HE 191/2022 eduskunnalle uudeksi vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuuleminen 15.11.2022

Markku Virkamäki, Ei myytävänä-kansalaisaloitteen ensimmäinen allekirjoittaja 12.06-12.12.2017

HE 191/2022 uudeksi vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

1. Hallituksen esityksessä ei ole onnistuttu ratkaisemaan vammaisten ihmisten välttämättömien, pitkäkestoisten (usein elämänmittaisten) **palvelujen** järjestämisen **ihmisoikeudellisia ja perusoikeudellisia ongelmia**, kun niitä tehdään hankintalain mukaisella kilpailuttamismenettelyllä sekä siihen liittyvinä hankintapäätöksinä.
2. Hallituksen esityksessä ei ole otettu huomioon myöskään YK:n vammaisyleissopimuksen eikä perustuslakimme säädöksiä.
3. Hallituksen esityksessä ei ole otettu huomioon niitä kantoja, joita eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta lausui käsitellessään Ei myytävänä-kansalaisaloitetta. (StVL 10/2018/ 5.2.2019)

.

HE 191/2022 uudeksi vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Ainoa kohta, jossa edes osittain huomioidaan näitä ihmis- ja perusoikeudellisia kysymyksiä on henkilökohtainen apu. Mutta sekin on rajattu osalta vammaisia henkilöitä pois ns. voimavararajauksella. Henkilökohtainen apu sisältyy jo voimassa olevaan lakiin.

Sen sijaan esimerkiksi kaikkia vammaisia henkilöitä koskevat asumisen palvelut ovat edelleen kilpailutettavia palveluita vaikka yhä enemmän tiedetään tämän järjestämisen kielteisistä vaikutuksista ihmis- ja perusoikeusongelmien ohella. (Katso em. StVL 10/2018)

Jopa koko Suomessa parin sadan vaikeavammaisen lapsen elintärkeä hoiva, kasvatus ja huolenpito on kilpailutuksen alaista toimintaa.

Osallisuustyöryhmän työ jäi vajaaksi peruskysymyksen osalta

Sosiaali- ja terveysministeriön perustamassa osallisuustyöryhmässä ei ollut mahdollisuutta käsitellä Ei myytävänä-kansalaisaloitteen perimmäisiä ongelmia ja juurisyitä. Työryhmän ensimmäisessä kokouksessa osallisuustyöryhmän työ rajattiin koskemaan vammaispalvelulain viidestä ensimmäisestä pykälästä neljää pykälää sekä sosiaalihuoltolain kolmea pykälää.

EI myytävänä-kansalaisaloitteen peruskysymystä kilpailutuksen lopettamisesta sekä YK:n vammaisyleissopimuksen ja perusoikeuksien ongelmia ei osallisuustyöryhmässä voitu tuon rajauksen myötä käsitellä.

Työryhmän jäsenille kerrottiin, että järjestämistavan valinta ei ole subjektiivinen oikeus. Olennaista kuitenkin on **selvittää mikä olisi** viisain tapa järjestää vammaisten henkilöiden välttämättömiä, pitkäkestoisia palveluita. Sinänsä työryhmä teki huolellista työtä.

Ratkaisuehdotuksia

1, Uuteen, käsiteltävänä olevaan vammaispalvelulakiehdotukseen lisätään säädös, jossa todetaan, että ”Kehitysvammaiset ja autismikirjon ihmiset käyttävät välttämättömiä, pitkäaikaisia palveluita järjestäessään henkilökohtaisen avun kaltaisia järjestämistapoja kuten henkilökohtaista budjetointia tai yksilöllistä maksusitoumusta.” TAI

2, Uuteen vammaispalvelulakiehdotukseen lisätään säädös, jossa todetaan, että ”Kehitysvammaiset sekä autismikirjon ihmiset voivat käyttää YK:n vammaisyleissopimuksen (27/2016) 19 artiklan mukaisia valinnanmahdollisuuksia välttämättömiä, elämänmittaisia palveluita järjestäessään.” TAI

3, Uudessa vammaispalvelulaissa todetaan, että ”Kehitysvammaisten sekä autismikirjon ihmisten välttämättömiä, pitkäkestoisia palveluita ei järjestetä hankintalain mukaisella kilpailuttamisella.”

Osallinen, subjekti vai objekti?

- Järjestämistavalla on merkittäviä seurauksia ja vaikutuksia kehitysvammaisten sekä autismikirjon ihmisten ja heidän läheistensä kannalta. **Näitä vaikutuksia ja niiden merkitystä ei** lainsäätäjä, toimeenpanovalta eikä järjestämisvastuussa olevat tahot **tunnista**.
- Suomi sai YK:n vammaisyleiskomitean moitteet 7.4.2022 vammaisia henkilöitä eriarvoistavasta menettelystä, kun se ei salli henkilökohtaisen avun käyttämistä kaikille vammaisille henkilöille. Suomi on sitoutunut YK:n vammaisyleissopimukseen ja sen valinnaiseen lisäpöytäkirjaan, johon YK:n vammaisyleiskomitean mandaatti jäsenvaltioihin nähden perustuu.

Osallinen, subjekti vai objekti?

- YK:n vammaisyleissopimus on saatettu Suomessa voimaan lailla lukuisten muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tapaan. Näin ollen vammaisyleissopimus on osa sitä **”lakia”, jota perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen mukaan on ”tarkoin” noudatettava kaikessa julkisessa toiminnassa.** Perustuslain 22 § myös velvoittaa julkisen vallan lukuun laskettavat tahot (viranomaiset, tuomioistuimet ja muut julkisen vallan lukuun laskettavat elimet) **tulkitsemaan** kaikkea kansallista oikeutta mahdollisimman pitkälti vammaisyleissopimuksen mukaisella tavalla , sellaisena kuin sen sisältö täsmentyy vammaisten oikeuksien komitean yleiskommenteissa ja tulkintakannanotoissa.
- **Yleissopimuksella on edelleen kyky saada vastaavalla tavalla etusija kotimaisiin säännöksiin nähden ristiriitatilanteissa kuin muillakin laintasoisesti voimaansaatetuilla ihmisoikeussopimuksilla.** (Professori Tuomas Ojanen teoksessa Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma Talent Oy. Helsinki 2019. s:t 484 ja 44)

Kilpailuttaminen luo osattomuutta

- Hankintalain mukaisessa hankintaprosessissa vammaisella ihmisellä ei ole osallisen roolia . **Hänen avun ja tuen tarpeensa eivät ole selvitettyinä hankinta-asiakirjassa.** Vuoropuhelu hankintaprosessissa tapahtuu järjestämisvastuussa olevan ja palveluntuottajien välillä. Hankintapäätöksestä valitetaan markkinaoikeuteen. Valitusoikeus on niillä, joita **”asia koskee”** eli järjestämisvastuussa olevalla taholla ja palveluntuottajilla. Vammaisen ihmisen valitus hylätään, koska hankintapäätös(**asia) ei koske häntä**.
- **Tästä on oikeuskäytäntöä ja markkinaoikeuden päätöksiä. Esimerkiksi kajaanilaisten kehitysvammaisten henkilöiden ja heidän läheistensä tekemästä valituksesta markkinaoikeuteen Kainuun maakuntayhtymän hankintapäätöksestä.** Kainuun maakuntayhtymä alensi tarvittavaa henkilöstöresurssia asukkaiden avun ja tuen tarpeita selvittämättä. Markkinaoikeuden mukaan asia ei koskenut valittajia. He ovat tehneet asiassa vetoomuskirjelmän Euroopan unionin vetoomusvaliokuntaan.
- Vammainen ihminen joutuu turvautumaan hankintapäätöksen osalta tavalliseen kunnallis- tai hallintovalitukseen. Tästä on näyttöä konkreettisten oikeustapausten kautta.

Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumisesta

- Hankintalain mukainen kilpailuttaminen ja hankintapäätös luovat **perustuslain 21§:n ja mielestäni perusoikeuksien vastaisen tilanteen eli eriytyvän oikeusturvatien**; kehitysvammaiset sekä autismikirjon ihmiset eivät voi valittaa markkinaoikeuteen **järjestämisvastuussa olevien ja palveluntuottajien lailla vaan joutuvat turvautumaan tavalliseen hallinto- tai kunnallisvalitukseen**.
- Huomaa **perustuslain perusoikeussäännösten merkitys**; perusoikeudet antavat **suojaa kansalaiselle viranomaisen mielivaltaa/harkitsemattomia ja lainvastaisia päätöksiä vastaan**. Eriytynyt oikeusturvatie heikentää merkittävästi **em. vammaisten ihmisten mahdollisuutta saada oikeusturvaa heitä itseä koskevissa asioissa**. Se heikentää heidän perusoikeuksiansa ja niiden toteutumista. Samalla se **heikentää merkittävästi hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista em. ihmisille välttämättömissä, usein elämänmittaisissa palveluissa.**
- Havaintojeni mukaan perustuslakivaliokunta ei ole tutkinut eriytyvän oikeustien perustuslainmukaisuutta hankintalakia säädettäessä. YK:n vammaisyleissopimuksen 13 artikla edellyttää, että **”Sopimuspuolet varmistavat vammaisille henkilöille oikeussuojan tehokkaan saavutettavuuden yhdenvertaisesti muiden kanssa.”** Hankintalain eriytyvä oikeusturvatie **toimii juuri päinvastaiseen suuntaan.** Pitää huolen siitä, että kehitysvammaiset ja autismikirjon ihmiset eivät omaa saavutettavaa oikeussuojaa heidän elämäänsä keskeisesti vaikuttavissa viranomaispäätöksissä. Ja ovat heikommassa asemassa suhteessa viranomaisiin ja palveluntuottajiin.

VAIKUTUKSIA JA SEURAUKSIA

- Palvelun järjestäjä antaa mahdollisuuden hankinnoissa palveluntuottajille mahdollisuuden määrittää hinnat ja sen myötä palvelussa tarvittavat resurssit. Nämä annetut hinnat eivät perustu ko. ihmisten tarvitseman avun ja tuen tarpeisiin. Tällaisella menettelyllä on kauaskantoisia seurauksia edellä mainittujen vammaisten ihmisten elämään.
- **Sosiaali- ja terveyspalveluissa on suuri henkilöstöpula** . Harvoin päättäjät ja viranhaltijat **tunnistavat, että järjestämistavalla on merkittävä rooli siinä pysyykö henkilökunta näissä palveluissa.**

VAIKUTUKSIA JA SEURAUKSIA

- Kilpailuttamisella alennetaan tai pyritään alentamaan kustannuksia. Vammaispalveluissa 65-80 prosenttia on henkilöstökustannuksia. Kilpailutuksilla vähennetään tekijöiden määrää työyksikössä ja on lisätty jäljelle jäävän henkilöstön työkuormaa. Se on osaltaan johtanut henkilöstön poistumiseen sosiaali- ja terveyspalveluista. Se johtaa myös
  - tuottaja- ja tuotantokeskeisyyteen asiakas- tai käyttäjäkeskeisyyden sijaan sekä
  - palvelurakenteen yksipuolistumiseen ja raskautumiseen, josta on selvää näyttöä viimeiset 20 vuotta
- Professori Simo Vehmaksen johtaman tutkimuksen mukaan vammaisten ihmisten palvelun laadun ratkaisee **vuorovaikutukseen, kommunikaatioon ja yhteistyöhön kykenevä henkilökunta**. **Järjestämisen ja järjestämistapojen tulee tukea tätä**. Hankintalain mukaisella kilpailuttamisella tähän ei pystytä. On tunnistettava, että taustalla vaikuttavat palveluita tuottavan organisaation ja työyhteisön tarkoitus, päämäärä, arvot ja johtaminen.
- Vammaisen ihmisen omia valintoja korostavat järjestämistavat ovat keskiössä. Silloin myös valvonta on oikeissa käsissä.

VAIKUTUKSIA JA SEURAUKSIA

- Päätöksentekijöillä ja viranhaltijoilla on vallalla käsitys, että kilpailuttamisella voidaan alentaa julkisia kustannuksia. **Tästä ei ole olemassa mitään tutkimustietoa tai –näyttöä.**
- Sillä saattaa olla yhden budjettivuoden osalta sellaista vaikutusta, mutta pitkällä aikavälillä kielteiset seurannaisvaikutukset kumoavat ne nopeasti. Paljon apua ja tukea tarvitsevilla kehitysvammaisilla tai autismikirjon ihmisillä on noin puolella epilepsia liitännäissairautena. Huonosti järjestetty/kilpailutettu palvelu johtaa epilepsian kohtaustasapainon järkkymiseen mitä hoidetaan erikoissairaanhoidossa akuutisti, kun aiempi kohtaustasapainon hoito on romutettu. Pahimmassa tapauksessa tarvitaan uusi kohtaustasapainon hoidon aloittaminen. Tämänkaltaiset seurannaisvaikutukset pätevät useisiin muihinkin liitännäissairauksiin. (mielenterveys, kommunikaatio, diabetes)
- Järjestämisvastuullisella syntyy monia lisäkustannuksia heikon järjestämisen paikkaamisessa. Syntyy erityisesti nk. häiriökysyntää, joka kuormittaa kehitysvammaisia ja autismikirjon ihmisiä ja heidän läheisiään sekä työllistää viranomaisia ja palvelujärjestelmää ilman, että syntyy myönteisiä ja vakaita ratkaisuja tai jatkuvuutta palveluihin.
- Henkilöstön katoamista sosiaali- ja terveyspalveluista on monin paikoin paikattu vuokratyöllä, joka on merkittävästi kalliimpaa kuin vakituisen henkilökunnan tekemä työ.

VAIKUTUKSIA JA SEURAUKSIA

- Kilpailuttaminen perustuu markkinamekanismiin, jossa keskeistä on palveluntuottajien pääsy markkinoille helposti ja poistua sieltä nopeasti. Tämä on varsin ristiriitainen tilanne kehitysvammaisten ja autismikirjon henkilöiden pitkäaikaisen ja jatkuvuuteen, jopa elämänmittaisuuteen perustuvan intressin kanssa.
- Monipuolinen palveluntuottajadiversiteetti/**monituottajamalli** pystytään turvaamaan paremmin malleilla, jossa järjestämisvastuussa oleva selvittää avun ja tuen tarpeet, antaa siihen pohjautuvan resurssin, jolla käyttäjä tekee valinnan palveluntuottajasta lähipiirinsä kanssa niistä palveluntuottajista, jotka on hyväksytty palveluntuottajarekisteriin.
- Vrt. KKV:n pääjohtaja Kirsi Leivon ja tutkimuspäällikkö Tuulia Hakola-Uusitalon vieraskynäartikkeli Hesarissa 4/2022. ”Yksityisten sotepalveluiden keskittyminen voi vaikuttaa kielteisesti koko järjestelmään”. (Katso myös tutkija Pekka Lith Tilastokeskuksen Tieto & Trendit ajankohtaisblogissa 13.11.2018.
- **Julkisen talouden intressiä** näissä palveluissa ei pitkäaikaisesti vaalita kilpailuttamalla. Pitkäkestoisten palveluiden jatkuvuus ja niistä seuraava kustannusvaikuttavuus edellyttää sitä palvelevia järjestämistapoja. Ne turvaavat parhaiten ja kestävästi myös monituottajamallin ja pienten yritysten ja järjestötoimijoiden pysyvyyden näissä palveluissa.