

Asia: VN/24520/2023

Uuden vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentaminen

Lausunnonantajan lausunto

1. Lausunnonantajan organisaatio

Järjestö

2. Pidätkö hallituksen esitysluonnoksen 3 luvussa kerrottuja tavoitteita kannatettavina?

ei

Voit halutessasi esittää huomioita:

Perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden tulee olla lähtökohta ja perusta lainsäädännön tavoitteiden asettamiselle. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiskeinoihin kuuluu perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen. Vammaispalvelulaki on koko voimassaolonsa ajan ollut olennaiselta luonteeltaan erityislaki, joka asettaa palvelun järjestämisestä vastaavalle julkiselle vallalle erityisiä järjestämisvelvollisuuksia vammaisille henkilöille heidän vammastaan johtuvien välttämättömien palvelujen tosiasiallisen toteutumisen turvaamiseksi. Tähän liittyy myös ao. palvelujen maksuttomuus asiakkaalle sekä vahvistettu subjektiivinen oikeus palveluihin. Tämä on vakiintunut oikeuskäytäntö, jota eduskunta säätäessään uuden vammaislain edelleen pyrki vahvistamaan.

Kuten Kehitysvammaisten Tukiliitto lausunnossaan toteaa, valtion ja hyvinvointialueiden heikkoa taloustilannetta ei tule miltään osin paikata säästämällä vakiintuneesti subjektiivisina oikeuksina turvatuista vammaispalveluista. Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä on painotettu, että taloustilanteen näkökulmasta sinänsä hyväksyttävissäkin olevat heikennykset perusoikeuksiin tulee kohdistaa muihin kuin yhteiskunnan vähäosaisimpiin. Vammaispalveluista säästäminen kohdistuu monin tavoin suomalaisen yhteiskunnan vähäosaisimpiin ihmisiin. Vammaisilla henkilöillä on muita heikommat mahdollisuudet hankkia toimeentulonsa.

Jo hyväksytyssä uudessa vammaispalvelulaissa säädetään niin ikään subjektiivisina oikeuksina turvatuista, vamman vuoksi välttämättömistä palveluista. Soveltamisalasäännöksen muotoilulla tulee ensisijaisesti tavoitella näiden palveluiden turvaamista kaikille niitä tarvitseville eri tavoin vammaisille ihmisille sekä vammaisten ihmisten itsenäisen elämän, osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteuttamista Suomea sitovan YK:n vammaissopimuksen mukaisesti sen sijaan,

että korotetaan jo valmiiksi mm. laissa moneen kertaan toistettujen välttämättömyysedellytysten vuoksi melko korkeaa kynnystä päästä lain mukaisten palveluiden piiriin.

Hallituksen esitysluonnoksessa tavoitteena mainitut vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja palveluiden saatavuuden turvaaminen sekä yhdenvertaisuus ovat sinällään kannatettavia tavoitteita, mutta kuten MLL lausunnossaan toteaa, nyt ehdotettu sääntely perusteluineen uhkaa nimenomaan estää näihin tavoitteisiin pääsyn. Osa esitetyistä tavoitteista on johtanut siihen, että lakiesitys selkeästi on muotoiltu säästölaiksi vammaisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kustannuksella. Vaikka yksi sinänsä hyväksyttävistä tavoitteista on selkeyttää sosiaalihuollon yleislainsäädännön sekä vammaispalveluita koskevan erityislainsäädännön suhdetta, tähän tavoitteeseen ei päästä luonnoksessa ehdotetulla tavalla. MLL korostaa, että selkeyttäminen luonnoksessa ehdotetulla tavalla on tarpeetonta ja pelkästään vaikeuttaa vammaisten ihmisten pääsyä vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin. Uuden vammaispalvelulain (675/2023) sääntely on selkeyden osalta riittävää ja em. kannatettavat tavoitteet (vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja palveluiden saatavuuden turvaaminen sekä yhdenvertaisuus) toteutuvat paremmin, jos uutta vammaispalvelulakia sovelletaan sellaisenaan ilman nyt ehdotettuja muutoksia.

3. Päästäänkö esitetyillä muutosehdotuksilla esityksen tavoitteisiin?

ei

Voit halutessasi esittää huomioita:

Esitetyillä muutoksilla ei päästä lain säätämisen tavoitteena olleiden olennaisten tavoitteiden toteutumiseen. niissä ei riittävästi huomioida perustuslain 19 §1 edellyttämien oikeuksien välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä 19 § 3 mukaan jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut.

Esitykseen on sisällytetty useita sellaisia muutoksia, jotka selkeästi vaikuttavat heikentävästi vammaisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Hyvinvointialueiden rahoituksen alijäämät, sosiaaliturvaan jo tehdyt leikkaukset, joista etenkin kehysriihessä tehty ylimääräinen 100 miljoonan euron leikkaus sosiaalipalveluihin vertautuu tässä esitettyyn 60–70 miljoonan säästöihin. Siksi on todennäköistä, että esitetyt lakimuutokset yhdessä sotepalveluihin kohdistuneiden leikkauksien ja kasvavien säästövaatimusten kanssa, estävät vammaisten ihmisten, myös vammaisten lasten ja nuorten välttämättömiin palveluihin pääsyä, ja siten myös esityksen tavoitteiden toteutumista.

Haluamme edelleen korostaa, että vammaispalvelulain tarkoitus on koko voimassaolonsa ajan ollut olennaiselta luonteeltaan erityislaki, joka asettaa palvelun järjestämisestä vastaavalle julkiselle vallalle erityisiä järjestämisvelvollisuuksia vammaisille henkilöille heidän vammastaan johtuvien välttämättömien palvelujen tosiasiallisen toteutumisen turvaamiseksi. Tähän liittyy kiinteästi ao. palvelujen maksuttomuus asiakkaalle sekä vahvistettu subjektiivinen oikeus palveluihin. Tämä on vakiintunut oikeuskäytäntö, jota eduskunta säätäessään uuden vammaislain edelleen pyrki vahvistamaan.

Esitetyn kaltainen soveltamisalasäännös mahdollistaa esitysluonnoksessa nimenomaisesti todetuin tavoin jopa sen, että osa vammaispalveluita tällä hetkellä saavista henkilöistä ei jatkossa pääsisi vammaispalveluiden piiriin (s. 43-44), mikä on perusoikeuksien heikennyskielto ja perusteltujen

odotusten suoja huomioon ottaen erittäin ongelmallista. Esitysluonnoksen mukaisella sääntelyllä voidaan joutua takaisin tilanteeseen, jossa vammaisille henkilöille turvataan vain ns. eksistenssiminimin mukaisia palveluja.

Suomi on monissa yhteyksissä, kuten YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitealle antamassaan määräaikaisraportissa, korostanut, että uusi vammaispalvelulaki on keskeinen instrumentti YK:n vammaissopimuksen toimeenpanossa. Tästä huolimatta soveltamisalasäännöksestä on poistettu YK:n vammaissopimukseen pohjautuva vammaisen henkilön määritelmä, vammaisuuden sosiaalinen malli sekä viittaukset vammaissopimuksen keskeisiin periaatteisiin, kuten itsenäiseen elämään, osallisuuteen ja yhdenvertaisuuteen. Esitetty soveltamisalasäännös poikkeaa myös näiltä osin merkittävästi jo hyväksytyin uuden vammaispalvelulain soveltamisalasäännöksestä, eikä kyseistä muutosta ole lainkaan perusteltu esitysluonnoksessa. Jo perusoikeuksia turvaavan lain hyväksyminen ja vahvistaminen synnyttää valtiosääntöistä suojaa nauttavia, heikentämiskiellon piiriin kuuluvia tai ainakin niihin rinnastuvia perusteltuja odotuksia. Sikäli, kun jo hyväksytty soveltamisalasäännös turvaa vammaisten henkilöiden YK:n vammaissopimuksen mukaisten oikeuksien toteutumisen paremmin kuin esitysluonnoksen mukainen säännös, esitetty lakimuutos rikkoisi toteutuessaan heikentämiskieltoa ja perustuslain mukaista perusteltujen odotusten suoja.

Esitysluonnoksen mukaisen sääntelyn hyväksyminen aiheuttaisi lisäksi merkittävän sisäisen ristiriidan uuden vammaispalvelulainsäädännön ja sen esitöiden muodostamaan kokonaisuuteen, kun jo hyväksytyin uuden vammaispalvelulain esityöt sekä tulkintaa ohjaava tarkoituspäätös (1 §) nojautuvat vahvasti YK:n vammaissopimukseen, mikä on olennaisilta osiltaan tässä esitysluonnoksessa poistettu. Huomattavasti aiempaa tiukemman ja heikommin vammaissopimusta toteuttavan soveltamisalapäätöksen säätäminen lakiin hyvin todennäköisesti vaikuttaisi lain soveltamiseen laajemminkin muun muassa niin, että itsenäisen elämän, osallisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämiseen tähtäävien palveluiden sijaan tulkinnassa saa enemmän painoarvoa välttämättömiin perustarpeisiin vastaaminen. Tämä on selkeä muutos verraten vuonna 2008 hyväksytyyn vammaispalvelulain uudistukseen. Tuolloin mm. todettiin, että eksistenssiminimi ei riitä palvelujen tason kriteeriksi.

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

ei

Voit halutessasi esittää huomioita tai lisätä muutosehdotuksen:

Yleislainsäädännön ensisijaisuus korostuu esitysluonnoksen mukaisessa soveltamisalasäännöksessä tavalla, joka lakiin päätyessään vaarantaisi vammaisten ihmisten oikeuden välttämättömiin erityispalveluihin. Yleislainsäädännön ensisijaisuus on huomioitu riittävästi jo hyväksytyin uuden vammaispalvelulain soveltamisalasäännöksessä perusteluineen.

Yleislainsäädännön ensisijaisuuteen viitataan esitysluonnoksen mukaisissa vammaispalvelulain 2 §:n 1 ja 3 momenteissa. 1 momentin mukaan ensin arvioidaan, ovatko ensisijaisessa lainsäädännössä tarkoitettut palvelut henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä, ja mikäli ne ovat, 3 momentin mukaisesti on tarkasteltava, ovatko kyseiset palvelut järjestettävissä ensisijaisen lainsäädännön mukaan. Esitysluonnoksen mukaan kummankin yleislainsäädännön ensisijaisuuteen kytketyn kriteerin arvioinnissa tulee tarkastella sitä, miten ensisijaisen lainsäädännön mukainen palvelu pitää lain sanamuodon mukaan järjestää. Esitysluonnoksen

mukaan palveluiden tosiasiallinen saatavuus ei voi olla huomioon otettava tekijä arvioitaessa, minkä lain mukaan henkilölle myönnetään palvelua.

Tämä lähtökohta on erittäin ongelmallinen perustuslain 19 §:n, myös välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevan 19.1 §:n näkökulmasta. Mikäli ensisijaisen lainsäädännön mukaiset palvelut ovat asiakkaalle periaatteessa sopivia ja riittäviä, mutta eivät kuitenkaan käytännössä toteudu muun muassa sen takia, että yleislainsäädännön, kuten sosiaalihoitolain, mukaisia palveluita ei ole turvattu erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisina subjektiivisina oikeuksina vaan ne järjestetään niihin varattujen määrärahojen puitteissa, johtaisi tämä siihen, että vammainen henkilö voi jäädä ilman mitään palveluita, vaikka hän olisi vammaispalvelulain tarkoittama vammainen henkilö, joka täyttäisi palvelun myöntämiskriteerin. Tämä tarkoittaisi, ettei perustuslain 19.1 §:n turvaama oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon toteudu. Kuten Tukiliitto lausunnossaan katsoo, soveltamisalaa koskeva sääntely on muun muassa tästä syystä välttämätöntä saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, jos esitys vietäisiin tämän sisältöisenä eduskunnan käsiteltäväksi.

Sosiaalihoitolakia (1301/2014, SHL) on viime vuosina muutettu niin, että sen sisältämät palvelukuvaukset lähestyvät sanamuodoiltaan vammaispalvelulain ja myös jo hyväksytyyn uuden vammaispalvelulain mukaisia palveluita. On kuitenkin huomattava, ettei SHL:lla ole sen tarkoitussäännös (1 §) huomioon ottaen edes tarkoitus toteuttaa sellaisia vammaisten henkilöiden oikeuksia, joihin vammaispalvelulainsäädännöllä on YK:n vammaissopimuksen velvoitteet huomioon ottaen puolestaan tarkoitus pyrkiä. Lisäksi on laajasti tiedossa, etteivät sosiaalihoitolain mukaiset palvelut käytännössä koskaan toteudu sellaisina, että ne esimerkiksi toteuttaisivat asiakkaan osallisuutta tai muita YK:n vammaissopimuksessa turvattuja oikeuksia. Esitysluonnoksen 2 §:n 3 momentin mukaisen ”on järjestettävissä”-kriteerin säätäminen mahdollistaisi sen, että käytännössä hyvin suuri osa vammaisten henkilöiden vammansa vuoksi tarvitsemista palveluista voitaisiin jatkossa hivuttaa järjestettäväksi yleislainsäädännön nojalla. Esityksessä mainituin tavoin arvioitavaksi tulisi yksinomaan se, ovatko palvelut sellaisina kuin ne ovat lain kirjaimen tasolla riittävän kattavia, vaikka näiden palveluiden toteuttamiseen ei olisi käytännössä mahdollisuutta. Tällaisen lain säätäminen tarkoittaisi käytännössä subjektiivisten oikeuksien romuttamista suomalaisessa vammaisoikeudessa ja -palvelujärjestelmässä.

Esitysluonnoksen mukaan YK:n vammaissopimus ei määrittele, minkä lainsäädännön perusteella palvelut tulisi järjestää, ja tällä pyritään perustelemaan yleislainsäädännön ensisijaisuutta voimakkaasti korostavaa sääntelyratkaisua. Vammaissopimuksen 19 artiklaa (eläminen itsenäisesti ja osallisuus yhteisössä) koskevassa yleiskommentissa nro 5 kuitenkin todetaan, että osallisuus yhteisössä tarkoittaa myös sellaisten vammaisille henkilöille suunnattujen erityispalveluiden saatavuutta, jotka mahdollistavat heidän täysimääräisen osallisuutensa ja osallistumisensa kaikilla elämän osa-alueilla (CRPD/C/GC/5, kohta 16 b). Esitysluonnoksen kaltainen sääntely, joka rajaa merkittävästi laissa vammaisiksi henkilöiksi määriteltävien henkilöiden tosiasiallista pääsyä vammaisille henkilöille heidän vammansa vuoksi tarkoitettujen erityispalveluiden piiriin, on vastoin YK:n vammaissopimuksen yleisiä sekä erityisiä 19 artiklan asettamia velvoitteita.

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

ei

Voit halutessasi esittää huomioita tai lisätä muutosehdotuksen:

Yhdymme useiden lausunnonantajien lausunnoissaan esittämään kritiikkiin 2§ kokonaisuudessaan. MLL pitää kokonaisuudessaan ehdotettua 2 §:ää epäselvästi ja tulkinvaraisesti kirjoitettuna. Se tekee kyseisen säännöksen soveltamisesta erittäin vaikeaa ja voi johtaa epäyhtenäisiin käytäntöihin. MLL korostaa, että ei näe tarvetta ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen ensisijaisuutta korostavalle säännökselle. Se, miten asia on kirjattu uuteen vammaispalvelulakiin, on riittävää ja selkeää.

Kyseinen HE-luonnoksen kirjaustapa ohjaa liiaksi ensisijaisiin palveluihin, vaikka tosiasiallisesti ne eivät olisi henkilölle riittäviä ja sopivia. Tämä voisi johtaa siihen, että vammaisille henkilöille, ml. lapsille ja nuorille heidän perheillensä tarjottavia palveluita ei määrittäisikään yksilöllinen tarve vaan palvelut järjestettäisiin pääsääntöisesti yleislainsäädännön kautta ja tosiasiallinen pääsy erityispalveluihin estyisi, vaikka vammaisella henkilöllä olisi niihin selkeä tarve. Sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut eivät ainakaan käytännössä mitenkään vastaa eivätkä voi korvata vammaispalvelulain perusteella vammaisille henkilöille myönnettäviä palveluita (esim. kotipalvelu tai kotihoito eivät voi korvata esim. lyhytaikaista huolenpitoa, henkilökohtaista apua tai erityistä osallisuuden tukea, eivätkä sosiaalihuoltolain mukaiset asumisen palvelut vastaa uudessa vammaispalvelulaissa säädettyä asumisen tukea).

Tukiliitto yhtyy muun muassa Heta-liiton näkemykseen, jonka mukaan tavanomaisen elämän käsitettä ei pidä ainakaan käyttää niin, että sillä rajataan vammaispalveluiden käyttöä. Tukiliitto katsoo, että säännöksen perustelut eivät ohjaa kaikilta osin sellaiseen lainsoveltamiseen, joka perustuu perus- ja ihmisoikeuspohjaisiin tulkintoihin huomioiden asiakkaan yksilöllisen tilanteen sekä jokaisen oikeuden elää omannäköistä elämää ja tehdä omaa elämää koskevia valintoja siten kuin YK:n vammaisopimuksen 19 artikla sitä koskevan yleiskommentin nro 5 kanssa tulkittuna edellyttää.

Tukiliitto yhtyy seuraavaan Heta-liiton lausunnossa todettuun: ”Ehdotukseen sisältyy kaksi hieman samaa teemaa koskevaa rajausta. 2 § 1 mom. mukaan vammaispalveluja järjestetään niille vammaisille henkilöille, jotka tarvitsevat vamman tai sairauden aiheuttaman pitkäaikaisen toimintarajoitteen johdosta välttämättä apua tai tukea tavanomaisessa elämässä. Toisaalta vammaispalveluja kuuluisi järjestää vain, jos vammaisen henkilön välttämätön avun ja tuen tarve poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve. Nämä saattavat olla käytännön tilanteissa jännitteisessä suhteessa keskenään ja ratkaisu on vaikeaselkoinen.”

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

ei

Voit halutessasi esittää huomioita tai lisätä muutosehdotuksen:

Kuten MLL lausunnossaan toteaa, vammaisten henkilöiden palveluiden maksuttomuudelle on erityisiä perusteita. Nimenomaan normaalisuusperiaatteen mukaan vammasta johtuva apu ja tuki ei saa olla maksullista. Maksuttomien vammaispalvelujen tarkoituksena on saattaa vammaisen ihminen yhtenäiseen asemaan muiden kanssa yhteiskunnassa.

Jotta vammaiset henkilöt voisivat yhteiskunnassa saavuttaa tosiasiallisen yhtenäisyyden ja yhtenäiset mahdollisuudet, heidän vammansa tulee ottaa huomioon. On tärkeää huomata, että muodollisesti samanlainen kohtelu vammattomien henkilöiden kanssa saattaa lisätä vammaisten

ihmisten tosiasiallista epäyhdenvertaisuutta. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi yhteiskunnassa täytyy aktiivisesti tehdä mm. lainsäädännöllisiä toimia vammaisuuden aiheuttamien esteiden poistamiseksi.

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

ei

Voit halutessasi esittää huomioita tai lisätä muutosehdotuksen:

Säännös on riittämätön ja liian tulkinnanvarainen turvaamaan sitä, että vammaisen henkilön toimeentulo ja perus- ja ihmisoikeudet eivät vaarantuisi asiakasmaksujen vuoksi. Sote-palvelujen maksuhojennusten tiedetään toimivan puutteellisesti. Niistä ei välttämättä tiedoteta, eivätkä asiakkaat pääse niitä täysimääräisesti hyödyntämään. Käytännöt ovat usein epäoikeudenmukaisia sellaisille henkilöille, joilla on jonkin verran tuloja ja varoja siten, että he eivät aivan pääse maksuvapautusten piiriin. Säännöksen nimitys suojasäännöksenä ei anna oikeaa kuvaa sen luonteesta, sillä sen toteutuminen käytännössä on hyvin epävarmaa.

Hyvinvointialueiden säästöpainet vaikuttaisivat todennäköisesti niin, että maksuvapautuksia ei helposti myönnettäisi. On todennäköistä, että suojasäännöstä tultaisiin soveltamaan korkeintaan yksittäisissä ääritapauksissa, joissa asiakkaalla on esimerkiksi juristi vaatimassa asiaa.

8. Voit halutessasi esittää muita huomioita esityksestä:

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tason heikentyminen

Henkilökohtainen apu on turvattu subjektiivisena oikeutena. Ehdotuksen mukaan asiakkaalle ei synny subjektiivista oikeutta sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin tilanteessa, jossa ensisijaisessa lainsäädännössä tarkoitetut palvelut todetaan hänelle riittäviksi ja sopiviksi. Lopputulos on, että asiakas ei saa välttämättä hänen tarvitsemaansa palvelua tai mahdollisesti minkäänlaista palvelua. Tavoitteena korostuu kustannussäästöjen aikaansaaminen eikä vammaisten ihmisten oikeuksien toteutumisen edistäminen. MLL piti hyvin poikkeuksellisenä, että lain voimaantuloa haluttiin siirtää ja että myös lain sisältö halutaan avata ennen kuin lain toimeenpanosta on mitään kokemuksia.

HE-luonnoksessa todetaan, että ”perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan PeVL 12/2015 vp julkisen talouden säästötarvetta, yhdenvertaisuutta ja oikeutta riittäviin sosiaalipalveluihin, eikä löytänyt estettä subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajoittamiselle, kunhan päätöksenteossa huomioidaan lapsen etu.” Luonnoksessa ei tuoda esille sitä asiassa vaikuttavaa ratkaisevaa seikkaa, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea antoi ratkaisun Suomea koskevaan kanteluun (Central Union for Child Welfare (CUCW) v. Finland, Complaint No. 139/2016) ja totesi, että varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen oli uudistetun ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan vastainen kaikilta kantelussa esitettyjen artikloiden osalta. Varhaiskasvatuslakia on sittemmin muutettu ja varhaiskasvatusoikeuden rajaus poistettu. Tämä esimerkki ei tue esitettyä argumenttia.

Syrjämäki Matti

Wepas - Wetterin palveluasumisyhdistys ry. - Wepas - Wetterin palveluasumisyhdistys ry on tuottanut vuodesta 1998 lähtien jäsenilleen itsenäisen elämän mahdollistavaa palveluasumista.