HENKILÖKOHTAISTEN AVUSTAJIEN TYÖNANTAJIEN LIITTO RY

Heta – henkilökohtaisten avustajien työnantajien liitto ry
Lausunto 8.11.2024
Jakelu: Sosiaali- ja terveysvaliokunta

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

Heta-liitto kiittää eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi. Esitetyt lakimuutokset eivät ole yksinomaan selkeyttäviä, vaan sisältävät heikennyksiä vammaispalveluihin. Vammaisten ihmisten itsenäisen elämän, osallisuuden ja yhdenvertaisuuden turvaaminen on nostettava takaisin lain soveltamisen johtavaksi periaatteeksi. Yksinkertaisimmin ja parhaiten se toteutuisi luopumalla kokonaan soveltamisalan tarkentamisesta ja saattamalla jo hyväksytty vammaispalvelulaki voimaan. Mikäli tämä ei ole mahdollista, tulee lakiesitystä karsia ja muuttaa.

1. Itsenäinen elämä, osallisuus ja yhdenvertaisuus takaisin soveltamisalaan

Hallituksen esityksessä vammaispalvelulain mukaisten palvelujen järjestämisvastuuta ei kytketä riittävästi lain tarkoituksen (1 §) toteuttamiseen kuten jo hyväksytyssä laissa on tehty. Perusteluissa painotetaan vahvasti sosiaalihuoltolain mukaisten maksullisten palvelujen ensisijaisuutta ja sitä, ettei palvelujen saatavuus saa vaikuttaa lakien soveltamiseen. Velvollisuutta yleispalvelujen ensisijaiseen järjestämiseen kuvataan hallituksen esityksessä vaihtelevin ilmaisuin. Esimerkiksi kuvataan, että mikäli yleispalvelut ”osoittautuvat riittämättömiksi, mahdottomiksi tai epätarkoituksenmukaisiksi, on palvelut järjestettävä erityislain nojalla ” (s. 11).

Yhdistettynä hyvinvointialueiden taloudellisiin vaikeuksiin ja sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden maksullisuuteen muodostuisi aikaisempaa suurempi kannustin siirtää esimerkiksi henkilökohtaisen avun asiakkaita perusteetta kotihoidon piiriin. On riski, että hyvinvointialueet valitsevat hallituksen esityksen perusteluista tiukimman tulkinnan, ja vammaispalvelulain mukaisia palveluita järjestetään vain, jos yleispalvelut osoittautuvat mahdottomiksi.

Näiden ongelmien estämiseksi suoraan laista tulee ilmetä ehdotettua paremmin, että palvelujen riittävyyttä arvioidaan lain tarkoituksen (1 §) ja YK:n vammaissopimuksen toteutumisen kannalta. Esitämme siksi seuraavaa lisäystä:

> **Muutosehdotus:** ”Tämän lain perusteella järjestetään palveluita vain, jos muussa laissa tarkoitetut palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä **toteuttamaan tämän lain 1 §:n tavoitteita**.” (2 § 1 mom. 2. virke, lisäys)

Perustelut: Asiallisesti muutos vastaa hallituksen esityksen 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittua linjaa:

> ”Vammaissopimus tulee sovellettavaksi palvelutarpeen arvioinnissa ja siihen liittyvässä päätöksenteossa sekä päätöksen täytäntöönpanossa. Lainvalinnassa ja päätöksenteossa on lisäksi aina otettava huomioon lain 1 §:ssä säädetty tarkoitus arvioitaessa soveltamisalan ja palvelukohtaisten säännösten edellytysten täyttymistä sekä huolehdittava tarvittaessa yhdenvertaisuuslain mukaisista kohtuullisista mukautuksista. ” (s. 51)

Asian nostaminen lain tasolle toisi lainsoveltajien tietoon, miltä kannalta palvelun riittävyyttä arvioidaan. Riittävyyttä ei tule arvioida esimerkiksi hengissä pysymisen, selviämisen tai ns. eksistenssiminimin kannalta. Lain 1 §:n tavoitteet on muotoiltu YK:n vammaissopimuksen pohjalta ja niitä tulee tulkita harmoniassa vammaissopimuksen kanssa. Riittävyyttä tulee siten arvioida myös YK:n vammaissopimuksen ja sen tulkintakäytännön kannalta. Lain 1 §:ssä viitataan myös yhdenvertaisuuden toteuttamiseen, mikä pitää sisällään mm. velvollisuuden toteuttaa kohtuulliset mukautukset. Tämän lausunnon loppuun on koottu laajemmin perus- ja ihmisoikeustaustaa tälle ehdotetulle lisäykselle.

2. Palveluiden saatavuus on otettava huomioon

Valiokunnan on tarve todeta hallituksen esityksen perusteluista poiketen, että palveluiden saatavuus ja tosiasiallinen käytettävyys tulee ottaa huomioon palveluja järjestettäessä. Tämä juontuu mm. julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien (PL 22 §) toteutuminen sekä hallituksen esityksessäkin mainitusta velvoitteesta turvata yhdenvertaisuus tarvittaessa kohtuullisin mukautuksin. Hallituksen esityksen teksti on vastoin sosiaalioikeuden

yleisiä periaatteita sekä sosiaalityön etiikkaa. Samoin ajatus on ristiriidassa mm. sosiaalihuoltolain asiakkaan etua koskevien 4 §:n ja 5 §:n kanssa sekä vammaispalvelulain 1 §:n kanssa.

On ns. perusteluilla säätämistä, jos tällainen asiakkaiden oikeuksiin vaikuttava, edellä kuvatusti muun lainsäädännön kanssa ristiriidassa oleva linjaus pyritään tekemään lain perusteluissa. Viranhaltijapäätösten tulee perustua lakiin (PL 1 luku 2 § 3 mom.), eikä päätöksentekijän harkintavaltaa voi sitoa hallituksen esityksen teksteillä.

Perustelujen linjan toteuttaminen voi vaarantaa vammaisten ihmisten arkea ja perusturvallisuutta merkittävästi. Mikäli ensisijaisen lainsäädännön mukaiset palvelut voisivat olla periaatteessa sopivia, mutta eivät käytännössä toteudu (esim. koska eivät ole subjektiivisia oikeuksia), henkilö voisi jäädä välitilaan ilman mitään palveluja. Jos esimerkiksi henkilölle olisi teoriassa tarjottavissa riittävä ja sopiva sosiaalihuoltolain mukainen asumisen palvelu, tarkoittaa ehdotus sitä, että vammaispalveluita ei voida myöntää, vaikka mitään asumisen ratkaisua ei todellisuudessa olisi hyvinvointialueella saatavilla. Jos yleislainsäädännön mukaisten palvelujen saatavuutta halutaan vahvistaa, tulee siihen valmistella muita vaihtoehtoja.

3. Maksullisuuden lisääminen on vastoin mm. YK:n vammaissopimuksen heikennyskieltoa

Eduskunnan ei tule säätää ehdotettua sosiaalihuoltolain muutosta siitä, että jatkossa palvelusta määrättävää maksua ei oteta huomioon asiakkaan etua arvioitaessa. Kyse olisi useiden ihmisoikeussopimusten ja perustuslain vastaisesta heikennyksestä. Vammaispalvelulain uudistuksen on ollut tarkoitus kehittää vammaisten ihmisten palveluita, ei tuoda heikennyksiä ja uutta maksurasitusta. On yhdenvertaisuutta heikentävää toteuttaa vammaisille palveluita maksullisina, ja Heta-liiton tavoite on vammaisuuden vuoksi tarvittavien palvelujen maksuttomuus.

Muutoksella olisi vaikutusta varsinkin vammaisille ihmisille järjestettyihin asumisen palveluihin, joita voidaan toteuttaa omaan kotiin tai muina erilaisina palveluasumisen muotoina. Hallituksen esitykseen ei sisälly tietoa siitä, kuinka paljon on esimerkiksi henkilöitä, joille on järjestetty palveluasuminen kotiin vammaispalvelulain nojalla. Muutoinkin arviointi on puutteellista, sillä aikuisikäisiä vammaisia henkilöitä on palveluasumisen piirissä asumisyksiköissä. Kyse ei siis ole vain siitä, että pientä joukkoa ikääntyneitä henkilöitä alettaisiin laskuttaa palveluista. Palveluasumisen

piirissä ovat tyypillisesti vaikeimmin vammaiset henkilöt. Koska palveluja tarvitaan runsaasti, myös yksittäiseen henkilöön kohdistuva maksurasitus voi olla lakimuutoksen myötä kestämättömän suuri ja se johtaisi vammaisten ihmisten entistä syvempään eriarvoisuuteen.

Uudessa vammaispalvelulaissa säädetään maksuttomasta asumisen tuesta vammaisille henkilöille (2 luku 18 § ja 19 §) ja sääntely korvaisi mm. nykyisen palveluasumista koskevan säännöksen. Jos jatkossa varsin samansisältöiset palvelut voidaan järjestää maksullisina sosiaalihuoltolain nojalla, on mahdollista, että uuden lain mukaista asumisen tukea ei toteuteta käytännössä juuri lainkaan. Hallituksen esityksessä tai STM:n julkisissa puheenvuoroissa ei ole pystytty konkretisoimaan, mikä olisi vammaispalvelulain asumisen tuen merkitys ja mahdolliset käyttötilanteet sosiaalihuoltolain muutoksen jälkeen.

Ehdotettu ns. suojasäännös eli mahdollisuus jättää asiakasmaksuja perimättä ei turvaa riittävästi vammaisten ihmisten oikeuksia. Säännös on myös liian tulkinnanvarainen ja siksi vaikeasti sovellettavissa. Lakiteknisenä ongelmana on säännöksen sijainti vammaispalvelulaissa, koska säännöksen on tarkoitus suojata henkilöitä, joita vammaispalvelulaki ei 2 §:n soveltamisalasäännöksen mukaan koske. Suojasäännöstä ei tarvita, mikäli sosiaalihuoltolain muutoksesta luovutaan.

4. Elämänvaiheet ja palveluiden myöntäminen tavanomaiseen elämään

Elämänvaiheen käsitettä tai taustalla olevaa ajatusmallia ei millään tavalla tule kirjata vammaispalvelulakiin. Se voidaan ymmärtää monella tavalla väärin eikä sen sisältö ole selvä. Milloin esimerkiksi siirrytään aikuisuudesta vanhuuteen? On mahdollista, että hyvinvointialueet omaksuvat ikärajoja palveluiden järjestämiseen. Ei pidä paikkaansa, että esimerkiksi henkilökohtaisen avun oikeuskäytännössä olisi yleisesti pohdittu elämänvaiheita, vaan näin on ollut ainoastaan lasten suhteen.

Nykyisessä vammaispalvelulaissa ei ole ns. ikääntymisrajausta henkilökohtaista apua lukuun ottamatta, eikä se ole tarkoittanut, että ikääntynyt henkilö olisi helposti päässyt vammaispalvelujen piiriin. Uuden vammaispalvelulain 2 § 1 momentti joka tapauksessa edellyttää, että palveluntarpeen tulee aiheutua vammasta tai sairaudesta. Yleisenä edellytyksenä on myös mm. palvelujen välttämättömyys. Ikääntyminen ei siis oikeuta vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin.

Lain 2 § 1 momentissa käytetään tavanomaisen elämän käsitettä tarkoituksena rajata vammaispalvelulain soveltamista. Heta-liitto vaatii tavanomaisen elämän käsitteen poistoa soveltamisalasta, sillä se rajoittaa vammaisten henkilöiden itsenäisen elämän mahdollisuuksia ja alistaa elämän viranomaisten arvioinnille. Henkilökohtaisen avun ja muiden vammaispalvelujen tulee olla arvoneutraaleja, jotta vammaisen henkilön omat valinnat mahdollistuvat[1].

Jos tavanomaisen elämän käsitettä aiotaan käyttää laissa, on tarpeen rajata, että sitä käytetään vain lain soveltamisalan piiriin kuuluvien henkilöiden tunnistamiseen. Täysin eri asia olisi esim. se, mihin myönnetty apu käytetään yksittäisessä tilanteessa.

Asia voitaisiin muotoilla näin:

> ”Tavanomaisen elämän käsitteen tarkoituksena on ainoastaan auttaa tunnistamaan lain soveltamisalan piiriin kuuluvat vammaiset henkilöt. Henkilö ei olisi vammaispalvelulain piirissä, jos apua tai tukea tarvitaan ainoastaan tavanomaisesta elämästä poikkeavissa toimissa. Palvelukohtaisia kriteerejä tulkittaessa ei sen sijaan enää arvioitaisi vammaisen henkilön elämän tai palvelujen käyttökohteen tavanomaisuutta. Esimerkiksi jos henkilökohtaista apua haetaan tiettyyn harrastukseen, ei arvioitaisi, onko kyseinen harrastus tavanomaista elämää vai ei. Näin turvataan vammaispalvelulain 1 §:n mukaisten tarkoitusten kuten itsemääräämisoikeuden toteutumista ja vammaisten henkilöiden oikeutta yksityiselämän suojaan. Henkilökohtaisen avun myöntämistä ulkomaille jatkettaisiin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti.”

5. Esityksen perus- ja ihmisoikeudelliset ongelmat

Hallituksen esitys muodostaa pyrkimyksen nykyistä tiukemmin tarjota vammaisille ihmisille maksullisia yleispalveluja, ja mm. tästä syystä se muodostaa heikennyksen itsenäisen elämän, osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumisen tasoon. Valmistelussa ei ole riittävästi arvioitu sitä, miten sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut täyttäisivät YK:n vammaissopimuksen 19 artiklan ja

[1] The right of people with disabilities to live independently and be included in the community. Issue Paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights 2012 s. 30.

sen yleiskommentin nro 5[2] edellytyksiä itsenäistä elämää ja osallisuutta turvaaville palveluille. Esimerkiksi kotihoidon lyhyet käynnit eivät turvaa itsenäistä elämää ja osallisuutta, eivätkä ne millään tavalla vastaa YK:n vammaissopimuksen edellytyksiä. Käytännössä henkilö voi olla vankina kodissaan kotihoidon toteutustavan vuoksi.

Hallituksen esityksessä todetaan arviona aiheesta vain seuraavaa:

> ”Vammaissopimuksen 19 artiklassa turvattua oikeutta itsenäiseen elämään ja osallisuuteen turvataan uuden vammaispalvelulain sisältämillä vammaispalveluilla. Lisäksi tähän esitykseen sisältyvä suojasäännös turvaa viime kädessä ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen saannin tilanteessa, jossa maksun määrääminen voisi yksittäisessä tilanteessa johtaa vammaisen henkilön palvelujen vastaanottamisen vaarantumiseen.” (s. 67)

Esityksessä ei tämän laajemmin käsitellä sitä, miten sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut turvaavat näitä tavoitteita, vaikka esityksessä korostetaan yleispalvelujen merkitystä. Myöskään ei huomioida sitä, että YK:n vammaissopimus edellyttää yksilöllisin perustein määräytyvien, ei-laitosmaisten palvelujen järjestämistä. Vammaissopimuksen 19 artiklaa koskevassa yleiskommentissa nro 5 todetaan, että osallisuus yhteisössä tarkoittaa myös sellaisten vammaisille henkilöille suunnattujen palveluiden saatavuutta, jotka mahdollistavat heidän täysimääräisen osallisuutensa ja osallistumisensa kaikilla elämän osa-alueilla[3].

Sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut käytännössä suunnitellaan ja toteutetaan ennen kaikkea ikääntynyttä väestöä ja heidän tehokasta palveluaan ajatellen, ei tilanteisiin, joissa palveluntarve on pitkäaikainen ja joiden päätavoite on itsenäinen elämä ja osallisuus. On täysin eri asia käyttää sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja elämän viimeisimmät vuodet kuin mahdollisesti elinikäisesti. Näistä syistä on tarpeen, että valiokunta painottaa vammaispalvelulain uudistuksen alkuperäisiä tavoitteita YK:n vammaissopimuksen toimeenpanossa ja korostaa itsenäistä elämää ja osallisuutta turvaavien, yksilöllisten palvelujen järjestämistä.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin

[2] General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community.
[3] CRPD/C/GC/5, kohta 16 b.

säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan viimeksi mainitussa momentissa tarkoitetun sääntelyn lähtökohtana voidaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä[4].

Mm. edellä mainituilla perusteilla henkilökohtaisesta avusta tehtiin subjektiivinen oikeus vuonna 2009. Palvelujen tasoa, joka ennen lakimuutosta suurelta osin perustui sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden varaan, ei tuolloin pidetty riittävänä esimerkiksi turvaamaan edellytyksiä toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Samat näkökohdat pätevät edelleen, eivätkä sosiaalihuoltolain uudistukset ole muuttaneet käytännön tilannetta. Jos nyt ehdotetun lakimuutoksen myötä aletaan aktiivisemmin tarjoamaan esimerkiksi kotihoitoa henkilökohtaisen avun sijaan, voidaan joutua takaisin tilanteeseen, jossa vammaisille henkilöille turvataan vain ns. eksistenssiminimin mukaisia palveluja. Osa hallituksen esityksen perusteluista tukee tiukkaa tulkintaa, jonka mukaan yleislainsäädännön mukaisia maksullisia palveluja järjestettäisiin, jos se on mahdollista (esim. s. 11).

Heta-liitto ei kannata palveluiden rajaamista vaikeavammaisuuden tai olennaisen toimintarajoitteen käsitteen kautta. Näiden käsitteiden ongelmana on mm. se, että ne vievät painopisteen pois YK:n vammaissopimuksen sisältämästä vammaisuuden sosiaalisesta mallista, jossa keskeistä on vamman merkitys kussakin toimintaympäristössä, ei vamman tai sairauden vaikeusaste sinänsä. Rajaus johtaisi esim. tilanteeseen, jossa yleislainsäädännön mukaiset palvelut on todettu henkilölle riittämättömiksi, mutta jos toimintarajoite ei ole olennainen, ei vammaispalvelulain palveluja myönnetä. Tilanne olisi vastoin mm. sosiaalioikeuden tarveperiaatetta.

Hallituksen esityksessä otetaan esiin velvollisuus järjestää kohtuullisia mukautuksia (s.67). Jos vammaispalvelulain mukaisten palveluiden myöntäminen vielä kiristyy nykytilaan nähden, syntyy käytännössä paine vedota aiempaa enemmän kohtuullisiin mukautuksiin, jotta palvelut voidaan toteuttaa yksilöllisesti. Tämä monimutkaistaisi lakien soveltamista. On vaikeaa tulkita, milloin syntyy velvollisuus toteuttaa kohtuullinen mukautus esim. kotihoidon palveluun.

[4] HE 309/1993 vp, s. 71/II).

HENKILÖKOHTAISTEN AVUSTAJIEN
TYÖNANTAJIEN LIITTO RY

Perusteluiden mukaan asiakkaalle syntyy subjektiivinen oikeus vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin vasta, kun on mm. selvitetty, että ensisijaisessa lainsäädännössä tarkoitetut palvelut eivät ole hänelle sopivia ja riittäviä (s. 23). Hallituksen esityksestä saa siten kuvan, että subjektiivisten oikeuksien syntyminen olisi eräällä tavalla prosessisidonnaista. Heta-liitto korostaa, että henkilökohtaiseen apuun on kriteerit täyttävällä henkilöllä subjektiivinen oikeus riippumatta siitä, onko hyvinvointialue asianmukaisesti arvioinut palvelutarpeen. On ongelmallista, jos hyvinvointialue voisi omaan laiminlyöntiinsä vedoten väittää, ettei subjektiivista oikeutta palveluun ole olemassa.

Maija Aatelo, puheenjohtaja

maija.aatelo@heta-liitto.fi
puh. 050 512 1665

Asiantuntija:

Elisa Weckman

juristi, Heta-liitto