

Asia: VN/9727/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle vammaispalvelulain 2 §:n muuttamiseksi

Lausuntopyynnön kysymykset

1. Lausunnonantajan organisaatio

Järjestö

2. Auttaako elämänvaiheita koskeva säännös yhdessä säännöskohtaisten perusteluiden kanssa arvioimaan, milloin on kyse sellaisesta avun ja tuen tarpeesta, johon tulee vastata vammaispalvelulain mukaisin palveluin?

Ei

Voit halutessasi perustella vastausta tai lisätä muutosehdotuksen

Heta-liitto ymmärtää, että kysymys vammaisuuden ja ikääntymisen eroista vaatii selvitystä ja mahdollisuuksien mukaan täsmennystä nykyiseen lakiin. Näitä ei pidä kuitenkaan jälleen työstää kiireessä osana säästökokonaisuutta.

Nyt suunniteltu säännös jo hyväksytyjen soveltamisalamuutosten kanssa johtaa siihen, että yhä laajemmin vammaisille ihmisille tarjotaan yleislainsäädännön mukaisia palveluja. Ne eivät turvaa vammaispalvelulain ja YK:n vammaissopimuksen tavoitteiden toteutumista. Säännös perusteluineen ei ole riittävän täsmällinen, jotta sen perusteella olisi mahdollista määritellä, mihin palveluihin kullakin henkilöllä on oikeus.

Ehdotetut perustelut ohjaavat voimakkaasti siihen, että vammaisille ihmisille tulee jatkossa tarjota yleislain mukainen palvelu. Perustelujen mukaan ”silloin, kun kyseessä on elämänvaiheeseen tavanomaisesti liittyvä tarve, siihen tulee vastata yleislain mukaisilla usein määrärahasidonnaisilla palveluilla.” Vammaispoliittisesti on merkittävä ongelma, että vammaisille ihmisille tarjotaan vielä aiempaa vahvemmin yleislakien mukaisia palveluja, jotka on käytännössä suunniteltu lähes yksinomaan ikääntyneiden henkilöiden tarpeisiin. Sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut eivät riittävästi toteuta YK:n vammaissopimuksen tarkoittamaa itsenäistä elämää tai huomioi yksilöllisiä

tarpeita. Heta-liitto on erityisen huolissaan henkilökohtaisen avun korvaamisesta kotihoidolla ja muilla joustamattomilla, hoivaan painottuvilla palveluilla. Kotihoidon saaminen edellyttää käytännössä, että henkilö odottaa kotihoidon käyntejä kotonaan, eikä sitä ole suunniteltu toteuttamaan vammaisten palveluille asetettuja tavoitteita mm. yhdenvertaisuuden ja osallisuuden turvaamisesta. Vammaisten palvelut eivät saa olla ns. eksistenssiminimin ja hengissä pysymisen turvaamiseen keskittyviä.

Avun ja tuen tarpeen määrittely ja niihin vastaaminen jäävät liian avoimeksi

Käytännön ongelma ehdotuksessa on ensinnäkin se, millä tasolla ja miten avun ja tuen tarve tarkkaan ottaen määritellään. Otsikkotasolla sosiaalihuoltolain mukaisilla palveluilla ja vammaispalvelulain palveluilla vastataan osittain samantyyppisiin tarpeisiin (esim. päivittäiset toimet, liikkuminen jne.). Hyvinvointialueilla näitä tarpeita käsitellään palvelutarvetta arvioitaessa yleisluonteisesti ja usein alueen oman soveltamisohjeen perusteella. Tällöin ei tunnusteta erityistarpeita, joihin yleispalvelut eivät vastaa. Tarpeisiin vastaaminen saattaa esimerkiksi vaatia tavallista enemmän aikaa, osaamista tai yksilöllisten tekijöiden huomioimista.

Toinen ongelma on, että tarpeisiin keskittyminen hämärtää sitä, mihin vammaispalveluilla ylipäänsä pyritään. Tavoite ei ole vain tarpeisiin vastaaminen siinä mielessä, että turvattaisiin ns. eksistenssiminimi, vaan taustalla on laajempia sekä perustuslaista että YK:n vammaissopimuksesta juontuvia tavoitteita. Ei ole realistista olettaa, että hyvinvointialueet kovin syvällisesti huomioisivat tässä yhteydessä vammaispalvelulain tarkoituksen. On todennäköistä, että varsinkin ikääntyneiden tarpeet tultaisiin ymmärtämään kapeasti. Perusteluissa kuvataan lähinnä aikuisuuteen liittyviä vastuita ja rooleja, mutta näitä on myös työiän ylittäneillä tai ikääntyneillä henkilöillä.

Hyvinvointialueet saattaisivat esimerkiksi tulkita, että 75-vuotiaan vammaisen ihmisen avun tarve päivittäisissä toimissa ja liikkumisessa on tavanomaista elämänvaiheeseen liittyvää tarvetta. Tällöin hänelle myönnettäisiin esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukainen kotihoito, vaikka kotihoidossa ei hänen yksilöllisiä, vammaisuudesta aiheutuva tarpeitaan voitaisi huomioida. Todennäköistä on, ettei myöskään huomioitaisi henkilön rooleja ja vastuita esimerkiksi isovanhempiana, ystävänä tai muuna toimijana.

Säännös ei ole riittävän selkeä

Ehdotettu säännös ei ole riittävän täsmällinen esimerkiksi elämänvaiheiden määrittelyn suhteen. Milloin esimerkiksi siirrytään aikuisuudesta vanhuuteen? Elämänvaiheiden rajat eivät ole kiistattomat ja lisäksi vaiheiden sisällä on suuria yksilöllisiä eroja. Esimerkiksi nuoruudessa on paljon eroja siinä, minkälaisissa rooleissa henkilöt toimivat. On mahdollista, että hyvinvointialueet omaksuvat ikärajoja palveluiden järjestämiseen, jotta vältetään mielivaltaisuus elämänvaiheiden arvioinnissa. Laissa käytetään termejä tavanomainen elämä ja elämänvaiheessa tavanomainen tarve

ja nämä vaikuttavat eri tavoin palveluiden myöntämiseen. Näiden termien samankaltaisuus aiheuttaa sekaannuksia siinä, miten niitä tulisi tulkita.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 44/2024 vp) on katsonut elämänvaiheisiin kiinnittyvien arviointiperusteiden olevan hyväksyttäviä, vaikkakin lausunnon taustalla oli asiaan kielteisemmin suhtautuvia asiantuntijalausuntoja. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei kuitenkaan linjattu, että elämänvaiheisiin perustuva sääntely sellaisenaan olisi hyväksyttävä, vaan hyväksyttäviä olisivat elämänvaiheisiin kiinnittyvät arviointiperusteet. Tästä lakiluonnoksesta ei kuitenkaan ilmene, mitä nämä arviointiperusteet olisivat, vaan laissa olisi vain lueteltu eri elämänvaiheet.

Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi vuoden 2024 ehdotuksen käsittelyssä, että lain täsmentäminen voisi tapahtua säätämällä elämänvaiheessa tavanomaisen avun tarpeen arvioinnin kannalta merkityksellisistä seikoista. Nyt esitetyssä sääntelyssä ei tätä elementtiä ole. Toisin sanoen laki ei kerro, miten tavanomainen avun ja tuen tarve määritellään. Tästä syystä jää avoimeksi, millä kriteereillä kussakin elämänvaiheessa ilmenevää tavanomaista tarvetta tulee arvioida.

Perustuslakivaliokunta edellytti myös viittauksia lain 1 §:ään eli lain tarkoitukseen. Ehdotuksen viittaukset lain 1 §:ään ovat riittämättömät ja niiden merkitys jää käytännössä epäselväksi. Luonnoksesta ei ilmene, millä tavalla lain 1 §:n periaatteet ja tavoitteet vaikuttaisivat elämänvaiheiden arviointiin tai vammaispalvelulain soveltamiseen. Katsottaisiinko, että henkilö on sinänsä tietyssä elämänvaiheessa, mutta yhdenvertaisuuden ja itsenäisen elämän toteutumisen nimissä voitaisiin tai tulisi myöntää vammaispalvelut? Vai vaikuttavatko 1 §:n tavoitteet sen arviointiin, kuinka elämänvaiheet ylipäänsä määritellään, esimerkiksi mistä vanhuuden katsotaan kunkin henkilön tapauksessa alkavan? Näiden kysymysten ratkaisua ei voi jättää hyvinvointialueiden päätöksenteon varaan. Toisaalta täsmällisyyden tavoittelu ei saa johtaa siihen, että sen nimissä palvelut rajataan pois niitä tarvitsevilta.

Ikään perustuvan syrjinnän mahdollisuus

Hyvinvointialueiden olisi säännöksen perusteella mahdollista tehdä päätöksiä, että tietyn ikäisen henkilön avun tarve on tavanomaista elämänvaiheeseen liittyvää tarvetta. On myös mahdollista, että jonkinlaiset ikärajat muodostuisivat oikeuskäytännön tai oikeuskäytännön väärintulkinnan kautta, ja ikärajoja alettaisiin yleisemmin soveltaa.

Mm. vammaisjärjestöt ovat olleet perustellusti huolissaan siitä, että elämänvaiheita koskeva säännös johtaa ikään perustuvaan syrjintään. Ehdotetut perustelut viittaavat siihen, että iäkkäänä vammaispalvelujen piirissä olisivat mahdollisesti aikaisemmin vammaispalveluja saaneet ja tapaturmaisesti vammautuneet. Perustelut viittaavat jossain määrin samanlaiseen tulkintaan kuin vuoden 2022 lakiesitys, jonka mukaan vammaispalvelulain ulkopuolelle olisi jäänyt, jos avun tarve johtuu iäkkäänä alkaneesta ja tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvistä sairauksista tai yleisestä

vanhuudesta johtuvasta rappeutumisesta taikka heikkoudesta. Nyt ehdotettu linja on kuitenkin tiukempi kuin edellä mainittu vuoden 2022 ns. ikääntymisrajaus. Ehdotus viittaa siihen, ettei oikeutta vammaispalveluihin synny lainkaan, jos kyse on iäkkäänä ilmenneestä vammasta tai sairaudesta, ellei kyse ole tapaturmasta. Säännöksiä koskevat samat perus- ja ihmisoikeudelliset ongelmat kuin vuoden 2022 muotoilu.

Jos lain valmistelua jatketaan, säännös tulee muotoilla siten, että siinä turvataan vammaispalvelujen jatkuvuus myös ikääntyneenä. Lisäksi tulee syrjimättömästi huomioida eri ikäiset ihmiset, myös lapset ja nuoret.

Lisää aikaa lainvalmisteluun

Lain valmistelussa tulee ottaa aikalisä ja käydä ajan kanssa läpi vaihtoehtoisia sääntelytapoja. Uuden vammaispalvelulain 2 § 1 momentti joka tapauksessa edellyttää, että palveluntarpeen tulee aiheutua vammasta tai sairaudesta. Yleisinä edellytyksinä ovat myös mm. palvelujen välttämättömyys sekä yleispalvelujen riittämättömyys ja sopimattomuus. Ikääntyminen ei siis nytkään oikeuta vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin.

Tällä hetkellä ongelma ei ole se, että ikääntyneitä henkilöitä pääsisi perusteetta vammaispalvelujen piiriin. Ongelma on enemmän, että vuoden 2024 soveltamisalamuutosten jälkeen vammaispalvelujen kriteerejä on hyvinvointialueilla alettu tulkita erityisen tiukasti. Vammaispalvelujen piiriin pääseminen on muodostumassa vaikeaksi, ja palveluja on jo lakkautettu tai vähennetty vetoamalla uuden lain soveltamisalan tiukennukseen.

3. Turvaako esitys vammaispalveluita aiemmin saaneiden vammaisten henkilöiden oikeuden saada vammaispalveluita myös ikääntyessä?

Ei

Voit halutessasi perustella vastausta tai lisätä muutosehdotuksen

Esitys vaarantaa aiemmin vammaispalveluita saaneiden ikääntyneiden oikeuden saada vammaispalveluja. Sääntely velvoittaisi huomioimaan palveluiden jatkuvuuden silloin, kun vammainen henkilö on käyttänyt vammaispalveluita aiemmissa elämänvaiheissa. Lain sanamuoto viittaa siihen, että pitäisi olla useampi elämänvaihe, jonka aikana vammaispalveluja on saatu, jotta tämä huomioiminen tulee tehdä.

Laissa ei turvattaisi oikeutta saada vammaispalveluja henkilön ikääntyessä. Jää epäselväksi, mitä huomioiminen tässä tarkoittaa. Riittääkö se, että aihetta pohditaan palvelusuunnitelmassa, mutta huomioiminen ei vaikuttaisi myönnettäviin palveluihin?

Jos lain valmistelua jatketaan, säännös tulee muotoilla siten, että siinä turvataan vammaispalvelujen jatkuvuus myös ikääntyneenä. Muotoilusta on tarve tehdä velvoittavampi, jos sen halutaan toteutuvan käytännössä.

4. Täydentääkö elämänvaiheita koskeva säännösehdotus jo hyväksyttyä soveltamisalakokonaisuutta riittävästi sen turvaamiseksi, että vammaispalvelulaki säilyy erityislakina?

Ei

Voit halutessasi perustella vastausta tai lisätä muutosehdotuksen

Tällä hetkellä käytännön uhka ei ole se, että vammaispalvelulaki ei säilyisi erityislakina, vaan vammaispalvelujen saamisen perusteeton rajoittaminen ja Suomen vammaispoliittinen taantuminen. Jo tällä hetkellä hyvinvointialueet ovat alkaneet painottaa yleispalveluja kaiken ikäisille vammaisille sekä karsia aiemmin myönnettyjä palveluita. YK:n vammaissopimuksen tulkinnassa on korostettu yksilöllisten palvelujen merkitystä, mutta Suomessa päinvastoin painotetaan yleispalveluja kuten kotihoitoa ja siihen liittyviä tukipalveluja. Uuden kiristysten valmistelu osana hallituksen säästöpakettia antaa hyvinvointialueille jälleen kehotuksen pyrkiä rajaamaan vammaisten ihmisten palveluja ja oikeuksia.

Vammaispalvelulaki ei ole uhannut muodostua koko väestöä koskevaksi yleislaiksi eikä näin ole myöskään ollut uuden vammaispalvelulain aikana. Eduskunnan vuoden 2024 lausuma edellytti toimia tarvittaessa, eikä nyt ole tarvetta säätää uudesta kiristyksestä tällä aikataululla.

5. Mitä muuta haluat sanoa esityksestä?

Ehdotukseen on otettu joitakin positiiviseen suuntaan vaikuttavia lievennyksiä aikaisempaan nähden. Heta-liitto kuitenkin korostaa, että aihepiiri on vaikea ja lainvalmistelu vaatii nyt suunniteltua enemmän aikaa. Esityksessä ei ole esimerkiksi tehty kovinkaan paljon selkoa lakiehdotuksesta suhteessa YK:n vammaissopimukseen ja sen tulkintaan. Vammaispalvelulaki on keskeisimpiä keinoja YK:n vammaissopimuksen toimeenpanemiseksi. Tämän vuoksi on välttämätöntä arvioida, toteuttaako valittu sääntelytapa YK:n vammaissopimusta.

Ehdotuksen vaikutusten arviointi on jossain määrin ristiriitaista. Muutosten väitetään tuottavan säästöjä, kun taas toisaalta väitetään, ettei esityksellä arvioida olevan merkittäviä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia vammaisiin tai iäkkäisiin henkilöihin. Jos tarkoitus on painottaa sitä, että tietyissä elämänvaiheissa tulee järjestää yleislainsäädännön mukaiset palvelut esimerkiksi

henkilökohtaisen avun sijaan, on tällä väistämättä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Ihmisoikeuskeskuksen tämän lausuntokierroksen lausunnossa on hyvin kuvattu kotihoidon ongelmia.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveyspalvelut. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan viimeksi mainitussa momentissa tarkoitetun sääntelyn lähtökohtana voidaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp., s. 71/II). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Näiden oikeuksien toteuttamiseksi mm. henkilökohtaisesta avusta on säädetty subjektiivisena oikeutena.

On riski, että edellä mainitut oikeudet eivät toteudu, jos elämänvaiheajattelun myötä ei tunnisteta vammaisten ihmisten yksilöllisiä tarpeita ja myönnetä esimerkiksi henkilökohtaista apua. Varsinkin ikääntyneiden vammaisten ihmisten sekä lasten ja nuorten on jatkossa vaikeampi saada sellaiset palvelut, joiden turvin on mahdollista toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Esitystä on tarve arvioida myös perus- ja ihmisoikeuksien heikennyskiellon kannalta.

Nyt esitetyillä muutoksilla tulee todennäköisesti olemaan myös lain välittömiin sanamuotoihin liittymätön ohjausvaikutus hyvinvointialueisiin. On todennäköistä, että alueilla muutokset tulkitaan kehotukseksi vähentää varsinkin ikääntyneille vammaisille järjestettäviä vammaispalveluja.

Mikäli elämänvaihemallia tai vastaavaa mallia viedään eteenpäin, tulee lain valmistelussa tehdä yhteisvaikutusten arviointi, jossa otetaan huomioon jo tehdyt lakimuutokset ja hyvinvointialueiden taloudellinen toimintaympäristö.

Aatelo Maija
Heta - Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry

Weckman Elisa
Heta - Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry