

Asia: VN/12531/2021

LAUSUNTOPYYNTÖ VAMMAISPALVELULAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTUKSESTA

Lausunnonantajan tausta

1. Vastaaajan taustaorganisaatio

Joku muu [Yliopisto]

Yleistä hallituksen esitysluonnoksesta

2. Ovatko esitysluonnoksen pykälät selkeitä?

Eivät

Perustele tarvittaessa kantasi

Pykälien muotoilu ei vastaa sitä täsmällisyyden ja tarkkuuden tasoa, jota subjektiivisista oikeuksista säättävältä lainsäädännöltä edellytetään. Katsomme, että pykälien saaminen lakiteknisesti riittävälle tasolle edellyttää niiden kokonaisvaltaista uudelleen kirjoittamista.

Pykälien uudelleen kirjoittamisen yhteydessä olisi tärkeää kiinnittää huomio käytettyyn terminologiaan, tarpeeseen mahdollisesti laatia erillinen pykälä käsitteiden määrittelyä varten sekä rakentaa sellaisia lain sisäisiä ja lakien välisiä viittauksia, joiden avulla vammaispalvelulaissa käytetyt käsitteet ja määritelmät saavat huomattavasti nykyistä selkeämmän sisällön.

Pidämme ongelmallisena sitä, että monet pykälät on muotoiltu aivan erilaisella tavalla ja erilaisia oikeudellista tulkintaa ohjaavia käsitteitä käyttäen kuin voimassa olevan vammaispalvelulain vastaavat pykälät, mutta hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että pykälä on kuitenkin tarkoitus tulkita samoin.

Vammaispalvelulain kaltaisen säädöksen kohdalla pykälien selkeyttä ei pidä tarkastella vain valmisteilla olevan säädöksen sisäisestä näkökulmasta vaan huomioon on otettava säädöksen suhde toisiin säädöksiin sekä harkintavallan käyttöä yleisesti ohjaaviin teorioihin, käsitteisiin ja

periaatteisiin. Vammaispalvelulain mukaisten erityispalveluiden suhde esimerkiksi vanhuspalvelulain, varhaiskasvatustilain ja perusopetuslain mukaisiin palveluihin jää epäselväksi. Yhden esimerkin mainitaksemme, oikeuskäytännössä on vahvistettu lapsen olevan oikeutettu erityisessä tilanteessa esimerkiksi vammaispalvelulain mukaisiin avustajapalveluihin, vaikka ensisijaisesti avustajapalvelut koulussa järjestetäänkin perusopetuslain mukaisina palveluina. Tästä on seurannut voimassa olevassa lainsäädännössä epäselvyyksiä, joita ei ole edes korkeimman hallinto-oikeuden prejudikaattiratkaisuin kyetty selkeyttämään. Nyt esitetyt vammaispalvelulain pykälät eivät myöskään selkeytä tällaisia tilanteita vaan pikemminkin vain epäselvien pykälämuotoilujensa takia lisäävät oikeustilan epäselvyyttä.

Ks. myös vastaus kysymykseen 34.

3. Tukevatko pykälien perustelut hyvin lain soveltajaa?

Eivät

Perustele tarvittaessa kantasi

Pykäläperustelut irtaantuvat säädöstekstistä tavalla, joka johtaa perusteluilla säätämiseen. Tämä ei ole asianmukaista, kun huomioidaan vammaispalvelulain luonne perusoikeusherkkien subjektiivisten oikeuksien luojana.

Perustuslain 80 § ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset edellyttävät, että yksilöiden oikeudet ja niihin tehdyt rajoitukset käyvät yksiselitteisesti ilmi säädöstekstistä. Nyt tästä lähtökohdasta on irtaannuttu monien säännösten kohdalla tavalla, joka ei ole perustuslakivaliokunnan subjektiivisia oikeuksia säätäviä lakeja koskevan lausuntokäytännön valossa hyväksyttävää. Säännöstekstin ja perustelujen suhteeseen on kiinnitettävä lainvalmistelussa tarkempaa huomiota, jotta asian korjaaminen ei siirtyisi perustuslakivaliokuntakäsittelyyn.

Kiinnitämme samalla huomion siihen, että esityksen säätämisyjärjestystä ja suhdetta perustuslakiin koskeva jakso on keskeneräinen eikä se tue esityksen perustuslakivaliokuntakäsittelyä. Nykyinen vammaispalvelulaki edustaa 1990-luvun perusoikeusuudistusta, vuoden 2000 perustuslakia ja YK:n vammaissopimusta edeltävää sääntelyä. Näin uutta vammaispalvelulakia säädettäessä käsiteltäväksi nousee lukuisia vammaisoikeuden kannalta keskeisiä valtiosääntökysymyksiä. Näiden tunnistaminen on jäänyt lainvalmistelussa vielä kesken johtuen todennäköisesti siitä, ettei lainvalmistelun yhteydessä ole laadittu arviomuistioita tai muita selvityksiä vammaispalveluihin liittyvistä perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä tai muista valtiosääntökysymyksistä. On kuvaavaa, että perus- ja ihmisoikeusulottuvuudesta sekä sääntelyyn liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä ei ole tässä lausuntolomakkeessa edes omaa kohtaansa, jonka takia esitämme kantamme säätämisyjärjestysperusteluista tässä pykäläperusteluja koskevan kysymyksen yhteydessä.

Ks. myös vastaus kysymykseen 34.

4. Vahvistaako esitys vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta?

Ei pääosin

Perustele tarvittaessa kantasi

Ei pääosin

Vammaispalvelulain vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta vahvistavaa luonnetta voi tarkastella sekä vammaisten henkilöiden keskinäisen yhdenvertaisuuden vahvistumisen että vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden suhteessa ei-vammaisiin henkilöihin näkökulmasta.

Vaikka esityksellä on tarkoitus vahvistaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta kummastakin näkökulmasta, on valittu sääntelytekniikka ja siihen liittyen sääntelyn soveltajien niskaan kaatuvat ongelmat sääntelyn soveltamisessa omiaan tuottamaan epäyhdenvertaisuutta kummastakin näkökulmasta tarkasteltuna. Sääntelyssä on lisäksi omaksuttu runsaasti epäyhdenvertaisuutta ylläpitäviä ratkaisuja, joiden johdosta esitys irtaantuu monissa kohdissa varsinaisesta tavoitteestaan. Liikkumisen tuen työssäkäyntialuerajaus ja lain soveltamisalaan liittyvä ikääntymisrajaus ovat esimerkkejä sääntelyratkaisuista, joita on vaikea käsittää muuksi kuin perustuslain 6.2 §:ssä tarkoitetuksi kielletyksi syrjinnäksi. On yllättävää ja huolestuttavaa, että esityksen perusteluosassa tällaisia selvästi syrjinnäksi käsitettäviä kysymyksiä ei lähestytä syrjintäkysymyksinä (tällöin huomio kiinnittyisi siihen, onko eri asemaan asettamiselle esitettävissä perustuslain 6.2 §:ssä tarkoitettu perusoikeusjärjestelmän sallima "hyväksyttävä syy") vaan sen sijaan ne hahmotetaan sellaisina luonnollisina erotteluina, joita ei edes mielletä perustuslain 6.2 §:n syrjintäkieltojen kanssa jännitteisiksi. Tämä kuvastaa sitä, että lainvalmistelu ei ole rakentunut sellaiselle perus- ja ihmisoikeusperustalle, jolle vammaispalvelulain kaltaisen säädöksen lainvalmistelun tulisi rakentua.

Vaikka esitykseen sisältyykin pistemäisesti eräiden vammaisryhmien yhdenvertaisuutta suhteessa toisiin vammaisryhmiin parantavia uudistuksia, kokonaisuutena ajatellen esitettyä lakia on vaikea kuvata vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta parantavaksi. Sellainen esitys, joka aidosti vahvistaisi vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta rakentuisi aivan toisenlaisille lähtökohdille kuin nyt käsillä oleva esitys.

Ks. myös vastaus kysymykseen 34.

5. Lisääkö esitys vammaisten henkilöiden osallisuutta yhteiskunnassa?

Ei

Perustele tarvittaessa kantasi

Esitys ei lisää vammaisten henkilöiden osallisuutta yhteiskunnassa, koska se muun muassa lisää eri ikäisten vammaisryhmien eriarvoisuutta palvelujen saatavuuteen. Mikäli vammaispalvelulaki säädetään nyt esitetyssä muodossa, suuri osa vammaisista jätetään ilman palveluja, jotka tukisivat heidän osallisuuttaan yhteiskunnassa. Esityksen perusteluosassa tämä asia suorastaan tunnustetaan

väittämällä, etteivät ikääntyneet tarvitse samaan tapaan osallisuutta yhteiskunnassa kuin lapset, nuoret ja työikäiset. Pidämme ajattelutapaa ihmisoikeusnäkökulmasta syvästi ongelmallisena.

Ks. myös vastaus kysymykseen 34.

6. Parantaako esitys vammaisen henkilön mahdollisuuksia saada yksilöllisen tarpeensa mukaisia palveluita vamman tai sairauden laadusta riippumatta?

Ei pääosin

Perustele tarvittaessa kantasi

Esitys jättää sangen paljon ammattihenkilön (erityisesti sosiaalityöntekijän) harkinnan varaan, mikä on ongelmallista ottaen huomioon säännösten liian tulkinnanvarainen kirjoitusasu yhdistettynä siihen, että laissa säädetään subjektiivisista oikeuksista.

On sinällään hyvä asia, että palveluiden saamisedellytykset on kirjoitettu joustaviksi, mutta valittu sääntelytekniikka on palveluihin pääsyn turvaamisen näkökulmasta ongelmallinen. Säännöksistä puuttuu pääsääntöisesti kuvaus siitä, milloin henkilöllä on ehdoton oikeus johonkin palveluun, sillä ne on kirjoitettu hyödyntäen palveluun pääsyn rajoja koskevaa harkintaa ohjaavia ilmauksia (välttämättömyys, kohtuullisuus). Näin sen jälkeen, kun erilaiset yhtenäistämisen- ja soveltamisohjeet on laadittu, päätösharkintaa tekevällä ammattihenkilöllä on käsissään lähinnä sellaisia työkaluja, joilla hän voi rajata palveluihin pääsyä, muttei työkaluja, joilla hän voi laajentaa sitä. Valittu sääntelytekniikka johtaa siis siihen, ettei esitys paranna vammaisen henkilön mahdollisuuksia saada yksilöllisen tarpeensa mukaisia palveluja. Asian korjaaminen edellyttäisi lain kirjoittamista kauttaaltaan uudestaan toisenlaisella sääntelytekniikalla, ks. myös vastaus kysymykseen 34.

7. Mitä haluaisit ehdottomasti säilyttää esityksessä ja miksi (asiakokonaisuus, pykälä, kohta perusteluissa tms.)? Mainitse avovastauksessa (lyhyesti) enintään kolme asiaa.

-

1.

-

2.

-

3.

-

8. Mitä haluaisit ehdottomasti poistaa tai muuttaa esityksessä ja miksi (asiakokonaisuus, pykälä, kohta perusteluissa tms.)? Mainitse avovastauksessa (lyhyesti) enintään kolme asiaa.

-

1.

-

2.

-

3.

-

9. Ottaako esitys riittävästi huomioon vammaisten lasten tarpeet?

Kyllä pääosin

Perustele tarvittaessa kantasi

Pääosin kyllä, toisaalta lasten arki ja eri palveluiden moninaisuus lasten arjessa vaikuttaa jäävän vielä vähän huomiotta.

Esityksessä ei myöskään tunnisteta sitä, että vammaisia lapsia varten olisi kehitettävä heille erityisesti sopivia palveluita.

Pidämme muun muassa ongelmallisena järjestelyä, jossa huoltaja toimii henkilökohtaisen avustajan työnantajana. Tämä sopii erityisen huonosti itsenäistyneelle kotoa pois esimerkiksi toiselle paikkakunnalle opiskelemaan muuttaneelle peruskoulun päättäneelle nuorelle, joka lukiolain mukaisesti saa myös koulussa tarvitsemansa avustajapalvelut henkilökohtaisena apuna.

Pidämme myös ongelmallisena sitä, että vammaisten lasten tarpeet kiinnitetään perheeseen eikä lasta lähestytä riittävästi yksilönä, jonka tarpeet ja näkemykset voivat olla vastakkaisia vanhempien / huoltajien näkemyksille. Ongelmaa korostaa se, ettei esityksessä tunnisteta riittävästi perheiden monimuotoisuutta ja siihen liittyviä jännitteitä.

Ks. myös vastaus kysymykseen 34.

Ks. vastaus kysymykseen 34

10. Voidaanko esityksen mukaisilla palveluilla vastata kattavasti hengityshalvauspotilaiden palvelutarpeisiin?

Kyllä pääosin

Perustele tarvittaessa kantasi

Hengityshalvauspotilaiden siirtäminen vammaispalveluiden piiriin on sinällään hyvä ja ryhmän itsemääräämisoikeutta vahvistava tavoite, jota lähtökohtaisesti kannatamme.

On kuitenkin huomattava, että vammaissosiaalityössä ei ole tällä hetkellä osaamista eikä monin paikoin kykyä huolehtia vitalitoimintojen katkeamattoman palveluketjun järjestämisestä. Hengityshalvauspotilaiden kohdalla palveluketjun toimivuudessa on käytännössä kysymys oikeuden elämään turvaamisesta ja mielestämme tästä nousisi tarve sisällyttää vammaispalvelulakiin erityisiä hengityshalvauspotilaiden oikeuksia vahvistavia säännöksiä kuten oikeus saada välittömästi ja katkeamatta tarvitsemiaan elämää ylläpitäviä palveluja. Tähän liittyen katsomme, että sääntelyä on tarkennettava ottamalla vammaispalvelulakiin sosiaali- ja terveydenhuollon vastuita täsmentävät säännökset.

Katsomme, että ilman sääntelyn täsmentymistä hengityshalvauspotilaiden siirtäminen vammaispalveluiden piiriin sisältää sellaisen riskin ainakin osan hengityshalvauspotilaista perustavien perusoikeuksien heikentymiseen, ettei esitystä voida käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Sipilän hallituksen kaatuneen asiakasmaksulakiesityksen yhteydessä käsiteltiin hengityshalvauspotilaiden asemaa. Vaikka perustuslakivaliokunta ei antanut ns. maku I- ja maku II-pakettien kaatumisen johdosta asiasta lausuntoa, perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa katsottiin, ettei hengityshalvauspotilaiden asemaan voida tehdä perusoikeuksien heikennyskiellon vastaisia muutoksia (mm. ylläpitokorvauksesta luopuminen ilman sen kompensointia). Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä ei ole otettu asianmukaisesti ja riittävästi huomioon perustuslakivaliokuntakäsittelyn yhteydessä tuolloin todettua. Katsomme, että ylläpitokorvauksen osalta esitystä ei voida käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, kun asiaa tarkastellaan perusoikeuksien heikennyskiellon pohjalta. Asiaa koskevat säätämisyjärjestysperustelut ovat keskeneräiset ja koko kysymys on tunnistettu huonosti, mikä on yllättävää, kun huomioidaan STM:ssä Sipilän hallituksen aikana aiheesta tehty selvitystyö.

Ks. Lisäksi vastaus kysymykseen 34

Soveltamisala

11. Onko lain soveltamisala tarkoituksenmukainen?

Ei

Perustele tarvittaessa kantasi

Vammaispalvelulain vammaisen henkilön määritelmän tulisi rakentua vammaissopimuksen mukaiselle vammaisuuden määritelmälle siten, että 2 §:n 2 momentin 1 kohdan ilmaus ”pitkäaikaisesti heikentynyt toimintakyky” muutettaisiin ilmaukseksi ”pysyvästi heikentynyt toimintakyky”.

Katsomme, että säännösten olisi todettava, kuinka toimintakyvyn heikentymisen arvioinnissa tulisi huomioida sosiaalinen toimintakyky osana toimintakyvyn kokonaisarviota. Kohdassa 3 vaatimus toimintakyvyn olennaisesta heikentymisestä voi rajata vammaisia henkilöitä palvelujen ulkopuolelle, vaikka kyseessä olisi vammasta tai sairaudesta johtuva välttämätön avun ja tuen tarve. Katsommekin, että 2 §:n 2 momentin kohdasta 3 tulisi poistaa sana "olennainen", jolloin lain soveltamisalan piiriin kuulumisen edellyttäisi vain toimintakyvyn heikentymistä, mutta tuon heikentymisen ei tarvitsisi olla olennainen. Tältä osin pykäläperusteluissa tulisi myös tuoda monipuolisemmin esiin erilaisia toimintakyvyn heikentymisestä aiheutuvia tavanomaisen elämän tilanteita, joiden takia vammaisen henkilö välttämättä tarvitsee apua ja tukea.

Pidämme lain 2 §:n 2 momentin 4 ja 5 kohdan mukaisia ikärajoja sillä tavoin muotoiltuina, että ne johtavat perustuslain kieltämään ikä syrjintään. Sääntelyä pitäisi selkeyttää siten, että tilanteessa, jossa vanhuspalvelulain mukaiset palvelut eivät riitä vammaisuudesta aiheutuvaan palvelutarpeeseen, henkilöllä olisi aina oikeus hänelle vammaisena henkilönä kuuluviin vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin. Näkemyksemme mukaan vanhuspalvelulain ja vammaispalvelulain välinen suhde voitaisiin selkiyttää muuttamalla 2 §:n 2 momentin 4 kohta seuraavaksi: "toimintakyvyn heikentymiseen ei voida vastata lailla ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalouksista (980/2012) mukaisilla palveluilla". Vaihtoehtoisesti 4 kohta voitaisiin poistaa kokonaan, jotta siinä nyt oleva perustuslain 6.2 §:n vastainen ikä syrjintä poistuisi, mutta tällöinkin vammaispalvelulain ja vanhuspalvelulain välinen suhde olisi selkeytettävä vammaispalvelulakiin kirjattavalla lainvalintasäännöksellä, joka ei saa olla ikä syrjivä.

Toisaalta huomautamme, että muistisairaana tai muun ikääntyvänä vammautuneen ihmisen jättämistä vammaispalvelujen ulkopuolelle perustellaan usein harhaanjohtavalla väitteellä, jonka mukaan heidän oikeuksistaan säädetään vanhuspalvelulaissa. Valitettavasti vanhuspalvelulaissa ei kuitenkaan ole säännöksiä materiaalisista vanhuspalveluista, vaan kysymyksessä on menettely- ja laadunvarmistuslaki, jonka kaltaista kuvausta on myös useissa kansainvälisissä soft law -tason asiakirjoissa. Myös nyt käsillä olevassa hallituksen esitysluonnoksessa esitellään, kuinka vanhuspalvelulakia on uudistettu ja kerrotaan lakiin otetusta henkilöstömitoituksesta ja RAI-mittarista. Kysymys ei kuitenkaan ole minkään palvelun säätämisestä sinänsä vaan toimenpiteistä, joilla on pyritty vaikuttamaan ikääntyvän ihmisen saaman ympärivuorokautisen hoivan laatuun. Kysymys siten EI OLE vastaavista subjektiivisista oikeuksista kuin mistä vammaispalvelulaissa säädetään. Ei voi välttyä ajattelemasta, että lain säätäjä pyrkii tämän kaltaisella retoriikalla saamaan lukijan vakuuttumaan, että ikääntyvien ja muistisairaiden ihmisten asiat hoituvat vanhuspalvelulain nojalla. Tällaisella retoriikalla maalataan myös vinoutunutta kuvaa siitä, että ikääntyneen vammaisen tarpeet liittyvät ainoastaan hoitoon ja hoivaan. Myös ikääntyneillä vammaisilla on kuitenkin samanlaisia palveluntarpeita kuin nuoremmilla, kuten tarvetta liikkumisen tukeen tai henkilökohtaiseen apuun. Huomautamme myös, että ikääntymisrajaus rajaisi jatkossa ikääntyneet myös tuetun päätöksenteon ulkopuolelle, vaikka tuettu päätöksenteko voi heitä selkeästi myös hyödyttää tukien ikääntyvien ja muistisairaiden ihmisten osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta.

Ikääntymisrajoituksen pykäläperusteluissa ei lainkaan määritellä korkeaa ikää. Korkean iän mainitsemisen jälkeen seuraavassa kappaleessa puhutaan 65-vuotiaista, jolloin lukijalle muodostuu

käsitys, jonka mukaan luonnos linjaa yli 65-vuotiaan ”korkean iän” henkilöiksi. Nykykäsityksen mukaan he kuitenkin ovat myöhäisessä keski-ikässä ja vanhuus alkaa hyvin paljon myöhemmin.

Perusteluissa ei myöskään avata, mitä korkeaan ikään liittyvät sairaudet tai vammat ovat. Muistisairauksia ne eivät voi olla, sillä muistisairaudet ovat eteneviä neurologisia sairauksia eivätkä ne kuulu normaaliin ikääntymiseen. Vaikka valtaosa muistisairaista on ikääntyneitä, sairauksia esiintyy myös nuorissa ikäluokissa. Esityksessä muistisairaudet on kuitenkin mainittu sairausryhmänä, joka on korkealla iällä huomattavan yleinen. Tämä viittaisi siihen, että lain soveltajaa ohjataan jättämään muistisairaajat ihmiset vammaispalvelujen ulkopuolelle. Tätä voidaan pitää räikeästi paitsi perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen myös YK:n vammaissopimuksen vastaisena. YK:n vammaissopimuksen mukaan vammaisuus voi johtua niin ruumiillisesta, henkisestä, älyllisestä kuin myös aisteihin liittyvästä vammasta. Muistisairaudet aiheuttavat edetessään kognitiivisen vamman. Sopimus kattaa siten myös etenevää muistisairautta sairastavat ihmiset ja esimerkiksi kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa tämä on itsestäänselvyys. Miten voidaan jättää suomalaisen vammaislainsäädännön ulkopuolelle vammaryhmä, joka yksiselitteisesti kuuluu YK:n vammaissopimuksen soveltamisalaan?

Edelleen ikääntymisrajoituksen pykäläperusteluissa todetaan muistisairaiden ihmisten kasvavan määrän luoneen painetta vammaispalveluihin. Tämän jälkeen seuraavassa lauseessa todetaan, että on välttämätöntä rajata vammaisen henkilön määritelmää, koska laki on tarkoitettu vain suppealle piirille. Tätä perustellaan esittelemällä KHO 2016:28 ratkaisu, joka koski palveluasumista. Palveluasuminen tai sen saatavuus ei kuitenkaan ole muistisairaiden ihmisten yhdenvertaisuutta loukkaava vammaispalvelun muoto – ongelmat liittyvät pääosin kuljetuspalvelujen ja henkilökohtaisen avun saamiseen. Harmillisesti näihin liittyviä oikeustapauksia ei kuitenkaan esitellä.

Edelleen, jos muistisairaajat ihmiset rajataan lain soveltamisalan ulkopuolelle sen vuoksi, että heitä on niin paljon, niin tarkoittaako tämä, että muutkin sellaiset vammautuneet, joita on yli tietyn lukumäärän, jätetään lain ulkopuolelle? Mikä tämä lukumäärä on? Kuinka harvinainen tulee vamman olla, jotta soveltuu lain piiriin? Entä koskeeko tulkintaohje kaikkia muistisairauksia vai vaan yleisimpiä? Muistisairauksia on hyvin erilaisia. Esimerkiksi Alzheimerin tautia sairastaa noin 70 % muistisairaista, Lewyn kappaletautia puolestaan noin 10-15 %. Olisiko Lewyn kappale -tautia sairastavilla täten oikeus vammaispalveluihin?

Pykäläperustelut esittelevät myös tulkintaohjeen, jonka mukaan vammaispalveluja jatkossa saisivat kuitenkin sellaiset ikääntyneet, jotka ovat vammautuneet ennen ikääntymistään. Tämä asettaa eri ikäiset vammaiset keskenään eriarvoiseen asemaan ja ohjeistaa syrjimään ikääntyneenä vammaisia. Herää myös käytännön kysymys siitä, missä iässä diagnoosi, vamma tai toimintakyvyn heikentyminen tulisi olla kirjattuna, jotta oikeus vammaispalveluihin olisi myös ikääntyessä? Tilanne asettaa myös saman vammaryhmän sisällä henkilöt eriarvoiseen asemaan. Jos vammautuu ennen kuin täyttää 65-vuotta, saa tarvitsemiaan palveluja tulevatkin vuosikymmenet, mutta jos vammautuu samalla tavalla vasta esimerkiksi 70-vuotiaana, jää lain soveltamisalan ulkopuolelle?

Ikäsyryjintää voi syntyä myös vammaisten lasten osalta, jos vammasta johtuviin avun ja tuen tarpeisiin vastaaminen tulkitaan ikätasoiseksi vanhemmuuteen kuuluvaksi normaaliksi huolenpidoksi, eikä myönnetä lapsen tarpeisiin nähden sopivia vammaispalveluja. Katsomme siten, että 2 §:n 2 momentin 5 kohta olisi poistettava perustuslain 6.2 §:n syrjintäkiellon vastaisena.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään sallinut sosiaali- ja terveyspalveluiden ikäperusteisia rajauksia, mutta edellyttänyt, että niiden taustalle on esitettävissä perustuslain 6.2 §:ssä tarkoitettu hyväksyttävä syy. Tällä hetkellä hallituksen esitysluonnoksen säätämisympäristöperusteluissa ei tuoda esiin sellaisia hyväksyttäviä syitä, jotka mahdollistaisivat 2 §:n 2 momentin 4-5 kohtien säätämisen esitetyllä tavalla. Katsomme, että ilman kohtien poistamista tai hyväksyttävän syyn niille esittämistä, esitystä ei voida käsitellä tavallisessa lainsäätämisympäristössä.

YK:n vammaissopimuksessa vammaisen henkilön oikeutena turvattu vammaispalveluja järjestetään myös muiden lakien kuin vammaispalvelulain nojalla. Tällöin saattaa syntyä tilanteita, joissa vammaisen henkilön palvelut järjestetään jonkin toisen lain nojalla tasoltaan heikompina tai laajuudeltaan suppeampina kuin mihin henkilöllä olisi vammaispalvelulain nojalla oikeus. Esimerkiksi perusopetuslain 32 §:n perusteella voidaan oikeus koulukuljetukseen jättää järjestämättä sellaiselle muualla kuin lähikoulussaan opiskelevalla lapsella, jolla sinällään olisi oikeus koulukyytiin liikumisen palveluna vammaispalvelulain nojalla. Katsomme, että esimerkiksi tapauksen KHO 2020:60 mukaisten asetelmien, joita on tarvinnut jäsentää yhdenvertaisuuslaissa olevan kohtuullisen mukauttamisen velvoitteen avulla, torjumiseksi vammaispalvelulaissa tulisi säätää siitä, että tilanteissa, jossa muun lainsäädännön soveltaminen johtaa tilanteeseen, jossa vammaisen henkilön palveluja ei järjestetä siinä laajuudessa, jolla henkilöllä olisi niihin oikeus vammaispalvelulain nojalla järjestettynä, hänen palveluidensa järjestämiseen sovelletaan vammaispalvelulakia. Aivan erityisesti tässä suhteessa esiin nousee tarve varmistua siitä, ettei vammaisen lapsen palveluiden (kuljetus, avustajat ym.) järjestäminen koulutusoikeudellisen lainsäädännön nojalla johda siihen, että palvelut järjestetään heikompi- tai suppeampana kuin miten ne olisi vammaispalvelulain nojalla järjestettävä.

Katsomme, että tämä voitaisiin toteuttaa lisäämällä 2 §:ään uusi momentti, jossa säädettäisiin: "Mikäli muun lainsäädännön soveltaminen johtaa siihen, ettei henkilöllä ole oikeutta johonkin tämän lain 2 luvussa tarkoitettuun erityispalveluun siinä laajuudessa, johon hänellä olisi tämän lain nojalla oikeus, sovelletaan muun lainsäädännön lisäksi tätä lakia siten, että henkilö saa kaikissa tilanteissa tämän lain mukaiset erityispalvelut siinä laajuudessa, johon hänellä on tämän lain perusteella oikeus."

Ylipäänsä katsomme, että esitys on soveltamisalansa osalta niin pahasti keskeneräinen ja vakavia valtiosääntöongelmia sisältävä, ettei esitystä voida viedä eduskuntaan ilman sen perinpohjaista valmistelua uudelleen. Ks. myös vastaus kysymykseen 34.

Palvelut

12. Ottavatko valmennusta, henkilökohtaista apua ja erityistä tukea koskevat säännökset kokonaisuutena arvioiden riittävästi huomioon eri tavoin vammaisten henkilöiden tarpeet?

Ei

Perustele tarvittaessa kantasi

Ks. vastaus kysymykseen 34.

13. Onko valmennusta koskevien pykälien (7-8 §) sisältö tarkoituksenmukainen?

Ei kantaa

Perustele tarvittaessa kantasi

Ks. vastaus kysymykseen 34.

14. Esityksessä ns. kuntouttavan varhaiskasvatuksen järjestäminen vammaispalvelulain mukaisena valmennuksena edellyttää palvelun maksuttomuudesta säätämistä varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa ja kuntien menettämän asiakasmaksutulon korvaamista kunnille vuosittain osana tähän esitykseen käytettävissä olevaa valtionosuutta.

Onko varhaiskasvatuksen järjestäminen vammaispalveluna tarkoituksenmukaista?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

Vammaispalveluiden ja koulutuslainsäädännön kokonaisuutta olisi tarkasteltava uudelleen siten, että lapsi saa aina hänelle sosiaalisuudellisen lainsäädännön perusteella kuuluvat palvelut. Nyt koulutusoikeudellisessa lainsäädännössä viedään usein lapselta sellainen palvelu, johon hän olisi koulun ulkopuolella oikeutettu. Koulutusta koskevan lainsäädännön nojalla vammaiselle lapselle myönnettäviin palveluihin ei myöskään liity niitä sosiaalisuudellisesti tarkastellen asianmukaisia oikeussuojamekanismeja. On valitettavaa, että teemaan ei ole kiinnitetty riittävää huomiota. Ks. myös kommentti kohtaan 34.

15. Onko henkilökohtaista apua koskevien pykälien (9-11 §) sisältö tarkoituksenmukainen?

Ei

Perustele tarvittaessa kantasi

Ks. vastaus kysymykseen 34.

16. Onko erityistä tukea koskevien pykälien (12-13 §) sisältö tarkoituksenmukainen?

Ei

Perustele tarvittaessa kantasi

Ks. vastaus kysymykseen 34.

17. Onko erityisestä osallisuuden tuesta tarpeellista säätää palveluna (12 § 2 mom. 1 kohta)?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

Ks. vastaus kysymykseen 34.

18. Onko tuetusta päätöksenteosta tarpeellista säätää palveluna (12 § 2 mom. 2 kohta)?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

Ks. vastaus kysymykseen 34.

19. Onko vaativasta moniammatillisesta tuesta tarpeellista säätää palveluna (12 § 2 mom. 3 kohta)?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

Ks. vastaus kysymykseen 34.

20. Onko asumisen tuen pykäläkokonaisuus (14-17 §) tarpeenmukainen?

Ei kantaa

Perustele tarvittaessa kantasi

Ks. vastaus kysymykseen 34.

21. Onko säännös vammaisten lapsen asumisesta kodin ulkopuolella tarkoituksenmukainen?

Ei kantaa

Perustele tarvittaessa kantasi

Ks. vastaus kysymykseen 34.

22. Onko lyhytaikaista huolenpitoa koskeva pykälä (18 §) sisällöltään tarkoituksenmukainen?

-

Perustele tarvittaessa kantasi

Ks. vastaus kysymykseen 34.

23. Onko päivätoiminnasta (19 §) tarkoituksenmukaista säätää vammaispalvelulaissa?

Ei kantaa

Perustele tarvittaessa kantasi

Ks. vastaus kysymykseen 34.

24. Onko tarkoituksenmukaista, että työtoiminnasta ja työllistymistä tukevasta toiminnasta ei säädetä vammaispalveluissa, jos niistä säädetään sosiaalihuolto- tai muussa laissa?

Ei kantaa

Perustele tarvittaessa kantasi

Ks. vastaus kysymykseen 34.

25. Onko liikkumisen tuen toteuttamistapoja tarpeellista monipuolistaa 22 §:ssä ehdotetulla tavalla?

Kyllä

Perustele tarvittaessa kantasi

Ks. vastaus kysymykseen 34.

26. Mikä on näkemyksenne liikkumisen tuen määrää (23 §) ja laajuutta (24 §) koskevista säännöksistä?

Pidämme niitä monella tavalla ongelmallisena ja jopa sillä tavalla syrjivinä, että esitetyssä muodossa esitystä ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ks. vastaus kysymykseen 34.

27. Onko taloudellista tukea koskeva pykälä (25 §) tarkoituksenmukainen?

Ei kantaa

Perustele tarvittaessa kantasi

Ks. vastaus kysymykseen 34.

28. Vammaispalvelulaki käsitellään eduskunnassa syksyllä 2022. Tavoitteena on lain voimaantulo 1.1.2023. Siirtymäsäännöksillä on tarkoitus antaa hyvinvointialueille aikaa lain toimeenpanoon. Alkuvaiheessa päätösten muuttaminen uuden lain mukaisiksi vaatii paljon taloudellisia- ja henkilöstövoimavaroja. Tämän vuoksi uudet erityistä osallisuuden tukea ja tuettua päätöksentekoa koskevat säännökset tulevat voimaan vasta 1.1.2025.

Helpottavatko voimaantulo- ja siirtymäsäännökset (33 ja 34 §) lain toimeenpanoa?

Eivät riittävästi

Perustele tarvittaessa kantasi

Ks. vastaus kysymykseen 34. Huomatamme lisäksi, että käsityksemme mukaan esitys on teknisesti sekä perus- ja ihmisoikeusulottuvuudeltaan (mm. syrjinnän kiellot) niin keskeneräinen, että sitä ei ole mahdollista saada käsiteltäväksi eduskunnassa syksyllä 2022.

Kehitysvammalaki

29. Vastaavatko kehitysvammalain (muutettuna) voimaan jäävät itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja perusoikeuksien rajoittamista koskevat säännökset riittävästi väliaikaiseen sääntelyn tarpeeseen?

Kyllä pääosin

Perustele tarvittaessa kantasi

Sääntely vastaa väliaikaisen sääntelyn tarpeeseen. Pidämme kuitenkin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta valitettavana, että kehitysvammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta vahvistavaa sääntelyä ei ole kyetty alkuperäisen tavoitteen mukaisesti vahvistamaan käsillä olevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

Kiinnitämme myös huomion ratkaisuun KHO 2022:20, joka on mielestämme ongelmallinen. Katsomme – toisin kuin KHO – tahdonvastaisen erityishuollon olevan siinä määrin merkittävällä tavalla yksilön perustavimpiin oikeuksiin kajoava toimenpide, ettei sitä tulisi ottaa valituslupajärjestelmän piiriin.

Ks. myös vastaus kysymykseen 34

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista

30. Ovatko sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin ehdotetut muutokset tarkoituksenmukaisia?

Eivät pääosin

Perustele tarvittaessa kantasi

Asiakasmaksulainsäädäntö olisi kokonaisuudistettava.

Nykyinen asiakasmaksulainsäädäntö on peruseriaatteiltaan runsaasti sosiaali- ja terveystaloudellisia käyttävien näkökulmasta ongelmallinen. Vammaispuolelta asiakkaan näkökulmasta asiakasmaksulainsäädännön kokonaisuudistus olisi tarpeen käynnistää viipymättä, sillä asiakasmaksulain osauudistuksessa ei kyseenalaistettu tai edes pohdittu asiakasmaksulainsäädännön perusratkaisujen oikeudenmukaisuutta ja toimivuutta.

Etenkin köyhimpien toimeentulotuen tarpeen kynnyksellä olevien vammaisten henkilöiden asemassa on runsaasti ongelmia, sillä asiakasmaksulain 11 §:ään tehty muutokset eivät ole tosiasiallisesti parantaneet niitä ongelmia, joita lakimuutoksella pyrittiin korjaamaan.

31. Onko ehdotus vammaisen lapsen kodin ulkopuolisesta asumisesta perittävästä maksusta mielestäsi onnistunut?

Ei

Mikäli vastasit EI, miten säätäisit maksun perusteista?

Ks. vastaus kysymykseen 34.

Esityksen vaikutukset

32. Antavatko esityksen arvioidut ihmisvaikutukset (vammaiset lapset ja aikuiset, iäkkäät henkilöt) oikean kuvan uudistuksen vaikutuksista?

Eivät pääosin

Perustele tarvittaessa kantasi

Vaikutusarviot ovat riittämättömät eivätkä ne tässä muodossa vastaa hyvän lainvalmistelutavan edellyttämiä vaikutusarvioita. Vaikutusarviointeja on kauttaaltaan parannettava kiinnittämällä huomio eri lakien välisiin suhteisiin sekä vammaisten henkilöiden moninaisuuteen. Esimerkiksi lapset ja ikääntyneet muodostavat monimuotoisemman ryhmän kuin hallituksen esitys antaa ymmärtää. Vaikutusarvioinnit olisi tämän takia rakennettava intersektionaalisemmille arviointiasetelmille.

Esityksessä on käytetty tietopohjana esimerkiksi lyhytaikaisen huolenpidon palvelun tulevien käyttäjien lukumäärän arvioinnissa perusteena ”saanut Kelan alle 16-vuotiaan ylintä vammaistukea viisi vuotta”. Tämä ohjaa päätöksentekijää tulkinta myöntöperusteita vammaisetuuksien kriteerien pohjalta, ei yksilöllisen tarpeenmukaisen harkinnan ja vaikeuttaa palveluun pääsyä henkilöiltä, jotka eivät vammaisetuuksia ole saaneet.

Tuetun päätöksenteon osalta esityksen perusteluissa on asiakasvaikutuksissa huomio siitä, että ”Tuettu päätöksenteko merkitsee monelle vammaiselle henkilölle, jolla on vaikeuksia ymmärtää asioita tai ilmaista näkemyksiään, mahdollisuutta tehdä itse omaa elämäänsä koskevia valintoja. Koska tämä palvelu on rajattu vain elämän merkittäviin päätöksentekotilanteisiin, vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden toteutuminen on usein riippuvainen myös siitä, kuinka tuettu päätöksenteko toteutuu arjessa muiden palveluiden, kuten esimerkiksi asumisen tuen, henkilökohtaisen avun, erityisen osallisuuden tuen tai päivätoiminnan osana.” Perusteluissa mainitusta syystä johtuen, tulee tuettu päätöksenteko olla oma pykälänsä ja ulottua elämän merkittävien päätöksentekotilanteiden lisäksi osaksi muita palveluja palvelua välttämättä tarvitsevalle vammaiselle henkilölle. Vammaisen henkilön tulee itse pystyä määrittelemään elämänsä merkittävät päätöksentekotilanteet ja tämän toteutumiseksi tulee vammaispalveluissa olla erityinen velvollisuus tukea asiakasta palveluun pääsyssä ja tarvittaessa edistää tuetun päätöksenteon keinoin asiakkaan omaa tahtoa. Pykälän perusteluissa tulisi myös huomioida erityisesti vammaiset lapset ja nuoret.

Tässä tuetun päätöksenteon osalta lausumamme kertoo siitä, etteivät edes esityksen vaikutusarviojaksossa tunnistetut kysymykset ole johtaneet siihen, että säännöstekstin tasolle olisi viety sellaisia lakitekniisiä ratkaisuja, jotka ovat linjassa vaikutusarvioissa tehtyjen havaintojen kanssa. Vaikutusarviojakso vaikuttaakin olevan pahasti irrallaan säädöstekstistä aivan samaan tapaan kuin jopa pykäläperustelut ovat irrallaan säädöstekstistä. Näin syntyy epäily siitä, onko pykälää kirjoitettaessa hahmotettu riittävästi se, millaisen oikeustilan ne tuottavat sosiaaliryönnäisyyden toimintaympäristöön sijoitettuna. Kun vaikutusarvioiden ja säädöstekstin välillä on leveä kuilu, vaikutusarvioista lausuminen on vaikeaa.

33. Onko arvio esityksen kustannus- ja henkilövaikutuksista mielestänne realistinen?

Ei

Perustele tarvittaessa kantasi

Hallituksen esityksessä ei arvioida riittävästi sen vaikutuksia vammaispalvelumarkkinoihin ja niillä tapahtuvaan palveluiden hinnanmuodostukseen. Erityinen puute on se, ettei esityksessä käsitellä lainkaan vammaispalvelumarkkinoilla nykyisellään esiintyviä markkinapuutetilanteita.

Mikäli erittäin suuri osa vammaisista jätetään jatkossa vammaispalvelujen ulkopuolelle, kuten esitysluonnos ehdottaa (kuten THL:n selvitykset kertovat valtaosa eri tavoin toimintarajoitteisista on ikääntyneitä), tarkoittaa tämä sitä, että kustannukset kasautuvat muualle ja todennäköisesti huomattavasti isompina kuin mitä vammaispalvelujen kustannukset heille olisivat. Näin käy, jos suurelta osalta vammaisista evätään mahdollisuus osallistua yhteiskuntaan, käydä harrastuksissa, toteuttaa sosiaalista elämää - elää sitä tavanomaista elämää. Tätä ulottuvuutta kustannus- ja henkilövaikutuksissa ei ole otettu huomioon lainkaan.

Pidämme kustannus- ja henkilövaikutuksien arviointia keskeneräisenä ja virheellistä tietoa antavana.

34. Muut vapaamuotoiset huomiot esityksestä.

Hallituksen esitys on mielestämme vielä siinä määrin keskeneräinen, että sitä ei ole tässä muodossa syytä viedä eduskuntakäsittelyyn. Kyseessä on erittäin perusoikeusherkän ja sen soveltamisalan piiriin kuuluvien vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden turvaamisen ytimeen ulottuva hallituksen esitys, jolla luodaan sosiaalihuoltolakia täydentäviä määrärahoihin sitomattomia subjektiivisia oikeuksia. Tämä asettaa erityisiä lainsäädäntötekniisiä vaatimuksia hallituksen esityksen laadulle. Ei riitä, että esitystä on valmisteltu hartaasti ja intressiryhmiä perinpohjaisesti osallistaen. Subjektiivisia oikeuksia luovaa lakia säädettäessä vain lainvalmistelutyön lopputuloksena syntyneiden pykälien laatu ratkaisee sen, onko esitys syytä viedä eduskuntaan vai tuleeko sen perusvalmistelua jatkaa.

Perusoikeusjärjestelmään palautuvista syistä esityksen suhdetta YK:n vammaissopimukseen on syytä tarkastella tarkasti, sillä kansallisen lainsäädännön on oltava kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Esimerkiksi henkilökohtaisen avun on vammaispalveluna rakennettava niille lähtökohdille, jotka on kirjattu YK:n vammaissopimuksen 19 artiklaan ja täsmennetty vammaissopimusta koskevissa yleiskommenteissa. Vaikuttaa siltä, että esitystä ei ole kuitenkaan rakennettu kattavasti vammaissopimuksen perustalle ja siten esityksen suhde vammaissopimukseen on lukuissa kohdissa (mukaan lukien mainittu 19 artikla) vähintäänkin jännitteinen. Lainvalmistelun yhteydessä ei ole ilmeisestikään laadittu kokonaisvaltaista katsausta siitä, millaiset vaatimukset kansalliselle vammaispalvelulainsäädännölle vammaissopimuksesta seuraa. Pidämme tätä sellaisena merkittävänä esitykseen kokonaisuutena heijastuvana puutteena, jota ei ole taklattavissa säätämisyjärjestysperusteluihin sijoitetulla vakuuttelulla siitä, ettei esityksen ja vammaissopimuksen välillä ole säätämisyjärjestykseen vaikuttavaa ristiriitaa.

Katsomme, että tässä kohtaa olisi syytä pysäyttää käynnissä oleva lainvalmistelutyö ja tunnustaa se seikka, ettei tämä esitys ole saatavissa eduskuntakäsittelyyn tällä vaalikaudella. Jotta esityksen valmistelua voidaan jatkaa onnistuneesti seuraavalla vaalikaudella, olisi tässä kohtaa laadittava riippumaton oikeudellinen selvitys (eikä siis koonnos intressiryhmien lobbaamista näkökulmista) siitä, millaisia vaatimuksia YK:n vammaissopimuksesta seuraa kansalliselle vammaispalvelulainsäädännölle.

Pidämme myös syvästi ongelmallisena sitä tapaa, jolla käsillä oleva hallituksen esitys on laadittu. Esityksessä on irtaannuttu hyvän lainvalmistelutavan edellyttämästä tietoperusteisuudesta. Esimerkiksi käy 2 §:n ikääntymisrajoituksen pykäläperustelut, jotka on kauttaaltaan kirjoitettu epämääräisesti ja ikääntyneitä syrjivästi perustelemalla valittua ratkaisua pikemminkin arveluilla kuin tutkitulla tiedolla. Perusteluissa muun ohella kerrotaan, että kunnissa on alettu myöntää vammaispalveluja yli 65-vuotiaille. Tämän jälkeen arvellaan tähän johtaneita syitä ja annetaan lukijalle kuva, että tämä on väärin. On vinoutunut, hallituksen esitykseen soveltumatonta ja hyvän lainvalmistelutavan eettisistä lähtökohdista irtaantunutta lukijan manipulaatiota, ettei samalla arvella, että tilanne voisi johtua myös esimerkiksi siitä, että kunnissa on vihdoinkin herätty siihen tosiasiaan, ettei vammaispalvelulaissa ole ikärajaa, että YK:n vammaissopimusta tulee soveltaa myös ikääntyneisiin vammaisiin tai että ylipäättään eri ikäisiä vammaisryhmiä tulee kohdella yhdenvertaisesti. Sellainen hallituksen esitys, joka tällä tavoin irtaantuu hyvästä lainvalmistelutavasta sekä perus- ja ihmisoikeusherkän sääntelyn taustalla olevista perustavista oikeusvaltiollisista lähtökohdista kuten yhdenvertaisuuden ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamisesta, on yksinkertaisesti laiksi soveltumaton. Esityksen korjailun sijaan tässä vaikuttaisikin olevan tarve aidosti pysähtyä refleктоimaan, miksi tässä lainvalmisteluhankkeessa on tultu tällaiseen tilanteeseen.

Hallituksen esityksen ongelmista voi nostaa vielä esimerkkinä esiin sen, kuinka ikääntymisrajoituksen pykäläperusteluissa todetaan muistisairaiden ihmisten kasvavan määrän luoneen painetta vammaispalveluihin. Tämän jälkeen seuraavassa lauseessa todetaan, että on välttämätöntä rajata vammaisen henkilön määritelmää, koska laki on tarkoitettu vain suppealle piirille. Tätä perustellaan esittelemällä KHO 2016:28 ratkaisu, joka koski palveluasumista. Palveluasuminen tai sen saatavuus ei kuitenkaan ole muistisairaiden ihmisten yhdenvertaisuutta loukkaava vammaispalvelun muoto – ongelmat liittyvät pääosin kuljetuspalvelujen ja henkilökohtaisen avun saamiseen. Harmillisesti näihin liittyviä oikeustapauksia ei kuitenkaan esitellä. Tällainen valikoiva kehystäminen ei sovi hyvään lainvalmistelutapaan ja sen takia hallituksen esitys ei anna oikeaa kuvaa vallitsevasta oikeustilasta ja esityksen vaikutuksista.

Subjektiiivisia oikeuksia turvaavan lainsäädännön on oltava erityisen täsmällistä ja tarkkarajaista. Sääntelyn soveltamisen kannalta on tärkeää huomata, että saadakseen vammaispalveluja henkilön on täytettävä sekä yleiset soveltamisalaan liittyvät 2 §:ssä määritellyt saamisedellytykset että erityiset palvelukohtaisesti määrittyvät soveltamisedellytykset. Valtaosan palveluja kohdalla tämä tarkoittaa välttämättömyysedellytyksen täyttymistä. Esitys jättää kuitenkin avoimeksi sen, vaikuttavatko 2 §:n mukaiset yleiset saamisedellytykset palvelukohtaisen välttämättömyyden arviointiin vai arvioidaanko asioita erillään. Kysymys on tärkeä esimerkiksi ikääntyneen näkökulmasta, sillä soveltamiskäytäntö muodostunee aivan erilaiseksi, jos 2 §:n mukaisten yleisten saamisedellytysten sallitaan heijastuvan vaikkapa henkilökohtaisen avun tai liikkumisen tuen välttämättömyysarvioon kuin silloin, jos tällaista heijastumaa ei sallita. Katsomme, että yleisten ja erityisten saamisedellytysten välistä suhdetta olisi tarkennettava läpi esityksen.

Erityisten saamisedellytysten kohdalla eri palveluissa on omaksuttu erilaisia ratkaisuja. Esimerkiksi päivätoiminnan (19 §) kohdalla lainsäädännössä ei ole minkäänlaista välttämättömyysedellytystä. Sen sijaan oikeus on sidottu työikäisyyteen ja työkyvyttömyyteen siten, että jokaiselle työikäiselle

työkyvyttömälle syntyy subjektiivinen oikeus päivätoimintaan. Säännöksen soveltamista vaikeuttaa se, että laissa eikä muuallakaan lainsäädännössä ole yksiselitteistä työikäisyyden määritelmää. Koska oikeus päivätoimintaan on subjektiivinen oikeus, tätä saamisedellytystä on perusoikeuksien rajoitusedellytysopin mukaisesti täydennettävä ottamalla vammaispalvelulakiin tässä laissa käytettävä työikäisyyden tarkka legaalimääritelmä tai lakiviittaus sellaiseen toisaalla lainsäädännössä olevaan säännökseen, johon sisältyy vammaispalvelulakiin soveltuva työikäisyyden legaalimääritelmä (sinällään tällaista legaalimääritelmää ei laissa ole, koska työikäinen ei ole subjektiivisia oikeuksia luovaan lainsäädäntöömme vakiintunut käsite eikä sitä siten ylipäänsä pitäisi käyttää vammaispalvelulain kaltaisessa laissa). Vielä ongelmallisempi on oikeuden päivätoimintaan yhteydessä käytetty työkyvyttömyyden käsite, joka jää samaan tapaan avoimeksi. Luonnokseen sisältyvässä muodossa säännös luo kaikille jonkin voimassaolevaan oikeuteen sisältyvistä työkyvyttömyyden määritelmistä täyttävälle henkilölle oikeuden päivätoimintaan. Koska kansaneläkelain 12.4 §:n nojalla kaikki suuntausnäyttömät sokeat ja askeltakaan ottamaan kyvyttömät pyörätuolikäyttäjät ovat automaattisesti työkyvyttömiä, luo esitetty vammaispalvelulain 19 § heille subjektiivisen oikeuden päivätoimintaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoituksenmukaista eikä varmastikaan ollut lainvalmistelijoiden tavoitteena. Vastaavia esimerkkejä epäonnistuneista säännöksistä löytyy läpi esityksen, jonka takia katsomme, että laki vaatii kauttaaltaan runsaasti korjauksia. Ongelmien taustalla vaikuttaa olevan se, että lainvalmistelussa on tunnistettu liian heikosti lain erilaisten osien ja erilaisten laissa käytettyjen ilmausten suhde oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen – aivan erityisesti sosiaaioikeuden kokonaisuuteen.

Toisena esimerkkinä lainsäädäntöteknisestä epäonnistumisesta subjektiivisia oikeuksia luovan lainsäädännön kirjoittamisessa nostamme esiin liikkumisen tukea koskevat säännökset (21-24 §:t). Sääntelyn soveltamiseen liittyy välttämättömyysedellytyksen ohella kohtuullisuusedellytys (21 §), joka jo itsessään tekee sääntelystä sitä soveltavalla sosiaalityöntekijälle vaikean. Kun tämä yhdistetään siihen, että liikkumisen tuen mitoituksen laskentasäännöt eivät vastaa useankaan sellaiseen soveltamistilanteeseen, joka syntyy, kun henkilöllä ei ole tarvetta kuljetuspalvelun tai auton avulla toteutettavaan liikkumisen tukeen, sääntelystä tulee jo aivan tarpeettoman vaikeasti sovellettavaa. Kun tähän vielä yhdistetään se, ettei lain sisällä viittaussäännöksiin selkeytetä henkilökohtaisen avun käsitettä (viittaako 22 §:n mukainen henkilökohtainen apu 9 §:n mukaiseen henkilökohtaiseen apuun vai onko se siitä itsenäinen), sääntelyn soveltamisen vaikeus vain lisääntyy. Kun tuen laajuutta koskeva sääntely (24 §) vielä ryhmittelee tukioikeuksia eri tavoin ja lisää harkintaan erityisen syyn kriteerin, muodostuu liikkumisen tuen säännösten soveltaminen yksittäiselle sosiaalityöntekijälle erittäin vaikeaksi ja käytännössä sääntely ajaa helposti erittäin monimutkaisten soveltamisohjeiden laatimiseen. Näinkään monimutkainen lainsäädäntö ei kuitenkaan vastaa niihin keskeisiin ongelmiin, joita nykyinen kuljetuspalvelulainsäädäntö on vammaisten ihmisten elämään tuonut. Kunnat ovat esimerkiksi katsoneet, että työssäkäyvällä vammaisella henkilöllä on kuljetusoikeus kotoa työpaikalle, mutta ei oikeutta työpäivän sisäisiin siirtymiin. Tällainen tilanne on YK:n vammaissopimuksen vastainen ja lainsäädännössä olisikin säädöstekstin tasolla täsmennettävä, että työ- ja opiskelumatkat pitävät sisällään myös työ- ja opiskelupäivän sisäiset siirtymät. Pidämme perus- ja ihmisoikeutena turvatuun asuinpaikan vapaan valinnan oikeuden kannalta ongelmallisena niitä rajauksia, joita 24 §:ään sisältyy. Ongelmia ei poista oikeus matkat euro- ja kilometrimääriksi muuntaen vapautua käyttöalueisiin liittyvistä rajoituksista. Katsomme, että liikkumisen tukea koskevaa sääntelyä on muutettava merkittävästi vammaisen henkilön itsemäärämisoikeutta turvaavampaan vahvempia subjektiivisia oikeuksia luovaan suuntaan, jotta esitys olisi ylipäänsä käsiteltävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Liikkumisen tukea koskava sääntely on myös yksi esimerkki siitä, kuinka sosiaalityöntekijöiden ja vammaispalveluiden muiden ammattihenkilöiden riittävä ja tarkoituksenmukainen koulutus uudistetusta lainsäädännöstä merkittävässä roolissa. Mitä monitulkintaisemmaksi lainsäädäntö jää sitä suuremmat ovat koulutukseen kohdistuvat paineet. Vaikuttaa siltä, että vammaispalvelulakiluonnoksen vaikutusarviointien yhteydessä on kiinnitetty tähän riittämättömästi huomiota.

Tuettu päätöksenteko on puolestaan palvelu, johon heijastuvat lain 2 §:n ongelmat kuten hallituksen esitysluonnoksesta välittyvä oikeudellisesti virheellinen kuva vanhuspalvelulain luonteesta (laissahan ei ole aineellisia säännöksiä palveluista, joihin vanhuksella olisi oikeus). Ikääntymisrajaus rajaisi jatkossa ikääntyneet myös tuetun päätöksenteon ulkopuolelle, vaikka tuettu päätöksenteko voi heitä selkeästi myös hyödyttää tukien ikääntyvien ja muistisairaiden ihmisten osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta. Katsomme, että tältäkin osin hallituksen esitys vaatii merkittävää uudelleen kirjoittamista.

Myös lapsen asumista kodin ulkopuolella koskeva sääntely (15 §) on nähdäksemme keskeneräinen eikä nyt esitettyä pykälää voida sen perusoikeusluonteeseen liittyvistä syistä käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ilman, että siihen liitetään erityiset lapsen oikeusturvaa vahvistavat säännösperusteiset säännökset. Kodin ulkopuolelle sijoittaminen puuttuu merkittävällä tavalla lapsen yksityis- ja perhe-elämään sekä vapauteen eikä näitä seikkoja ole tunnistettu hallituksen esityksessä riittävällä tavalla. Päinvastoin yksityiskohtaisissa perusteluissa yritetään esittää, että asiassa on kysymys aivan muusta kuin mistä siitä oikeasti on kysymys. Myös tältä osin hallituksen esityksen valmistelussa on irtaannuttu hyvästä lainvalmistelutavasta.

Pidämme useisiin pykäliin välittyvänä ongelmana myös tapa, jolla esityksessä lähestytään vammaisen lapsen oikeuksia. Silloinkin, kun esityksessä puhutaan lapsesta, esityksessä tosiasiallisesti puhutaan lapsesta osana perhettä. Ehdotuksen yhtenä läpileikkaavana teemana näkyikin olevan vanhempien ja lapsen oikeuksien tarkastelun perheen näkökulman kautta korostuminen. Tämä saattaa olla joissakin tilanteissa perusteltua, mutta samalla esitys jättää vastaamatta niihin tarpeisiin, joita lapsella on autonomisena toiminaja erillään perheestä ja itsenäistyessään perheestään. Lapsen asumista koskeva sääntely (14.3 §) tunnistaa lapsen oikeuden asua perheensä kanssa, mutta ei vastaa lainkaan sellaisiin palvelutarpeisiin, joita liittyy esimerkiksi lapsen halutessa lähteä opiskelemaan peruskoulun jälkeen erikoislukioon tai harvinaista alaa ammatilliseen oppilaitokseen toiselle paikkakunnalle erilleen perheestään. Tällaisen lapsen kohdalla henkilökohtaisen avun työnantajamalliin kirjattu sääntelyratkaisu vanhemmasta henkilökohtaisen avustajan työnantajana ei ole myöskään toimiva. Ikään kuin lainvalmistelussa olisi ylikorostunut vammaisten lasten vanhempia edustavien intressiryhmien ääni ja sivuutettu perheestä varhain itsenäistymään pyrkivien vammaisten lasten ja nuorten ääni. Asetelma on sitä YK:n vammaissopimuksen näkökulmasta tarkastellen ongelmallinen ja se näkyy johtaneen siihen, ettei hallituksen esitykseen ole luotu tarvittavia uusia palvelumuotoja vammaisille lapsille ja nuorille.

Kokoavasti katsomme siis, että käsillä oleva hallituksen esityksen luonnos sisältää lukuisia kritiikille alttiita kohtia, joista monet estävät sen käsittelyn tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esityksen valmistelu tällä hallituskaudella eduskuntaan vietäväksi lakiesitykseksi tulee keskeyttää. Lainvalmistelussa on palattava vaiheeseen, jossa kartoitetaan YK:n vammaissopimuksen vammaispalvelulainsäädännölle asettamat vaatimukset. Tämän jälkeen on palattava vaiheeseen, jossa ratkotaan vammaispalvelulain suhde muuhun lainsäädäntöön. Sitten koko esitys on kirjoitettava uudestaan toisenlaisista peruslähtökohdista ja toisenlaisia lakitekniisiä ratkaisuja käyttäen sekä välttäen sellaista vallitsevan oikeustilan epätasua, joka valitettavasti nyt leimaa koko esitystä.

Rautiainen Pauli

Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos - Lausunto on valmisteltu yliopiston yhteiskunta- ja kauppatieteiden tiedekunnan laitosten yhteistyönä. Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet sosiaalioikeuden yliopistonlehtori Pauli Rautiainen, vanhuusoikeuden yliopisto-opettaja Henna