Näkövammaisten liitto

Kirjallinen asiantuntijalausunto

31.10.2024

Eduskunta

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

stv@eduskunta.fi

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain 4 §:n muuttamisesta HE 122/2024 vp

Aika: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan kokous tiistaina 5.11.2024 klo 12.00

Näkövammaisten liitto ry kiittää eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokuntaa kutsusta tulla kuultavaksi valiokunnan käsitellessä esitystä vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain 4 §:n muuttamiseksi.

Tiivistelmä

Esitys rakentuu ikääntymisrajauksen sisältäneen HE 191/2022 perustelujen varaan. Yhdessä nyt esitettävän vammaispalvelulain 2 §:n 3 momentin kanssa tämä ohjaa perustuslakivaliokunnan jo vuonna 2022 poistettavaksi edellyttämän ikääntymisrajauksen käyttöön. Ehdotettuun 3 momenttiin sisältyvä elämänvaiheen käsite ei ole yksiselitteisesti täsmennettävissä niin, ettei se vaaranna yhdenvertaisuutta sekä vammaisten henkilöiden ja päätöksistään vastaavien sosiaalialan työntekijöiden oikeusturvaa.

Näkövammaisten liitto vaatii vammaispalvelulain 2 §:n 3 momentin poistamista, sillä se on tarpeeton ja soveltamisalaa hämärtävä. On huomattava, että enemmistö perustuslakivaliokunnan tätä lakiesitystä käsitellessään kuulemista asiantuntijoista piti säännöksen poistamista ensisijaisena vaihtoehtona soveltamisalasäännöksen selkeyttämiseksi.

Vaadimme vammaispalvelulain 2 §:n 1 momenttiin säännösmuutosta, joka ohjaa perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla arvioimaan palveluiden sopivuutta vammaiselle henkilölle suhteessa vammaispalvelulain 1 §:n tarkoitussäännökseen. Se myös palauttaa säännöstasolle YK:n vammaissopimuksen vammaisuuden sosiaalisen mallin, joka on poistettu sosiaali- ja terveysministeriössä esitystä valmisteltaessa.

Näkövammaisten liiton 2 § 1 momentin muutosehdotus (lisäykset **lihavoituna):**

> *”Tätä lakia sovelletaan erityispalveluiden järjestämiseen niille vammaisille henkilöille, jotka tarvitsevat vamman tai sairauden aiheuttaman pitkäaikaisen fyysisen, kognitiivisen, psyykkisen, sosiaalisen tai aisteihin liittyvän toimintarajoitteen johdosta välttämättä apua tai tukea **itsenäisen elämän, osallisuuden***

> ***tai yhdenvertaisuuden toteutumiseen*** *tavanomaisessa elämässä**än ja osallistuakseen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.*** *Tämän lain perusteella järjestetään palveluita vain, jos muussa laissa tarkoitetut palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä.* ***Muiden lakien mukaisten palveluiden sopivuutta ja riittävyyttä arvioidaan suhteessa vammaispalvelulain tarkoitukseen.*** *Asiakkaan edusta säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 4 ja 5 §:ssä.”*

Lainvalinnassa ja palvelujen sopivuutta arvioitaessa on otettava huomioon kaikki sosiaalihuollon oikeusperiaatteet, ei vain yleisen lainsäädännön ensisijaisuuden periaatetta.

Vammaisen henkilön ja sosiaalialan työntekijöiden oikeusturva edellyttää täsmällistä sääntelyä.

Vammaispalvelulain 2 §:n 5 momenttiin ehdotettu riittämätön suojasäännös ja sosiaalihuoltolain 4 §:ään ehdotettu säännös siitä, että asiakkaan edun arvioinnissa ei oteta huomioon palvelusta määrättävää maksua, johtavat siihen, että asiakasmaksukertymätavoite ohjaa hyvinvointialueita siirtämään vammaisia henkilöitä sosiaalihuoltolain mukaisten maksullisten ja määrärahasidonnaisten palvelujen piiriin silloinkin, kun heidän tarpeisiinsa parhaiten vastattaisiin vammaispalvelulain mukaisilla maksuttomilla palveluilla. Ehdotetut säännökset asettavat vammaiset henkilöt epäyhdenvertaiseen asemaan keskenään ja suhteessa vammattomiin henkilöihin.

Ohjatessaan jättämään huomiotta ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen tosiasiallisen toteutumisen esitys muuttaa laintilaa merkittävästi ja vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeudet vaarantavalla tavalla. Toisin kuin esityksessä väitetään, ehdotettu sääntely ei vastaa voimassa olevan vammaispalvelulain toissijaisuutta koskevaa sääntelyä, vaan nykyisen vammaispalvelulain 4 §:n 2 momentti nimenomaan ohjaa turvaamaan vammaisen henkilön palvelut niissäkin tilanteissa, joissa ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen saatavuus ei ole turvattu.

Sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut eivät ole riittäviä luomaan näkövammaiselle henkilölle edellytyksiä toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä tavalla, jota perustuslakivaliokunta on painottanut.

Sisällys

1. Vammaispalvelulain 2 §:n 3 momentti poistettava soveltamisalasäännöksestä 3

2. Palveluiden sopivuutta vammaiselle henkilölle arvioitava suhteessa vammaispalvelulain 1 §:n tarkoitussäännökseen ja vammaisuuden sosiaalinen malli palautettava säännöstasolle 5

3. Kaikki sosiaalihuollon oikeusperiaatteet huomioitava lainvalinnassa ja palvelujen sopivuutta arvioitaessa 7

4. Vammaisen henkilön ja sosiaalialan työntekijöiden oikeusturva edellyttää täsmällistä sääntelyä 8

5. Vammaispalvelulain 2 §:n 5 momentin riittämätön ns. suojasäännös ja sosiaalihuoltolain 4 §:ään lisättävä säännös palvelun maksullisuuden jättämisestä huomiotta asiakkaan etua

arvioitaessa johtaa siihen, että lainvalintaa ojaa asiakkaan palvelutarpeen sijaan hyvinvointialueen tavoittelema asiakasmaksukertymä 8

6. Ohjatessaan jättämään huomiotta ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen tosiasiallisen toteutumisen esitys muuttaa laintilaa merkittävästi ja vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeudet vaarantavalla tavalla 10

7. Sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden riittämättömyys vammaisille henkilöille 12

1. Vammaispalvelulain 2 §:n 3 momentti poistettava soveltamisalasäännöksestä

Vammaispalvelulain soveltamisalasäännökseen ehdotettu 2 §:n 3 momentti on poistettava tarpeettomana. Lakia toimeenpantaessa se ohjaa epäyhdenvertaisiin tulkintoihin sekä etenkin ikääntyneiden vammaisten ja ikääntyneenä vammautuvien henkilöiden syrjintään. Vammaispalvelulain toissijaisuuden varmistaminen ei edellytä ehdotetun momentin kaltaista sääntelyä. Enemmistö perustuslakivaliokunnan tätä lakiesitystä käsitellessään kuulemista asiantuntijoista piti säännöksen poistamista ensisijaisena vaihtoehtona soveltamisalasäännöksen selkeyttämiseksi.

Perustuslakivaliokunnan ehdotus, että 2 §:n 3 momenttia voitaisiin täsmentää esimerkiksi säätämällä säännöstasolla nyt vain esityksen perusteluissa kuvatuista elämänvaiheessa tavanomaisen tarpeen arvioinnin kannalta merkityksellisistä seikoista ja viittaamalla vammaispalvelulain 1 §:ssä mainittuihin seikkoihin, ei ole toteuttamiskelpoinen. Pahimmillaan se tekee säännöksestä entistäkin epätäsmällisemmän ja vaikeammin sovellettavan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyn selkeys ja täsmällisyys on erityisen tärkeää silloin, kun on kysymys yksilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista olennaisesti koskevista säännöksistä. Tämä korostuu etenkin tilanteissa, joissa säännöksiä soveltavat vailla ainakaan riittävää oikeudellista koulutusta olevat viranomaiset, kuten sosiaalialan työntekijät. Säännösten soveltajien lisäksi myös säännösten kohteena olevien henkilöiden, eli tässä tapauksessa vammaisten henkilöiden itsensä, tulee voida ymmärtää ja tulkita säännöksiä lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla.

Elämänvaihe on erityisesti ikään liittyvä käsite. Vammaisuus puolestaan on kaikki elämänvaiheet läpäisevä erityinen ja pitkäaikainen elämäntilanne, johon liittyviä erityisiä vammasta aiheutuvia tarpeita ei saa keinotekoisesti ja tarkoitushakuisesti häivyttää elämänvaiheen käsitteen alle. Vammaisen henkilön tilannetta ja tarpeita ei tule verrata elämänvaiheen tavanomaiseen tarpeeseen vaan vastaavassa elämäntilanteessa (olipa elämäntilanne tavanomainen tai yksilöllinen ja erityinen) olevan vammattoman henkilön tarpeisiin. Elämänvaiheajattelu on ristiriidassa nykyajan ajatuksen ihmisen elämänkulun yksilöllisyydestä kanssa.

Vammaispalvelulain 2 §:n 3 momentin perustelut eivät ohjaa soveltamaan säännöstä perus- ja ihmisoikeuspohjaisen tulkinnan mukaisesti. Sen sijaan ne ohjaavat oikeuksia kaventavaan tulkintaan siitä, minkä katsotaan olevan missäkin elämänvaiheessa tavanomaista. Käytännössä syntyy lukuisia, jopa yksittäisen lakia soveltavan sosiaalialan työntekijän mielikuviin perustuvia, tulkintoja siitä, mitä elämänvaiheeseen tavanomaisesti

kuuluu. Mikäli elämänvaiheen käsite hyväksytään, sille joudutaan hakemaan tulkintoja pitkistä oikeusprosesseista.

Kun vammaispalvelulain 2 §:n 3 momenttia luetaan yhdessä esityksen perustelujen kanssa, tosiasiallisesti se ohjaa perustuslakivaliokunnan jo aiemmin poistettavaksi edellyttämän (PeVL 79/2022 vp) ikääntymisrajauksen mukaiseen tulkintaan. Myös professori Tuori katsoo perustuslakivaliokunnalle tästä lakiesityksestä antamassaan asiantuntijalausunnossa, että ehdotettu 2 §:n 3 momentti vastaa sääntelynä sisällöllisesti perustuslakivaliokunnan jo HE 191/2022 eduskuntakäsittelyn yhteydessä poistettavaksi edellyttämää ikääntymisrajausta.

Vaikka hallituksen esityksessä todetaan ikääntymisrajauksen ajatuksesta luovutun, esityksen perusteluissa toistuvasti ohjataan nimenomaan iäkkäitä vammaisia tai ikääntyneinä vammautuvia henkilöitä vammaispalvelulain mukaisten palveluiden ulkopuolelle. Esityksessä viitataan toistuvasti hyväksytyn vammaispalvelulain 2 §:n perusteluihin (HE 191/2022), joissa nimenomaan kuvattiin ja perusteltiin ikääntymisrajauksen sisällyttämistä lain soveltamisalasäännökseen. Samoin esityksessä todetaan soveltamisalaan ehdotettujen muutosten myötä asiakkaiden ohjautuvan yleislain mukaisten palvelujen piiriin samassa suhteessa kuin ikääntymisrajauksen sisältäneen HE 191/2022 mukaisesti oli laskettu.

Näkövammaisten liitto huomauttaa, että HE 191/2022 perusteluissa erityisesti näkövammaisuus on vahvasti liitetty ikääntymiseen rinnastaen se asiattomasti muun muassa nivelrikkoon, sydämen vajaatoimintaan ja luun tiheyden vähenemiseen. Lisäksi HE 191/2022 vaikutusarviointeihin sisältyy taulukko 20, jossa pyritään esittämään näkövammaisuus tavanomaisena ikääntymisenä tavalla, jonka yhdenvertaisuusvaltuutettu on aiemmin todennut olevan syrjivä.

Hallituksen esityksen perusteluissa ohjataan myös tulkintaan, jonka mukaan ikääntyneiden henkilöiden kohdalla vain tapaturmainen vammautuminen oikeuttaisi vammaispalveluihin. Esityksen sivulla 58 todetaan ” Siksi iäkkäiden henkilöiden palvelutarve voidaan usein katsoa tavanomaiseksi elämänvaiheeseen liittyväksi tarpeeksi toisin kuin niillä vammaisilla henkilöillä, jotka tarvitsevat palveluita eri elämänvaiheissa tai esimerkiksi loukkaantuvat tapaturmaisesti korkeassa iässä.”

Näkövammaisten liitto ehdottaa, että sosiaali- ja terveysvaliokunta korjaa mietinnössään tämän esityksen perusteluissa olevan puutteen esimerkiksi useita esimerkkejä sisältävällä avoimella luettelolla. Vammautuminen tulee huomioida yhdenvertaisesti, aiheutuu se sitten vammautumiseen johtavasta sairaudesta, tapaturmasta tai muusta syystä. Ei ole myöskään riittävää eikä yhdenvertaista huolehtia vain siitä, että jo tällä hetkellä vammaispalvelulain piirissä olevat henkilöt pysyvät vammaispalvelujen piirissä. Uusia ihmisiä näkövammautuu kaiken ikäisinä, ja myös heillä tulee vammautuessaan olla oikeus päästä vammaispalveluiden piiriin, kun itsenäisen elämän, osallisuuden tai yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää välttämättä vammaispalvelulain mukaisia palveluita.

2. Palveluiden sopivuutta vammaiselle henkilölle arvioitava suhteessa vammaispalvelulain 1 §:n tarkoitussäännökseen ja vammaisuuden sosiaalinen malli palautettava säännöstasolle

Perustuslakivaliokunnan ehdotus soveltamisalasäännöksen täsmentämisestä viittaamalla vammaispalvelulain 1 §:ssä mainittuihin seikkoihin on tarpeellinen. Se voidaan toteuttaa 2 §:n 1 momenttia täsmentämällä. Professori Salminen katsoo perustuslakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa, että soveltamisalan osalta on kyettävä jo säännöksessä varmistamaan, että sääntely ei hämärrä sitä, että kysymys on aina yksilöllisen tarpeen määrittelystä. Välttämättömän avun ja tuen tarvetta ei siten tule tarkastella vain suhteessa elämänvaiheen tavanomaisiin tarpeisiin, vaan suhteessa vammaisen henkilön yksilölliseen elämäntilanteeseen. Vammaisuus on kaikki elämänvaiheet läpäisevä erityinen, koko elämän, vuosikymmeniä tai vuosia jatkuva elämäntilanne, johon liittyviä erityisiä vammasta aiheutuvia tarpeita ei saa häivyttää elämänvaiheen käsitteen alle.

Soveltamisalasäännökseen tulee palauttaa hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalasäännöksessä ollut, lain tavoitteiden ja tarkoituksen kannalta ensisijaisen olennainen, vammaisuuden sosiaalinen malli ohjaamaan sen arviointia mihin vammaisen henkilön palveluiden on riitettävä ja oltava sopivia, eli osallistumiseen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa sekä itsenäisen elämän, osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Vuonna 2023 hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalasäännöksen lainvalintaa ohjaavan 2 §:n 2 momentin perusteluissa (HE 191/2022 vp) mainittu ”*Muiden lakien mukaisten palveluiden sopivuutta olisi arvioitava erityisesti suhteessa ehdotetun vammaispalvelulain tarkoitukseen.”* tulee saada säännöstasolle. Tämä muutos turvaa, että lainvalintaa tehtäessä todella tarkastellaan, toteuttavatko valittu laki ja sen mukaan vammaiselle henkilölle suunnitellut palvelut hyväksytyn vammaispalvelulain 1 §:n mukaista tarkoitusta ja turvaavatko ne tämän säännöksen edellyttämät vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen ja edun mukaiset, riittävät ja laadultaan hyvät palvelut.

Näkövammaisten liitto ehdottaa tätä viittausta toteutettavaksi seuraavalla säännösmuutoksella:

Hallituksen esityksen mukainen VPL 2 § 1 momentti:

> *”Tätä lakia sovelletaan erityispalveluiden järjestämiseen niille vammaisille henkilöille, jotka tarvitsevat vamman tai sairauden aiheuttaman pitkäaikaisen fyysisen, kognitiivisen, psyykkisen, sosiaalisen tai aisteihin liittyvän toimintarajoitteen johdosta välttämättä apua tai tukea tavanomaisessa elämässä. Tämän lain perusteella järjestetään palveluita vain, jos muussa laissa tarkoitetut palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä. Asiakkaan edusta säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 4 ja 5 §:ssä.”*

Näkövammaisten liiton muutosehdotus (lisäykset **lihavoituna):**

> *”Tätä lakia sovelletaan erityispalveluiden järjestämiseen niille vammaisille henkilöille, jotka tarvitsevat vamman tai sairauden aiheuttaman pitkäaikaisen fyysisen, kognitiivisen, psyykkisen, sosiaalisen tai aisteihin liittyvän toimintarajoitteen johdosta välttämättä apua tai tukea* ***itsenäisen elämän, osallisuuden***

***tai yhdenvertaisuuden toteutumiseen** tavanomaisessa elämässä**än ja osallistuakseen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.** Tämän lain perusteella järjestetään palveluita vain, jos muussa laissa tarkoitetut palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä. **Muiden lakien mukaisten palveluiden sopivuutta ja riittävyyttä arvioidaan suhteessa vammaispalvelulain tarkoitukseen.** Asiakkaan edusta säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 4 ja 5 §:ssä."*

Tällä muutoksella momentti on tarkoitukseltaan ja ajatukseltaan yhtenevä vuonna 2023 hyväksytyn vammaispalvelulain 2 §:n 2 momentin kanssa. Lisäksi se on yhdenmukainen sosiaalihuoltolain 2 §:n säännöksen *"Jos henkilöllä olisi usean lain perusteella oikeus sosiaalihuollon saamiseen, on sosiaalihuoltolain 2 §:n mukaan sovellettava niitä säännöksiä, jotka parhaiten vastaavat asiakkaan etua."* kanssa.

Muutosehdotuksessa säännöksen ensimmäisen virkkeen elämässä -sanaan lisätty sijapääte on olennainen vammaisen henkilön yksilöllisen elämäntilanteen, eli hänelle tavanomaisen elämän, huomioon ottamisen kannalta.

YK:n vammaissopimukseen ja yhdenvertaisuuslakiin tulee säännöstasolla viitata relevanttina oikeusnormistona ja tulkintaohjeena vammaisen henkilön palveluista päätettäessä. Samoin on otettava huomioon yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuus, oikeus kohtuullisiin mukautuksiin ja mahdollisuus positiiviseen erityiskohteluun (yhdenvertaisuuslaki 9 ja 15 §). YK:n vammaissopimus määrittelee, millaisia itsenäistä elämää ja osallisuutta turvaavien palveluiden tulee olla (Vammaisoikeuskomitean yleiskommentti nro 5).

Näkövammaisten liitto muistuttaa, että perustuslain perustelujen ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71/II, sekä PeVL 20/2004 vp, s. 2/II ja PeVL 30/2013 vp, s. 3/I.).

YK:n vammaissopimuksen 3 artiklaan kirjattu, koko vammaissopimuksen läpileikkaava, periaate, on vammaisen henkilön itsemääräämisoikeus ja täysimääräinen ja tehokas osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaan. Vammaispalvelujen on mahdollistettava näkövammaisen henkilön mahdollisuudet toimia yhteiskunnassa sen kaikilla osa-alueilla yhdenvertaisesti näkevän samanikäisen ja samassa elämäntilanteessa olevan henkilön kanssa.

Vuonna 2023 hyväksytyn vammaispalvelulain 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa olleen "osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa" poistaminen nyt käsiteltävänä olevasta esityksestä kuvaa sitä, että osa vammaisista henkilöistä rajataan yhteiskuntaan yhdenvertaisen osallistumisen ulkopuolelle rajaamalla heidät vammaispalvelujen ja vammaispalvelulain ulkopuolelle. Näkövammaisten liitto ei hyväksy muutosta, joka on tehty sosiaali- ja terveysministeriössä tätä esitystä valmisteltaessa.

Ehdottomasti ensisijaista on vammaispalvelulain 2 §:n 3 momentin poistaminen. Mikäli poistaminen katsotaan täysin mahdottomaksi, tulee viimesijaisena vaihtoehtona säännöstä muuttaa. Näkövammaisten liitto ehdottaa tällöin elämänvaiheen käsitteen tilalle

täsmällisemmin määriteltävissä olevaa ja yksilöllisyyden paremmin huomioivaa elämäntilanteen käsitettä.

Hallituksen esityksen mukainen vammaispalvelulain 2 §:n 3 momentti:

> *”Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, tämän lain mukaisia palveluja järjestetään vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve.”*

Näkövammaisten liiton muutosehdotus (muutos **lihavoituna**):

> *”Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, tämän lain mukaisia palveluja järjestetään vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa* ***vastaavassa elämäntilanteessa olevan henkilön tavanomaisista tarpeista.”***

3. Kaikki sosiaalihuollon oikeusperiaatteet huomioitava lainvalinnassa ja palvelujen sopivuutta arvioitaessa

Soveltamisalan muutosesityksessä nostetaan hyvin valikoivasti esille vain yksi sosiaalihuollon oikeusperiaatteista eli yleisen lainsäädännön ensisijaisuus. Lainvalinnassa ja palvelujen sopivuutta arvioitaessa tulee huomioida myös muut sosiaalihuollon oikeusperiaatteet, joita ovat esimerkiksi perusoikeuksien loukkaamattomuus, hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuus etuuspäätöksissä, tarveperiaate sekä asiakkaan itsemääräämisoikeus ja osallisuus.

Keskittyessään vain lainsäädännön ensisijaisuusperiaatteeseen hallituksen esitys sivuuttaa toistuvasti vammaisen henkilön osallisuuden oman palvelutarpeensa arviointiin ja yksilöllisten tarpeiden huomioimisen. Esitys kuvaa asiakkaan vain palvelutarpeen arvioinnin passiivisena kohteena. Tämä on vastoin uuden vammaispalvelulain nimenomaista tavoitetta vahvistaa vammaisen asiakkaan osallisuutta palveluprosessissa (erityisesti hyväksytyn lain 3 §) ja vastoin sekä sosiaalihuoltolain voimassa olevia, että niihin uutta vammaispalvelulakia hyväksyttäessä tehtyjä säännösmuutoksia.

Hallituksen esityksen mukaan palvelutarpeen arvioinnissa on otettava huomioon ”asiakkaan toiveet”. Sosiaalihuoltolain 36 §:n 4 momentissa edellytetään jo nyt paljon enemmän: *”(Palvelutarpeen) arviointia tehtäessä on kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja otettava huomioon hänen toiveensa, mielipiteensä ja yksilölliset tarpeensa.”. Lisäksi vuoden 2025 alussa* ovat tulossa voimaan uuden vammaispalvelulain hyväksymisen yhteydessä hyväksytyt sosiaalihuoltolain 36 §:n 4 momentin lisäykset *"Erityistä huomiota on kiinnitettävä lasten ja nuorten sekä vammaisten ja erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen"* ja *”Vammaisen henkilön palvelutarvetta arvioitaessa on lisäksi noudatettava vammaispalvelulakia”*.

Soveltamisalasäännöksen ei tule ohjata kategoriseen ja poissulkevaan lainvalintaan, vaan säännöstasolla on tuotava esille se, että vammaispalvelulakia voidaan soveltaa joko yksin tai yleislainsäädäntöä täydentävänä lakina riippuen vammaisen henkilön palvelutarpeesta.

4. Vammaisen henkilön ja sosiaalialan työntekijöiden oikeusturva edellyttää täsmällistä sääntelyä

Mikäli vammaispalvelulain 2 §:n 3 momentti jää lakiin, säännös vaarantaa epätäsmällisyydessään ja tulkinnanvaraisuudessaan sekä vammaisten henkilöiden että päätöksiä tekevien sosiaalialan työntekijöiden oikeusturvan. Lainsäädäntö ei voi olla lähtökohtaisesti niin epätarkkaa ja epäselvää, että siihen on heti haettava tulkinta-apua tuomioistuimista. Lainsäädännöllä on nimenomaisesti vahvistettava ja varmistettava asiakkaan ennakollista oikeusturvaa, eikä vain viitattava jälkikäteiseen valitusmahdollisuuteen, kuten hallituksen esityksessä toistuvasti tehdään. Laillisuusvalvontaratkaisuissa on lukuisia esimerkkejä siitä, että sääntelyn epätäsmällisyys, etenkin yhdistyessään viranomaisten puutteelliseen oikeudelliseen osaamiseen, mahdollistaa lainvastaisia päätöksiä ja jopa epäselvyyttä päätöksentekovelvollisuudesta.

Hallituksen esityksessä viitataan toistuvasti siihen, että vammaispalveluiden piirissä jo olevien henkilöiden asemaa, nyt esitetyn soveltamisalasäännösmuutoksen jälkeen, suojaisi hallintolain 6 §:n mukainen luottamuksensuoja. Tämä on harhaanjohtavaa, sillä oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuoja ei lähtökohtaisesti takaa oikeutta palveluihin tai niiden maksuttomuutta tilanteissa, joissa lainsäädäntöä nimenomaisesti muutetaan tältä osin.

5. Vammaispalvelulain 2 §:n 5 momentin riittämätön ns. suojasäännös ja sosiaalihuoltolain 4 §:ään lisättävä säännös palvelun maksullisuuden jättämisestä huomiotta asiakkaan etua arvioitaessa johtaa siihen, että lainvalintaa ojaa asiakkaan palvelutarpeen sijaan hyvinvointialueen tavoittelema asiakasmaksukertymä

Vammaispalvelulain 2 §:n 5 momenttiin ehdotettava ns. suojasäännös ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen maksujen alentamisesta tai määräämättä jättämisestä ei ole riittävän velvoittava ja jää vaille merkitystä. Se jättää pelkästään ensisijaisten palvelujen varaan jätettävät vammaiset henkilöt epäyhdenvertaiseen asemaan vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin oikeutettujen vammaisten henkilöiden kanssa. Säännöstä on vähintään täsmennettävä siten, että edellytysten täyttyessä viranomaisen on palvelupäätöstä tehdessään automaattisesti tehtävä päätös myös maksun määräämättä jättämisestä tai huojentamisesta.

Näkövammaisten liitto muistuttaa, että asiakasmaksujen huojennuskäytännöt ovat vuoden 2022 sosiaalibarometrin mukaan epäselviä monille hyvinvointialueiden sosiaalityöntekijöillekin, eivätkä asiakkaat saa edes tiedotusta ja ohjausta maksuhuojennuksiin liittyen. Lisäksi Sosten selvityksen mukaan vain vajaa kolmasosa hyvinvointialueista on mahdollistanut vuonna 2023 tasasuuruisten maksujen huojentamisen.

Myös säännöksen paikkaa lainsäädännössä tulee vielä harkita. Muut uuden vammaispalvelulain säätämisen yhteydessä säädetyt menettelylliset säännökset on sijoitettu sosiaalihuoltolakiin (1.1.2025 voimaan tulevat SHL 36 § 2 momentin ja SHL 26 § 4 momentin muutokset).

Vammaispalvelulain 2 §:n 5 momenttiin ehdotettu riittämätön suojasäännös yhdistettynä sosiaalihuoltolain 4 §:ään ehdotettuun säännökseen siitä, että asiakkaan edun arvioinnissa ei oteta huomioon palvelusta määrättävää maksua, tulee johtamaan siihen, että taloudelliset seikat ohjaavat hyvinvointialueita siirtämään vammaisia henkilöitä sosiaalihuoltolain mukaisten maksullisten ja määrärahasidonnaisten palvelujen piiriin silloinkin, kun heidän tarpeisiinsa parhaiten vastattaisiin vammaispalvelulain mukaisilla maksuttomilla palveluilla. Ne myös asettavat vammaiset henkilöt epäyhdenvertaiseen asemaan sekä keskenään että suhteessa vammattomiin henkilöihin.

Nykyisessä taloustilanteessa hyvinvointialueiden intressissä on koota tuloja asiakasmaksuilla. Myös eduskunnan käsittelyssä parhaillaan oleva HE 70/2024 vp hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muutoksesta ohjaa, tai suorastaan pakottaa, hyvinvointialueita perimään asiakasmaksuja enimmäismääräisinä. Tämä tekee tosiasiallisesti tyhjäksi hyvinvointialueiden mahdollisuuden päättää olla perimättä maksuja tai periä maksuja laissa säädettyä pienempinä ja on todennäköisesti myös este palveluihin hakeutumiselle erityisesti pienituloisimpien ja eniten palveluja tarvitsevien henkilöiden kohdalla.

Esityksessä ei ole lainkaan huomioitu sitä, että esimerkiksi vammaispalvelujen tilalle tarjotun kotihoidon maksut ovat tulosidonnaisia ja niitä määritettäessä otetaan asiakkaan itsensä tulojen lisäksi huomioon myös muiden hänen talouteensa kuuluvien tulot. Näkövammaisen henkilön itsensä, puhumattakaan hänen puolisostaan tai perheenjäsenistään, ei tule joutua maksamaan palveluista, joilla kompensoidaan näkövammaisen henkilön näkövamman aiheuttamaa haittaa.

Näkövammaisten liitto muistuttaa, että huomattava osa näkövammaisista henkilöistä on pienituloisia. Asiakkaan edun ja palvelujen maksuttomuuden suhdetta koskevat muutosehdotukset lisäisivät taloudellisia ongelmia ja johtaisivat elämän kapeutumiseen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämän lakisääteisen näkövammarekisterin tilastojen mukaan näkövammaisten valtion veronalaisten tulojen keskiarvo oli vuoden 2020 lopussa 20 701 euroa vuodessa ja mediaanitulo 16 796 euroa vuodessa. Tilastokeskuksen mukaan suomalaisen palkansaajan mediaaniansio oli vuonna 2021 3 314 euroa kuukaudessa eli 39 768 euroa vuodessa.

Hallituksen esityksen tulkinta siitä, että yleinen yhdenvertaisuusperiaate ja normaalisuusperiaate edellyttäisivät palveluiden maksullisuutta, ei vastaa yhdenvertaisuus- ja normaalisuusperiaatteiden yleistä tulkintaa. Yhdenvertaisuutta ei ole se, että vammainen henkilö joutuu maksamaan vamman vuoksi välttämättömistä palveluista, joita vammaton henkilö ei tarvitse eikä niistä niin ollen maksa. Toteutuessaan esitys ainakin välillisesti ohjaa hyvinvointialueita kohdistamaan säästöjä myös erityiseen järjestämisvastuuseen kuuluviin maksuttomiin vammaispalveluihin, ja rapauttaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä merkityksellisenä pidettyä jaottelua harkinnanvaraisiin palveluihin ja erityiseen järjestämisvastuuseen kuuluviin palveluihin, joihin vammaisella henkilöllä on vammastaan aiheutuvan tarpeen vuoksi subjektiivinen oikeus.

Näkövammaisten liitto muistuttaa eduskunnan oikeusasiamiehen esittämästä arviosta, että vammaispalveluiden maksuttomuuden arvioinnista luopuminen (osana) palveluiden sopivuuden ja asiakkaan edun mukaisuuden arviointia saattaa olla ristiriidassa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kanssa sekä sosiaalihuoltolain 2 §:n asiakkaan etua parhaiten toteuttavan säännöksen soveltamisvaatimuksen vastaista.

6. Ohjatessaan jättämään huomiotta ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen tosiasiallisen toteutumisen esitys muuttaa laintilaa merkittävästi ja vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeudet vaarantavalla tavalla

Professorit Tuori ja Salminen kritisoivat perustuslakivaliokunnalle antamissaan asiantuntijalausunnoissa erittäin aiheellisesti sitä, että hallituksen esityksessä ei anneta merkitystä ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen tosiasialliselle toteutumiselle ja jopa suorastaan vähätellään sitä. Professori Salmisen mukaan on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista hyväksyä lainsäädännön lähtökohdaksi se, että vammaisen henkilön tarvitsemia palveluja ei tarvitse järjestää erityislainsäädännön nojalla tilanteessa, jossa hän ei saa tarvitsemiaan palveluja yleislain nojalla, jos hyvinvointialue ei niitä järjestä. Professorien mukaan yleislainsäädännön mukaisesti järjestettävien palveluiden toteutumisessa on huomattavia puutteita ja hallinto- ja oikeuskäytäntö osoittaa, että palvelunjärjestämisvelvollisuus ei turvaa yksittäisen palvelua tarvitsevan henkilön asemaa.

Näkövammaisten liitto katsoo, että esityksen perusteluissa tosiasiallisesti ohjataan toteuttamaan esitysluonnoksen 2 §:n 3 momentissa ollutta säännösehdotusta (”ei ole järjestettävissä palveluita ensisijaisen lainsäädännön mukaan”), vaikka säännös onkin nyt poistettu. On myös ristiriitaista ja epäyhdenvertaista, että esitys perustelujensa mukaan pyrkii turvaamaan vammaispalvelujen tosiasiallista saatavuutta vammaisille henkilöille, mutta samalla suorastaan korostaa, ettei muutoksen jälkeen sosiaalihuoltolain mukaisina palveluina palvelunsa saavien vammaisten henkilöiden palveluiden tosiasiallisella saatavuudella ole merkitystä.

Esityksen mukaan esitys vastaa voimassa olevan vammaispalvelulain 4 §:n 1 momentissa olevaa lain toissijaisuutta koskevaa sääntelyä ja vain selkiyttää olemassa olevaa lähtökohtaa, jonka mukaan palvelujen saatavuuden ei tulisi olla ohjaava tekijä arvioitaessa, minkä lain mukaisia palveluita vammaiselle henkilölle myönnetään. Tämä ei ole totuudenmukaista, sillä voimassa olevan vammaispalvelulain 4 § 2 momentti nimenomaan ohjaa turvaamaan vammaisen henkilön palvelut niissäkin tilanteissa, joissa ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen saatavuus ei ole turvattu:

> ”*Sen estämättä, mitä 1 momentissa on säädetty, voidaan vammaiselle henkilölle antaa tämän lain mukaisia palveluja tai taloudellisia tukitoimia, jos 1 momentissa tarkoitetun muun lain nojalla annettavan palvelun tai etuuden saaminen viivästyy.*”

Hallituksen esitys aiheuttaa tarkoituksellisesti vammaisille henkilöille riskin palvelujen heikkenemisestä jopa siinä määrin, että heidän oikeutensa saada tarpeisiinsa vastaavat riittävät palvelut perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla vaarantuvat. Tähän riskiin sisältyvät yksilöllisen palvelutarpeen huomiotta jättäminen, riittämättömät palvelut sekä jopa kokonaan vaille palveluja jääminen. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan 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, PeVL 31/1997 vp, s. 3).

On huolestuttavaa, että myös esityksen vaikutusarvioinnit perustuvat puutteelliseen tietoon esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden sisällöistä ja myöntämisperusteista. Lisäksi ne osoittavat suoranaista piittaamattomuutta näiden palveluiden yleisesti tiedossa olevista toteutumisen puutteista ja ongelmista. Esityksessä ehdotetut soveltamisalan kertautuvat kaventamiset ja ensisijaisen lainsäädännön korostaminen silloinkin, kun ensisijaisen lainsäädännön palvelut eivät vastaa vammaisen henkilön tarpeisiin, eikä niiden järjestämisestä tai saatavuudesta ole mitään varmuutta, johtavat esityksessä arvoitua paljon suuremman osan vammaisista henkilöistä ohjautumiseen vammaispalvelujen ulkopuolelle.

Esityksessä luotetaan perusteettomasti hyvinvointialueiden järjestämisvastuuseen ensisijaisen lainsäädännön mukaisista palveluista ja esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden soveltuvuuteen ja riittävyyteen vammaisille henkilöille. Toteutuessaan esitys johtaa siihen, että vamman vuoksi välttämättömät palvelut, joihin tulee olla subjektiivinen oikeus, järjestetään osalle vammaisista henkilöistä määrärahasidonnaisina ja asiakkaalle maksullisina. Määrärahasidonnaisuuden vuoksi niitä voitaisiin järjestää asiakkaan tarvetta vähemmän tai olla järjestämättä ollenkaan. Tämä uhkaa muodostaa vammaisten henkilöiden välillä erot palvelujen saamisessa kohtuuttomiksi tavalla, jota perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt mahdollisena (esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2). Esitys uhkaa myös tuottaa uusia palveluiden väliinputoajaryhmiä. Vammaisten henkilöiden riski vammaispalvelujen ulkopuolelle jäädessään jäädä myös kokonaan ilman mitään palveluja on vastoin perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyä velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

YK:n vammaissopimus edellyttää kaikkien vammaisten henkilöiden palvelutarpeisiin vastaamista. Vaikka se ei määrittelisi, minkä lainsäädännön perusteella palvelut tulee järjestää, vammaisia henkilöitä ei voida jättää kokonaan vaille palveluja, kuten nyt on käymässä. Näkövammaisten liitto muistuttaa lisäksi eduskunnan syksyllä 2023 uuden vammaispalvelulain voimaantulon lykkäämisesityksen (HE 9/2023) käsittelyn yhteydessä antamista lausumista. Lausumissaan eduskunta edellytti, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin vammaispalvelulain soveltamisalan, lain ensisijaisuuden ja lain yksittäisten säännösten tarkkuuden kehittämiseksi siten, että kaikki vammaiset henkilöt pääsevät tosiasiallisesti heille kuuluviin palveluihin. Samoin eduskunta edellytti, että valtioneuvosto varmistaa hyvinvointialueille riittävät resurssit vammaisten henkilöiden tarpeenmukaisten palveluiden turvaamiseksi. Nämä eduskunnan edellyttämät seikat eivät toteudu.

7. Sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden riittämättömyys vammaisille henkilöille

Hallituksen esitys sivuuttaa toistuvasti sen, että sosiaalihuoltolain mukaisilla palveluilla ei kyetä, eikä edes pyritä, vastaamaan vammasta aiheutuviin palvelutarpeisiin eikä mahdollistamaan esimerkiksi näkövammaisen henkilön itsenäistä elämää ja yhdenvertaista osallisuutta ja osallistumista yhteiskuntaan. Samoin sivuutetaan se, että sosiaalihuoltolain mukaiset tukipalvelut ja kotihoito rajaavat asiakkaan elämänpiiriä ja vuorovaikutusta vain työntekijän ja mahdollisesti muiden saman palvelun käyttäjien keskinäiseksi ja yksittäisen henkilön yhteiskunnallisen osallistumisen mahdollistaminen mainitaan sosiaalihuoltolain perusteluissa vain poikkeuksena.

Esityksessä todetaan, että ensisijaisen lainsäädännön mukaisia palveluita on kehitetty vastaamaan erityisesti hoivan ja huolenpidon tarpeisiin, mutta silti toistuvasti painotetaan sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden riittävyyttä ja soveltuvuutta vammaisille henkilöille. Tästä jää vaikutelma, että sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden sisältöä ei todellisuudessa tunneta. Vaihtoehtoisesti jää vaikutelma, että vammaisten henkilöiden katsotaan olevan vain ja ainoastaan hoidon, hoivan ja huolenpidon tarpeessa. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukainen kotihoito, jolla esityksessä katsotaan voitavan korvata vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu, on tarkoitettu hoitoa ja huolenpitoa, eikä itsenäisen elämän ja aktiivisen osallistumisen mahdollistavia palveluita, tarvitseville henkilöille. Kotihoidon palvelu keskittyy vain elämän perustoimintojen ylläpitämiseen.

Näkövammaisuus ei aiheuta hoivan ja huolenpidon tarpeita, vaan tarvetta avulle itsenäiseen elämään kotona ja kodin ulkopuolella, eli kaikkeen siihen mitä näkevä henkilökin tekisi (työt, opiskelut, osallistuminen yhteiskunnan eri sektoreille, vapaa-ajan vietto, sosiaalinen elämä jne.). Liikkumisen tuki, henkilökohtainen apu ja esteettömän asumisen tuki ovat välttämättömiä palveluja näkövammaisen henkilön yhdenvertaisuuden toteutumiselle, iästä riippumatta. Sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut eivät ole riittäviä luomaan esimerkiksi näkövammaiselle henkilölle edellytyksiä toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä tavalla, jota perustuslakivaliokunta on painottanut.

Lisätietoja

järjestöjohtaja Sari Kokko, sari.kokko@nakovammaistenliitto.fi

juristi Taina Kölhi, taina.kolhi@nakovammaistenliitto.fi

Näkövammaisten liitto ry

Jukka Tahvanainen
toimitusjohtaja

Sari Kokko
järjestöjohtaja