

Lausunto

19.4.2022

VN/12531/2021
VN/12531/2021-OM-
219

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi vammaispalvelulaki, jolla kumottaisiin voimassa oleva laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia, sosiaalihuoltolakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia sekä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia.

Ehdotettava vammaispalvelulaki sisältäisi säännökset vammaisille henkilöille järjestettävistä sosiaalihuollon erityispalveluista. Ehdotettava laki olisi toissijainen erityislaki suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Laki täydentäisi erityisesti sosiaalihuollon palveluja koskevana yleislakina sovellettavaa sosiaalihuoltolakia. Vammaisten henkilöiden tarvitsemaan terveydenhuoltoon ja lääkinnälliseen kuntoutukseen sovellettaisiin terveydenhuoltolakia. Lisäksi vammaiset henkilöt olisivat oikeutettuja muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaisiin palveluihin ja tukeen.

Lain tarkoituksena olisi toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa sekä ehkäistä ja poistaa niiden toteutumisen esteitä. Lisäksi lain tavoitteena olisi tukea itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä turvata yksilöllisen tarpeen ja edun mukaiset, riittävät ja laadultaan hyvät palvelut.

TAUSTA

Luonnoksen valmistelu pohjautuu viime hallituskaudella rauenneeseen hallituksen esitykseen (159/2018 vp). Esityksen valmistelua varten on asetettu osallisuustyöryhmä, jonka tehtävänä oli arvioida ja valmistella säännösehdotukset perusteluineen vammaisten henkilöiden osallisuuden turvaamiseksi heidän palveluitaan koskevassa päätöksenteossa sekä arvioida palveluiden järjestämistavan valintaan liittyviä oikeussuojakeinoja. Esitysluonnoksessa olisi hyvä vielä tuoda esille tarkemmin, ketkä osallistuivat osallisuustyöryhmään ja oliko työryhmässä riittävä edustus vammaisten henkilöiden osalta, joiden osallisuutta työryhmässä käsiteltiin. Valmistelun aikana on järjestetty runsaasti kuulemistilaisuuksia ja työpajoja, mitä on pidettävä myönteisenä.

Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan ensin huomiota yleisesti esityksen kannalta keskeisiin näkökohtiin ja tämän jälkeen esittää vielä pykäläkohtaiset kommentit. Nämä yksityiskohtaiset kommentit on aikataulun haasteellisuuden vuoksi rajattu lähinnä 1.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

lakiehdotukseen eli vammaispalvelulain kokonaisuudistukseen. Koska edellä mainitun lain kokonaisuudistus on pitkään ollut vireillä ja esitys raukesi viime hallituskaudella, niin lain soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden kannalta olisi sinänsä toivottavaa, että vammaispalvelulain uudistus saataisiin toteutettua etenkin, kun uudistus sisältää myös keskeisiä laajennuksia niin soveltamisalan kuin eräiden palveluiden osalta.

Vaikka tavoitteena on saada uudistus toteutettua, niin oikeusministeriön katsoo kuitenkin, että ehdotetussa sääntelyssä tulee pyrkiä johdonmukaiseen ja selkeään kokonaisuuteen. Tätä korostaa erityisesti se, että vammaispalvelulaki koskee äärimmäisen perusoikeusherkkää sääntelykohdetta eli vammaisten henkilöiden keskeisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ehdotetun uudistuksen keskeiset tavoitteet (vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus, osallisuus ja itsemääräämisoikeus) eivät ole vain kannatettavia vaan välttämättömiä tavoitteita, joihin julkisella vallalla on velvollisuus niin yksittäisten perusoikeussäännösten kuin yleisen toimintavelvollisuuden (perustuslain 22 §) nojalla. Lisäksi erityistä huomiota tulee kiinnittää kansainvälisesti velvoittavaan normistoon, josta erikseen voidaan mainita Suomen varsin hiljattain ratifioima yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (jäljempänä vammaissopimus).

YLEISET HUOMIOT

Uudistuksen yksi keskeisistä lähtökohdista on edistää vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa. Yhdenvertaisuutta käsitellään esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Merkityksellistä tässä on se, että uudistuksessa yhdenvertaisuutta pyritään edistämään kahdella eri tavalla: tarkoituksena on vahvistaa sekä yhdenvertaisuutta vammaisten henkilöiden välillä että yhdenvertaisuutta suhteessa vammattomiin henkilöihin. Oikeusministeriö pitää erittäin myönteisenä, että yhdenvertaisuuden eri tasot on tunnistettu hyvin esityksessä ainakin yleisellä tasolla.

Yhdenvertaisuus vammaisten henkilöiden välillä

Keskeinen muutos uudistuksessa on se, että nyt ehdotetussa vammaispalvelulaissa palveluiden saaminen ei perustuisi vamman tai sairauden lääketieteelliseen diagnoosiin tai vaikeusasteeseen vaan henkilön toimintakyvyn heikkenemisestä aiheutuvaan avun ja tuen tarpeeseen, jota arvioitaisiin yksilöllisesti. Tätä on pidettävänä yleisesti perusteltuna lähtökohtana, ja luonnoksessa tuodaan esille, että asetelma vastaa myös vammaissopimuksen lähtökohtia avun ja tuen tarpeen yksilöllisestä arvioinnista. Tämä tavoite toteutuu uudistuksessa mm. siten, että palvelut, joita on pidettävä subjektiivisina oikeuksina, koskevat laajempaa joukkoa vammaisia henkilöitä. Tilanne poikkeaa luonnoksen mukaan aikaisemmasta vammaispalvelulaista, jossa subjektiiviset oikeudet kuuluvat vain laissa määritellyille vaikeavammaisille henkilöille. Lisäksi kehitysvammalain ja vammaispalvelulain säännökset yhdistetään (pääosin) yhdeksi laiksi, jossa erikseen mainittaisiin myös kognitiivinen ja psyykkinen toimintakyky vammaisuuden määritelmässä.

Yhtenä erityisenä esimerkkinä voidaan mainita hengityshalvauspotilaiden erityisaseman poistaminen, jota on pitkään toivottu. Muutoksen taustalla on myös tämän henkilöryhmän itsemääräämisoikeuden parantaminen siten, että kyseinen ryhmä tulisi yhdenvertaisemmin osaksi muille vammaisryhmille annettavia palveluita. Oikeusministeriön asiantuntemuksen ulkopuolelle menee eri vammaisryhmien keskinäisen yhdenvertaisuuden arviointi ehdotusten myötä samoin kuin se, ovatko muutokset riittäviä, mutta yleisesti myös eri vammaisryhmien yhdenvertaisuuden edistäminen on perusteltua perustuslain 6 §:n näkökulmasta. Avun ja tarpeen yksilöllinen arviointi myös mahdollistaa moninaisuuden huomioimisen, koska vammaisen henkilön tarvitsema tuki voi suurestikin vaihdella niin eri vammaisryhmien kuin myös saman vammaisryhmän sisällä.

Yhdenvertaisuus suhteessa vammattomiin henkilöihin

Toinen merkittävä arvioinnin lähtökohta on vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus suhteessa vammattomiin henkilöihin. Vammaiset henkilöt ovat toimintarajoitteensa vuoksi heikommassa asemassa verrattuna vammattomiin ihmisiin mutta vain siltä osin. Lailla tulisi turvata riittävä tuki ja apu vammaisille henkilöille, jotta he voisivat toimintarajoitteesta huolimatta elää ja toimia yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnassa muiden kanssa, mutta lailla ei tulisi ainakaan rajoittaa tai edes arvioida vammaisten henkilöiden oikeuksien

toteutumista muusta väestöstä poikkeavalla tavalla. On huomioitava, että YK:n vammaissopimuksessa useassa kohdin puhutaan täysimääräisestä oikeuksien ja vapauksien nauttimisesta ilman syrjintää sekä täysimääräisestä osallistumisesta. Lisäksi niin vammaissopimuksen 1 artiklassa kuin perustuslain 22 §:ssä ei puhuta vain velvollisuudesta toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia vaan myös velvollisuudesta edistää niitä.

Luonnoksessa useassa kohdin tuodaan esille, että uudistuksella laajennetaan subjektiivisten oikeuksien alaa siten, että luonnoksen 6 §:n 1 momentin palvelut (valmennus, henkilökohtainen apu, erityinen tuki, asumisen tuki, esteettömän asumisen tuki, lyhytaikainen huolenpito, päivätoiminta ja liikkumisen tuki) on kaikki luokiteltava subjektiivisiksi oikeuksiksi, joihin vammaisella henkilöllä on oikeus, kunhan henkilö täyttää lain 2 §:n vammaisen henkilön määritelmän. Edellä on jo todettu, että oikeuden laajentaminen kaikille vammaisille henkilöille on myönteinen asia. Samalla kuitenkin kaikki nämä "subjektiiviset oikeudet" on rajattu välttämättömyysvaatimuksella eli niihin on oikeus vain, jos vammaisen henkilö niitä "välttämättä tarvitsee".

Näin ollen laissa säädettäisiin subjektiivisista oikeuksista, jotka olisivat kuitenkin osin ehdollisia siten, että niitä voisi saada vain välttämättömästä tarpeesta. Jääkin osin epäselväksi, mitä näiden oikeuksien subjektiivisella luonteella tarkoitetaan. Sääntämisjärjestysperusteluiden mukaan palveluiden subjektiivisen oikeuden luonne osin rinnastetaan perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttiin. Perustuslain 19 §:n 1 momentissa säännellään viimesijainen oikeus välttämättömään toimentuloon ja huolenpitoon sekä pyritään turvaamaan ihmisarvoisen elämän turva. Vaikka ihmisarvoisen elämän turvan on katsottu myös laillisuusvalvojen käytännössä tarkoittavan enemmän kuin pelkästään biologiselle olemassaololle välttämättömien edellytysten turvaamista, niin kyseessä on perustuslaissa oleva viimesijainen säännös, jolla turvataan ihmisarvoisen elämän vähimmäistaso eli ns. ekstenssiminimi (OKA dnro 1052/1/06).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 54/2014 vp, s. 2 ja PeVL 31/1997 vp, s. 3).

Mikäli kuitenkin vammaisille henkilöille vammaisten oikeuksien yleissopimuksen ja perustuslain mukaisesti halutaan turvata vammaispalvelulaissa yhdenvertaiset ja täysimääräiset oikeudet ja vapaudet ilman syrjintää, niin tämän tason saavuttamisen vertauskohtana ei voi olla perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen välttämättömyys ja vähimmäistaso, jos ehdotetussa sääntelyssä pyritään myös edistämään vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta suhteessa vammattomiin henkilöihin.

Yllä mainittu huomioiden oikeusministeriö kiinnittää painokkaasti valmistelevan ministeriön huomiota tarpeeseen arvioida tarkemmin, missä määrin ehdotetussa laissa vammaisille henkilöille annettavat palvelut voivat perustua pykälissä oleviin välttämättömyysvaatimuksiin.

Osallisuus ja itsemääräämisoikeus

Alla olevat pykäläkohtaiset huomiot sisältävät yksityiskohtaisempia huomioita koskien vammaisten henkilöiden osallistumista, osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta. Perustuslakivaliokunta on viitannut sosiaali- ja terveyspalveluhankintojen sekä muiden erityisten palveluhankintojen osalta lausunnossaan vammaissopimuksen 19 artiklaan, joka voi merkitä muun ohella velvollisuutta huomioida ensisijaisesti yksilöllisesti kunkin vammaisen henkilön oma käsitys hänen avun- tai palveluntarpeestaan ja palveluiden järjestämistavasta, kun on kyse sellaisista palveluista tai tukitoimista, joilla on vaikutusta vammaisen henkilön henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden suojan ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseen (PeVL 49/2016 vp, s. 5).

Yleisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että mikäli esityksellä halutaan tosiasiallisesti lisätä vammaisten henkilöiden osallistumiseen ja itsemääräämisoikeuteen liittyviä tavoitteita, niin riittävää ei ole vain todeta, että näitä tulee edistää, vaan pyrkiä myös

ilmaisemaan, mahdollisuuksien mukaan säännösten, miten näitä tavoitteita käytännössä toteutetaan. Nyt osallisuuden, osallistumisen ja itsemääräämisen konkreettisesta toteutumisesta on osin vaikea saada kiinni samoin kuin eri termien välisistä eroista, vaikkakin esim. osallisuuden ja osallistumista välistä eroa käsitellään säännöskohtaisissa perusteluissa. Valmistelevan ministeriön tulisi vielä huolellisesti käydä läpi, miten osallisuuden, osallistumisen ja itsemääräämisen tavoitteet ilmenevät konkreettisesti esityksessä ja erityisesti katsoa, sisältävätkö perustelut sellaista sisältöä, jonka tulisi perustuslain 80 §:n mukaisesti ilmetä lain tasolla. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Täsmällisyys ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Kuten edellä on tuotu esille, niin vammaispalvelulain mukaisten palveluiden saaminen perustuisi nyt yksilölliseen tuen tai avun arviointiin. Tämä lähtökohta on perusteltu ottaen huomioon, että eri vammaisten henkilöiden tilanteet myös saman vamman tai sairauden osalta voivat huomattavasti erota toisistaan. Haasteena tässä on kuitenkin se, että yleisyydestä johtuen lain säännökset sisältävät varsin vähän sisällöllisiä kriteereitä, joiden perusteella voitaisiin arvioida vammaisten henkilöiden subjektiivisten oikeuksien toteutumista.

Palveluita koskevat säännösmuotoilut eivät täytä täsmällisyyttä ja tarkkuutta koskevia vaatimuksia, joita edellytetään subjektiivisia oikeuksia koskevalta sääntelyltä, vaan ne jättävät lakia tulkitseville ja soveltaville paljon harkinnanvaraa mm. palvelutarpeen arvioinnin osalta. Yksilöllisen tarpeen ja avun mahdollistaminen ei voi merkitä sitä, että säännösten sisällölliset kriteerit jäävät melkein kokonaan avoimeksi. Kysymys on merkityksellinen myös vammaisten henkilöiden oikeusturvan osalta, jotta he voivat tehokkaasti vedota oikeuksiinsa tai arvioida riittävällä täsmällisyydellä oikeuksien sisältöä.

Oikeusministeriö tuo lisäksi alla useassa eri kohdassa esille, että perustelut sisältävät sellaista asiasisältöä, josta perustuslain 80 §:n mukaisesti, huomioiden myös vammaisten henkilöiden oikeussuoja, tulisi ottaa maininta säännöstekstiin. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla (PeVL 44/2010 vp, s. 4). Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut sääntelyn selkeyttä erityisesti perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. PeVL 35/2021 vp, kappale 9 ja siinä mainitut lausunnot).

Ehdotettu sääntely muodostaa jokseenkin hankalasti hahmotettavissa olevan kokonaisuuden, erityisesti mitä tulee ehdotetun vammaispalvelulain suhteeseen muuhun lainsäädäntöön. Jonkin verran soveltamista yhtenäistää vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhdistäminen, joskin kehitysvammalakia ei voida alkuperäisen suunnitelman mukaan kokonaan kumota. Esitysluonnoksen mukaan tämä olisi edellyttänyt, että kehitysvammalain säännökset tahdosta riippumattomasta erityishuollosta sekä mahdollisuudesta toteuttaa itsemääräämisoikeuden rajoitustoimia erityishuollossa olisi korvattu valmisteilla olevalla itsemääräämisoikeutta koskeva lailla, mutta viimeksi mainittua lakiehdotusta ei ole ollut vielä mahdollista saattaa eduskunnan käsiteltäväksi. Nyt kehitysvammalakiin siis jäisivät säännökset tahdosta riippumattomasta erityishuollosta ja rajoitustoimien toteuttamisesta erityishuollossa. Osittain kuitenkin nyt vammaispalvelulaissa ehdotetun erityisen tuen ja kehitysvammalaissa tarkoitetun erityishuollon välinen suhde jää epäselväksi samoin kuin se, onko kehitysvammalain säännökset tarkoitus kumota myöhemmin mahdollisen itsemääräämisoikeutta koskevan lain uudistamisen yhteydessä.

Vammaispalvelulaki on esitysluonnoksen mukaan erityislaki, jota sovelletaan vasta, kun vammaiset henkilöt eivät saa tarpeidensa mukaisia palveluita muun lainsäädännön, esimerkiksi sosiaalihuoltolain tai varhaiskasvatuslain, nojalla. Tämä asettaa mahdollisia haasteita ja tulkinnallisia epäselvyyksiä, kun vammaispalvelulaissa nimenomaan säädetään vammaisille henkilöille annettavista palveluista, mutta niitä on sovellettava toissijaisesti. Kokonaisuus on vaikeasti hahmotettava, eikä sääntelykentän hallitsemista ja ymmärtämistä helpota se, että vammaispalvelulaki liittyy kiinteästi useisiin merkittäviin, laajoihin lakiuudistuksiin, joista sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen

rakenneuudistus eli ns. sote-uudistus on keskeisin. Nyt vammaispalveluiden järjestymisvelvollisuus siirtyy kokonaan uudelle viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausuntokäytännössä kiinnittänyt huomiota kuntien tosiasialliseen mahdollisuuteen selviytyä vammaispalveluiden uudistamisen aiheuttamista tehtävistä ja velvollisuuksista ja painotti, että viime kädessä valtion on huolehdittava riittävästä resursseista, jotta maan eri osissa eläville vaikeavammaisille voidaan turvata yhdenvertainen huolenpito (PeVL 30/2008 vp, s. 2).

Oikeusministeriö kehottaa valmistelevaa ministeriötä kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että vammaispalvelulaki ja sen suhde muuhun lainsäädäntöön muodostavat selkeän ja ymmärrettävän kokonaisuuden lakia soveltaville. Nyt tämä tavoite ei paikoitellen toteudu, vaan esitysluonnos edellyttää vielä monissa kohdin selventämistä niin konkreettisten pykäläviittausten kuin substanssia ja menettelyä koskevien kysymysten osalta. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on onnistuttu suhteellisen hyvin kiteyttämään lain soveltamisen kannalta merkityksellisiä kysymyksiä, mutta esimerkiksi esitysluonnoksen alkujaksoissa olisi tiivistämisen ja selkeyttämisen varaa. Esimerkiksi luonnoksen nykytilaa koskeva jakso on kattava mutta osin niin yleisellä tasolla kirjoitettu, että lopulta eri lainsäädäntöjen kuvaukset enemmän osin harhauttavat kuin selventävät nyt käsiteltävää substanssia, eikä lukijalle ole lopulta kovin selvää, missä laissa säädetään mistäkin ja mikä on näiden eri lakien välinen suhde.

Vammaispalvelulaki on ensimmäinen kokonaisuudistus sen jälkeen, kun Suomi ratifioi YK:n vammaissopimuksen. Olisikin tärkeää läpi esityksen arvioida nyt ehdotetun lain suhdetta vammaissopimukseen. Luonnoksen tulisi sisältää konkreettiset viittaukset vammaissopimuksen eri artikloihin sekä sopimusta tulkitsevan YK:n vammaiskomitean Suomea koskevaan käytäntöön ja suosituksiin.

Osaaminen, valvonta ja resurssit

Koska vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen perustuu yhä enenevässä määrin yksilölliseen avun ja tarpeen arviointiin, ja tämä arviointi käsittää nyt entistä laajemman joukon vammaisia henkilöitä, niin erityistä huomiota tulisi kiinnittää niiden henkilöiden osaamiseen, koulutukseen ja valvontaan, jotka suorittavat palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelman tekemistä tai toteuttavat käytännössä näitä palveluja toimimalla esimerkiksi henkilökohtaisena avustajana tai tukihenkilönä. Tästä näkökulmasta jää epäselväksi, miten vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonnasta huolehditaan ehdotetut muutokset huomioon ottaen. Kysymys jää melkein täysin avoimeksi esitysluonnoksessa, vaikka voidaan katsoa, että nimenomaan säännösten yleisluontoisuuden vuoksi myös viranomaisen valvonnan ja ohjauksen merkitys korostuu, jotta voidaan huolehtia vammaisten henkilöiden oikeussuojasta samoin kuin palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta ja soveltamisesta.

Huomiota voidaan kiinnittää siihen, että vaikutusarvioinnissa vain kursorisesti käsitellään valvontaa, ohjausta tai osaamista ja niihin tarvittavia resursseja. Myös esitysluonnoksessa todetaan, että vammaisten henkilöiden oikeussuojan toteutumista on arvioitu useissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa, mikä vaikuttaisi ilmentävän osaltaan epäselvyyttä nykyisen lainsäädännön soveltamisessa ja vammaisten henkilöiden oikeussuojan toteutumisessa. Luonnoksen toimeenpanoa ja seuranta koskevassa jaksossa tuodaan esille etenkin THL:n roolia vammaispalvelulain uudistuksen seurannassa sekä uudistusta koskevan tiedon tuottamisessa. Lisäksi luonnoksen vaikutusten arviointia koskevassa jaksossa vain yleisesti todetaan, että valvonnasta vastaavat Valvira, aluehallintovirastot ja hyvinvointialueet. Nyt ehdotettu vammaispalvelulaki ei kuitenkaan sisällä säännöksiä valvonnasta tai edes viittauksia muuhun lainsäädäntöön tai muuta selvitystä valvonnan ja viranomaisen ohjauksen toteutumisesta.

Valmistelevan ministeriön tulee jatkovalmistelussa selventää valvontaa ja ohjausta koskevaa sääntelyä ottaen huomioon erityisesti myös vammaisten henkilöiden tästä laista johtuva erityinen oikeussuojan tarve.

Toiseksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota vammaisten henkilöiden kanssa toimivien henkilöiden osaamiseen. Kuten esityksessä tuodaan esille, uudistuksessa laajenee niin

vammaiseksi määriteltävien henkilöiden joukko kuin myös näille henkilöille annettavien palveluiden määrä ja soveltamisala (ml. myös uudet palvelut). Samalla jää kuitenkin epäselväksi, miten huolehditaan toimijoiden osaamisesta ja koulutuksesta muuten kuin täydentämällä tietoa verkkosivuihin tai vammaispalveluiden käsikirjaan.

Kysymys on erityisen merkittävä, kun samalla esimerkiksi henkilökohtaisille avustajille voi tässä uudistuksessa siirtyä itsehoitoa vastaavia toimenpiteitä, jotka liittyvät terveyden ylläpitämiseen ja esimerkiksi pitkäaikaisen sairauden hoitoon. Tämä koskee erityisesti hengityshalvauspotilaita koskevan sääntelyn muuttamista. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa tuodaankin selkeästi esille, että ”osa uuteen vammaislakiin ehdotetuista palveluista voi olla vammaiselle henkilölle välttämättömiä, jotta oikeus elämään toteutuu (s. 255).” Jos vammaispalvelulain mukaiset palvelut edellä kuvatuin tavoin vahvasti linkittyvät jopa niinkin merkittäviin oikeushyviin, kuten henkeen ja terveyteen, niin sääntelyssä tulisi kiinnittää erityistä huomiota toimijoiden osaamista ja koulutusta koskeviin näkökohtiin.

Liian tiukkojen kriteereiden säätämistä laissa ei välttämättä voida pitää tarkoituksenmukaisena, jotta vammaisella henkilöllä säilyy myös mahdollisuus valita mm. omat henkilökohtaiset avustajansa. Kuitenkin riittävän osaamisen ja koulutuksen turvaamisella on keskeinen merkitys vammaisten henkilöiden tämän lain mukaisten oikeuksien samoin kuin uudistuksen tavoitteiden toteutumiselle. Nyt tämä henkilöstön riittävyys ja osaamisen edellytys ilmenee vain luonnoksen perusteluista, jossa avataan palveluiden laatua koskevaa määritelmää. Lisäksi luonnoksen 4 §:ssä viitataan sosiaalihuoltolain 41 §:ään monialaisten yhteistyön ja palveluiden yhteensovittamisen osalta, mutta ei esimerkiksi tarkemmin kyseisen pykälän 1 momentin 1 virkkeeseen, jonka mukaan palvelutarpeen arvioimiseksi, päätösten tekemiseksi ja sosiaalihuollon toteuttamiseksi toimenpiteistä vastaavan sosiaalihuollon viranomaisen on huolehdittava siitä, että käytettävissä on henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan vammaispalvelulaista tulisi ilmetä selkeämmin julkisen vallan velvollisuus huolehtia riittävästä ja asiantuntevasta osaamisesta sekä sääntelyn tulee sisältää tarkemmin kriteerit ammattihenkilöiltä vaadittavasta osaamisesta, mikäli vammaisten oikeuksien ja tämän lain tavoitteiden toteutuminen sitä edellyttää.

PYKÄLÄKOHTAISET KOMMENTIT

1 luvun 1 §. Lain tarkoitus

Luonnoksen 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on: 1) toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa sekä ehkäistä ja poistaa niiden toteutumisen esteitä; 2) tukea vammaisen henkilön itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeuden toteutumista; 3) turvata vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen ja edun mukaiset, riittävät ja laadultaan hyvät palvelut.

Tavoitesäännösten säätämiseen on syytä suhtautua pidättyvästi, eikä niitä ainakaan saa muotoilla tavalla, joka antaisi ymmärtää kyseessä olevan velvoittavasta sääntelystä (Lainkirjoittajan opas, kohta 18.1.5). Jos tavoitesäännös lakiin kuitenkin otetaan, on syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei se ole omiaan ohjaamaan lain tulkintaa ongelmallisilla tavoilla.

Lain tarkoitusta on osaltaan täsmennetty voimassa olevasta pykälästä (lisätty maininnat itsemääräämisoikeudesta, osallisuudesta ja yksilöllisen tarpeen arvioinnista). Osaltaan kuitenkin lain keskeinen tarkoitus eli ”yhdenvertaisuus, osallisuus ja osallistuminen yhteiskunnassa” ilmaistaan aikaisempaa yleisemmällä tasolla, ja lain eri tavoitteet jäävät osin täsmennyksittä.

Esimerkiksi ilmaisu ”toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa” jää avoimeksi, eikä siitä esimerkiksi ilmene, mihin yhdenvertaisuus vertautuu. Edellä on käynyt jo ilmi, että vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta voidaan arvioida suhteessa muihin vammaisiin henkilöihin sekä myös vammattomiin henkilöihin. Yhdenvertaisuuteen tulee pyrkiä kaikilla näillä tasoilla. Tämä on yleisesti tunnustettu myös yhtenä keskeisenä

perusteena luonnoksessa esitetyille muutoksille, mutta tämä ei kuitenkaan ilmene riittävällä täsmällisyydellä lain tarkoitusta koskevasta pykälästä, joka osaltaan ohjaa lain tulkintaa. Nykyisessä vammaispalvelulaissa on yhdenvertaisuuden taso ilmaistu osin tarkemmin, koska nykyisen lain mukaan tulisi pyrkiä siihen, että vammaisen henkilö olisi yhdenvertainen yhteiskunnan jäsenen muiden kanssa. Toisena esimerkkinä voidaan mainita, että vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 1 artiklassa puhutaan oikeuksien toteutumisesta yhdenvertaisesti ja täysimääräisesti. Pykälässä ja perusteluissa tulisi vielä täsmentää, miten täysimääräisyyden edellytys toteutuu.

Voimassa olevan vammaispalvelulain 1 §:ssä mainitaan myös tavoitteena olevan ”ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä”. Luonnoksen 1 §:n mukaan tavoitteena on ”toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa sekä ehkäistä ja poistaa niiden toteutumisen esteitä”. Epäselväksi osin jää, tarkoitetaanko vielä kuitenkin nimenomaan vammaisuudesta johtuvia esteitä yhdenvertaisuudelle, osallisuudelle ja osallistumiselle.

Oikeastaan suurimpana haasteena tarkoitusta koskevassa pykälässä on se, että pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan tulisi turvata vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen ja edun mukaiset, riittävät ja laadultaan hyvät palvelut. Pykälän perusteluissa on sinänsä ansiokkaasti täsmennetty, että henkilöstön riittävyys ja osaaminen kuuluvat palveluiden laatua koskevan kriteerin täyttymiseen (ks. edellä yleiset kommentit osaamisesta/koulutuksesta). Toiseksi oikeusministeriö pitää myönteisenä sitä, että kohdassa puhutaan riittävästä palvelusta.

Tältä osin ehdotetun lain muotoilut vaikuttavat tarkoittavan myös muutosta voimassa olevaan lakiin. Esimerkiksi nykyisen lain 4 §:n 1 momentti mukaan palvelut tulee järjestää vammaispalvelulain mukaan, jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia muun lain nojalla. Nyt luonnoksen 2 §:n 1 momentin mukaan vammaispalvelulain mukaiset erityispalvelut toteutetaan, jos vammaisen henkilö ei saa ”välttämättömiä ja sopivia” palveluita muun lain nojalla.

Esityksessä tulee kauttaaltaan selvittää, onko tässä tarkoitus tehdä jokin muutos nykytilaan ja, jos näin on, niin perusteet tälle. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että mikäli tavoitteena on nimenomaan vammaisten henkilöiden suojan ja oikeusturvan parantaminen sekä yhdenvertaisuuden toteuttaminen, niin on vaikeaa nähdä, että tämä suojan taso voisi heikentyä tai että palveluiden ”välttämättömyydelle” voidaan asettaa kovinkaan korkea kynnys (ks. oikeusministeriön yleiset huomiot edellä).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota sen arvioimiseen, onko tarkoitussäännös tarpeen sisällyttää lakiesitykseen. Jos se siihen otetaan, tulee välttää ristiriitoja tavoitesäännöksen ja muiden säännösten välillä, mutta samalla säännöksestä tulee ilmetä, että tavoitesäännöksessä ei ole kyse oikeuksista tai velvollisuuksista luovasta tai muotoavasta säännöksestä.

1 luvun 2 §. Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Luonnoksen 2 §:n mukaan vammaispalvelulain mukaisia erityispalveluita järjestetään, jos vammaiselle henkilölle, joka ei saa yksilöllisen tarpeensa mukaisia, välttämättömiä ja sopivia, tavanomaisessa elämässä tarvitsemiaan palveluita sosiaalihuoltolain (1301/2014) tai muun lain perusteella. Vammaispalvelulaki olisi perusteluiden mukaan toissijainen erityislaki, jonka soveltamisen edellytyksenä olisi pykälän 2 momentin vammaisen henkilön määritelmän täytyminen ja se, että yleislait eivät turvaisi vammaisen henkilön tarpeita sekä hänelle välttämättömiä palveluita.

Oikeusministeriö on edellä todennut, että vammaispalvelulain ja muu lainsäädännön suhde muodostaa vielä jokseenkin vaikeasti hahmotettavissa olevan kokonaisuuden (ks. oikeusministeriön yleiset huomiot edellä). Luonnoksen 2 §:ssä ja sen perusteluissa ei oikeastaan ollenkaan täsmennetä tarkemmin niitä kriteerejä, milloin nimenomaan vammaispalvelulakia tulisi soveltaa. Asia vaikuttaisi jäävän kokonaan lakia soveltavan harkittavaksi, mikä asettaa erityisesti painetta lakia soveltavien henkilöiden osaamiselle ja koulutukselle, jotta vammaisten henkilöiden yksilölliset tarpeet tunnistetaan riittävästi ja oikea-aikaisesti.

Jos ehdotetussa vammaispalvelulaissa on tavoitteena lisätä vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta suhteessa vammattomiin henkilöihin samoin kuin eri vammaisryhmien välillä, niin selkeää on se, että kynnys heille nyt erikseen säädettävien palveluiden toteuttamisesta tulisi olla sillä tavalla matala, että lain tarkoitus voidaan saavuttaa, eikä ainakaan oikeuksien toteutumisesta voida kieltää sillä perusteella, että suojaa olisi kuitenkin mahdollisesti saatavissa muun lainsäädännön nojalla. Ehdotetussa vammaispalvelulaissa säädetään tietyistä subjektiivisista oikeuksista, joten näiden oikeuksien täysimääräinen toteutuminen ei voi jäädä riippuvaiseksi muun lainsäädännön tulkinnoista. Jos edellytykset täyttyvät, niin lakia on sovellettava siten, että vammaisten henkilöiden oikeudet toteutuvat täysimääräisesti. Keskeistä on, että vammaisten henkilöiden oikeudet turvataan perustuslain ja kansainvälisten sopimusten edellyttämällä tavalla lainsäädännössä.

Oikeusministeriön katsoo, että edellä mainitun tulee käydä selkeästi ilmi esityksestä. Vammaispalvelulain suhde muuhun lainsäädäntöön ei saa jäädä epäselväksi lakia soveltaville eikä myöskään sääntelyn kohteille. Pykälän 1 momentin perusteluja tulee täsmentää ja lisäksi saman pykälän 3 momentin tulee sisältää täsmällisemmät pykäläkohtaiset viittaukset muussa lainsäädännössä säädettävään palveluiden järjestämisvastuuseen. Valmisteleva ministeriö voisi harkita, olisiko tarkoituksenmukaisempaa säätää luonnoksen 2 §:n 1 ja 3 momentista omassa pykälässä ja lain soveltamisalasta erikseen omassa pykälässä.

Vammaisen henkilön käsitettä on täsmennetty siten, että luonnoksen 2 §:n 2 momentti sisältää kuusikohtaisen määritelmän lain henkilöllisestä soveltamisalasta eli toisin sanoen vammaisen henkilön määritelmän. Lain soveltamisalaa koskevien säännösten täsmentäminen on yleisesti perusteltua. *Toisaalta kun kyseessä on nimenomaan tiettyjen subjektiivisten oikeuksien turvaaminen erityiselle henkilöryhmälle, joiden oikeuksien turvaamiseen perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tulee kiinnittää erityistä huomiota, niin määritelmän täsmällisyys- tai soveltamiskriteerit eivät itsessään saa muodostua esteeksi avun ja tuen antamiselle niitä tarvitseville.* Selkeää on, että jonkinlainen määritelmä on tarpeen, jotta apua ja tukea voidaan kohdistaa oikealle henkilöryhmällä, mutta vaikuttaisi siltä, että nyt luonnoksen 2 §:n 2 momenttiin on lisätty myös eräitä tiukennuksia, jotka eivät suoraan ilmene muun muassa vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 1 artiklasta. On syytä huomioida, että nyt kaikkien eri kohtien tulee täytyä, jotta oikeus vammaispalvelulaissa oleviin palveluihin syntyisi eli vammaisen henkilö olisi luonnoksen mukaan henkilö, jonka:

- 1) fyysinen, kognitiivinen tai psyykinen toimintakyky on pitkäaikaisesti heikentynyt;
- 2) toimintakyvyn heikentyminen johtuu pitkäaikaisesta vammasta tai sairaudesta;
- 3) avun, tuen ja huolenpidon tarve tavanomaisessa elämässä johtuu toimintakyvyn olennaisesta heikentymisestä;
- 4) toimintakyvyn heikentyminen ei johdu pääasiassa korkeaan ikään liittyvästä sairaudesta, vammasta tai rappeutumisesta;
- 5) avun, tuen ja huolenpidon tarve ei ole normaalia ikäkauteen liittyvää tarvetta; ja
- 6) tarvitsema apu, tuki tai huolenpito on välttämätöntä ja tarve toistuvaa

Luettelon 1 ja 2 kohtaa on selvennetty perusteluissa. Esimerkiksi luetteloon on lisätty pitkäaikaisuuden edellytys, koska ohimenevät sairaudet ja leikkauksen jälkitilat, joista henkilö voi toipua, eivät kuulu lain soveltamisalaan. Perusteluissa on täsmennetty, että nopeasti etenevät sairaudet myös täyttävät pitkäaikaisuuden vaatimuksen, jos ne käytettävissä olevan tiedon mukaan aiheuttavat välttämättömän tuen ja tarpeen.

Oikeusministeriö toteaa, että pitkäaikaisuus-edellytys ei saisi muodostua esteeksi avun saamiselle mahdollisesti nopeasti etenevissä sairauksissa, joissa avun tarve on kuitenkin selkeä, vaikka pitkäaikaisuuden edellytys ei vielä täyty. Tämän olisi syytä ilmetä myös säännöstekstistä, jolloin voitaisiin puhua toimintakyvyn "pitkäaikaisesta tai pysyvästä" heikentymisestä, jolloin se kattaisi myös sellaisia parantumattomia sairauksia tai vammoja, joissa voi syntyä tarve nopeallekin avulle tai tuelle.

Luettelon 3 kohdan osalta oikeusministeriö pitää ”olennaisuuden” edellytystä osin ristiriitaisena lain tavoitteen kanssa, jonka mukaisesti vammaisen henkilön tulisi saavuttaa mahdollisimman yhdenvertaiset mahdollisuudet toimia yhteiskunnassa. Samalla kuitenkin tämä oikeus olisi vain niillä, joiden toimintakyky on olennaisesti heikentynyt. Perusteluissa todetaan olennaisuudesta seuraavasti:

”Vammainen henkilö, jonka toimintakyky on olennaisesti heikentynyt ei esimerkiksi pysty tekemään päivittäisiä toimia itse, vaan toimintarajoite estää henkilökohtaisesta hygieniasta huolehtimisen tai vaikeuttaa liikkumista niin paljon, että se ei onnistu ilman apua (s. 163).”

Vaikka vähäiset muutokset toimintakykyyn eivät välttämättä vielä johtaisi kaavaillussa laissa olevien palvelua koskevien säännösten soveltamiseen, niin edellä mainittua ”olennaisuuden” määritelmää on pidettävä varsin korkeana, jos esimerkiksi vammaisella henkilöllä olisi oikeus valmennukseen vain, jos hän ei itse pysty huolehtimaan henkilökohtaisesta hygieniasta tai liikkumaan omin avuin. Olennaisuuden vaatimus vaikuttaisi olevan ristiriidassa lain yleisen tavoitteen kanssa. Lisäksi olennaisuutta koskevan edellytyksen suhde YK:n vammaissopimukseen jää epäselväksi. Näistä asioista tulisi esittää tarkempaa selvitystä samoin kuin vastata kysymykseen, voidaanko joitakin palveluita tarvita ennen kuin henkilön toimintakyky olennaisesti heikkenee (tai ehkäisemään tätä).

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ”olennaisuuden” edellytys tulee poistaa määritelmästä. Mikäli kyseinen edellytys kuitenkin jätetään määritelmään, tulee sen tueksi esittää vahvat perustelut, joita esitys ei tällä hetkellä sisällä.

Luettelon 6) kohdan mukaan avun, tuen tai huolenpidon tulee olla välttämätöntä ja tarpeen toistuvaa. Toistuvuuden edellyttäminen jää osin avoimeksi, eivätkä perustelut selvennä tätä kriteeriä. Jos kyseessä on myös perusteluissa mainitut asunnon muutostyöt tai lyhykestoinen valmennus elämän merkittävissä muutostilanteissa, niin miltä osin tämä kriteeri ”toistuvuudesta” voisi täytyä, vaikka selkeästi tarve tämänkaltaiselle avulle olisi. Nykyisessä muodossaan ilmaisu ”toistuvuudesta” voi aiheuttaa tulkinnallisia epäselvyyksiä tai vielä pahemmin epäselvyyttä siitä, kenellä on oikeus lain mukaisiin palveluihin.

Määritelmää tulee tältä osin täsmentää myös säännösten siten, että siihen sisältyy säännöllisen avun lisäksi myös sellaiset palvelut, joihin vammaisilla on oikeus tämän lain mukaan, vaikka avun tarve kyseisessä asiassa ei ole toistuva.

Ikääntymisrajaus

Luonnoksen 2 §:n 2 momentin 4 ja 5 kohdat muodostavat ikääntymistä koskevat rajaukset vammaisen henkilön määritelmään. Edellä mainittujen kohtien mukaan vammaisella henkilöllä tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, jonka toimintakyvyn heikentyminen ei johdu pääasiassa korkeaan ikään liittyvästä sairaudesta, vammasta tai rappeutumisesta (4 kohta) ja jonka avun, tuen ja huolenpidon tarve ei ole normaalia ikäkauteen liittyvää tarvetta (5 kohta). Näistä etenkin 4 kohtaa on paljon käsitelty esitysluonnoksessa, myös sääätämisjärjestysperusteluissa yhdenvertaisuuden osalta.

Esitysluonnoksessa tuodaan esille, kuinka nykyistä vammaispalvelulakia on sovellettu ikääntyneisiin tavalla, mikä aiheuttaa esitysluonnoksen mukaan tulkinnallista epäselvyyttä. Toisaalta edellä mainittu ikääntymisrajaus ei vaikuttaisi kaikkiin palveluihin, jotka eivät luonteensa vuoksi sovellu vastaavalla tavalla ikääntyneisiin (valmennus, päivätoiminta, lyhytaikainen huolenpito), eikä henkilökohtaisen avun palveluun, koska vastaava rajausta sisältyy jo nykyisen vammaispalvelulain henkilökohtaisen avun sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että säännöksessä oikeutta avun saamiseen ei ole sidottu tiettyyn ikään vaan toimintavajavuuden objektiiviseen syyhyn, eikä henkilökohtaiseen apuun liittyvää rajausta siten ole tarpeen arvioida perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta (PeVL 30/2008 vp, s. 2).

Esitysluonnoksen mukaan ns. ikääntymisrajaus koskisi erityisesti asumisen, esteettömän asumisen ja liikkumisen tukea. Mahdollisia, haitallisia vaikutuksia ikääntyneisiin edellä mainittujen tukien osalta tuodaan esille esitysluonnoksessa sinänsä kattavasti mutta hieman hajanaisesti, jolloin kokonaiskuva negatiivisista vaikutuksista on vaikea

hahmottaa. Ikääntyneillä olisi luonnoksen mukaan oikeus saada palvelut muiden lakien nojalla, mutta palvelut eivät olisi vammaispalvelulain mukaisesti pääasiallisesti maksuttomia tai vastaisi täysin vammaispalvelulain mukaisia palveluita. Ikääntymisrajausten vaikutukset liittyvät ennen kaikkea muutoksiin asiakasmaksuissa sekä joidenkin palveluiden osalta harkinnanvaraisuuden soveltamiseen. Tällöin palvelut tulisivat arvioitavaksi vanhuspalvelulain periaatteiden mukaan ja järjestettäisiin sosiaalihuoltolain nojalla.

Esitysluonnoksesta syntyy kuitenkin kuva, että tietty ikäraja ei automaattisesti rajaisi ikääntyneitä lain soveltamisalan ulkopuolelle vaan vammaispalveluita aiemmin saaneet vammaiset henkilöt saisivat niitä kuitenkin myös ikääntyessään silloin, kun avun ja tuen sekä huolenpidon tarve johtuu heidän aiemmasta vammastaan eikä kyseessä ole selkeästi uusi ikääntymisestä johtuva vamma tai sairaus (s. 60). Samalla luonnoksessa todetaan lisäksi, että ikääntymisrajaus ei rajaa lain soveltamisalan ulkopuolelle iäkkäänä vammautuvia henkilöitä paitsi silloin, jos vammautumisen voidaan katsoa johtuvan korkeasta iästä, esimerkiksi, jos nuoremmalle henkilölle ei vastaavassa tilanteessa jäisi pysyvää vammaa. Ikääntymisrajaukseen ei siis liity ikäraja, vaan soveltamisen kriteerinä on se, liittyykö palvelun tarve pääasiassa ikääntymiseen vai ei (s. 70). Säättämisyjärjestysperusteluissa asia todetaan vielä selkeämmin siten, että ”ikä ei ole peruste rajata henkilöä ehdotetun soveltamisalan ulkopuolelle, vaan lain soveltamisalan piiriin kuuluu ikääntynyt vammaisen henkilö ja ikääntyneenä vammautunut henkilö, kun toimintakyvyn heikentyminen ei johdu pääasiassa korkeaan ikään liittyvästä sairaudesta, vammasta tai rappeutumisesta. Soveltamisalan rajausta ei perustu myöskään henkilön diagnoosiin (s. 253).”

Perusteltuna lähtökohtana on luonnollisesti se, että vammaispalvelulaki koskee rajatusti vain vammaisia henkilöitä. Tässä uudistuksessa yksi keskeinen lähtökohta on toimintakyvyn heikentymisen arviointi ja siitä johtuvan avun ja tarpeen yksilöllinen arviointi, eikä huomio ole enää siinä, mikä on vamman varsinainen alkuperä tai vamman vaikeusaste.

Tämän mukaisesti oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jos vammaispalvelulain soveltamisala ei riipu vamman alkuperästä, diagnoosista tai vaikeusasteesta, niin tämän lähtökohdan tulisi soveltua kaikkiin vammaisiin henkilöihin riippumatta henkilön iästä. Toisin sanoen jos henkilön vamma tai sairaus johtaa sellaiseen toimintakyvyn heikkenemiseen, että henkilöä on pidettävä tämän lain mukaisesti vammaisena henkilönä, ei lain oman toimintalogiikan mukaan henkilöltä voida kieltää lain mukaan hänelle kuuluvia subjektiivisia oikeuksia.

Edellä mainittu tulkinta vaikuttaa osin saavan tukea tästä esitysluonnoksesta, erityisesti huomioiden em. säättämisyjärjestysperustelut, mutta osin kysymys jää tulkinnanvaraiseksi. *Tältä osin säännöskohtaisia perusteluja tulisi täydentää, jotta niiden sisältö vastaisi esityksen säättämisyjärjestyspalveluita. Erityisesti täsmennystä tarvitaan sen osalta, mitä tarkoitetaan, että sairaus, vamma tai rappeutuminen ei pääosin johdu iästä.* Ongelmallista voisi olla sellainen tulkinta, että alle 65-vuotiaana todettu muistisairaus, jos sairaus heikentää toimintakykyä vammaispalvelulain muuten edellyttämällä tavalla, täyttää vammaisen määritelmän, mutta vastaava sairaus yli 65-vuotiaana ei täyttäisi, vaikka johtaisi vastaavaan toimintakyvyn heikentymiseen. Toiseksi jää epäselväksi, mikä olisi se prosessi tai vaadittava asiantuntemus, jonka kautta jonkin sairauden tai vamman katsotaan johtuvan pääosin korkeasta iästä ja onko tämän toteaminen edes lääketieteellisesti kovin yksinkertaista tai mahdollistakaan.

Sinänsä voidaan ymmärrettävä rajauksena pitää sitä, että tavanomainen ikääntymisestä johtuva toimintakyvyn heikkeneminen ei johda vammaispalvelulain soveltamiseen. Vastakkaisella tulkinnalla voisi olla jo suuri merkitys vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen osalta. Samalla tulee kuitenkin huolehtia, että ikääntyneiden osalta ei synny jonkinlaista väliinputoajaryhmää. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustoimeentuloturvasta huolehtiminen edellyttää sosiaaliturvajärjestelmien laatimista siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 30/2005 vp, s. 2).

Esitysluonnoksen arvion mukaan tällä hetkellä esimerkiksi vammaispalvelulain kuljetuspalveluiden saajista 10 000 asiakasta siirtyisi pois ikääntymisrajoituksen vuoksi vammaispalvelulain piiristä (s. 89). Näille henkilöille on siis myönnetty voimassa olevan vammaispalvelulain palvelua, koska on ilmeisesti katsottu vammaispalvelulain 4 §:n 1 momentin mukaisesti, jos lakia on kunnissa sovellettu oikein, etteivät nämä henkilöt ole saaneet riittäviä ja heille sopivia palveluita tai tukitoimia muun lain nojalla. Käytännössä on siis katsottu, etteivät sosiaalihuoltolain säännökset ole riittävästi tukeneet näitä asiakkaita. On ollut tarve antaa ikääntyneille vammaispalvelulain mukaisia palveluita. Vaikka osa vammaispalvelulain palveluista olisi luonteensa puolesta sellaisia, että ne soveltuisivat enemmän nuoriin tai työikäisiin, niin tämä ei poista ikääntyneiden oikeutta myös yhdenvertaisuuden ja osallisuuden toteutumiseen, eikä heidän oikeussuojatarpeensa tyhjenny vain hoivaan, huolenpitoon ja turvallisuuteen.

Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota esitysluonnoksen perusteluihin, jossa katsotaan muutoksen lisäävän yhdenvertaisuutta ikääntyneiden henkilöiden kesken (s. 126). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan edellä mainittu lause on osittain virheellinen, koska tosiasiallista yhdenvertaisuutta ei voi katsoa edistävän sen, että osan ikääntyneistä, jotka ovat tarvinneet tukevampia palveluita kuin muut ja saaneet niitä nykyisen vammaispalvelulain nojalla, asema tosiasiallisesti heikkenee muutosten myötä. Sen lisäksi että esitysluonnosta tulee täsmentää oikeusministeriön edellä mainittujen kommenttien mukaisesti, niin esitysluonnoksen säätämisperusteluissa tulee myös arvioida ikääntymisrajoituksen vuoksi vammaispalvelulain ulkopuolelle jäävää ikääntyneiden ryhmää perustuslain 19 §:n 2 ja 3 momentin kannalta.

1 luvun 3 §. Vammaisen henkilön osallistumisen ja osallisuuden tukeminen

Pykälän 1 momentissa todetaan, että palvelutarpeen arviointi sekä palveluiden suunnittelu, toteuttaminen ja seuranta on tehtävä yhteistyössä vammaisen henkilön kanssa. Pykälän perusteluissa mainitaan kuitenkin sosiaalihuollon asiakaslain 9 ja 10 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa myös laillinen edustaja tai omainen tai muu läheinen. Oikeusministeriölle jää epäselväksi perusteluissa oleva viittaus ja miten se vaikuttaa pykälän 1 momenttiin, jossa puhutaan vain yhteistyöstä vammaisen henkilön kanssa.

Pykälän perusteluissa ei täsmennetä, mitä ilmaus ”yhteistyössä” käsittää. *Perusteluja ja mahdollisuuksien mukaan säännöstekstiä on syytä täsmentää, mikäli halutaan edistää konkreettisemmin vammaisen henkilön osallisuuden/osallistumisen toteutumista.* Onko yhteistyö sitä, että kysytään vammaisen henkilön mielipidettä vai edellyttääkö se jossain tilanteissa suostumusta ja miten menetellään, jos palvelun järjestäjän ja vammaisen henkilön näkemykset eroavat toisistaan?

Pykälän 2 momentin perusteluissa todetaan, että kyseisessä momentissa säädettäisiin sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista sekä asiakkaan itsemääräämisoikeudesta ja osallistumisesta. Alleviivattu kohta ei kuitenkaan sisälly 2 momentin säännöstekstiin vaan pykälän 3 momenttiin. Joko perusteluja tai säännöstekstiä tulee korjata riippuen siitä, mistä on tarkoitus säätää. Pykälän 2 momenttia tulee täsmentää myös siten, että siitä ilmenee itsemääräämisoikeutta ja osallisuutta koskevat sosiaalihuollon asiakaslain pykäläkohtaiset viittaukset.

Luonnoksen 3 §:n 2 momentissa on viittaukset niihin sosiaalihuoltolain pykäliin, joissa säädetään asiakkaan osallistumisesta palvelutarpeen arviointiin sekä asiakassuunnitelman laatimiseen. Samalla mainitaan sosiaalihuollon asiakaslain 9 §. Pykälän 1 ja 2 momentin suhde jää epäselväksi erityisesti sen osalta, mihin momenttiin tai lakiin on nojattava, jos halutaan vedota vammaisen henkilön osallistumisesta koskevaan edellytykseen.

Edellä mainitut kommentit koskevat myös pykälän 3 momenttia. Luonnoksen 3 §:n 3 momentissa säädetään vammaisen henkilön oikeudesta käyttää hänelle soveltuvaa kommunikointikeinoa ja täsmennetään, kuinka vammaista henkilöä tulisi tukea osallistumisessa ja osallisuudessa. Samalla 3 momentti sisältää viittauksen sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:ään, jossa säädetään asiakkaan oikeudesta saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista ja oikeudesta tulkkaukseen. Jälleen kerran jää epäselväksi kahden eri lain välinen suhde ja pykälän sisältö, jolloin vaarana on, että vammaisen

henkilön oikeus osallistumiseen ja osallisuuteen voi kärsiä tulkinnallisista epäselvyyksistä. Myös perustelut eivät tältä osin auta ymmärtämään eri lakien välistä suhdetta, miten pykälän sisältö varsinaisesti muodostuu ja mihin lakiin vai kumpakaan perustuu vammaisen henkilön osallistumisen ja osallisuuden edistäminen.

Oikeusministeriön mukaan tämä epäselvyys seuraa kauttaaltaan luonnoksen eri pykälä ja tämä herättää kysymyksen siitä, missä määrin nyt ehdotetun vammaispalvelulain suhde muuhun lainsäädäntöön muodostaa johdonmukaisen ja toimivan kokonaisuuden soveltamisen kannalta. Oikeusministeriö kiinnittää painokkaasti huomiota siihen, että eri lakien muodostama kokonaisuutta tulee selventää jatkovalmistelussa samoin kuin sen selkeyttämiseen, mistä asioista on nimenomaan tarkoitus säätää vammaispalvelulaissa ja miltä osin nimenomaan tässä laissa annetaan parempaa suojaa ei vain uusien palvelukokonaisuuksien osalta mutta myös parempaa suojaa menettelyllisten kysymysten osalta siten, että vammaisten henkilöiden tarpeiden erityispiirteet huomioidaan myös menettelyä ja oikeusturvaa koskevissa kysymyksissä.

1 Luvun 4 §. Palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelma

Pykälän mukaan palvelutarpeen arvioinnista säädetään sosiaalihuoltolain 36 ja 37 §:ssä. Lisäksi asiakassuunnitelman tekemisestä, omatyöntekijästä ja läheisverkoston kartoittamisesta säädetään 39, 42, 43 §:ssä.

Luonnoksen 4 §:n perusteluissa on viittaus sosiaalihuoltolain 36 §:ään ja sen 5 momenttiin, jonka mukaan palvelutarpeen arvioinnista vastaa palvelutarpeen arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 3 §:ssä tarkoitettu sosiaalihuollon ammattihenkilö, jollei muualla laissa toisin säädetä. Erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä.

Ehdotetusta sääntelystä jää epäselväksi, vastaavatko palvelutarpeen arvioinnista ja asiakassuunnitelman laatimisesta vain julkiset toimijat vai onko mahdollista, että palvelutarpeen arvioinnin tai asiakassuunnitelman voisivat tehdä muut kuin viranomaiset. Perustuslain 124 § mahdollistaa julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle ainoastaan lailla tai lain nojalla. Mikäli näin ei ole säädetty, ei julkista hallintotehtävää saa antaa yksityisille toimijoille.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain esitöissä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkinen hallintotehtävä on oikeudellisesti osin täsmentymätön käsite, jonka suhteuttaminen muihin julkisiin tehtäviin ja julkiseen vallankäyttöön on jäänyt suurelta osin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön varaan. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) edellä viitattu lausuma viittaa siihen, että julkisen hallintotehtävän käsite on tarkoitettu tulkittavaksi laajasti.

Mikäli katsotaan, että esitysluonnoksessa siirrettäväksi ehdotetut tehtävät voidaan kokonaisuudessaan antaa muille kuin viranomaiselle, tulee ehdotetun sääntelyn täyttää perustuslain 124 §:ssä mainitut edellytykset. Tehtävien siirron tulee olla ensinnäkin tarkoituksenmukaista tehtävien hoitamisen kannalta. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 16/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2014 vp, s. 2, PeVL 8/2014 vp, s. 3). Perustuslain 124 §:ssä todetaan vielä, että tehtävien antaminen muille kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 26/2017 vp, s. 49). Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tosiasiallisessa toiminnassa huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 24/2001 vp, s. 4).

Palvelutarpeen arvioinnista on perustuslakivaliokunta todennut seuraavasti: ”Palvelutarpeen arviointi määrittää tosiasiallisesti asiakkaan oikeuksien toteutumista. Ottaen myös huomioon, että julkisella vallalla ja maakunnan liikelaitoksella on valtiosääntöoikeudellisesti ensisijainen vastuu sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisesta, on ongelmallista, että ehdotettu sääntely tosiasiallisesti siirtäisi palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelmaan liittyvää päätöksentekovaltaa muille kuin viranomaisille. Sääntelyn seurauksena julkisella vallalla ei vaikuttaisi olevan riittäviä keinoja varmistaa palvelujen saatavuutta sekä yhdenvertaisuutta (PeVL 65/2018 vp, s. 37).”

Kuten edellä käy ilmi, niin palvelutarpeen arviointi on julkisen vallan käyttöä, mikä asettaa rajoja sille, miltä osin palvelutarpeen arviointia olisi edes mahdollista siirtää lailla muille kuin viranomaisille perustuslain 124 §:n mukaisesti. Vammaispalvelulain mukaisten palveluiden palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelman laatiminen sisältävät julkisen vallan käyttöä, joka kiinteästi liittyy perusoikeuksien kannalta keskeiseen sääntelyyn eli vammaisten henkilöiden oikeussuojan ja heille kuuluvien subjektiivisten oikeuksien toteutumiseen. Jäljempänä kuvatuin tavoin mm. asiakassuunnitelmaan liittyvien sijaisjärjestelmien toimivuudella on merkitystä vammaispalveluja käyttävien henkilöiden hengelle ja terveydelle. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, kenelle vammaispalvelulain palvelutarpeen arviointi tai asiakassuunnitelman tekeminen voidaan ylipäänsä antaa.

Oikeusministeriö painottaa, että asiaa on selvennettävä sääntelyn ja sen perusteluiden osalta. Mikäli yksityisillä toimijoilla olisi toimivaltaa asiassa, niin sääntelyä tulee arvioida perustuslain 124 §:n perusteella huomioiden erityisesti perustuslakivaliokunnan käytännöstä ilmenevät rajaehdot.

Toiseksi oikeusministeriölle epäselväksi jää se, miltä osin on sääntelyssä turvattu se, että erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä. Tästä ei suoraan säädetä ehdotetussa vammaispalvelulaissa, joka sisältää vain yleisen viittauksen sosiaalihuoltolain 36 §:n 5 momenttiin, eikä asiaa selvennetä myös perusteluissa.

Sosiaalihuoltolain 41 §:n 1 momentin mukaan palvelutarpeen arvioimiseksi, päätösten tekemiseksi ja sosiaalihuollon toteuttamiseksi toimenpiteestä vastaavan sosiaalihuollon viranomaisen on huolehdittava siitä, että käytettävissä on henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista. Jos henkilön tarpeiden arviointi ja niihin vastaaminen edellyttävät sosiaalitoimen tai muiden viranomaisten palveluja tai tukitoimia, on näiden tahojen osallistuttava toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen. Tähän pykälään viitataan vammaispalvelulaissa vain kursorisesti ja lähinnä moniammatillisen yhteistyön osalta.

Edellä kuvatun mukaisesti oikeusministeriö katsoo, että vammaispalvelulaissa tulisi erikseen säätää ja tarkemmin täsmentää, minkä palveluiden osalta palvelutarpeen arviointi kuuluisi virkasuhteessa olevalle työntekijälle. Lisäksi luonnoksessa tulee täsmentää sosiaalihuoltolain 41 §:n mahdollista soveltumista vammaispalvelulain kokonaisuuteen, ml. julkisen vallan velvollisuus huolehtia riittävästä asiantuntemuksesta. Osin luonnoksen perusteluista syntyy se kuva, että sosiaalihuoltolain 41 § monialaisesta yhteistyöstä koskisi vain vaativia tapauksia, mikä herättää kysymyksen, miltä osin viranomaisen kontrolli ulottuu kaikenlaiseen palvelutarpeen arviointiin tai riittävän osaamisen varmistamiseen.

Esityksen yksi keskeisistä muutoksista koskee sitä, että palveluiden toteutuminen perustuu yhä enenevässä määrin yksilölliseen avun ja tarpeen arviointiin. Näin ollen vammaisten henkilöiden keskeiset perusoikeudet, kuten esimerkiksi perustuslain 19 §:ään kiinnittyvät oikeushyvät, ovat tosiasiallisesti riippuvaisia palvelutarpeen arvioinnista ja asiakassuunnitelman tekemisestä. Oikeastaan asiakassuunnitelman merkitys vain korostuu viranhaltijan tekemän päätöksen osalta, koska sosiaalihuoltolain 45 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että viranhaltijan tehdessään päätöksen palveluista tulisi erikseen perustella, mikäli tämä päätös poikkeaisi asiakassuunnitelmasta.

Tästä näkökulmasta oikeusministeriö pitää erityisen ongelmallisena, että ehdotetussa sääntelyssä vain kursorisesti viitattaisiin toisessa laissa oleviin pykäliin palvelutarpeen arvioinnista ilman, että tehdään tarkemmin selkoa mm. tässä lausunnossa esiin tulleista asioista. *Lisäksi luonnoksesta ei suoraan ilmene, kuka tekee päätöksen siitä, keitä on pidettävänä lain määritelmän mukaisina vammaisina henkilöinä.* Kuuluuko myös vammaisen määritelmästä päättäminen siihen arvioon, jossa päätetään palvelutarpeesta? Koska kyseessä on erityislaki ja laki koskee erityisiä henkilöryhmiä, niin tulee tehdä tarkemmin selkoa siitä, minkälaista osaamista tämä arviointi edellyttää ja miten tästä riittävästä osaamisesta huolehditaan. *Lisäksi tulee erikseen arvioida, minkälainen toimija (yksityinen/julkinen) ja missä asemassa (virkasuhteessa vai ei) voi tehdä arviointeja, jotka käytännössä koskevat erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kuten esityksessä useassa kohdin asianmukaisesti todetaan, vammaispalvelulaki liittyy keskeisesti julkisen vallan velvollisuuteen huolehtia vammaisten henkilöiden perusoikeuksien toteutumisesta (perustuslain 22 §).*

1 luvun 5 §. Päätöksenteko ja palveluiden toteuttaminen

Luonnoksen 5 §:n 1 momentti sisältää päätöksenteon osalta jälleen viittauksen sosiaalihuoltolain 45 ja 46 §:ään. Pykälän 1 momentti sisältää tärkeän täsmennyksen, että vammaisen henkilön palveluita koskevat päätökset on tehtävä siten, että ne ovat voimassa toistaiseksi, ellei henkilön oma etu, yksilöllinen tilanne tai palvelun luonne edellytä määräaikaista päätöstä. Pykälän perusteluja tulisi tarkentaa, jossa tarkemmin täsmennettäisiin ne tilanteet, joissa määräaikainen päätös olisi perusteltu, koska päätösten pysyvyydellä on keskeinen merkitys vammaisten henkilöiden oikeussuojan kannalta.

Luonnoksen 5 §:n 3 momentin mukaan palveluiden järjestäjän on huolehdittava, että vammaisen henkilön eri lakeihin perustuvat palvelut muodostavat tämän lain tarkoitusta toteuttavan yhtenäisen kokonaisuuden. Ilmaisuihin ”palvelun järjestäjä” jää avoimeksi ja sitä tulisi täsmentää, etenkin kun 3 momentin mukaan tälle toimijalle kuuluisi eri lakien kokonaisuudesta huolehtiminen.

Luonnoksen 5 §:n 2 momentti vaikuttaisi osin päällekkäiseltä luonnoksen muiden pykälien kanssa (ks. luonnoksen 3 §:n 2 momentti). Esitysluonnos vaatii tältä osin vielä kauttaaltaan huolellisista läpikäyntiä, jossa katsotaan, että sisällöllisesti vastaavat mutta ilmaisuiltaan osin poikkeavat lainkohdat eivät aiheuta tulkinnallista epäselvyyttä tai turhaa sääntelyn päällekkäisyyttä. Vastaavasti oikeusministeriölle jää epäselväksi, miltä osin esimerkiksi luonnoksen 3 §:n 3 ja 4 momentti sisältää jo luonnoksen 5 §:n 4 momentin kaltaista sääntelyä, joka myös sisällön puolesta vaikuttaisi kuuluvan luontevammin siihen pykälään, jossa vammaisen henkilön osallistumisesta ja osallisuudesta säädetään.

Nykyisessä muodossaan luonnoksen 35 §:t muodostavat vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden, joiden sisältö perustuu pääosin muuhun lainsäädäntöön lisättynä vammaispalvelulakia koskevilla täsmennyksillä, jotka osin vaikuttavat päällekkäisiltä ja vaikeasti hahmotettavalta soveltamiskokonaisuudelta mukaan lukien pykälien perustelut. Lopulta lakia tulkitsevan ja soveltavan voi olla vaikea hahmottaa, missä pykälässä vammaisen henkilön osallisuudesta, osallistumisesta ja itsemääräämisoikeudesta säädetään ja mitä näillä tarkoitetaan konkreettisemmin. Pykälät ja niiden perustelut edellyttävät vielä johdonmukaisempaa uudelleen systematisointia, eikä viittaaminen muun lainsäädännön pykäliin ja niiden kursorinen käsittely perusteluissa ole riittävää vaan keskeiset asiat tulee ilmetä myös tästä esitysluonnoksesta.

2 luvun 6 §. Avun ja tuen tarpeisiin vastaavat palvelut

Luonnoksen 6 §:n 3 momentissa säädettäisiin jälleen siitä, että tämän lain perusteella järjestettävän avun, tuen ja palveluiden on vastattava sisällöltään, laadultaan ja määrältään sekä tuottamistavaltaan vammaisen henkilön yksilöllisiin tarpeisiin. Edellä mainituissa säännöksessä tuodaan erikseen esille, että yksilöllinen arviointi tulisi koskea myös tuottamistapaa. Oikeusministeriö pitää sinänsä myönteisenä, että tämä arviointi koskee käsittelyn eri vaiheita, mutta tässä momentissa säädetään osin asioista, jotka on sisällöltään todettu aikaisemmissa pykälissä. Oikeusministeriö toistaa aikaisemmat kommentit, että palveluiden laatua, sisältöä ja määrää koskevan yksilöllisen arvioinnin

tarpeesta säädettäisiin kohdennetusti tietyssä pykälässä ja tämä arviointia koskeva edellytys soveltuisi eri vaiheisiin, niin palvelutarpeen arviointiin, asiakassuunnitelman tekemiseen, päätöksentekoon kuin näiden palveluiden tuottamiseen. Yleisen toteamuksen sijaan tulisi yksittäisissä pykälissä tuoda konkreettisemmin esille, miten yksilöllinen arviointi tai esimerkiksi vammaisen henkilön osallisuus ja itsemääräämisoikeus toteutuvat.

2 luvun 7 §. Valmennus

Pykälän perusteluiden mukaan valmennuksesta säädettäisiin nyt kohdennetummin omassa pykälässään ja subjektiivisena oikeutena se kuuluisi laajemmalle henkilöryhmälle. Tätä on pidettävä positiivisena muutoksena.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota vammaisen lapsen oikeuksien toteutumiseen varhaiskasvatuksessa (ks. esim. PeVL 17/2018 vp). Säättämisyjärjestysperusteluissa käsitellään varhaiskasvatusta osana valmennusta (s. 261). Nyt kuitenkin luonnoksen 7 §:n suhde varhaiskasvatukseen ei ilmene tarkemmin itse säännöksestä. Muutenkin ehdotetun vammaispalvelulain mukaisten palveluiden suhde varhaiskasvatukseen edellyttäisi täsmentämistä, jotta lakia soveltaville olisi selkeää, milloin lasten yhdenvertainen oikeus koulutukseen ja mahdollisten esteiden poistaminen edellyttäisi vammaispalvelulain mukaisten palveluiden soveltamista varhaiskasvatukseen lisäksi tai sijaan. Tässä tulee erityisesti ottaa huomioon perustuslain 16 §:n 2 momentti.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota seuraaviin yksityiskohtaisiin kommentteihin:

- Perusteluissa todetaan: ”Hyvinvointialueen olisi järjestettävä vammaisen lapsen varhaiskasvatus tämän ehdotetun säännöksen mukaisena valmennuksena silloin, jos vammaisen lapsi ei saa yksilöllisen tarpeensa mukaisia välttämättömiä ja sopivia varhaiskasvatuksen palveluita varhaiskasvatukseen (540/2018) perusteella (s. 186).” Edellä mainitun kaltaisen asian tulee ilmetä selkeästi säännöstasolla, joten pykälän tekstiä tulisi täydentää tältä osin.
- Pykälän 2 momentin 2 kohtaa koskevissa perusteluissa todetaan, että kohta sisältäisi viittomakieleen ja erilaisiin kommunikointikeinoihin liittyvän valmennuksen siltä osin kuin se ei kuuluisi terveydenhuollon lääkinällisen kuntoutuksen vastuulle. Pykälän 2 kohdan säännöstekstiä tulee täsmentää perusteluista vastaavaksi (esimerkiksi ”oikeus saada valmennus: ... 2) viittomakieleen ja erilaisiin kommunikointikeinoihin siltä osin kuin se ei kuuluisi terveydenhuollon lääkinällisen kuntoutuksen vastuulle”).
- Pykälän 2 momentin 3 kohdassa puhutaan valmennuksesta ”elämän merkittäviin muutostilanteisiin”. Perusteluissa puhutaan välillä vain muutostilanteista tai merkittäväksi koetusta muutostilanteesta. Valmennuksen rajaaminen vain tietyn ”merkittävyyden” muutostilanteisiin tuo sääntelyyn varsin subjektiiviseen arviointiin perustuvan tulkinnallisuuden, koska vammaiset henkilöt voivat kokea eri muutosten merkittävyyden varsin eri tavalla. Tulkinnallisesti olisi selvempää poistaa ”merkittävyys” edellytys sääntelystä etenkin, kun merkittävyyden korostamista ei tarkemmin perustella, ja mahdollistaa valmennus elämän muutostilanteissa.
- Pykälän 4 momentin mukaan vammaisen henkilön perheelle ja läheiselle voidaan lisäksi järjestää muuta valmennusta. Pykälän perusteluissa ei kuitenkaan täsmennetä, mitä tämä ”muu valmennus” voisi olla ja onko tässä kyseessä oikeus vai enemmän harkinnanvarainen palvelu (vrt. pykälän 3 momentti, jossa puhutaan perheen tai muun läheisen henkilön oikeudesta valmennukseen.)

2 Luvun 8 §. Valmennuksen toteuttamisen valvonta

Esitysluonnoksessa on tuotu yleisessä osassa esille, että palveluita koskevat säännökset on haluttu kirjoittaa mahdollisimman joustavaksi, jotta ne mahdollistaisivat avun ja tuen tarpeen yksilöllisen arvioinnin. Vaikka taustalla on sinänsä ymmärrettävä tavoite, niin on vaikea valvoa, ohjata tai seurata eri palveluiden toteutumista, jos pykälät eivät sisällä juurikaan sisällöllisiä kriteereitä, joihin arviointia voisi edes yleisellä tasolla peilata. Esimerkiksi valmennuksen toteuttamista koskevan pykälän 1 momentissa todetaan, että valmennuksen ”tavoitteiden toteutumista on seurattava”, mutta säännöksessä tai sen

perusteluissa ei ollenkaan täsmennetä, mitä tämä tavoitteiden seuraaminen voisi tarkoittaa, vaikka se on kirjoitettu velvollisuuden muotoon. Epäselväksi jää myös se, kenen on seurattava tavoitteiden toteutumista.

Samalla pykälän perusteluissa todetaan: ”Valmennusta antaville henkilöille ei asetettaisi yleisiä pätevyysvaatimuksia. Palvelua toteuttavilla henkilöillä olisi kuitenkin oltava kulloisenkin vammaisen henkilön valmennuksen tavoitteiden, sisällön ja toteutustavan edellyttämä osaaminen (s. 189).” Oikeusministeriölle jää epäselväksi, miten tarpeellisesta osaamisesta huolehditaan, kun kyseessä on kuitenkin vammaisen henkilön subjektiivisen oikeuden toteutuminen.

Perusteluissa todetaan seuraavasti: ”Tarvittaessa valmennus olisi suunniteltava ja toteutettava yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon, erityisesti kuntoutuksen, sekä opetuksen ammattilaisten kanssa.” Edellä mainitun tulisi ilmetä laista.

2 luvun 9 §. Henkilökohtainen apu

Luonnoksen 9 §:n 3 momentti sisältäisi ns. voimavaraedellytyksen, jonka mukaan henkilökohtaisen avun myöntämisen edellytyksenä on, että vammaisen henkilö kykenee itsenäisesti tai tuettuna ilmaisemaan tahtonsa avun sisällöstä. Pykälän perusteluissa on sinänsä ansiokkaasti tuotu esille oikeuskäytäntöä, jonka mukaan voimavaraedellytyksen kynnys on arvioitu varsin matalaksi. Oikeastaan kynnys on arvioitu oikeuskäytännössä niin alhaiseksi, että tämä herättää jo kysymyksen siitä, miksi kyseinen kriteeri katsotaan tarpeelliseksi muuten kuin henkilökohtaisten avustajien pätevyyttä ja osaamista koskevien haasteiden vuoksi, kuten luonnoksessa tuodaan esille.

Perustelujen mukaan vuoden 2018 alusta alkaen on ollut mahdollista suorittaa henkilökohtaisen avustajan tutkintonimikkeen antava koulutus, ja vuodesta 2021 lähtien koulutus on ollut osa vammaisalan ammattitutkintoa. Henkilökohtaiselta avustajalta ei kuitenkaan perustelujen mukaan edelleenkään edellytettäisi tehtävään tiettyä pätevyyttä tai koulutusta, mutta hänen olisi saatava perehdytys työhönsä. Tämän perehdytyksen antaisi lähinnä työnantaja eli vammaisen henkilö itse. Mikäli henkilökohtaista apua on pidettävä subjektiivisena oikeutena, joka perusteluiden mukaan hyvinvointialueen olisi järjestettävä, niin samalla julkisen vallan tulisi huolehtia siitä, että käytettävissä on riittävä määrä päteviä henkilökohtaisia avustajia siten, että voimavaraedellytystä koskeva kriteeri ei osaamisen puuttumisen vuoksi muodostu esteeksi avun saamiselle. Voimavaraedellytystä tulisi erityisesti arvioida suhteessa YK:n yleiseen vammaissopimukseen sekä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean 7.4.2022 antamaan ratkaisuun (CRPD/C/26/D/46/2018).

Vammaisen henkilön oikeusturvaa parantaisi ja edellä mainittuun voimavaraedellytykseen liittyvää epäselvyyttä ehkäisisi se, että henkilökohtaisen avun pykälässä ja perusteluissa viitattaisiin selkeämmin, että mikäli voimavaraedellytys jää täyttymättä, niin vammaisen henkilö olisi todennäköisesti oikeutettu erityiseen tukeen (tai muuhun palveluun).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota seuraaviin yksityiskohtaisiin kommentteihin:

- Henkilökohtaisen avun edellytyksenä on luonnoksen 1 momentin mukaan välttämättömyys ja toistuvuus. Välttämättömyyden vaatimuksen osalta viitataan aikaisemmin lausuttuun. Pykälän 1 momentin perusteluista ilmenee paljon laajempi soveltamisala kuin mitä laissa oleva ilmaisu ”toistuvasti” vaikuttaisi edellyttävän (myös esim. ulkomaanmatkaan henkilökohtaista apua). Säännöstä tulisi laajentaa vastaamaan perusteluja, ja välttää pyrkimystä ”säätää” säännöksen soveltamisalasta perusteluissa.
- Luonnoksen 4 momentti koskisi mahdollisesti hengityshalvauspotilaille annettavaa hoitoa. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä sitä, että mikäli henkilökohtainen avustaja hoitaa myös terveyden ylläpitoon ja pitkäaikaisen sairauden hoitoon liittyviä toimenpiteitä, näillä avustajilla on tähän riittävä ohjaus ja osaaminen. Nyt 4 momentissa kirjoitetaan varsin löyhästi, että hyvinvointialueen on tarvittaessa annettava ohjausta.
- Luonnoksen 5 momentissa säädetään henkilökohtaisen avun vähimmäismäärästä. Oikeusministeriö pitää sinänsä myönteisenä, että vammaisen henkilön palvelut sisältävät jonkinlaisen minimitasen vammaisten henkilöiden oikeuksien ja soveltamiskäytännön

yhtenäisyyden turvaamiseksi ottamatta kuitenkaan kantaa siihen, onko tämä minimitaso riittävä vammaisten yhdenvertaisen aseman turvaamiseksi. Kuitenkin tähän minimitasoon on kirjoitettu varaus, joka herättää kysymyksen siitä, milloin vammaisella henkilöllä on mahdollisesti oikeus edes vähimmäismäärään. Pykälän 5 momentin mukaan vammaisella henkilöllä on oikeus saada henkilökohtaista apua vuorovaikutuksessa, vapaa-ajan toiminnassa tai yhteiskunnallisessa osallistumisessa vähintään 30 tuntia kuukaudessa, jollei tätä pienempi tuntimäärä riitä turvaamaan henkilön välttämätöntä avuntarvetta. Alleviivattua kohtaa ei lainkaan tarkemmin perustella, joten avoimeksi jää, miltä osin myös tässä laissa olevasta minimitasosta voidaan poiketa. Oikeusministeriö pitää sääntelytapaa osin ongelmallisena etenkin, kun vähimmäismäärästä voitaisiin poiketa, ellei apuun ole ”välttämätöntä” tarvetta.

- Eri momentteja koskevat kohdat tulee korjata pykälän perusteluissa (3 momentin merkintä puuttuu ja pykälässä on 5 momenttia).

2 luvun 10 §. Henkilökohtaisen avun tuottaminen

Oikeusministeriö pitää pykälän 3 momentin lisäystä erittäin perusteltuna. *Kun huomioidaan sijaisjärjestelyn keskeinen merkitys vammaisen henkilön turvallisuudelle ja jopa hengelle, oikeusministeriö katsoo, että itse lakiin olisi syytä lisätä seuraava perusteluissa oleva täsmennys: ”Sijaisjärjestelyjen suunnittelu ja toteutus olisi tehtävä sitä tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin, mitä välttämättömämpää henkilökohtainen apu olisi vammaisen henkilön elämässä (s. 201).”* Asiakassuunnitelmaan liitettävien sijaisjärjestelmää koskevien kirjausten merkitys korostaa edellä oikeusministeriön kommentteja koskien palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman tekemiseen liittyvien tehtävien luonnetta.

2 luvun 11 §. Henkilökohtaisen avun työnantajamalli

Pykälän 3 momentissa hyvinvointialueen velvollisuus korvata kohtuullinen avustajan palkka jää jossain määrin avoimeksi, vaikka kohtaa pyritään tarkentamaan perusteluissa. Pykälän 3 momentin säännöstekstiin voisi vähintään lisätä perusteluissa olevan edellytyksen siitä että korvauksen kohtuullisuutta arvioitaessa pitää ottaa huomioon vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus.

2 luvun 12 ja 13 §. Erityinen tuki ja erityisen tuen toteuttaminen

Esitysluonnoksen mukaan erityisessä tuessa olisi kyse uudesta palvelusta (ainakin siinä laajuudessa, missä sitä nyt ehdotetaan). Sääntely esimerkiksi tuetun päätöksenteon osalta jää epäselväksi ja osin sisällöltään puutteelliseksi. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ammattihenkilöltä tulisi edellyttää tietynlaista osaamista. Tukimallin tavoitteena tulisi olla, että vammaissopimuksen mukaisesti vammaisen henkilön itsemääräämisoikeus toteutuu täysimääräisesti. Erityisesti tulee huolehtia siitä, että ammattihenkilö tukee mutta ei vaikuta vammaisen henkilön päätöksiin, koska muuten tällä tukimuodolla olisi kaventava eikä edistävä vaikutus vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden toteutumiseen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota seuraaviin yksityiskohtaisiin kommentteihin:

- Pykälän 1 momentin 1 kohdan perusteluissa jää osin tarkemmin perustelematta, miksi erityistä osallisuuden tukea annettaisiin kotona vain erityisestä syystä.
- Pykälän 1 momentin 2 kohdan osalta oikeusministeriö toistaa aiemmat kommentit koskien merkittävyyden edellytystä (ks. yllä luonnoksen 7 §:n 2 mom. 3 kohta), vaikkakin pykälän perusteluissa on enemmän täsmennetty, mitä tarkoitetaan elämän merkittävillä päätöksentekotilanteilla.
- Pykälän 1 momentin 3 kohdan perusteluissa voisi tarkempien esimerkkien kautta avata, mitkä ovat näitä moniammatillista tukea vaativia tilanteita, vaikka tyhjentävään luetteloon ei olisikaan tarkoituksenmukaista pyrkiä.
- Vammaispalvelulain erityistä tukea koskevan pykälän perusteluissa todetaan: ”Rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä ja niiden käytöstä muutenkin säädettäisiin edelleen kehitysvammalaissa ja edelleen vain erityishuollossa olevaan henkilöön voitaisiin kohdistaa rajoitustoimenpiteitä (s. 209).” Osittain epäselväksi jää, mihin ”erityishuollolla” viitataan tässä

yhteydessä: viitataanko sillä myös vammaispalvelulain erityisen tukeen vaan pelkästään vain kehitysvammalain säännöksiin, jotka jäävät nyt voimaan?

- Ehdotetussa 13 §:n 2 momentissa on täydentäviä säännöksiä päätöksenteossa tukemisesta ja tukihenkilöstä. Säännöksen mukaan ”vammaisen henkilön on mahdollisuuksien mukaan voitava osallistua tukihenkilön valintaan. Tukihenkilöllä on oltava vammaisen henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävä osaaminen ja hänen on oltava riippumaton suhteessa päätöksenteon kohteena olevaan asiaan. Tuettua päätöksentekoa antava henkilö ei saa tehdä päätöksiä tuettavan henkilön puolesta.” Säännöksiä on käsitelty perusteluissa niukasti. Sääntelyn ja perustelujen valossa jää myös epäselväksi, kuka voisi toimia tällaisena tukihenkilönä, jos kysymys on erillisestä palvelusta. Vammainen henkilö osallistuisi tukihenkilön valintaan, mutta kuka tekee päätöksen? Tukihenkilön valvontaa ja vastuuta ei säännellä lainkaan. Näitä seikkoja on pidettävä vammaisen henkilön oikeusturvan kannalta merkityksellisinä.

Luonnoksen 12 §:n 1 momentin mukaan erityinen tuki olisi viimesijainen suhteessa ehdotetun vammaispalvelulain tai muun lain mukaisiin palveluihin. Perusteluissa ei kuitenkaan selosteta, mikä on päätöksenteon tukemisen/tukihenkilön suhde esimerkiksi holhoustoimesta annetun lain (442/1999) mukaiseen edunvalvontajärjestelmään. Olisiko henkilöllä, jolla on edunvalvoja, oikeus tällaiseen tukihenkilöön? Edunvalvojan tehtäviin kuuluu holhoustoimesta annetun lain 42 §:n mukaan huolenpito päämiehestä eli siitä huolehtiminen, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen pidettävä asianmukaisena. Jos henkilöllä olisi edunvalvoja ja hänelle voitaisiin kuitenkin ”antaa” tukihenkilö, miten päätöksenteossa tukevan henkilön ja edunvalvojan keskinäinen toiminta määräytyisi? Esityksessä ei ole myöskään käsitelty päätöksenteossa tukevan tukihenkilön suhdetta edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain (648/2007) mukaiseen edunvalvontavaltuutettuun.

2 luvun 14 §. Asumisen tuki

Pykälän 2 momentin mukaan asumisen tukeen voi osana palvelun kokonaisuutta kuulua tarvittavia terveydenhuollon palveluita. Perusteluissa täsmennetään, että kyse olisi lähinnä itsehoitoon rinnastettavista toimista. Lisäksi ”terveydenhuollon vastuulla olisi vammaisen henkilön, omaishoitajan, henkilökohtaisen avustajan tai muun palvelua toteuttavan henkilön perehdyttäminen ja ohjaaminen tehtävässä. Ohjauksen tarve ja toteutus riippuisivat kyseessä olevista toimenpiteistä, vammaisen henkilön yksilöllisistä tarpeista sekä muista tilannekohtaisista tekijöistä (s. 212)”. Sääntelyä tulisi täsmentää, jotta edellä mainittu sisältö ilmenisi täsmällisemmin itse säännöstekstistä.

Pykälän 4 momentissa säännellään lapsen asumisen tuesta. Perusteluissa todetaan, että ”lapsen ja perheen tarvitsemia palveluita olisi järjestettävä tarvittaessa ympäri vuorokauden (s. 213).” Jos tämä on edellytyksenä, niin sen tulee ilmetä myös itse säännöstekstistä.

2 luvun 15 §. Lapsen asuminen kodin ulkopuolella

Kyseessä olisi poikkeuksellinen säännös, jossa lapsen asuminen voitaisiin järjestää kodin ulkopuolella tilanteissa, joissa kyse ei kuitenkaan ole lastensuojelullisesta toimenpiteestä ja huostaanotosta. Sinänsä on kannatettavaa, että sääntelyn kautta pyritään välttämään ns. turhat huostaanotot ja lastensuojelulliset toimenpiteet. Pykälän soveltamisessa lähtökohtana tulee olla nimenomaan lapsen edun arvioiminen, eikä esimerkiksi vanhempien mielipiteet, vaikka prosessi alkaisi heidän hakemuksestaan ja edellyttäisi heidän suostumustaan. Tätä olisi syytä painottaa myös perusteluissa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota seuraaviin yksityiskohtaisiin kommentteihin:

- Pykälän perusteluissa ja säännöstekstissä tulisi korostaa, että kyse olisi viimesijaisesta keinosta ja ensisijaisesti pyrittäisiin turvaamaan lapsen asuminen kotona myös tässä esityksessä ehdotettujen palveluiden, kuten asumisen tuen, esteettömän asumisen tuen ja esimerkiksi lyhytaikaisen huolenpidon avulla. Lisäksi perusteluissa tulisi käsitellä tarkemmin tilanteita, joissa esimerkiksi vanhempien mielipiteet eroaisivat toisistaan tai joissa lapsen mielipide selkeästi eroaisi vanhempien mielipiteestä.

- Tulisi harkita, tulisiko säännökseen lisätä etäisyyttä koskevia tai muita rajoituksia, jotka varmistaisivat lapsen ja vanhempien kanssakäymistä siitä huolimatta, että lapsi asuisi kodin ulkopuolella. Nyt säännöksestä ei ilmene, onko vanhemmilla mahdollisuutta vaikuttaa, mihin ja kuinka kauas lapsi asettuisi asumaan. Säännös liittyy keskeisesti lapsen ja vanhempien yksityis- ja perhe-elämän suojaan.
- Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalityöntekijä arvioisi yhdessä vanhempien kanssa lapsen asumisen tarvetta kodin ulkopuolella. Samassa momentissa ei suoraan sanota, kuka voisi tehdä päätöksen lapsen asumisesta kodin ulkopuolella mutta oletettavasti se olisi sosiaalityöntekijä yhdessä vanhempien kanssa. Oikeusministeriö pitää sääntelyä ongelmallisena. Pykälästä tulee selkeästi ilmetä, kuka voi tehdä päätöksen lapsen asumisesta kodin ulkopuolella ja kuinka tätä päätöstä on arvioitava. Esimerkkinä voidaan mainita, että huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa koskevan päätöksen tekee lastensuojelulain 43 §:n mukaan viranhaltija. Koska tässä pykälässä säännellään merkittävällä tavalla vammaisen lapsen perusoikeuksista, tulisi päätöksen kuulua virkavastuussa olevalle henkilölle. Tämän lisäksi tulisi säätää mahdollisesti menettelystä, jonka kautta päätöksen vaikutuksia seurattaisiin samoin kuin tarvetta arvioida päätöstä mahdollisesti uudestaan.

2 luvun 16 ja 17 §. Esteettömän asumisen tuki ja esteettömän asumisen toteuttaminen

Luonnoksen 16 §:n mukaan vammaisella henkilöllä on oikeus kohtuulliseen esteettömän asumisen tukeen ja luonnoksen 17 §:n mukaan hyvinvointialueen tulee myöntää kohtuullinen korvaus esteettömän asumisen toteuttamiseen. Luonnoksen 16 §:n perusteluissa todetaan, että kohtuullisina kustannuksina pidettäisiin lähtökohtaisesti tehtävän muutostyön tai hankittavan laitteen tai teknisen ratkaisun keskimääräistä markkinahintaa. Korvattavissa muutostöissä noudatettaisiin soveltuvin osin asuntolainoituksessa käytettävää laatutasoa. Lisäksi kohtuullisuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon yksilöllinen arviointi eli toisin sanoen se, mikä olisi kulloinkin vammaiselle henkilölle sopiva ja toteuttamiskelpoinen ratkaisu.

Luonnoksen 17 §:n perusteluissa ei perustella tarkemmin kohtuullisia korvauksia. Vaikka sääntelyn avoimuudelle on sinänsä perusteita yksilöllisen arvioinnin mahdollistamiseksi, niin tässä sääntely ja perustelut korvattavista ”kohtuullisista” kustannuksista jäävät avoimeksi, mikä herättää myös kysymyksen siitä, miltä osin soveltamisessa voidaan turvata yhdenvertaisuus korvattavista kustannuksista. Vaikka joustavuus on tärkeää, jotta voidaan vastata vammaisten henkilöiden yksilölliseen tarpeeseen, niin kustannusten korvaamisen arvioinnin jättäminen näin avoimeksi jättää varsin suuren harkintavallan hyvinvointialueille niiden kustannusten osalta, joita hyvinvointivointialueet pitävät ”kohtuullisena”. Perusteluissa näiden kustannusten kohtuullisen tason arviointi on vain ”lähtökohtaisesti” tai ”soveltuvin osin” sidottu joihinkin yleisiin standardeihin, jotka myös jäävät yleisiksi. Jos esteettömän asumisen tuessa on kysymys subjektiivisesta oikeudesta, oikeuden keskeinen sisältö mm. korvattavien kustannusten osalta ei saisi jäädä sillä tavoin avoimeksi, että on vaikea arvioida tämän oikeuden toteutumista tai yhdenvertaista soveltamista.

Kuten perusteluissa todetaan, niin vammaissopimuksen 19 artikla edellyttää, että vammaisilla henkilöillä on oikeus valita asuinpaikkansa yhdenvertaisesti muiden kanssa. Vastaavasti perusteluiden mukaan perustuslain 6 ja 9 § koskevat yhdenvertaisuutta sekä liikkumisvapautta ja oikeutta valita asuinpaikka. Perustuslain 18 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Tämän lisäksi vammaisen henkilön oikeus omaan asuntoon tai itsenäiseen asumiseen liittyy myös vammaisten henkilöiden yksityiselämän suojan toteutumiseen. Esimerkiksi perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisien tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Oikeuteen kuuluu mm. yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön (HE 309/1993 vp, s. 52-53). Vammaisen henkilön esteettömän asumisen tukemisella siten, että vammaisen henkilö voisi asua omassa kodissaan, on myös keskeinen merkitys hänen yksityiselämänsä suojan toteutumiseen. Tältä osin kustannusten korvaamisessa tulee huomioida näiden keskeisten

perusoikeuksien toteutuminen, eikä kustannusten korvaaminen voi muodostua esteeksi näiden oikeuksien toteutumiselle.

2 luvun 19 §. Päivätoiminta

Luonnoksen 19 §:n 1 momentin mukaan työikäisellä vammaisella henkilöllä on oikeus osallistua päivätoimintaan, jos hän on työkyvytön tai jos hän ei pysty osallistumaan sosiaalihuoltolain perusteella järjestettyyn työtoimintaan tai muuhun työllistymistä edistävään toimintaan. Pykälän perusteluissa ei täsmennetä työikäisen määritelmää ja perusteluja on täsmennettävä tältä osin.

2 luvun 21 §. Liikkumisen tuki

Oikeusministeriö on tässä lausunnossa jo kiinnittänyt huomiota välttämättömyysvaatimukseen osana subjektiivisten oikeuksien toteuttamista. Tämä korostuu erityisesti sellaisen tuen osalta, jolla pyritään mahdollistamaan vammaisen henkilön liikkumisvapauden ja yksityiselämän suojan (samoin kuin muiden perus- ja ihmisoikeuksien) toteutumista. Vammaissopimuksen 18 artiklassa turvataan vammaisten henkilöiden liikkumisvapaus ja vastaavasti liikkumisvapaus turvataan perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sekä EU:n perusoikeuskirjassa. Yllä kuvatuin tavoin yksityiselämän suojaan kuuluu oikeus vapaasti solmia suhteita muihin ja ympäristöön. Tältä osin oikeusministeriö pitää erityisen ongelmallisena, että esimerkiksi tavanomaiseen elämään kuuluvien sosiaalisten suhteiden ylläpitämistä tuettaisiin liikkumisen tuella vain, jos vammaiset sitä "välttämättä" tarvitsisivat. Vammaisilla henkilöillä tulisi olla vastaava oikeus tavanomaisen elämään kuuluvaan asiointiin, eikä tätä oikeutta voida rajoittaa siten, että liikkumiselle ja sen tukemiselle asetetaan esimerkiksi vaatimus ystävän tapaamisen välttämättömyydestä.

Luonnoksen 23 §:n 1 momentissa olevaa tavanomaiseen elämään liittyvää liikkumisen tuen vähimmäismäärää ja sen riittävyyttä ei perustella tarkemmin vaan todetaan vain, että se säilyisi ennallaan. Kun huomioidaan liikkumisen tuen keskeinen merkitys vammaisen henkilön perusoikeuksien toteutumiselle, niin tulisi arvioida ja perustella tarkemmin tavanomaiseen elämään myönnetyn liikkumisen tuen vähimmäismäärän riittävyyttä.

2 luvun 22 §. Liikkumisen tuen toteuttamistavat

Pykälän perusteluissa todetaan seuraavasti: "Toteuttamistavan valinnassa tulee edelleen ehdotettua lakia sovellettaessa ottaa huomioon, että toteuttamistapa ei estä tai kavenna subjektiivista oikeutta liikkumisen tukeen (s. 226)." Edellä mainittu perustuu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöön ja asiasisällön tulee ilmetä suoraan säännöstekstistä.

Pykälän 4 momentin mukaan kuljetuspalvelumatkoja voidaan yhdistellä toteutettavaksi samalla kulkuvälineellä, jollei siitä aiheudu matkustusajan kohtuutonta pitenemistä tai muuta kohtuutonta haittaa vammaiselle henkilölle. Pykälän perusteluissa todetaan, että kohtuuttoman haitan arvioinnissa vaikuttaa myös "matkan tarkoitus". Epäselväksi jää, miksi juuri matkan "tarkoituksella" olisi merkitystä, eikä pikemminkin matkan luonteella, jonka osalta voitaisiin huomioida esimerkiksi perusteluissa mainittu matkan kesto. Voisiko vähimmäismäärää alempi määrä tulla esimerkiksi kyseeseen vain, jos henkilö hakee itse tätä pienempää määrää (vrt. luonnoksen 23 §:n 1 momenttia koskevat perustelut sivulla 228).

2 luvun 24 §. Liikkumisen tuen laajuus

Oikeusministeriölle jää epäselväksi liikkumisen laajuutta koskevan pykälän merkitys. Liikkumisen tuki koskee myös tavanomaiseen elämään liittyviä asioita, kuten sosiaalisten suhteiden ylläpitämistä. Onko tätä pykälää tulkittava niin, että jos vammaisen henkilön ystävä tai muu henkilö asuu toisen kunnan alueella, niin liikkumisen tuen saaminen edellyttää "erityistä syytä"? Tämähän käytännössä tosiasiallisesti asettaisi lisärajoituksia liikkumisvapaudelle ja turvaisi liikkumisvapautta lähtökohtaisesti tietyllä, rajatulla alueella. Lisäksi pykälässä puhutaan matkoista "koko maan alueella". Oikeusministeriö kaipaasi lisäselvitystä, onko ja miltä osin liikkumisen tukea mahdollista saada myös ulkomaanmatkoihin.

3 luku. Muutoksenhaku (27, 28 ja 29 §)

Muutoksenhausta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 27–29 §:ssä. Hyvinvointialueesta annetun lain mukaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja aluevalitukseen hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisen päätöksestä sovelletaan kyseistä lakia, jollei erikseen toisin säädetä. Perusteluissa voisi olla syytä todeta, että tästä pääsäännöstä on tarkoitus poiketa. Jos aluevalituksen sijaan säädetään muutoksenhausta hallintovalituksin, vaikuttaa se sekä oikaisuvaatimusta että valitusta koskeviin viittaussäännöksiin (ks. aineellisista ja informatiivista viittauksista tarkemmin Lainkirjoittajan opas, luku 12.13.2, 12.2.2 ja siten kuin -viittauksesta 12.2.6).

Kuten esityksessä on tunnistettu, oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (HOL 107 §). Näin ollen tästä ei tule säätää erikseen. Samoin valitustiestä säädetään hallinnon yleislaeissa (HL 49 b § ja HOL 8 §) eikä siitä tule säätää erikseen.

Osastopäällikön sijainen, yksikköpäällikkö Niklas Wilhelmsson

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet

-

Jakelu

STM Sosiaali- ja terveysministeriö

Tiedoksi

STM YTO Toimintakyky -yksikkö, Anne-Mari Raassina
STM YTO Toimintakyky -yksikkö, Sirkka Sivula
STM YTO Toimintakyky -yksikkö, Ida Hakanen

VN/12531/2021-OM-219

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: