



YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lausunto

1 (22)

4.4.2022

VTDno-2022-221

Sosiaali- ja terveysministeriö

Asia: VN/12531/2021

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto vammaispalvelulainsäädännön uudistuksesta

Yleistä hallituksen esitysluonnoksesta

Ovatko esitysluonnoksen pykälät selkeitä?

Valtuutettu katsoo, että esitysluonnoksen pykälät ovat pääosin selkeitä.

Valtuutettu kiinnittää huomiota esitysluonnoksessa oleviin viittaussäännöksiin eräiden pykälien kohdalla. Esimerkiksi vammaispalvelulain 4 §:ssä säädettyisiin pykälän otsikon mukaan palvelutarpeen arvioinnista ja asiakassuunnitelmasta. Pykälän sanamuodossa on kuitenkin palvelutarpeen arvioinnin osalta vain viittaussäännös sosiaalihoitolain 36 ja 37 §:ään ja asiakassuunnitelman osalta sosiaalihoitolain 39, 41, 42 ja 43 §:ään.

Palvelutarpeen arviointi on keskeinen prosessi, jossa määritellään vammaisen henkilön tarvitsemat palvelut ja tukitoimet. Valtuutettu kiinnittää huomiota siihen, miten vammaispalvelulain 4 §:ssä säädetyssä palvelutarpeen arvioinnissa huomioidaan riittäväällä tavalla vammaisten henkilöiden erityistarpeet palvelu- ja asiakassuunnitelmaa laadittaessa, esimerkiksi saavutettavuuden, tulkkauksen ja esteettömyyteen liittyvien seikkojen osalta. Palvelutarpeiden selvittämiseen on pystyttävä varaamaan riittävästi resursseja ja aikaa, jotta erityistarpeet pystytään ottamaan huomioon.

Edellä mainittu koskee myös vammaispalvelulain 5 §:ää, jossa säädetään palveluita koskevaa päätöksentekoa ja palveluiden toteuttamista. Viittaus-säännösten käyttämisen voi katsoa heikentävän ehdotettavan lain selkeyttä ja ymmärrettävyyttä.

Vammaispalvelulain 2 luvun otsikko on ”erityispalvelut”, mutta ehdotetun vammaispalvelulain pykälissä puhutaan sekä erityispalveluista että palveluista. Vammaispalveluiden näkökulmasta luvussa 2 mainitut palvelut ovat tavanomaisia palveluita, eikä niistä ole tarkoituksenmukaista puhua erityispalveluina ja tällä tavoin korostaa palveluiden erityistä luonnetta.

Liittyen lakiesityksen 2 §:ään ja lain soveltamisalaan valtuutettu ei pidä 6-kohdan vammaisuuden määritelmää selkeänä. Soveltamisalan tulisi olla yhteneväinen YK:n vammaisyleissopimuksen vammaisuuden määritelmän kanssa. Keskeisenä seikkana tulee olla vammaisuuden yhteys ympäröivään yhteiskuntaan. Olennaista ei ole itse toimintarajoite, vaan sen suhde ympäröivään yhteiskuntaan ja henkilön mahdollisuudet toimia yhdenvertaisesti yhteiskunnan jäsenenä. Oikeus palveluun tulisi olla sidottu tähän, eikä hankalasti tulkittavaan 6 erillisen kohdan luetteloon. Ks. tarkemmin ehdotuksen 2 § ongelmista kysymys ”Onko lain soveltamisala tarkoituksenmukainen”.

Tukevatko pykälien perustelut hyvin lain soveltajaa?

Valtuutettu katsoo, että pykälien perustelun eivät tue pääosin lainsoveltajaa hyvin. Esityksen vaikutusarviointiosiossa sivulla 124 todetaan, että ”suhteellisen avoin säännösten kirjoitustapa saattaisi hyvästä tarkoituksesta huolimatta johtaa soveltamiskäytännössä alimitoitettuihin tai vammaisen henkilön kannalta toimimattomalla tavalla järjestettyihin palveluihin.” Vammaispalvelulaki on erityislaki, jonka tarkoitus on toteuttaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa.

Valtuutettu pitää huolestuttavana, jos vammaisten henkilöiden subjektiivisten oikeuksien toteutumista rajataan avoimella kirjoitustavalla tai pykälien perusteluissa siten, että säännösten tulkinta johtaisi alimitoitettuihin palveluihin. Tarkemmin palveluiden rajaamisesta pykälien perusteluilla on vastattu seuraavan kysymyksen kohdalla.

Vahvistaako esitys vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta?

Valtuutettu katsoo, että esitys ei pääosin vahvista vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta.

Lain soveltamisalalla ja sitä koskevalla säännöksellä on suuri merkitys esityksen yhdenvertaisuusarvioinnin kannalta. Yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeää, ettei lain soveltamisalan ulkopuolelle rajaudu sellaisia ihmisiä,

jotka ovat vammaisia YK:n vammaisyleissopimuksen määritelmän perusteella. Diagnoosiperusteisuudesta irtautuminen ja yksilöllisten tarpeiden huomioiminen palveluiden myöntämisessä ja järjestämisessä lisää ehdottomasti yhdenvertaisuutta. Esityksessä on kuitenkin tiettyjä kohtia, jotka saattavat silti johtaa tietyn ihmisryhmän jäämiseen palveluiden ulkopuolelle. Esimerkkinä tällaisista ryhmistä saattavat olla esimerkiksi lievästi kehitysvammaiset ihmiset ja yksityiskohtaisten perusteluiden teksti otsikon ”olennainen toimintakyvyn heikentyminen” sivulla 163, jossa mainitaan soveltamisalan ulkopuolelle jäävänä toimintakyvyn heikentymisenä keskittymisen ja oppimisen vaikeudet sekä sosiaalisen vuorovaikutuksen ongelmat tai hahmotushäiriöt. Samalla sivulla seuraavassa kappaleessa mainitaan olennaisen toimintakyvyn heikentymisenä vamman aiheuttamat esteet henkilökohtaisesta hygieniasta huolehtimisessa ja liikkumisessa. Valtuutettu katsoo, että tällaisten esimerkkien mainitseminen on omiaan ohjaamaan liiaksi diagnoosipohjaiseen ajatteluun lain soveltamisalaan liittyen, eikä pidä perusteluja tuollaisenaan onnistuneina ja lain tarkoitusta, vammaisten ihmisten yhdenvertaisuutta tukevana.

Yhdenvertaisuuden toteutumisen edellytys on, että säädöksiä sovelletaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja YK:n vammaisyleissopimuksen oikeudet huomioiden. Vammaispalvelulakia sovellettaessa tulee ottaa huomioon myös yhdenvertaisuuslaki. Vammaispalveluviranomaisten on työssään ja päätöksenteossaan otettava huomioon yhdenvertaisuuslaissa säädetty yhdenvertaisuuden edistämismääräykset (YVL 5 §). Samoin on otettava huomioon vammaisten ihmisten oikeus kohtuullisiin mukautuksiin (YVL 15 §) sekä mahdollisuus positiiviseen erityiskohteluun. Valtuutettu on huomannut antaessaan YVL 27 § perustuvia lausuntoja tuomioistuimille, ettei viranomais-toiminnassa aina tunneta, toteuteta tai edes arvioida YVL 15 § mukaisia kohtuullisia mukautuksia yksittäisten vammaisten ihmisten asioissa. Sekä yhdenvertaisuuslaki että YK:n vammaisyleissopimus tulisi mainita lain 2 §:ssä lakitekstissä omana momenttinaan sekä myös yksityiskohtaisissa perusteluissa. Uusi 4 momentti voisi olla esim. ”Palveluita järjestettäessä tulee ottaa huomioon yhdenvertaisuuslaki ja YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista.” Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on tullut lukuisia tilanteita, joissa vammaispalvelulain soveltaminen on johtanut kohtuuttomaan ja / tai vammaista henkilöä syrjivään lopputulokseen, eikä viranhaltija tai oikaisuvaatimuksen ratkaissut toimija ole vaatimuksista huolimatta ottanut lainkaan huomioon YK:n vammaisyleissopimuksen artikloita tai yhdenvertaisuuslain pykälää, vaan lähes yksinomaan viitannut esim. omiin soveltamisohjeisiinsa ja vammaispalvelulain pykälien tiukkaan sanamuotoon perustuvaan laintulkintaan. YK:n vammaisyleissopimus ja yhdenvertaisuuslaki tuleekin mainita relevanttina oikeusnormistona ja tulkintaohjeena kaikista vammaisen ihmisen erityispalveluista päätettäessä.

Arvioidessaan vammaispalvelujen roolia ja soveltamiskäytäntöjä vammaisten ihmisten työelämäosallisuuden mahdollistajana yhdenvertaisuusvaltuutettu tarkasteli kaikkia hallinto-oikeuksien vuosina 2019–2020 antamia vammaispalvelupäätöksiä, jotka koskivat henkilökohtaista apua tai kuljetuspalvelua, silloin kun niitä oli haettu työn tekemistä varten. Tarkoituksena oli tarkastella vammaisten ihmisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua työelämään. Tarkastelluista hallinto-oikeuden ratkaisuista kävi ilmi, että hallinto-oikeudet eivät järjestelmällisesti huomioi yhdenvertaisuuslain tai YK:n vammaisyleissopimuksen asettamia vaatimuksia soveltaessaan vammaispalvelulakia tai -asetusta. Tarkastelluista neljästätoista hallinto-oikeuspäätöksestä kahdessatoista hallinto-oikeus ei mainitse perusteluissaan tai soveltamisissaan oikeusohjeissa lainkaan yhdenvertaisuuslakia tai vammaisyleissopimusta. Yhdenvertaisuuslaki ja/tai vammaisyleissopimus on huomioitu kahdessa päätöksessä ja niissä valittaja oli nimenomaan vedonnut näihin oikeuslähteisiin. Ja näissäkin kyse oli varsin suppeasta maininnasta, jossa hallinto-oikeus totesi tehdyn päätöksen / oikaisuvaatimuselimen tulokinnan olevan YK:n vammaisyleissopimuksen ja / tai yhdenvertaisuuslain mukainen. Hallintotuomioistuin ei yhdessäkään tarkastellussa päätöksessä itsenäisesti soveltanut yhdenvertaisuuslakia tai YK:n vammaisyleissopimusta. Selvityksen valossa on todettavissa vaara, että vammaispalvelulakia tulkitaan puutteellisesti ja liian tiukasti yksittäisten vammaispalvelulain pykälien nojalla sivuuttaen muu velvoittava vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta takaava lainsäädäntö.

Vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen työelämäosallisuuden kannalta merkityksellistä on myös huomioida vammaiset yrittäjät ja yritystoimintaa käynnistävät henkilöt. Vammaispalveluiden myöntämisessä aloittelevaan yrittäjyyteen on havaittu olevan kuntakohtaisia eroja. Kunta saattaa edellyttää, että vammaisen yrittäjä pystyisi heti nostamaan yrityksestään palkkatuloja, jotta hänelle myönnettäisiin yritystoimintaan kuljetuspalveluita tai henkilökohtaista apua. Tämä on monelle aloittavalle yrittäjälle vaikeaa tai jopa mahdotonta. Vammaisen yrittäjä saattaa tarvita liikkumisen tukea ja henkilökohtaista apua, jotta voi aloittaa yritystoimintansa ja nostaa palkkatuloja. Käytännössä vammaispalvelulain kunnallinen soveltamiskäytäntö saattaa nykyisin estää vammaisen henkilön yrittäjyyden. Vammaisten yrittäjien ja yritystoimintaa aloittavien henkilöiden yhdenvertaiset oikeudet palveluihin tulisi taata esityksessä. (Ks. [Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet, TEM julkaisu 2020:36](#), s. 57-60).

Yhdenvertaisuutta tulee tarkastella sekä suhteessa vammattomiin henkilöihin että vammaisten henkilöiden välillä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kokemuksen mukaan vammaispalveluiden viranhaltijoiden toimesta yhdenvertaisuus ymmärretään liian usein tasapäistämisenä ja samanlaisena kohteluna ja samanlaisina päätösinä eri vammaryhmien ja vammaisten

henkilöiden välillä. Samanlainen palvelu tai palvelun järjestämistapa eri tavalla toimintarajoitteisille ja erilaisissa elämäntilanteissa eläville ihmisille ei useinkaan toteuta tosiasiallista yhdenvertaisuutta ja johtaa sen sijaan yhdenvertaisuuslaissa kiellettyyn välillisen syrjinnän tilanteeseen. Asia olisi syytä kirjoittaa auki hallituksen esityksen perusteluihin.

Lisääkö esitys vammaisten henkilöiden osallisuutta yhteiskunnassa?

Valtuutettu katsoo, että esitys ei pääosin lisää vammaisten henkilöiden osallisuutta yhteiskunnassa.

Valtuutettu toteaa, että vammaispalvelulain säännöksissä ja perusteluissa on varsin vähän käsitelty vammaisten henkilöiden työelämäosallisuutta ja yrittäjyysmahdollisuuksia. Vammaispalvelulain 1 §:n perusteluissa on avattu 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainittuja osallisuuden ja osallistumisen käsitteitä, mutta tässä yhteydessä olisi hyvä, jos osallisuutta käsiteltäisiin eri elämänalueiden kannalta. Koska vammaisten henkilöiden työelämäosallisuuden mahdollistaminen ja vahvistaminen tulisi olla vammaispalvelulain ja sen eri palveluiden läpäisemä teema, valtuutettu ehdottaa, että 1 §:n 1 momentin 1 kohtaa täydennettäisiin esimerkiksi seuraavasti: ”toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa, työelämässä ja opiskelussa, sekä ehkäistä ja poistaa niiden toteutumisen esteitä;”. Työelämäosallisuuden maininta lain tarkoitusta koskevassa pykälässä kohdistaisi huomiota vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden edistämiseen, ei ainoastaan vammaisten henkilöiden kesken vaan myös suhteessa vammattomiin henkilöihin. Yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua työelämään niin työntekijänä kuin yrittäjänäkin tulisi myös ottaa huomioon yksittäisiä palveluja myönnettäessä. Tämä tarkoittaa, että vammaispalveluiden käytänteiden ja järjestämistapojen on joustettava, jotta yrittäjyys ja työnteko on vammaiselle henkilölle tosiasiallisesti mahdollista. Tarvittaessa lakia sovellettaessa on otettava käyttöön yhdenvertaisuuslain mukaiset kohtuulliset mukautukset tai positiivinen erityiskohtelu.

Valtuutettu kiinnittää huomiota siihen, että HE:n perusteluissa on sivuttu moniperusteista syrjintää varsin ohuesti. Liittyen palveluntarpeen arviointiin sekä palveluiden suunnitteluun ja toteuttamiseen henkilön elämäntilanteen osalta merkityksellisiä ovat kaikki seikat, jotka ovat keskeisessä osassa henkilön jokapäiväisessä elämässä, esimerkiksi henkilön kielellinen ja kulttuurinen tausta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu: ”Vammaisen henkilön osallistumista ja osallisuutta on tuettava hänen kielellisen ja kulttuurillisen taustansa edellyttämällä tavalla. Tällä on merkitystä muun muassa ruotsinkielisten, saamelaisten, viittomakielisten sekä romanitaustaisten vammaisten henkilöiden osallistumisen ja osallisuuden tukemisessa.” Valtuutettu katsoo, että moniperusteisen syrjinnän kiellon tulisi näkyä myös 3 §:n

sanamuodossa. Perusteluissa olisi hyvä todeta myös esimerkiksi seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen.

Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin ensimmäisessä lauseessa on valtuutetun käsityksen mukaan ehdottomasti mainittava kieli kommunikointikeinon rinnalla. YK:n vammaisyleissopimuksen 2 artiklan mukaan kieli sisältää puhutut kielet sekä viittomakielet ja muut ei-puhutun kielen muodot ja sopimuksen 21 artikla velvoittaa sopimuspuolia tunnustamaan viittomakielen käytön ja edistämään sitä (21 artikla e-kohta). Valtuutettu esittää huolensa sekä viittomakielisten ihmisten, että ruotsin- ja saamenkielisten vammaispalveluiden asiakkaiden osalta. Kielelliset oikeudet tulee turvata vammaispalveluja koskevassa lainsäädännössä yksiselitteisesti. Esityksen lähtökohtana ei voi olla perusteluissa (s. 137) mainittu tietynkielisten palveluiden tosiasiallinen saaminen sekä ongelmat kielitaitoisen ammattihenkilöstön saamisessa. Tällaista perustelua ei soisi nähtävän minkään virallisessa asemassa olevan kielen osalta. Valtuutettu on myös sote-uudistuksen yhteydessä useaan otteeseen lausunut kielellisten oikeuksien toteutumisen tärkeydestä ja vaatinut, että saamen kielen osalta tulisi säätää järjestämisvelvollisuus saamen kielen kotiseutualueiden hyvinvointialueella, samoin kuin ruotsinkielisten palvelujen järjestämisvelvollisuudesta on säädetty. Viittomakielen osalta valtuutettu on vaatinut, että tulkkauksen järjestäminen tulisi säätää velvoitteeksi hyvinvointialueille, sen sijaan että tulkkaus on toteutettava mahdollisuuksien mukaan.

Valtuutettu pitää valitettavana sitä, että useita osallisuustyöryhmän raportissaan (STM 2020:37) ehdottamia ja laajaa kannatusta saaneita parannusehdotuksia vammaispalveluja koskeviin pykäliin ja perusteluihin on jätetty lakiehdotuksesta pois. Olennaisimpana näistä on muutosehdotus, jonka mukaan asiakkaan esittämästä avun ja tuen tarpeesta tai palvelun toteuttamistavasta voitaisiin palvelusta päätettäessä poiketa vain perustellusta syystä, ja joka syy olisi kirjattava päätökseen. Samoin asiakkaan oman kielen ja koko perheen tarpeiden huomiointiin liittyen esitykseen on tullut heikennyksiä niin pykäliin kuin perusteluihinkin. (Ks. osallisuustyöryhmän raportin ehdotukset 5 § 2, 3 ja 4 momentteihin, s. 16)

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

Valtuutettu katsoo, että pääosin esitys ei paranna tätä.

On hyvä ja tosiasiallista yhdenvertaisuutta edistävä asia, että esityksessä on lähtökohdaksi otettu yksilöllisyys palveluiden turvaamisessa. Valtuutetulla on kuitenkin huoli siitä, että pykälien perustelut ovat tässä esityksessä kirjoitettu osittain melko epäselvästi ja vaikeaselkoisesti. Sama huoli koskee kohtia, joissa pykälät on kirjoitettu avoimiksi ja perusteluissa säädetään tukeen oikeutetuista rajoittavasti ja pyritään rajaamaan pykälässä säädettyjen oikeuksienhaltijoiden piiriä. Tällainen kirjoitustapa ei edistä yksilöllisten tarpeiden mukaisten palveluiden saamista vaan saattaa helpostikin johtaa syrjiviin soveltamiskäytäntöihin ja siihen, että osa vammaisista jää välinputoajiksi palveluiden ulkopuolelle.

Lakiesityksessä on 2 § 2 mom. 3) kohdassa ja yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 162–163 on viitattu ja selvitetty käsitettä tavanomainen elämä ja tässä yhteydessä viitataan muun muassa yhteiskunnassa hyväksytyihin arvoihin ja toimintatapoihin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää huolensa siitä, että tällainen termi ja sen tulkinta on varsin arvosidonnaista ja saattaa johtaa siihen, etteivät lain tarkoituksessa määritelty oikeus yksilöllisen tarpeen ja edun mukaisiin palveluihin toteudu. Vaarana on, että sosiaaliviranomaiset tulkitsevat tavanomaisuutta omista, eivät asiakkaan lähtökohdista lähtien. Käsite tavanomainen elämä ei ole YK:n vammaisyleissopimuksen määritelmän mukainen.

Palveluiden kilpailuttaminen sopii järjestämistapana huonosti yksilöllisistä tarpeista lähtevien vammaispalveluiden järjestämiseen. Tämän vuoksi palveluiden vaihtoehtoisia, ensisijaisesti asiakkaan omasta valinnasta lähteviä järjestämistapoja olisi otettava vammaispalveluissa yhä laajemmin käyttöön ja kehitettävä, esimerkiksi sääten laissa henkilökohtaisen budjetin käytöstä. Valtuutettu viittaa tältä osin tuoreeseen THL:n työpaperiin henkilökohtaisen budjetin kokeiluhankkeesta ja sen tuloksista ([THL:n työpaperi 3/2022, Vammaisten henkilöiden henkilökohtaisten budjetoinnin kokeiluhankkeen tuloksia](#)).

Ottaako esitys riittävästi huomioon vammaisten lasten tarpeet?

Valtuutettu katsoo, että esitys ei pääosin ota riittävästi huomioon vammaisten lasten tarpeita.

Esityksessä todetaan sivulla 127, että kokonaisuudessaan esityksellä arvioidaan olevan positiivinen vaikutus vammaisten lasten, nuorten ja heidän perheidensä hyvinvointiin sekä oikeuksien toteutumiseen. Valtuutettu kuitenkin katsoo, että lapsinäkökulmaa olisi syytä painottaa nykyistä painokkaammin. Lapsinäkökulmaa ei ole tuotu riittäväällä tavalla esiin vammaispalveluiden sisällön, esimerkiksi valmennuksen, osalta. YK:n lapsen oikeuksien komitea on nostanut esiin, että viittomakielen merkitys lapselle on suuri ja

vammaispalveluilla on erityinen merkitys siinä, että lapsella on oikeus tulla viittomakieliseksi. Tämän näkökulman tulisi ilmetä nykyistä paremmin vammaispalvelulain 7 §:n valmennusta koskevasta pykälästä, koska tämä pykälä turvaa erityisesti viittomakielisen lapsen ja perheen riittävän tuen viittomakielen oppimiseen ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Lapsinäkökulma ja vammaisten lasten tarpeet eivät myöskään tule riittävästi ilmi vaativan moniammatillisen tuen kohdalla. Erityistä tukea koskevan 12 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan vammaisella henkilöllä on oikeus saada erityistä tukea vaativana moniammatillisena tukena, jos hän tarvitsee sitä välttämättä vaativissa tilanteissa. Kehitysvammalaissa on tältä osin otettu paremmin lasten ja nuorten erityistarpeet huomioon. Valtuutettu katsoo, että vammaisten lasten ja perheen tarpeet tulisivat paremmin ilmi myös tässä yhteydessä.

Lapsen asumisen tukemisesta ehdotetaan säädettäväksi vammaispalvelulain 14 §:n 4 momentissa, jonka perusteella tuen tarkoituksena on turvata lapsen mahdollisuus asua ensisijaisesti kotona. Lapsen asumisesta kodin ulkopuolella säädettäisiin erillisessä 15 §:ssä. Lapsen kotona asumisen ensisijaisuutta korostaisi paremmin se, että nykyinen 14 §:n 4 momentti ja 15 § yhdistettäisiin omaksi pykäläksi, joka koskisi lapsen asumista ja sen tukemista. Oma erillinen pykälä lapsen asumisesta kodin ulkopuolella ohjaa liikaa ja korostaa kodin ulkopuolista asumista siihen nähden, että lapsen kotona asuminen on ensisijainen vaihtoehto. Kodin ulkopuolisesta asumisesta säätäminen vammaispalvelulaissa on sinänsä hyvä parannus, koska tämä voi mahdollisesti vähentää lastensuojelulain perusteella tehtyjä kiireellisiä sijoituksia tai huostaanottoja.

Henkilökohtaista apua koskevassa 9 §:ssä edellytetään, että vammainen henkilö kykenee itsenäisesti tai tuettuna ilmaisemaan tahtonsa sisällöstä, jotta henkilökohtaista apua voitaisiin myöntää. Valtuutettu kiinnittää tältä osin huomiota, että pykälän perusteluissa ei ole erityisesti tarkasteltu voimavararajausta lasten osalta vaan perusteluissa on viitattu vain korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun.

Lasten vuoroasumisen osalta valtuutettu esittää, että myös muiden palveluiden kuin esteettömän asumisen osalta palveluja tulisi voida saada vuoroasuvan lapsen molempiin koteihin. Vuoroasuvan lapsen oikeus palveluihin vaarantuu ja he ovat epäedullisemmassa asemassa suhteessa niihin lapsiin, jotka asuvat ainoastaan väestörekisteriin merkityssä osoitteessa. Yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaan vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi voidaan tehdä kohtuullisia mukautuksia, mutta vuoroasuvien lasten yhdenvertaisuuden vuoksi olisi toivottavaa, että kahden kodin tilanteet otettaisiin huomioon vammaispalvelulaissa.

Voidaanko esityksen mukaisilla palveluilla vastata kattavasti hengityshalvauspotilaiden palvelutarpeisiin?

Valtuutettu katsoo, että pääosin kyllä.

Hengityshalvauspotilaiden hoidosta on nykyisin säädetty asiakasmaksulain-säädännössä. Hengityshalvauspotilasstatuksen täyttävän henkilön hoito ja hoitoon liittyvät tukitoimet ovat olleet asiakasmaksulain perusteella maksuttomia. Hengityslaitteen käyttäjien, jotka ovat jääneet ilman hengityshalvauspotilasstatusta, palvelut on järjestetty vammaispalvelulain ja terveydenhuoltolain perusteella.

Valtuutettu pitää kannatettavana, että esityksellä poistettaisiin hengityshalvauspotilaiden nykyinen jaottelu eri ryhmiin statuksen mukaan ja tällä tavoin edistetään hengityslaitteen käyttäjien yhdenvertaisuutta. Siirtymän aikana on kiinnitettävä huomiota siihen, että nykyiset hengityshalvausstatuksen omaavat siirtyvät sujuvasti vammaispalvelulain mukaisten palveluiden piiriin; palveluiden järjestämisvastuussa oleva taho on selkeästi määritelty ja nykyisten hengityshalvausstatuksen omaavien henkilöiden siirto vammaispalvelulain mukaisten palveluiden piiriin on vastuutettu oikealle taholle.

Soveltamisala

Onko lain soveltamisala tarkoituksenmukainen?

Valtuutettu katsoo, että ei ole.

PL 22 §:n velvollisuus julkiselle vallalle turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta on johdettavissa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan vaatimus. Tästä johtuu, että viranomaisten, tuomioistuinten ja julkisen vallan lukuun laskettavien tahojen on pyrittävä tulkitsemaan kansallista oikeutta vammaisyleissopimuksen mukaisella tavalla. Vammaisyleissopimus ja sen tulkintakäytäntö toimivat myös keskeisenä ohjenuorana yhdenvertaisuuslain vammaisia henkilöitä koskevien syrjintätapausten linjauksissa.

Vammaispalvelulain 2 § on lakiehdotuksen olennaisin pykälä. Sen täytyy olla sopusoinnussa YK:n vammaisyleissopimuksen vammaisuuden määritelmän kanssa. Ehdotuksen pykäläluonnos on valtuutetun arvion mukaan tältä osin ongelmallinen ja liian monitulkintainen. YK:n vammaisia ihmisiä koskevan yleissopimuksen tarkoituksena on turvata kaikille vammaisille henkilöille vamman laadusta ja diagnoosista riippumatta täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet. Yleissopimuksen vammaisuuden määritelmä kuuluu seuraavasti:

”Vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma (sopimuksen

todistusvoimaisessa englanninkielisessä versiossa käytetään termiä impairment), joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.” (Artikla 1)

Ehdotettu pykälämuotoilun 2-kohta saattaa supistaa lain soveltamisalaa suhteessa vammaisyleissopimukseen tarpeettomasti. Oleellista ei ole se, johtuuko toimintakyvyn heikentyminen sairaudesta tai vammasta, vaan se, että fyysinen, psyykinen tai kognitiivinen toimintakyky on pitkäaikaisesti heikentynyt 1 kohdassa kuvatusti.

Soveltamisalaa koskevan pykälän 2 momentin 1 kohdassa määritellään, että toimintarajoitteet voivat olla fyysisiä, psyykkisiä tai kognitiivisia. Pykälän perustelujen mukaan (sivu 161) tavoitteena on, että henkilö saavuttaisi mahdollisimman yhdenvertaiset mahdollisuudet toimia yhteiskunnassa muiden henkilöiden tavoin. Ottaen huomioon vammaisyleissopimuksen 1 artiklan 2 kohta, jonka mukaan toimintakyvyn rajoitteita on arvioitava vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa, jotka voivat estää vammaisten henkilöiden täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa, valtuutettu esittää, että myös sosiaalinen toimintakyky otettaisiin huomioon fyysisen, psyykkisen ja kognitiivisen toimintarajoitteen ohella. Kansainvälisen toimintakyvyn, toimintarajoitteiden ja terveyden luokituksen (ICF-luokitus) mukaan toimintarajoitteet koostuvat vamman tai sairauden ja ympäristökäijöiden välisestä suhteesta. Osana ICF:n toimintakykyä ja toimintarajoitteita koskevaa luokittelua on mainittu henkilöiden välinen vuorovaikutus ja ihmissuhteet sekä yhteisöllinen, sosiaalinen ja kansalaiselämä. Valtuutettu toteaa, että sosiaalisen toimintakyvyn huomioiminen osana soveltamisalapykälää edistäisi paremmin esityksen tavoitetta toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskuntaan. Vähintään 2 §:n perusteluissa tulisi avata sitä, että 1 kohdassa tarkoitetun toimintakyvyn heikkeneminen voi ilmetä myös erilaisina rajoitteina sosiaalisessa vuorovaikutuksessa.

Valtuutettu myös huomauttaa, että vammaisyleissopimuksessa on mainittu fyysisen, henkisen ja älyllisten vammojen lisäksi erikseen aisteihin liittyvät vammat. 2 § muotoilu tulisi myös tältä osin vastata yleissopimusta.

3-kohdassa kiinnittää huomiota termi ”tavanomainen elämä”. Termin tulisi olla arvoneutraali, jotta yhdenvertaiset oikeudet taataan kaikille vammaisille ihmisille heidän erilaisissa elämäntilanteissaan. Termi ”toimintakyvyn olennainen heikentyminen” on ehdotuksen varsin suppeiden perustelujen kanssa ongelmallinen ja jättää valtuutetun käsityksen mukaan liikaa tulkinanvaraa ja saattaa jättää vähäisempiä, mutta vamman johdosta välttämättömiä palveluntarpeita omaavia ihmisiä kokonaan lain soveltamispiiriin

ulkopuolelle. Myös yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittujen esimerkkien suppeus (esim. s. 163 mainitut henkilökohtaisesta hygieniasta huolehtiminen ja itsenäisen liikkumisen vaikeudet) saattaa johtaa rajaaviin ja välillisesti syrjiviin tulkintakäytäntöihin. Mikäli esimerkkejä käytetään, tulisi huolehtia, että esimerkit ovat kattavia ja perusteellisia. Samalla olisi tarpeen todeta, että esimerkkiluettelo ei ole tarkoitettu tyhjäksi.

Ikääntymisrajaus (2 § 2 mom. 4-kohta) on YK:n vammaisyleissopimuksen kannalta hyvin ongelmallinen huomioiden, että sopimuksessa kielletään syrjintä myös vammaisten ryhmän sisällä. Vammaisyleissopimuksen 5 artikla kieltää kaiken syrjinnän vammaisuuden perusteella ja takaa vammaisille henkilöille yhdenvertaisen ja tehokkaan oikeussuojan syrjintää vastaan syrjintäperusteesta riippumatta (syrjintäkielto). Velvollisuus kieltää kaikki syrjintä sisältää kaikki syrjinnän muodot, kuten ikään perustuvan syrjinnän. Vammaisten henkilöiden monimuotoisuus on vammaisyleissopimuksen perusteella otettava huomioon vammaislainsäädännössä ja -politiikassa. Moniperusteisen syrjinnän tilanteet, joissa vammaisuuden lisäksi henkilöä syrjitään muulla perusteella, kuten iän perusteella, ovat syrjintätilanteina vakavampia. Ikääntymisrajausta koskeva 2 §:n 2 momentin 4-kohta asettaa ikäkkäät vammaiset henkilöt selvästi epäedulliseen asemaan. Valtuutettu huomauttaa, että syrjintä iän perusteella on todettavissa myös sellaisissa tilanteissa, joissa palvelun saamiseksi ei aseteta eksaktia ikärajaa. Käytännössä lakiehdotus asettanee monet ikääntyneistä toimintarajoitteisista ihmisistä epäedulliseen asemaan.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on erikseen mainittu ikäkkäät muistisairaat ja heidän sulkemisensa pois vammaispalveluiden piiristä. Tältä osin valtuutettu pitää perusteluja epäonnistuneina ja YK:n vammaisyleissopimuksen vastaisena. Muistisairaudet ovat eteneviä neurologia sairauksia (esim. Alzheimerin tauti tai Lewyn kappaletauti) jotka voivat aiheuttaa kognitiivisen vamman. Muistisairaus samoin kuin esimerkiksi jotkut näkövammaisuutta aiheuttavat sairaudet (silmänpohjan rappeumatauti tai glaukooma) esiintyvät todennäköisemmin ikääntyneillä. Ikä sairauden riskitekijänä ei kuitenkaan voi olla peruste sulkea vammaisen ihminen vammaispalveluiden ulkopuolelle. Olennaista ei ole se mekanismi, jolla vamma on aiheutunut vaan vamman ja toimintarajoitteen suhde ympäröivään yhteiskuntaan. Vammaispalveluissa on kyse perus- ja ihmisoikeuksista ja suurelta osin subjektiivisista oikeuksista tiettyihin palveluihin.

Ikääntymisrajauksen osalta ehdotuksessa tulisi määritellä tarkoin ja syrjimättömästi mitä käsitteellä korkea ikä tarkoitetaan, sekä myös määritellä mitä korkeaan ikään liittyvät sairaudet tai vammat voisivat olla. Ikääntymisrajaus ei kuitenkaan missään tilanteessa saisi johtaa eri ikäisten vammaisten ihmisten erilaiseen kohteluun, mikäli erilaiselle kohtelulle ei ole

oikeuttamisperustetta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan erikseen nuorena vammautuneet ikäihmiset, joille turvattaisiin vammaispalvelut. Se mitä tämä tarkoittaa ikääntyneenä vammautuneiden ihmisten yhdenvertaisuudelle, ei esityksessä kuitenkaan lainkaan arvioida / avata. Toinen asia on jo edellä esille tuotu käsitys siitä, ettei tiettyjä vammairyhmiä / vamman aiheuttavia sairauksia voida sulkea vammaispalveluiden ulkopuolelle ilman että rikotaan perustuslain, yhdenvertaisuuslain tai YK:n vammaisyleissopimuksen syrjintäkieltoa.

Ikääntymisrajoituksen osalta on olemassa henkilökohtaista apua koskevaa oikeuskäytäntöä ja KHO on vuosikirjaratkaisussaan KHO 2016:197 käsitellyt yli 80-vuotiaana silmänpohjan ikärappeumatautiin sairastuneen ja sen johdosta näkövammautuneen henkilön oikeutta vammaispalveluun. Ratkaisussa KHO lähtee siitä, että henkilökohtaisen avun saamisen estävä sairaus ei liity ikään vammaispalvelulain tarkoittamalla tavalla vain siksi, että se on puhjennut vanhalla iällä. KHO katsoi, ettei silmänpohjan ikärappeuma liity pääasiassa ikään, vaikka sen esiintyvyys on ikääntyneillä huomattavasti yleisempää. [Duodecimin tietojen mukaan Suomessa on yli 100 000 ikärappeumaa sairastavaa.](#) Yli 60-vuotiaista noin kymmenesosalla ja yli 80-vuotiaista noin kolmasosalla arvioidaan esiintyvän silmänpohjan ikärappeumaa. Kyseistä KHO:n vuosikirjaratkaisua ei mainita lakiesityksen perusteluissa ja tämä tulisikin korjata. Sen sijaan yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan muistisairaiden ikääntyvien henkilöiden yhteydessä palveluasumista koskeva ratkaisu KHO:2016:28, jonka relevanssi ikääntyneisiin muistisairaisiin jää epäselväksi.

Esityksessä viitataan ikääntyneiden ihmisten palveluiden takaamisen osalta vanhuspalvelulakiin ja kerrotaan sen uudistuksesta. Vanhuspalvelulaki ei kuitenkaan takaa ikääntyneelle ihmiselle mitään erityisiä palveluja, vaan lähinnä vahvistaa menettelytapoja (hoitajamitoitus ym.), joilla on pyritty vaikuttamaan ympärivuorokautisen hoivan laatuun. Iäkkäiden vammaisten ihmisten tarpeet eivät myöskään läheskään aina liity hoivaan ja hoitoon tai valvontaan, kuten esityksessä annetaan ymmärtää. Iäkkäälle toimintarajoitteiselle ihmiselle ja hänen toimintakykynsä säilyttämiselle esim. yksin kotona asumisen mahdollistamiseksi on äärimmäisen tärkeää, että palvelut takaavat mahdollisuuden liikkua ja osallistua kodin ulkopuolella, kotona tapahtuvien elintärkeiden päivittäisten toimien (lähinnä ruoka, henkilökohtainen hygienia ja terveysturvalliset olosuhteet) lisäksi. Tällaisia liikkumisen tuen ja henkilökohtaisen avun palveluita ei pystytä takaamaan sosiaalihuoltolain palveluilla (esim. kotihoito). Näiden osalta ei myöskään ole kyse subjektiivisen oikeuden maksuttomista palveluista, kuten vammaispalveluiden kohdalla. Kyse on ikääntyneiden toimintarajoitteisten ihmisten perusoikeuksista.

Soveltamislapykälän ja erityisesti sen ikääntymisrajausten osalta esitys tulisi valtuutetun käsityksen mukaan saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Hallituksen esityksen perusteluissa sivuilla 253 mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 30/2008 vp on ajalta ennen kuin YK:n vammaisyleissopimus tuli Suomessa suoraan sovellettavaksi eikä näin ollen ole relevantti. Sama koskee myös muita otsikon 12.1.1. alla mainittuja perustuslakivaliokunnan lausuntoja. Soveltamislapykälän ikääntymisrajausta tulisi tarkastella sekä perustuslain, yhdenvertaisuuslain että vammaisyleissopimuksen 5 artiklan syrjintäkiellon ja artikla 1 sisältämän vammaisuuden määritelmän näkökulmasta.

Ehdotetun soveltamislapykälän (2 mom. 5-kohta) mukaan yhtenä lain soveltamisen piiriin kuuluvan vammaisen henkilön määritelmän täyttämisen edellytyksenä olisi, että avun, tuen ja huolenpidon tarve ei ole normaalia ikäkauteen liittyvää tarvetta. Tällä olisi esityksen mukaan tarkoitus sulkea lain soveltamisen ulkopuolelle ne lapset ja nuoret, joiden tuen tarpeet eivät johdu vammasta vaan perustuvat heidän ikäänsä. Jos kuitenkin vammaisen lapsi tai nuori muilta osin täyttää ehdotetun pykälän mukaisen tiukan vammaisen henkilön määritelmän, tälle heitä koskevalle lisäedellytykselle ei pitäisi valtuutetun käsityksen mukaan olla mitään tarvetta. Valtuutetun käsityksen mukaan vastaavaan rajaukseen sisältyy nykyään usein realisoituva riski siitä, että lapsen tai nuoren iästä johtuvaksi tavanomaiseksi tarpeeksi luetaan selvästi vammasta aiheutuvia tarpeita (kuten esim. vaarantajun puute, käyttäytymisen haasteet tai jopa aistivammat). Näihin vammasta aiheutuviin tarpeisiin ei tällöin myönnetä vammaispalveluita, vaan niihin vastaaminen jää lapsen vanhempien tehtäväksi, heitä usein kohtuuttomasti kuormittaen ja toisaalta vammaisen lapsen yhdenvertaista osallisuutta ja myös esimerkiksi itsenäistymismahdollisuuksia heikentäen. Vammaisen kouluikäisen lapsen henkilökohtaisen avun saaminen esim. 1–2 harrastukseen muutamia tunteja viikossa on nykyäänkin vaatinut kohtuuttoman usein vuosia kestäviä valitusprosesseja, joiden aikana lapsi on jäänyt kokonaan ilman palveluita.

Jos soveltamislapykälän 2 mom. 5-kohdalla on tarkoitus viitata myös ikääntyneisiin lasten ja nuorten lisäksi, jää tämä näkökulma esityksessä täysin avaamatta.

Palvelut

Onko henkilökohtaista apua koskevien pykälien (9–11 §) sisältö tarkoituksenmukainen?

Valtuutettu katsoo, että pääosin ei ole.

YK:n vammaisyleissopimuksen 19 artikla koskee vammaisten oikeutta itsenäiseen elämään ja osallisuuteen yhteisössä. Artiklassa mainitaan henkilökohtainen apu ja sen tärkeä rooli 19 artiklan oikeuksien toteutumisessa, koskien kaikkia vammaisia ihmisiä, heidän vammansa luonteesta tai kommunikaatiokyvystään. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean 19 artiklaa koskevassa yleiskommentissa (yleiskommentti nro 5 kohta II.A.17) todetaan, että määräsvallan käyttäminen henkilökohtaisessa avussa voi tapahtua tuetun päätöksenteon avulla ja niin että tuen on oltava sopivaa myös niille, joilla on kommunikaatiossaan vaativia erityistarpeita.

”Niille henkilöille, joilla on kommunikaatiossaan vaativia erityistarpeita, mukaan lukien henkilöt, jotka käyttävät vaihtoehtoisia kommunikaatiomuotoja (ts. ei-esittävää kommunikaatiota, joka tapahtuu esimerkiksi kasvojen ilmeiden, kehon asentojen ja ääntelyn välityksellä), tulee tarjota sopivaa tukea, jonka avulla he voivat muodostaa ja välittää ohjeitaan, päätöksiään, valintojaan ja / tai mieltymyksiään sekä saada ne tunnustetuiksi ja kunnioitetuiksi.”

Vammaisyleissopimuksen 12 artikla vahvistaa vammaisille henkilöille yhdenvertaisuuden lain edessä, tarkoittaen oikeutta tulla tunnustetuksi henkilöksi lain edessä kaikkialla. Artikla koskee myös oikeutta saada tarvittava tuki oikeudellisen kelpoisuuden käyttämiseksi. 12 artiklaa koskevan yleiskommentin (yleiskommentti nro 1, kohdat 20 ja 21) perusteella vammaisopimus edellyttää selkeästi vammaiselle annettavaa päätöksenteon tukea hänen puolesta päättämisen sijaan. Yleiskommentissa todetaan seuraavaa:

”Jos merkittävien yritystenkään jälkeen ei ole käytännössä mahdollista määrittää henkilön tahtoa ja mieltymyksiä, olisi ”henkilön edun” määrittämisen sijaan pyrittävä ”parhaaseen mahdolliseen tulkintaan tahdosta ja mieltymyksistä. Näin kunnioitetaan henkilön oikeuksia, tahtoa ja mieltymyksiä 12 artiklan 4 kappaleen mukaisesti. -- Henkilön edun mukaisen toiminnan mallin sijaan on toimittava tahtoon ja mieltymyksiin perustuvan mallin mukaan, jotta voidaan varmistaa, että vammaisella henkilöllä on oikeus oikeudelliseen kelpoisuuteen yhdenvertaisesti muiden kanssa.”

Yleiskommentissa todetaan myös, että sopimuspuolten on lopetettava oikeudellisen kelpoisuuden epäävät käytännöt, joiden tarkoituksena tai vaikutuksena on syrjintä vammaisuuden perusteella. Yleiskommentti ottaa myös kantaa 12 artiklan tukeen 19 artiklan oikeuksien valossa:

”Jotta 12 artiklassa tarkoitettujen oikeudet toteutuisivat täysimääräisesti, on tärkeää, että vammaisilla henkilöillä on mahdollisuuksia kehittää ja ilmaista tahtoaan ja mieltymyksiään voidakseen käyttää oikeudellista kelpoisuuttaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. -- Yleissopimuksen 12 artiklan 3 kappaleen tulkitseminen, yhteisössä elämistä koskevan oikeuden (19 artikla)

valossa tarkoittaa, että tukea oikeudellisen kelpoisuuden käyttämiseen olisi annettava yhteisöperusteiden lähestymistavan mukaisesti. Sopimuspuolten on tunnustettava, että yhteisöt ovat voimavara ja kumppaneita sen opettamisessa, millaista tukea oikeudellisen kelpoisuuden käyttämisessä tarvitaan, ja eri tukivaihtoehtojen tekemisessä tunnetuksi. Sopimuspuolten on tunnustettava vammaisten henkilöiden sosiaalisten verkostojen ja luontaisesti esiintyvän yhteisön tuen (kuten ystävien, perheiden ja koulujen tuen) keskeinen asema tuetussa päätöksen teossa.”

Tässä YK:n vammaisyleissopimuksen kontekstissa vammaispalvelulakiin nykytilanteen ja lausunnolla olevaan esitykseen sisältyvä voimavararajaus näyttäytyy ongelmallisena. Lisäksi esitykseen perusteluissa ei ole ohjattu tulkintaa lainkaan YK:n vammaisyleissopimuksen artikloiden tai yleiskommenttien pohjalta, vaan ainoastaan valikoitujen KHO ratkaisujen valossa. Tämä puute tulisi valtuutetun mielestä ehdottomasti korjata.

Valtuutettu on havainnut erityisesti YVL 27 § mukaisia lausuntoja antaessaan, että kuntien soveltamiskäytännössä ja ohjeissa voimavarakynnys on asetettu varsin korkealle, useimmiten KHO:n ratkaisukäytäntöä korkeammalle ja ottamatta lainkaan huomioon yhdenvertaisuuslakia tai YK:n vammaisyleissopimusta. Päätökset ovat lisäksi usein puutteellisesti perusteltu. Valtuutettu on YVL 27 § nojalla antamassa lausunnossaan katsonut syntyneen olettan välillisestä syrjinnästä, koska näennäisesti puolueettoman kunnan soveltamisohjeen mukainen soveltamiskäytäntö vastata asiakkaan vammaisuudesta johtuvaan tuen tarpeeseen muulla palvelulla kuin henkilökohtaisella avulla (tässä tapauksessa tukihenkilötoiminnalla), saattoi valittajan epäedullisempaan asemaan muihin kuin kehitysvammaisiin vammaispalveluiden piirissä oleviin vammaisiin henkilöihin nähden. Lisäksi valittaja oli saatettu epäedullisempaan asemaan myös vammattomiin henkilöihin nähden, liittyen mahdollisuuksiinsa viettää itsenäistä jokapäiväistä elämää. Valittajan erilaiselle kohtelulle ei oltu esitetty hyväksyttävää tavoitetta, jonka toteuttamiseksi olisi oikeasuhtaista (asianmukaista, tarpeellista ja kohtuullista) toteuttaa valittajan palvelut kehitysvammalain nojalla. Hallinto-oikeus kumosi kunnan päätökset, mutta ei päätöksessään valitettavasti ottanut kantaa yhdenvertaisuuslain mukaiseen välilliseen syrjintään.

Edellä sanotun johdosta voimavaraedellytyksen poisto tai vähintäänkin perusteellisesti YK:n vammaisyleissopimuksen artiklat ja tulkintakäytäntö sekä yhdenvertaisuuslaki huomioiva tulkintaohjeistus voimavaraedellytyksen soveltamisesta esityksen perusteluihin kirjoitettuna on välttämätön. Lisäksi perusteluissa tulisi todeta, että voimavaraedellytyksen johdosta henkilökohtaisen avun ulkopuolelle jäävien vammaisten itsemääräämisoikeuden ja osallisuuden toteutuminen tulee turvata täysimääräisesti jollain muulla palvelulla.

Erityinen huoli valtuutetulla on voimavaraedellytyksen osalta vammaisten lasten kohdalla. Laissa edellytetty ”kommunikaation keino” ei saa johtaa henkilökohtaisen avun ulkopuolelle jäämiseen, nykytilanteessakin apua huonosti saavien kehitysvammaisten ja autismikirjon lapsien kohdalla. Lasten osalta henkilökohtaisen avun saamiselle ei voida milloinkaan asettaa alaikärajaa vaan apua tulisi saada kaikkiin sellaisiin oman tahdon mukaisesti vapaa-ajan tekemisiin ja harrastuksiin, joita samanikäiset vammattomat lapset yleensä tekevät ilman vanhempiaan. Tämän tulee voida koskea myös alle kouluikäisiä lapsia. Valtuutetun saamat yhteydenotot kertovat, että henkilökohtaisen avun saaminen alle kouluikäiselle tai alakouluikäiselle vammaiselle lapselle on usein vuosien hakemus- ja valitusprosessin takana ja pahimmillaan lapsen itsenäistyminen ja kehitys ja osallisuus yhteiskunnassa vaarantuvat moniksi vuosiksi.

Henkilökohtaisen avun suhdetta asumisen palveluihin tulisi esityksessä linjata tarkemmin. Valtuutetulle tulee yhteydenottoja vammaisilta, jotka eivät saa henkilökohtaista apua asumisyksiköissä asumisen takia vapaa-ajalleen ja asumisyksikön ulkopuoliseen toimintaan, koska vapaa-ajan avusta vastaisi linjauksen mukaan asumisyksikön henkilökunta. Näin tapahtuu, vaikka henkilökunnan antama apu ei mahdollista vammaiselle henkilölle harrastamista asumisyksikön ulkopuolella tai yhteiskunnallista osallistumista muutoinkaan. Toisaalta myös henkilökohtaisia avustajia saatetaan kieltää avustamasta vammaista ihmistä asumisyksikössä tapahtuvissa vapaa-ajan toimissa. Perustelujen sivulla 198 olevaa tekstiä ”Henkilökohtaista apua ei voitaisi käyttää korvaamaan palveluyksikön henkilöstöresursseja niissä tehtävissä, jotka kuuluisivat sopimuksen perusteella palveluntuottajan tehtäviin” tulee tarkentaa. Nykyisenkaltaisena se voi johtaa vahvasti lain tarkoitusta ja tavoitteiden vastaisiin käytäntöihin ja päätöksiin.

Onko päivätoiminnasta (19 §) tarkoituksenmukaista säätää vammaispalvelulaisissa?

Valtuutettu katsoo, että kyllä on.

Valtuutettu kiinnittää huomiota päivätoiminnan määritelmän osalta työikäisiä koskevaan rajoitukseen. Pykälää tai perusteluja lukemalla ei ole yksiselitteisen selvää, mihin työikäisellä tässä kohden viitataan. Perusteluiden mukaan hyvinvointialueella ei olisi erityistä järjestämisvelvollisuutta järjestää päivätoimintaa henkilölle, joka on vanhuuseläkkeellä. Kansaneläkelain 10 §:n 1 momentin mukaan ennen vuotta 1965 syntyneellä on oikeus vanhuuseläkkeeseen 65 vuoden iässä ja tämän jälkeen syntyneiden vanhuuseläkeikä määrittyy työntekijän eläkelain 11 §:n nojalla. Työeläkelakien mukainen vanhuuseläkeikä puolestaan nousee asteittain ja vuonna 1954 ja sitä ennen syntyneiden vanhuuseläkeikä on 63 vuotta. Eri eläkejärjestelmien eroista johtuen, työikäisen osalta viittaus vanhuuseläkeikään ei ole yksiselitteinen.

Perusteluissa ei myöskään ole avattu sitä, mikä on päivätoiminnan alaikäraja ja alaikäraja palvelun piiriin pääsemiseen.

Päivätoiminnan osalta on myös varmistettava perusteellisella vaikutusten arvioinnilla, ettei pykälän sanamuoto / joustamaton tulkinta johda siihen, että osa nykyisin päivätoimintaan osallistuvista vammaisista henkilöistä jää toiminnan ulkopuolelle. Tällaisia ryhmiä ovat valtuutetun tiedon mukaan esim. 17-vuotiaat henkilöt, jotka eivät opiskele / eivät ole saaneet opiskelupaikkaa sekä osan viikossa palkkatyössä olevat vammaiset ihmiset, jotka osallistuvat päivätoimintaan vain osan viikosta.

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

Liikkumisen tukeen myönnettävien toimintojen määrää on monipuolistettu nykyisestä ja tuen määrään on luotu uudenlaisia lasku- ja jaksottamistapoja. Valtuutettu pitää näitä uudistuksia erittäin kannatettavina. Matkabudjetin joustavampi käyttö vammaisen henkilön omasta aloitteesta mahdollistaa nykyistä paremmin yksilöllisten tilanteiden huomioon ottamisen, lisää vammaisten henkilöiden valinnanvapautta ja tukee itsemääräämisoikeutta liikkumisen osalta. Valtuutettu katsoo myös, että joustavuuden lisääntyminen työmatkojen alku- ja päätepisteiden osalta on parannus nykytilaan nähden ja edistää vammaisten henkilöiden osallisuutta työelämään sekä heidän osallisuuttaan. Liikkumisen tukemisessa on edelleen otettava vammaisten henkilöiden yksilölliset tarpeet huomioon, eikä tuki voi perustua tarkkoihin, ennalta määriteltyihin kilometrimääriin tai tiettyihin matkan alku- ja lähtöpisteisiin. Liikkumisen tuen tulee joustaa henkilön tarpeisiin. Viranomaiskäytännöistä on tehtävä virtaviivaisia ja ennustettavia sekä vammaisten henkilöiden oikeuksia edistäviä muun muassa kohtuullisten mukautusten, perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan ja positiivisen erityiskohtelun avulla.

Valtuutettu kaipaa perusteluihin vielä selkeämpää mainintaa siitä, että perusteluissa mainittu EOA:n ratkaisu kuljetuspalvelumatkojen määrään liittyen on otettava huomioon päätöksenteossa. Tällä hetkellä on selvää, että lain asettamasta minimimäärästä (18 matkaa kuukaudessa) on käytännössä tullut maksimi.

Vammaispalvelulain liikkumisen tuella on merkittävä rooli vammaisten henkilöiden työelämän sujuvuuden takaamisessa sekä työelämän ja arjen yhteensovittamisessa. Lisäksi palvelu on tärkeä vammaisen henkilön etsiessä ja hakiessa työtä. Esityksen perusteluja tulisi täydentää tältä osin. Esityksen perusteluissa sivulla 229 mainitut matkat työhaastatteluun tulee myöntää vammaiselle henkilölle joustavasti ja nopealla menettelyllä ilman

viranomaisen tekemää harkintaa siitä olisiko osallistuminen haastatteluun mahdollista etäyhteydellä vai ei. Samoin liikkumisen tuen on mahdollistettava vammaisen henkilön toimeentulon hankkiminen myös epätyypillisissä työsuhteissa, joissa henkilö on osa-aikaisesti työntekijä ja osa-aikaisesti yrittäjä tai tekee keikkatöitä. Myös vammaiset yrittäjät ja varsinkin yritystoimintaansa aloittelevat vammaiset tulee huomioida. Valtuutettu on havainnut, että aloittelevat yrittäjät ovat tällä hetkellä monessa kunnassa kuljetuspalveluiden osalta väliinputoajia. Kuljetuspalvelua myönnetään, jos kyseessä on vakiintunut yritystoiminta. Aloittelevalle yrittäjälle, joka ei ensimmäisinä kuukausina välttämättä pysty nostamaan yrityksestään palkkaa, ei myönnetä kuljetuspalvelua. Ensisijaisen tärkeää on, että vammaisen henkilön työntekijänä / yrittäjänä ja vammaisen henkilön työnantaja voi luottaa siihen, että vammaisen työntekijän käytössä olevat työelämään osallistumista tukevat palvelut toimivat ja joustavat tarvittaessa työelämän vaatimusten mukaan. Nykytilanne ei tältä osin ole kaikilta osin tyydyttävä ja tämä tulisi huomioida liikkumisen tuen säännösten perusteluissa.

Valtuutettu huomauttaa, että 24 §:n mukainen julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain mukainen työssäkäyntialue (80 kilometriä asuinpaikasta) ei saa muodostaa ehdotonta rajaa liikkumisen tuelle. Asia jää perusteluissa hiukan epäselväksi, kun toisaalta mainitaan kilometriraja, mutta toisaalta todetaan, ettei liikkumisen laajuuden tai kohtuullisuuden määrittely voi perustua ennalta asetettuihin yleisiin kilometri- ja eurorajoihin.

Onko taloudellista tukea koskeva pykälä (25 §) tarkoituksenmukainen?

Taloudellista tukea koskevan 25 §:n mukaan hyvinvointialue voisi korvata myös muiden kuin lääkinnällisten apuvälineiden hankkimisesta aiheutuvia kohtuullisia kustannuksia. Pykälän perusteluissa todetaan, että säännöksessä ei ole tarkoitus määritellä yksityiskohtaisesti millaisiin apuvälineisiin tai teknisiin ratkaisuihin tukea voitaisiin myöntää. Valtuutettu pitää sinänsä kannatettavana, että säännös on erilaisten välineiden ja teknisten ratkaisuiden mainitsemisen suhteen neutraali, mutta esittää huomioon otettavaksi, että vammaisten henkilöiden yhdenvertaista osallisuutta liikuntaan sekä fyysisen aktiivisuuden edistämistä tulee tukea mahdollistamalla harrastusvälineiden hankkiminen. Vammaisten henkilöiden liikuntaan tarvitsemat apuvälineet ovat yleensä kalliimpia kuin vammattomien henkilöiden tarvitsemat välineet, joten taloudellinen tuki harrastusvälineiden myöntämiseen edistäisi hyvinvointia ja terveyttä sekä vammaisten osallisuutta vapaa-ajan toimintoihin.

Vammaispalvelulaki käsitellään eduskunnassa syksyllä 2022. Tavoitteena on lain voimaantulo 1.1.2023. Siirtymäsäännöksillä on tarkoitus antaa hyvinvointialueille aikaa lain toimeenpanoon. Alkuvaiheessa päätösten muuttaminen uuden lain

mukaisiksi vaatii paljon taloudellisia- ja henkilöstövoimavaroja. Tämän vuoksi uudet erityistä osallisuuden tukea ja tuettua päätöksentekoa koskevat säännökset tulevat voimaan vasta 1.1.2025.

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

Valtuutettu katsoo, että eivät riittävästi.

Valtuutettu kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 34 §:n kahden vuoden siirtymäaikaan, jonka kuluessa kaikkien kumotun vammaispalvelulain perusteella tehtyjen päätösten on oltava uuden vammaispalvelulain mukaisia. Ottaen huomioon vammaispalvelulain perusteella tehtyjen palvelupäätösten määrän, kahden vuoden siirtymäaika voidaan pitää lyhyenä. On mahdollista, että uuden vammaispalvelulain mukaisten päätösten tekeminen painottuu siirtymäajan loppuun, jolloin hakijoiden yksilöllisten tarpeiden huomioon ottaminen päätöstä tehdessä voi heikentyä kiireen vuoksi siirtymäajan päättyessä. Lisäksi on huomattava, että siirtymäajan kuluessa vammaispalveluiden piiriin tulee myös uusia hakijoita, jolloin on riski, että osa hakijoista tippuu palveluiden ulkopuolelle. Erityisesti tämä riski on olemassa nykyisin kehitysvammalain nojalla palveluita saaville, koska jatkossa palveluista säädettäisiin vammaispalvelulaisissa ja kahden vuoden siirtymäaika koskee myös näitä palveluja.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista

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

Valtuutettu katsoo, että pääosin kyllä.

Valtuutettu kiinnittää huomiota, että asiakasmaksulain 7 f §:n (liikkumisen tuki) perusteluissa ei ole aiemmin rauenneen asiakasmaksulain 49 §:n perusteluissa olevaa mainintaa kausi-, sarja- tai alennuslippujärjestelmästä. Jos asiakkaalla on oikeus esimerkiksi eläkeläisalennukseen, tulisi kyseinen alennus ottaa huomioon myös liikkumisen tuen maksua määrättäessä. Liikkumisen tuen tarkoitus on toteuttaa vammaisen henkilön mahdollisimman itsenäinen liikkuminen. Liikkumisen tuen maksua määrättäessä tulisi ottaa huomioon se julkisen liikenteen matkan hinta, jonka henkilö matkastaan vammattomana maksaisi.

Esityksen vaikutukset

Muut vapaamuotoiset huomiot esityksestä.

Esityksen päätavoitteet ovat kannatettavat; tavoitteena on toteuttaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa sekä

tukea vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja itsenäistä elämää. Esityksessä ehdotetun uuden vammaispalvelulain luku 2 sisältäisi pääosan nykyisen vammaispalvelulain ja kehitysvammalain perusteella järjestettävät palvelut. Eri erityislakien perusteella järjestettävien palveluiden sisällyttäminen yhteen lakiin on sinänsä kannatettavaa ja se selkeyttää säädös- ja palvelukokonaisuutta. Toisaalta palveluiden yhtenäistämässä voi olla riski, että palveluiden käyttäjien ja hakijoiden yksilöllisten tarpeiden huomioon ottaminen heikentyy.

Verotuksen invalidivähennyksestä ehdotetaan esityksen mukaan luovuttavaksi vuodesta 2023 alkaen ja tästä säästyvät 22 miljoonaa euroa kohdistettaisiin vammaispalvelujen uudistamiseen. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, kuinka ja millä kriteereillä varat on tarkoitus kohdentaa hyvinvointialueille tai kuinka varoilla on tarkoitus uudistaa vammaispalveluita. Koska varoja ei ole kohdennettu hyvinvointialueilla vammaispalvelujen järjestämiseen, on olemassa riski, että varat kohdentuvat hyvinvointialueiden yleiseen budjettiin.

Valtuutetun tietoon on tullut, että vammaispalvelulain mukaiset palvelut toteutuvat usein vasta hallinto-oikeuden päätöksen kautta. Kuntien tiukka linja palveluiden myöntämisessä liittyy usein kuntien omiin soveltamisohjeisiin, joissa ei välttämättä oteta huomioon relevanttia oikeuskäytäntöä tai sitä tulkitaan tiukasti. Lakiesityksessä tulisi yksiselitteisillä pykälillä ja johdonmukaisilla perusteluilla pyrkiä minimoimaan se mahdollisuus, että hyvinvointialueilla syntyy keskenään erilaisia soveltamiskäytäntöjä. Kunnat eivät nykyisin valtuutetun kokemuksen mukaan palvelupäätöksiä tehdessään riittävästi toteuta perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa tai ylipäättänsä ota huomioon perusoikeuksia vammaispalveluja koskevien lakien tulkinnassa. Tämä voi johtaa alimitoitettuihin palveluihin koska vain pieni osa päätöksistä päättyy hallinto-oikeuksien ratkaistavaksi. Valtuutetun käsitys on, että vammaiset henkilöt kokevat valitusprosessin raskaaksi ja vaikeaksi. Useimmiten paras mahdollisuus vammaisten henkilöiden näkemyksen mukaan on tehdä uusi hakemus laajemmin perusteluin ja taustamateriaalein palvelun saamiseksi. Tämän vuoksi eri alueilla asuvat vammaiset henkilöt eivät keskenään välttämättä ole yhdenvertaisessa asemassa sekä palveluiden saamisen että oikeusturvan suhteen.

Valtuutettu myös toteaa, että kun hallintoprosessilain uudistuksen yhteydessä poistettiin suora valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen subjektiivisen oikeuden vammaispalveluita koskien, ei uudistuksen yhteydessä riittäväällä tavalla arvioitu muutoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia vammaisten henkilöiden osalta.



Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman



Ylitarkastaja

Elli Björkberg

Lisäys lausuntoon

Toimitettu 7.4.2022.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa vielä saattaa ministeriön tietoon seuraavaa liittyen vammaisten henkilöiden osallisuuteen yhteiskunnassa. Kysymyksen ”lisääkö esitys vammaisten henkilöiden osallisuutta yhteiskunnassa” yhteydessä valtuutettu nosti esille ehdotuksen lisätä lain 1 § tekstiin maininta vammaispalveluiden roolista vammaisten ihmisten työelämäosallisuuden mahdollistajana ja edistäjänä. Valtuutettu haluaa vielä saattaa ministeriön tietoon seuraavaa:

Tuore korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu [KHO:2022:43 \(annettu 6.4.2022\)](#), jossa oli kyse Kaarinan kaupungin velvollisuudesta myöntää kaarinalaiselle vaikeavammaiselle henkilölle oikeus käyttää jo myönnettyä kuljetuspalvelua kahtena päivänä kuukaudessa Helsingin sisäisinä kuljetuksina majoituspaikan ja toissijaisen työpaikan välillä, kun vammaisen kuljetuspalvelun käyttäjän edellytettiin työskentelevän työnantajansa pääkonttorissa. Kunta ja hallinto-oikeus olivat hylänneet hakemuksen perustuen siihen, ettei Helsinki ollut vammaispalveluasetuksessa tarkoitettu Kaarinan maantieteellinen lähikunta eikä Helsinkiä voitu myöskään pitää Kaarinan toiminnallisena lähikuntana. KHO totesi ratkaisussaan seuraavaa:

”Vammaispalveluasetuksen 4 §:n 2 momentin säännös kuljetuspalvelun rajoittumisesta asuinkunnan alueella tapahtuviin tai lähikuntiin ulottuviin kuljetuksiin rajoittaisi tällaisessa tilanteessa hakijan oikeutta kuljetuspalveluun tavalla, joka tässä yksittäistapauksessa johtaisi ristiriitaan vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin kanssa. Korkein hallinto-oikeus toteaa tämän perusteella, että vammaispalveluasetuksen 4 §:n 2 momentin säännös tulee tässä tapauksessa jättää perustuslain 107 §:n nojalla soveltamatta. Tämä

lopputulos on myös yhteensopiva perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuusperiaatteen ja vammaispalvelulain 1 §:stä ilmenevän vammaispalvelulain tarkoituksen kanssa.”

Liittyen vammaispalvelulakia koskevaa esitykseen, vaikka ehdotettu laki ei sisälläkään nykyisen vammaispalveluasetuksen 4 § 2 momentin kaltaista alueellista rajoitusta, valtuutettu huomauttaa esityksen perusteluiden sivulla 229 mainitusta työssäkäyntialueesta ja 27 §:n perusteluista laajemmin. Kuljetuspalvelua voi olla tarpeen käyttää monessa tavanomaisen elämän tilanteissa myös muualla kuin asuinpaikkakunnalla tai sen läheisyydessä Tällaisia tilanteita on runsaasti työelämässä mutta myös vapaa-ajalla, esimerkiksi vammaisen henkilön viettäessä aikaa kesämökkillään, joka on esimerkiksi 500 kilometrin päässä vammaisen henkilön kotoa. Kuljetuspalvelun laajuus tulee ymmärtää myös siinä kontekstissa, että vammaisen henkilö tarvitsee sitä toisinaan lyhyisin asiointi- ym. matkoihin kaukana kotoaan. KHO:n vuosikirjaratkaisu on merkittävä myös siltä osin, että siinä on toteutettu vammaispalvelulain perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta lain soveltamisalaa laajentaen. Ratkaisun oikeusohje tulee ymmärtää niin, että ratkaisu mahdollistaa kuljetuspalveluiden saamisen myös muualla kuin omassa asuinkunnassa tai (toiminnallisissa) lähikunnissa, mikäli palvelun tarve voidaan perustella vammaisen henkilön perus- ja ihmisoikeuksien (jokapäiväisen elämän toimien) yhdenvertaisella toteutumisella vammattomiin henkilöihin nähden. Ratkaisu ei tee tyhjäksi yhdenvertaisuuslain soveltamista (syrjinnänkiellon ja kohtuullisen mukautuksen kautta), mutta osoittaa että syrjimättömään lopputulokseen voidaan päästä myös tulkitsemalla lainsäädäntöä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Ratkaisu on valtuutetun käsityksen mukaan syytä mainita hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa liikkumisen tuen yhteydessä.