

Asia: VN/24520/2023

## Uuden vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentaminen

### Lausunnonantajan lausunto

#### 1. Lausunnonantajan organisaatio

Järjestö

#### 2. Pidätkö hallituksen esitysluonnoksen 3 luvussa kerrottuja tavoitteita kannatettavina?

kyllä osin

#### Voit halutessasi esittää huomioita:

Tavoitteet ovat itsessään melko kannatettavia, mutta esityksellä ei päästä tavoitteisiin. Tavoite hyvinvointialueen rahoituksen turvaamisesta on kuitenkin arveluttava. Tämä tavoite on kyseenalainen, kun samalla tarkoituksena on turvata välttämättömät palvelut hyväksytyyn lain tarkoituksen mukaisesti. Se on ristiriitainen subjektiivisten oikeuksien turvaamisen kanssa. Käytännössä tavoite merkitsee säästötavoitetta, mikä on tosiasiaa ristiriidassa muiden tavoitteiden kanssa.

YK:n vammaisyleissopimuksen velvoite osallisuudesta on jäänyt pois. Osallisuus on ollut hyväksytyyn lain tärkeänä periaatteena ja sisältyy myös sen soveltamisalapykälään, mutta se on jätetty ehdotetusta soveltamisalasta kokonaan pois. Pois on myös jäänyt hyväksytyyn lain 2 § 1 momentin 2) kohta: "vamman tai sairauden yhtäessä yhteiskunnassa esiintyvien esteiden kanssa estää osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa". Tämä olisi tärkeä lisä ja vastaa vammaisuuden sosiaalisen mallin mukaista ajattelua, jossa diagnoosit eivät ole keskiössä, vaan tarpeet.

Lisäksi uuden vammaispalvelulain tavoitteena oli saada yhdenvertaisesti vammaispalveluiden piiriin henkilöitä, jotka ovat jääneet nykytilanteessa väliinputoajiksi, koska heidän ei ole katsottu täyttäneen voimassa olevan lain soveltamisalan määritelmää. Esitysluonnos ei tule helpottamaan em. väliinputoajien tilannetta.

### 3. Päästäänkö esitetyillä muutosehdotuksilla esityksen tavoitteisiin?

ei

#### **Voit halutessasi esittää huomioita:**

Esitys ei turvaa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista ja heidän tarvitsemiensa palveluiden saatavuutta. Rajanveto SHL:n ja VPL:n välillä on edelleen epäselvä ja epätarkoituksenmukainen. Vammaisten henkilöiden näkökulmasta VPL:n palveluiden saamisen rajaa on siirretty esityksellä tiukempaan suuntaan, mutta se on edelleen epäselvä sen suhteen ketkä kuuluvat erityislain piiriin. Alunperin oli tarkoitus tarkentaa ”ikäntymisrajausta”, mutta lopputuloksena rajaus tiukentuu kaikkien asiakasryhmien osalta. Vammaispalvelulain tarkoituksena (1 §) on varmistaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuus, osallisuus ja osallistuminen yhteiskunnassa, niiden toteutumisen esteiden ehkäisy ja poistaminen, vammaisen henkilön itsenäisen elämän ja itsemääräämisoikeuden toteutuminen sekä vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen ja edun mukaiset, riittävät ja laadultaan hyvät palvelut. Nyt esitetty soveltamisalan tarkentaminen vaarantaa näiden toteutumisen. Ehdotettu soveltamisala (2 §) on siten ristiriidassa lain tarkoituksen (1 §) kanssa.

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

ei

#### **Voit halutessasi esittää huomioita tai lisätä muutosehdotuksen:**

Esitysluonnoksen perusteluissa tuodaan muutamassa kohdassa sosiaalihuoltolain 2 §:n mukainen asiakkaan etua parhaiten toteuttavan säännöksen soveltamista koskeva vaatimus. Soveltamisalapykälässä viitataan kuitenkin vain 4 ja 5 §:iin. Ehdotettuun 1 momentin kohtaan ”Asiakkaan edusta säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 4 ja 5 §:ssä” on lisättävä viittaus myös sosiaalihuoltolain 2 §:ään.

Sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut ovat määrärahasidonnaisia. Asiakkaan palvelutarpeesta huolimatta palvelu voidaan lopettaa tai sitä voidaan vähentää/heikentää määrärahaan liittyvillä perusteilla. Kuitenkin vammaisten henkilöiden vammaisuudesta johtuva palveluiden tarve on pitkäkestoinen, jopa elämänmittainen. Silloin, kun vammaisen henkilö täyttää VPL:n subjektiivisen oikeuden kriteerit ja hänen palvelutarpeensa on selvästi hyvin pitkäkestoinen, tulisi ensisijaisen lainsäädännön mukaisen palvelun jatkuvuuden epävarmuus katsoa asiakkaan etua vastaan puhuvaksi seikaksi.

Lakiesitys johtaa kuitenkin tilanteeseen, jossa hyvinvointialueen puutteelliset resurssit johtavat siihen, että vammaisille henkilöille tullaan tarjoamaan riittämättömiä sosiaalihuoltolain mukaisia palveluita, vaikka tosiasiallisesti henkilö tarvitsisi vammaispalvelulain mukaisia palveluita. Erityinen riski tämä on siksi, että esityksessä korostetaan hyvinvointialueen oikeutta päättää palveluista ja vammaisen henkilön mielipide ja osallisuus palveluprosessissa jää vaille riittävää huomiota.

Ehdotuksen 2 § sisältää kaksi päällekkäistä kriteeriä lain valinnalle (1 mom ja 3 mom). Lisäksi 2 § 3 momentin kohta "...jos hänelle ei ole järjestettävissä palveluita ensisijaisen lainsäädännön mukaan" on ongelmallinen. Selvästi parempi on nykyisen hyväksytyin lain 2 § 2 momentin muotoilu: "...jos hän ei saa yksilöllisen tarpeensa mukaisia ja sopivia palveluita...[ensisijaisen lainsäädännön perusteella]". Ehdotuksen perusteluissa kuvataan myös, että sosiaalihuoltolain mukainen palvelu tulee järjestää, jos se on mahdollista. Esityksen pohjalta jää epäselväksi, mitä tällä tarkoitetaan.

Lainvalinta tulisi tehdä sen mukaan, miten lainmukainen palvelu vastaa tosiasialliseen palvelutarpeeseen. On kummallinen tilanne, jos asiakas täyttää subjektiivisen oikeuden kriteerit, mutta ei saa mitään palvelua, jos yleislain mukainen palvelu ei ole saatavilla. Toisin sanoen sanan "järjestettävissä" tulkinta saattaa johtaa siihen, että SHLn mukaan olisi myönnettävä/myönnetään palvelu, mutta palvelu ei järjesty syystä tai toisesta (esimerkiksi tarjonnan ongelmien tai hyvinvointialueen alibudjetoinnin vuoksi) ja henkilö jää ilman palveluita. Tämä olisi jopa vastoin perustuslakia, erityisesti perustuslain 19 §:ää.

HE-luonnoksen mukaan sosiaalihuoltolain säännöksiä on kehitetty liittyen mm. osallisuuden tarpeisiin. Kuitenkin SHL:n palveluissa osallisuuden edistäminen liittyy lähinnä asumiseen ja iäkkäiden tarpeisiin, ja osallisuutta ei tosiasiasa käsitetä yhtä kokonaisvaltaisena kuin vammaispalvelulaisissa tai YK:n vammaissopimuksessa. Asiakkaan edun arvioinnissa ja lainvalinnassa tulisikin olla ratkaisevaa myös se, mikä valittavissa olevista vaihtoehdoista toteuttaa asiakkaan osallisuutta parhaiten.

Esitysluonnoksen s. 66 todetaan, että lakiin tehtävien täsmennysten myötä on mahdollista, että pieni joukko nykyisen vammaispalvelulain mukaisten palvelujen piirissä olevia henkilöitä voisi jossain tapauksessa ohjautua ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen piiriin. Ehdotettujen lainkohtien ensisijaista lainsäädäntöä korostava muotoilu ja palvelujen sopivuuden, riittävyden ja edun määrittelyyn liittyvät kiristyksiset pykälä- ja perustelutasolla johtavat toisenlaiseen lopputulokseen. Sinällään on hyvä, että esityksessä tuodaan esiin hallintolain 6 §:n ilmentämä luottamuksensuojan periaate niiden vammaisten henkilöiden osalta, jotka ovat uuden lain voimaan tullessa olleet jo vammaispalveluiden piirissä. Esityksessä tulisi kuitenkin vahvemmin todeta, että mainittujen henkilöiden luottamusta tulisi suojata ja soveltaa luottamuksensuojaperiaatetta, vaikka kyse onkin lain muutoksesta, johon periaate ei lähtökohtaisesti sovellu.

Lain perusteluissa tulisi tuoda esille se, että lainvalinnassa ja päätöksenteossa on otettava huomioon yhdenvertaisuuden edistämiselvöllisyys, oikeus kohtuullisiin mukautuksiin ja mahdollisuus positiiviseen erityiskohteluun (Yhdenvertaisuuslaki 9 ja 15 §).

YK:n vammaissopimus määrittelee sitä, minkälaisia itsenäistä elämää ja osallisuutta turvaavien palveluiden tulee olla (Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentti nro. 5). Arvio YK:n vammaissopimuksen mukaisuudesta on liian pintapuolinen, eikä ole riittävästi pohdittu soveltamisalan muutoksen tosiasiallisia vaikutuksia. Itsenäisen elämän periaatetta ei käsitellä

ehdotuksessa lainkaan. Tämä on yllättävää, sillä YK:n vammaissopimuksen artikla 19 on keskeisimpiä oikeudellisia perusteita vammaisille tarjottaville palveluille.

Jos esitysluonnoksen tarkoituksena on vain vahvistaa jo olemassa olevaa oikeustilaa ja säilyttää ensisijaisen ja toissijaisen lainsäädännön suhde, niin luonnos on tältä osin epäonnistunut, koska sillä selvästi heikennetään vammaispalvelulain asemaa (ja vammaisten henkilöiden oikeuksia erityispalveluihin). Mikäli hallituksen esitys toteutuu luonnoksen mukaisena, VPL ei nimenomaan säily vammaisille tarkoitettuna erityislakina vaan muuttuu viimesijaiseksi ja poikkeuksellisesti sovellettavaksi "erityisen erityiseksi".

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

ei

### **Voit halutessasi esittää huomioita tai lisätä muutosehdotuksen:**

Sinällään huomion kiinnittäminen avun tarpeeseen toimintarajoitteen (ja käytännössä myös diagnoosin) sijasta on kannatettava ratkaisu. Laissa tulisi kuitenkin olla aikaisemman hyväksytyin lain soveltamisalan mukainen vammaisen henkilön määritelmä eli sitä ei tulisi poistaa, kuten nyt on tehty.

Erityisen ongelmallinen kohta on 2 § 3 mom, jossa henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve on jätetty nyt hyvin epämääräiseksi. Sanamuoto "elämänvaiheessa tavanomainen tarve" voi ohjata lainsoveltajaa arvioimaan enemmän sitä, mitä pidetään tavanomaisena (toimintana) jossakin elämänvaiheessa kuin sitä, millainen avuntarve ihmisillä on tavanomaista tietystä elämänvaiheesta. Muotoilu synnyttää useita tulkinnanvaraisuuksia: mitä tarkoitetaan elämänvaiheella ja tavanomaisella? Tässä kaksi käsitettä alistetaan oikeuskäytännön kautta haettavaksi: eli mitä on tavanomainen tarve ja mikä on elämänvaihe tarkemmin suhteessa tavanomaiseen tarpeeseen. Tässä piilee myös yhdenvertaisuusongelmia, mutta toisaalta se sotii myös lain henkeä vastaan, jossa korostetaan yksilöllisiä tarpeita. Momentissa on jo sana "välttämätön", joka sekin aiheuttaa ristiriitoja sen suhteen "mikä on välttämätöntä". Pahimmillaan ehdotus mahdollistaisi mielivaltaiset ja syrjivät tulkinnat siitä, mitä mihinkin elämänvaiheeseen kuuluu tai ei kuulu. Taustalla on vahvasti elämänkaari-ajattelu, joka vastaa huonosti nykyaikaista ajatusta ihmisen yksilöllisestä elämäkulusta. Subjektiivisten oikeuksien kontekstissa tämä on erityisen ongelmallista. Vähintäänkin 2 § 3 mom kohta tulee muuttaa muotoon: "...avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, millainen avun ja tuen tarve on henkilön elämänvaiheessa tavanomaista", joka ohjaa tarkastelemaan avun ja tuen tarpeita eikä niinkään elämänvaihetta ja tavanomaisuutta.

Perustelut eivät ohjaa kaikilta osin riittävästi säännöksen soveltamista siten, että se perustuisi perus- ja ihmisoikeuspohjaiseen tulkintaan (yksilöllisyys, jokaisen oikeus elää oman näköistään elämää omiin valintoihin perustuen). Nyt perustelut voivat ohjata oikeuksia kaventamaan tulkintaan siitä, minkä katsotaan olevan missäkin tilanteessa tavanomaista. Palvelujen käyttökohteita ei tule rajata sen perusteella, mitä saatetaan olettaa kuuluvan tiettyyn elämänvaiheeseen tai tavanomaiseen

elämään. Käytännössä näiden sanamuotojen käyttö johtavat siihen, että käsitteiden määrittelyä joudutaan hakemaan oikeuskäytännön kautta.

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

ei

**Voit halutessasi esittää huomioita tai lisätä muutosehdotuksen:**

Kynnys ry vastustaa jyrkästi ehdotusta sosiaalihuoltolain 4 §:n lisäyksestä.

Luonnoksessa mainitaan, että hyväksytyn lain 2 §:n perusteluissa todetaan, että yksittäinen syy, kuten vammaispalveluiden maksuttomuus, ei vaikuttaisi ratkaisevasti muiden lakien mukaisten palveluiden sopivuuden arviointiin. Vaikka näin olisikin, tässä esitysluonnoksessa maksullisuus on lakitekstissä käännetty siten, että sillä ei ole mitään merkitystä asiakkaan edun arvioinnissa. Esitöissä jää epäselväksi mitä edun kannalta sopiva tarkoittaa.

Asiakkaan etua tulisi tulkita nimenomaan suhteessa palvelun maksuttomuuteen silloin, kun henkilö täyttää vammaispalvelulain kriteerit ja hänellä on palveluun subjektiivinen oikeus. Vammaiset henkilöt tarvitsevat palveluja usein koko elämänsä ajan ja palvelujen tarve on aina vähintään pitkäkestoinen. Palvelun maksuttomuudella toteutetaan tällöin yhdenvertaisuutta ja vammaispalvelulain tarkoitusta. Sosiaalihuoltolain mukaisia maksullisia palveluita järjestämällä henkilö voidaan usein käytännössä tuomita köyhyyteen ja palveluita ei ole tosiasiallisesti mahdollisuutta käyttää.

Esitysluonnoksessa mainitaan mm. "yleinen yhdenvertaisuusperiaate ja normaalisuusperiaate palveluita järjestettäessä edellyttää, että palvelun käyttäjä maksaa maksullisiksi säädetyistä palveluista niistä määrättäväksi tulevan asiakasmaksun" (s. 61). Esityksessä sivuutetaan se tosiasia, että vammaisuus on usein koko elämän mittainen ja palvelut mahdollistavat, että henkilö voi toimia yhteiskunnassa ja ilman niitä hän on eriarvoisessa asemassa. Yhdenvertaisuus- ja normaalisuusperiaate on ymmärretty väärin. Yhdenvertaisuus edellyttää joissakin tilanteissa positiivista erityiskohtelua.

**7. Onko asiakasmaksulain säännöksiä täydentävä niin sanottu suojasäännös mielestänne kannatettava? (Vammaispalvelulain 2 §:n 4 ja 5 momentti)**

kyllä osin

**Voit halutessasi esittää huomioita tai lisätä muutosehdotuksen:**

Säännös on kuvattu luonnoksessa "erityisenä suojasäännöksenä", joka on nimityksenä liioitteleva. Erityisesti on kritisoitava säännöksen sanamuotoa, joka on jonkin verran epäselvä/epälooginen.

Säännöksen perusteella ei voida määritellä niiden henkilöiden joukkoa, joille aiheutuu kohtuuton maksurasite. Perusteluissa sivuutetaan myös se, miten henkilö todistaa tai osoittaa, että maksut muodostuvat kohtuuttomiksi. Perusteluissa tuodaan esille myös progressiivisen maksuporrastuksen vaihtoehto: ”Molemmissa tilanteissa maksu voitaisiin sinänsä määrätä tulojen perusteella”. Esitys jättää epäselväksi sen, onko kyseessä yksi vaihtoehto hyvinvointialueille vai nimenomaan suositeltu toteuttamiskeino maksujen kohtuullisuuden arviointiin. Epäselväksi kuitenkin jää edelleen se, missä tilanteissa maksu jätetään kokonaan perimättä ja miten tuloporrastus tehtäisiin.

Miten asiakasmaksu estäisi tai vaikeuttaisi palvelun yksilöllisen toteuttamisen (jos edellytykset perimättä jättämiselle tai alentamiselle eivät muuten toteutuisi)? Säännös ei varmista asiakkaan edun toteutumista vaan pikemminkin ohjaa ensisijaisten palveluiden piiriin, joiden sopivuutta ja riittävyttä ei voida tämän lain perusteella arvioida. Toisaalta ns. suojasäännöksen sisältävä 5 momentti on lainsäädäntöteknisesti ongelmallinen, koska siinä säädetään toisen lain (asiakasmaksulain) alaan kuuluvasta asiasta. Sama ongelma koskee 4 momenttia. 4 momentti ei myöskään todellisuudessa sääntele itsessään mitään, ei varsinkaan vammaispalveluita koskien, vaan vain kuvaa asiakasmaksulain yleistä lähtökohtaa. Näin ollen 4 momentti on tarpeeton.

## **8. Voit halutessasi esittää muita huomioita esityksestä:**

2 §:ssä on tarpeetonta toistoa. Sekä 1 momentissa että 3 momentissa toistetaan ensisijaisen lainsäädännön etusijaa.

2 § 1 momentissa sanotaan. ”Asiakkaan edusta säädetään sosiaalihoitolain (1301/2014) 4 ja 5 §:ssä.” Asiakkaan edusta säädetään myös hyväksytyyn VPL:n 5 § 4 momentissa.

Laissa tai perusteluissa tulisi olla: ”Avun ja tuen tarve on välttämätön myös silloin, kun henkilö ei pysty vammaan vuoksi ilman kohtuutonta aikaa ja vaivaa suoriutumaan toimistaan.”

2 § 1 momentin perusteluissa s. 45 WHO:n ja ICF:n yhteydessä pitäisi nostaa vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentti 6:n kannanotto koskien sosiaalista vammaa (kohta 73 b). Komitean kannanotot ovat lain säätämistä ja soveltamista vahvasti ohjaavia, joten sen tulisi näkyä esityksessä.

2 § 2 momentin lakiluetteloon on tarpeettomasti lisätty vanhuspalvelulaki eli laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvueluista (980/2012). Lisäys on tarpeeton varsinkin siksi, että vanhuspalvelulaki sisältää lähinnä säännöksiä palveluprosessista. Toisaalta 2 § 2 momentin sanamuoto ”tai muun lain perusteella” kattaa myös vanhuspalvelulain.

Vammaispalvelulain vaikutusten arvioinneissa ei saa ylikorostua taloudellisten vaikutusten arviointi, kuten nyt on tehty.

Uuden vammaispalvelulain alkuperäinen tarkoitus on ollut implementoida YK:n vammaissopimus. Jokaista säädettävää lakia tulee tarkastella sen mukaan, täyttääkö uusi laki vammaissopimuksen kriteerit. Sopimusta ei esitysluonnoksessa tosiasiallisesti huomioida, vaan siihen viitataan lähinnä sopimuksen olemassaolon osalta sekä sen osalta, että vammaissopimukseen sisältyvien oikeuksien toteuttamisessa voidaan huomioida sopimusvaltion käytettävissä olevat voimavarat (s. 45): ”YK:n vammaissopimus ei määrittele, minkä kansallisen lain perusteella palveluita tulee myöntää sopimuksessa määritellyille vammaisille henkilöille. Siksi ehdotettuun soveltamisalasäännökseen sisältyvä vammaisen henkilön määritelmä ja lainvalintaa koskevat säännökset ovat sopusoinnussa YK:n vammaissopimuksen kanssa.” Useat kohdat hallituksen esityksessä johtavat siihen, että uutta lakia ollaan viemässä kauas YK:n vammaissopimuksesta.

Heini Annina  
Kynnys ry