oikeuksien toteutumista. Vaikutusarviointia tulisi täydentää arvioimalla kattavammin soveltamisalaa koskevan ehdotuksen konkreettisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, erityisesti siihen, miten ehdotettu säännös täyttää YK:n vammaisyleissopimuksen määräykset. Kyseessä on erittäin vahvasti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskeva lainsäädäntö, joka koskee haavoittuvassa asemassa olevaa ryhmää.

Oikeuskansleri toteaa, että esitetty sääntelyn tarkennus tarkoittaa konkreettisesti sitä, että lain sovellettavaksi tulemisen kriteeri on ensisijaisesti vertailu abstraktin, periaatteessa käytettävissä olevien ensisijaisten palveluiden riittävyys asiakkaan tarpeisiin ilman konkreettista vertailua siihen, ovatko kyseisellä hyvinvointialueella nämä palvelut tosiasiallisesti asiakkaan saatavilla. Tämä saattaa vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja olla ristiriidassa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kanssa. Asiakas saattaisi jäädä ilman tarvitsemiaan palveluja, jos niitä ei käytännössä olisi saatavilla.

1. Pidättekö hallituksen esitysluonnoksen 3 luvussa kerrottuja tavoitteita kannatettavina?

Vähemmän kuin neljäsosa lausunnonantajista (24 %) piti hallituksen esitysluonnoksen 3 luvussa kerrottuja tavoitteita kannatettavina. Valtaosa lausunnonantajista katsoi, etteivät tavoitteet ole kannatettavia. Täysin kielteisiä oli 29 % lausunnonantajista, siis 5 % enemmän kuin ehdotusta kannattaneita. Osin kielteisiä oli lähes puolet, 44 %.

Kyllä	Osin	Ei	Osin+Ei	EOS	Yhteensä
32	58	38	96	4	132 kpl
24 %	44 %	29 %	73 %	3 %	100 %

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa YK:n vammaisyleissopimus on jäänyt vähälle huomiolle. Oikeusministeriön käsityksen mukaan YK:n vammaisyleissopimuksen velvoittavaan normistoon tulisi kiinnittää erityistä huomiota myös lain tavoitteissa ja ehdotettuja muutoksia tulisi säätämisyjärjestysperusteluissa arvioida suhteessa YK:n vammaisyleissopimuksen normistoon ja sen tulkintakäytäntöön.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että hallituksen esityksessä mainitut kolme tavoitetta ovat lähtökohtaisesti kannatettavia, mutta että mainitut tavoitteet ovat suurelta osin ristiriidassa esityksen sisällön kanssa. Esityksen sisällössä suhteessa tavoitteisiin näyttäisi painottuvan pikemmin hyvinvointialueiden mahdollisuus rahoittaa vammaispalvelut kuin vammaisia henkilöitä ja heidän oikeuksiaan koskevien tavoitteiden toteutuminen.

Vammaisfoorum mielestä hallituksen esityksessä vaikutusten arvioinneissa ylikorostuvat taloudelliset vaikutukset. YK:n vammaisyleissopimuksen tavoite osallisuudesta on jäänyt pois. - - - Tavoitteet eivät ole riittäviä, eikä niihin päästä esitetyillä tarkennuksilla. Soveltamisalan tarkentamista ohjaavat taloudelliset

tavoitteet vammaisten henkilöiden oikeuksien vahvistamisen sijaan. Tavoitteissa ei mainita YK:n vammaissopimuksen toimeenpanoa tai vammaisten henkilöiden itsenäisen elämän turvaamista. Näiden tavoitteiden puuttuminen johtaa siihen, että ehdotuksessa painotetaan voimakkaasti mm. sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja, jotka eivät turvaa riittävästi itsenäistä elämää ja osallisuutta, ja ovat lähtökohtaisesti maksullisia.

2. Päästäkö esitetyillä muutosehdotuksilla esityksen tavoitteisiin?

Vain häviävän pieni osa, viisi lausunnonantajaa (4 % vastaajista) uskoo, että esitetyillä muutosehdotuksilla päästäisiin esityksen tavoitteisiin. Valtaosa, peräti 91 % ei usko tavoitteisiin päästävän. Yli kolmasosa (35 %) vastasi täysin kieltävästi. Osittain kielteisesti vastasi yli puolet (56 %). Lisäksi seitsemän vastaajaa (5 %) ei osannut sanoa.

Kyllä	Osin	Ei	Osin+Ei	EOS	Yhteensä
5	46	74	120	7	132 kpl
4 %	35 %	56 %	91 %	5 %	100 %

Vammaisfoorumi toteaa, että uuden vammaispalvelulain yhtenä tavoitteena oli saada yhdenvertaisesti vammaispalveluiden piiriin henkilöitä, jotka ovat jääneet nykytilanteessa väliinputoajiksi. Tämä esitys kuitenkin herättää huolen väliinputoamistilanteiden jatkumisesta edelleen. On myös mahdollista, että syntyy uusia väliinputoajia. Erityisesti vammaiset henkilöt, joiden avun tarve usein saattaa olla vähäistä, mutta välttämätöntä, saattavat jäädä vammaispalvelujen ulkopuolelle.

VANEn mielestä oikeuksien toteutuminen ja palvelujen saatavuuden turvaamisen tavoite toteutuu tehdyillä muutosehdotuksilla todennäköisesti osittain. Muutoksilla turvataan niiden vammaisten ihmisten palveluja, jotka edelleenkin jatkossa saavat vammaispalvelulain mukaisia palveluja. Uusi soveltamisalaa koskeva pykälä korostaa kuitenkin voimakkaasti yleislainsäädännön ensisijaisuutta ja näin osa YK:n vammaisyleissopimuksen laajan vammaisuusmääritelmän mukaisista vammaisista ihmisistä saa todennäköisesti jatkossa palvelunsa sosiaalihuoltolain perusteella, tai voivat tosiasiallisesti jäädä jopa ilman palveluja, jos hyvinvointialue ei ole pystynyt turvaamaan kaikkien sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen saatavuutta.

SOSTEn mukaan esitetyillä muutoksilla ei päästä kaikkiin tavoitteisiin, koska ne ovat keskenään ristiriitaisia. On vaarana, että taloudelliset seikat ohjaavat hyvinvointialueita siirtämään vammaisia henkilöitä sosiaalihuolto- tai vanhuspalvelulain perusteella järjestettäviin palveluihin, vaikka niillä ei saavutettaisi vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta, itsenäistä elämää ja osallisuutta.

3. Ovatko ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen ensisijaisuutta korostavat säännökset mielestänne kannatettavia? (Vammaispalvelulain 2 §)

Vähemmän kuin joka seitsemäs lausunnonantajista (15 %) piti ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen ensisijaisuutta korostavia säännöksiä kannatettavina. Yli puolet (56 %) ei kannattanut säännöksiä lainkaan, joka neljäs (26 %) vastusti niitä osin. Kantaa ei ottanut 3 % vastaajista.

Kyllä	Osin	Ei	Osin+Ei	EOS	Yhteensä
19	33	71	104	4	127 kpl
15 %	26 %	56 %	82 %	3 %	100 %

Oikeusministeriön mukaan ensisijaisuuden korostaminen ei itsessään ole ongelmallista ja vammaispalvelulain toissijaisuus on kannatettavaa. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetun 2 §:n säännöksen soveltamisalan kaventaminen saattaa johtaa siihen, että vammainen henkilö, joka tosiasiallisesti tarvitsee palveluja, jää vammaisia henkilöjä koskevan lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Säännös on epäselvästi muotoiltu sen suhteen, kuinka sitä sovelletaan, ja voiko se johtaa siihen, että vammaisten henkilöiden oikeus välttämättömiin erityispalveluihin vaarantuu.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnossa todetaan, että on täysin mahdollista, että hyvinvointialueet tulevat tekemään päätöksiä palveluista, jotka eivät vastaa vammaisen henkilön tarvetta tai eivät ylipäättäen toteudu. Yleisessä tiedossa on esimerkiksi kotihoidon vaikea tilanne monilla eri alueilla. Olisi täysin perus- ja ihmisoikeuksien vastaista tehdä vammaisille henkilöille sosiaalihuoltolain mukaisia päätöksiä kotihoidon palvelusta, jotka eivät resurssien puutteesta johtuen kuitenkaan toteutuisi tai tuottaisi vammaisille apua heidän välttämättömään tarpeeseensa esim. sosiaalisen kanssakäymisen tai itsenäisen asioinnin osalta.

Ihmisoikeuskeskus katsoo, että esitysluonnoksessa esitetty lainsäädäntö ei täytä perustuslain 19 artiklan 3 momentin velvoitetta riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä. Lisäksi

luottamuksensuojan kannalta prosessi, jossa hyvinvointialue ensin toteaisi ensisijaisten palvelujen riittävyyden ja sopivuuden asiakkaalle, ja sitten jättäisi myöntämättä kyseiset palvelut, on ihmisoikeuskeskuksen näkemyksen mukaan kyseenalainen.

4. Onko elämänvaiheessa tavanomaisesta poikkeavaa tarvetta koskeva säännösehdotus mielestänne kannatettava? (Vammaispalvelulain 2 §)

Vähemmän kuin joka kymmenes lausunnonantajista (9 %) piti elämänvaiheessa tavanomaisesta poikkeavaa tarvetta koskevaa säännösehdotusta kannatettavana. Valtaosa (89 %) vastusti ehdotusta. Täysin kielteisiä oli yli puolet (57 %), osin kielteisiä (32 %) vastaajista.

Kyllä	Osin	Ei	Osin+Ei		Yhteensä
11	40	72	112	3	126 kpl
9 %	32 %	57 %	89 %	2 %	100 %

Oikeusministeriö painottaa, että uusi soveltamisperuste välttämättömästä avun ja tuen tarpeesta yhdessä henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarpeen kanssa tulisivat olla selkeämmin määritelty. Ehdotettu säännös on esitettyssä muodossa vaikeaselkoinen. Nyt epäselväksi jää miten henkilön välttämättömän avun ja erilaisissa elämänvaiheissa tavanomainen tarve tulkitaan ja miten sitä sovelletaan. Soveltamisaluetta olisi tarkoituksenmukaista selventää sekä ehdotettua 2 § 3 mom., olisi perusteltua arvioida säätämisyjärjestysperusteluissa suhteessa perustuslain 6 §:ään ja YK:n vammaissopimuksen artiklaan 1.2.

Oikeusministeriö kiinnittää erityistä huomiota ehdotetun 2 §:n 3 momentin viittaukseen ”henkilön elämänvaiheeseen” (”Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, tämän lain perusteella järjestetään palveluita vammaiselle henkilölle vain, jos hänelle ei ole järjestettävissä palveluita ensisijaisen lainsäädännön mukaan ja hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve.”). Perustuslakivaliokunta totesi uuden vammaispalvelulain hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 79/2022), että ikääntymisrajoituksen poistaminen lakiehdotuksesta on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että elämänvaihetta koskevaa kirjausta ei käytetä keinona estää ikääntyneiden henkilöiden mahdollisuuksia saada tarvittavia vammaispalvelulain palveluita.

VANE katsoo, että vammaispalvelulain avulla tulee vastata nimenomaan vammaisuudesta aiheutuneisiin tarpeisiin, ei esim. lasten yleiseen huolenpidon tarpeeseen tai ensi sijassa ikääntymisestä johtuviin hoivan tarpeisiin. "Tavanomainen elämä" on käsitteenä kuitenkin jossain määrin väljä ja ongelmallinen, erityisesti kun vammaisyleissopimus perustuu kuitenkin vammaisen ihmisen yksilöllisille tarpeille. Esimerkiksi ikääntyneiden kohdalla voi vammasta johtuen esiintyä suurempaa tai aikaisempaa palvelun tarvetta, vaikka palvelun tarpeen voisi tulkita liittyvän tavanomaiseen elämään.

HUS esittää huolensa siitä, että vanhuusiän saavuttaneet kehitysvammaiset ja muilla tavoin vammaiset, mukaan lukien vanhuusiässä vammautuneet, saavat riittävästi ja muiden vammaisten kanssa yhdenmukaisesti tarpeensa mukaisia palveluja. Vammaisen henkilön palveluntarpeen lisääntyessä vanhuusiässä enemmän kuin muutoin vastaavalla ei-vammaisella henkilöllä, tulisi tämä palveluntarpeen lisääntyminen nähdä vammaisuudesta johtuvana ja näin ollen vammaispalvelulain ja siihen liittyvien lakien kautta saatavaan apuun ja tukeen oikeuttavana.

Vammaisfoorumi toteaa, että esitysluonnoksessa korostetaan hyvinvointialueen vapautta päätöksentekoon ja palvelujen rajoittamiseen vain tavanomaisen elämän välttämättömiin tarpeisiin ja jätetään vammaisen henkilön yksilölliset tarpeet huomioimatta. Tämä on ristiriidassa YK:n vammaisopimuksen, uuden vammaispalvelulain ja sen yhteydessä sosiaalihuoltolakiin tehdyissä muutoksissa korostetun vammaisen henkilön osallisuuden kanssa. Osallisuuden tulisi näkyä kaikissa palveluprosessin vaiheissa.

5. Onko asiakkaan edun ja maksuttomuuden suhdetta koskeva tarkennus mielestänne kannatettava?
(Sosiaalihuoltolain 4 §)

Vain vajaa neljännes lausunnonantajista (23 %) piti asiakkaan edun ja maksuttomuuden suhdetta koskevaa tarkennusta kannatettavana. Merkittävä enemmistö vastaajista (71 %) ei kannattanut tai vastusti osittain. Täysin kielteisesti ehdotukseen suhtautui yli puolet (53 %) vastaajista, osin kielteisesti 17 %. Kahdeksan vastaajaa (6 %) ei osannut sanoa.

Kyllä	Osin	Ei	Osin+Ei	EOS	Yhteensä
29	22	67	89	8	126 kpl
23 %	17 %	53 %	71 %	6 %	100 %

SOSTEn mukaan säännös, ettei asiakkaan edun arvioinnissa oteta huomioon palvelusta perittävää maksua, voisi johtaa siihen, että vammaisia henkilöitä ohjattaisiin maksullisiin palveluihin myös silloin, kun heidän tarpeisiinsa voitaisiin parhaiten vastata vammaispalvelulain mukaisilla maksuttomilla palveluilla.

Eduskunnan oikeusasiamies pitää lähtökohtaisesti ongelmallisena, että ehdotuksen mukaan ensisijaisen sosiaalihuoltolain mukaisesta asiakkaan edun kokonaisarvioinnista suljetaan kategorisesti pois palvelusta perittävän maksun merkitys, vaikka vammaispalvelulain soveltamisalan tulisi itsessään olla riittävän täsmällisesti määritelty.

Vammaisfoorumi toteaa, että vammaispalveluilla on tarkoitus kompensoida vammaisen henkilön vamman tai pitkäaikaissairauden aiheuttamaa haittaa. Henkilön ei pitäisi itse joutua maksamaan haittansa kompensoimisesta. Esityksessä tulkitaan yhdenvertaisuutta mielestämme virheellisesti, jos yhdenvertaisuuden nimissä päädyttäisiin tilanteeseen, jossa vammaisen henkilö joutuu maksamaan vamman vuoksi välttämättömistä palveluista, joita vammaaton henkilö ei tarvitse lainkaan. Yhteiskunnan rakenteelliset saavutettavuus- ja esteettömyyspuutteet siirtyisivät osittain yksilön maksettavaksi.

6. Onko asiakasmaksulain säännöksiä täydentävä niin sanottu suojasäännös mielestänne kannatettava?

(Vammaispalvelulain 2 §:n 4 ja 5 momentti)

Vain harva, vähemmän kuin joka seitsemäs lausunnonantajista (15 %) piti asiakasmaksulain säännöksiä täydentävää niin sanottua suojasäännöstä kannatettavana. Melkein neljä viidestä vastaajasta (78 %) vastusti ehdotusta, lähes puolet (45 %) kokonaan ja kolmasosa (33 %) osittain. Lisäksi yhdeksän lausunnonantajaa (7 %) ei osannut sanoa.

Kyllä	Osin	Ei	Osin+Ei	EOS	Yhteensä
19	41	56	97	9	125
15 %	33 %	45 %	78 %	7 %	100 %

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mielestä vammaisille henkilöille tarjottavien palveluiden tulisi edelleen säilyä maksuttomana, koska palvelutarve ja kesto eroavat oleellisesti sosiaalihuoltolain mukaisista palveluista. Valtuutetun näkemyksen mukaan suojasäännös on näin ollen tarpeeton, koska vammaisten henkilöiden palvelut tulee järjestää vammaispalvelulain perusteella tai joka tapauksessa maksuttomana.

Ihmisoikeuskeskus pitää ongelmallisena ja epäselvänä lausuttavana olevassa luonnoksessa esitettyä muutosta soveltamisalasäännökseen, jossa kyse sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain maksun perimättä jättämisestä ja alentamisesta. Ehdotetun lisäyksen osalta jää epäselväksi, keneen säännöstä tarkkaan ottaen sovelletaan ja millä tapaa se olisi merkittävästi velvoittavampi kuin asiakasmaksulain vastaava säännös.

SOSTEn mukaan säännöksen tausta-ajatus on kannatettava, mutta riittämätön ja liian tulkinnanvarainen turvaamaan sitä, että vammaisen henkilön perus- ja ihmisoikeudet ja yhdenvertainen osallistuminen yhteiskuntaan eivät vaarantuisi asiakasmaksujen vuoksi.

7. Muita huomioita esityksestä

Hyvinvointiala HALI lausuu, että hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyys on varmistettava, jotta vammaiset henkilöt saavat tarpeidensa mukaiset yksilölliset palvelut ja voivat elää yhdenvertaisina kansalaisina. Vammaispalvelut ovat subjektiivisia, määrärahoihin sitomattomia oikeuksia, joista ei pidä säästää.

Itä-Suomen yliopisto toteaa, että hallituksen esityksen tavoitteiden naamiointi vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaamiseksi ja palvelujen saatavuuden varmistamiseksi on hyvin kyseenalainen. Esityksestä käy ilmi, että vammaispalvelujen vähentäminen, säästöt ja ikääntyneiden vammaisten, erityisesti muistisairaiden ihmisten, rajaaminen vammaispalvelujen ulkopuolelle, ovat tosiasiallinen tavoite.

Ehdotetut muutokset eivät varmista vammaisten ihmisten oikeuksien toteutumista eivätkä vastaa YK:n vammaisten oikeuksien sopimusta.

Suomen sosiaali oikeudellinen seura on huolissaan siitä, että uudistus voi vaarantaa itsenäisen elämän toteutumisen tavalla, joka on ristiriidassa sekä YK:n vammaisyleissopimuksen 19 artiklan ja sosiaalisten oikeuksien heikennyskiellon kanssa.

Talous yksinään näyttää ohjaavan muutostavoitteita. Tämän seurauksena on olemassa vaara, että yhä useampi apua hakeva joutuu avuttomaan tilaan ja rajausmahdollisuudet palveluihin lisääntyvät sosiaalihuoltolakia sovellettaessa. On pelättävissä, että tulevaisuudessa tulee sellaisia väliinpuotoajia, jotka eivät ole oikeutettuja mihinkään.

Mannerheimin Lastensuojeluliitto (MLL) kritisoi sitä, että vammaispalvelulain voimaantulon siirtämisen ja lain sisällön avaamisen tarkoituksena oli kustannussäästöjen aikaansaaminen eikä vammaisten ihmisten oikeuksien toteutumisen edistäminen.

MLL esittää huolensa siitä, että sosiaalisen toimintakyvyn (sosiaalinen toimintarajoite) poistaminen lain soveltamisalasta kohdistuisi erityisen kipeästi autismi- ja neurokirjon lasten ja nuorten sekä lievästi kehitysvammaisten lasten ja nuorten oikeuksien ja hyvinvoinnin toteutumiseen. Tämä ei toteuttaisi sitä, mitä eduskunta edellytti lausumassaan. Se ei myöskään tue uudistuksen keskeistä tavoitetta, jonka mukaan vammaispalveluiden ulkopuolelle ei tulisi jäädä niitä tarvitsevia väliinputoajaryhmiä.

Suomen Paralympiakomitean mielestä esityksessä ei ole tarpeeksi hyvin huomioitu YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteita ja toimeenpanoa, YK:n lasten oikeuksien sopimusta ja muita Suomen valtiota velvoittavia lakeja, kuten yhdenvertaisuus- ja liikuntalaki. Lain soveltamisohjeistuksessa on otettava huomioon yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuus, oikeus kohtuullisiin mukautuksiin ja mahdollisuus positiiviseen erityiskohteluun.