

## Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

**Asia:** Kirjallinen lausunto HE 191/2022 vp eduskunnalle uudeksi vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi liittyen.

**Viite:** Sosiaali- ja terveysvaliokunnan etäkuulemistilaisuus 15.11.2022

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan etäkuulemistilaisuudessa ilmoitetun mukaisesti toimitan laajemman kirjallisen lausunnon asiakokonaisuudesta.

### Välittömät huomiot hallituksen esityksestä:

- 1, Hallituksen esityksessä ei ole onnistuttu ratkaisemaan vammaisten ihmisten välttämättömien, pitkäkestoisten (usein elämänmittaisten) **palvelujen järjestämisen ihmisoikeudellisia ja perusoikeudellisia ongelmia**, kun niitä tehdään hankintalain mukaisella kilpailuttamismenettelyllä sekä siihen liittyvinä hankintapäätöksinä.
- 2, Hallituksen esityksessä ei ole otettu huomioon myöskään YK:n vammaisyleissopimuksen eikä perustuslakimme säädöksiä, joilla turvataan vammaisten henkilöiden em. oikeuksia.
- 3, Hallituksen esityksessä ei ole otettu lainkaan huomioon niitä kantoja, joita eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta esitti lausunnossaan Ei myytävänä-kansalaisaloitteesta:

- ”Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää aloitteessa ja valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa esille tuotuja ongelmia vammaisten henkilöiden palvelujen hankinnoissa vakavina. Aloite osoittaa, että kilpailuttamalla hankitut palvelut ovat huono tapa järjestää palvelut silloin kun kyse on vammaisten henkilöiden asumispalveluista tai muista pitkäkestoisista välttämättömän huolenpidon tai tuen tarpeita koskevista palveluista. Valiokunta pitää erityisen ongelmallisena sitä, että vammaisten henkilöiden osallisuudesta heitä koskevassa päätöksenteossa ei ole riittävästi huolehdittu, palvelujen jatkuvuutta ei ole turvattu eikä palvelujen käyttäjillä ole riittäviä oikeussuojakeinoja hakea muutosta järjestämistavan valintaan.” (StVL 10/2018/5.2.2019)

### Henkilökohtainen apu ja niin kutsuttu voimavararajaus

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

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

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

## Osallisuustyöryhmästä

Eduskunnan vastauksessa Ei myytävänä-kansalaisaloitteeseen edellyttämän, sosiaali- ja terveysministeriön perustamassa osallisuustyöryhmässä ei ollut mahdollisuutta käsitellä Ei myytävänä-kansalaisaloitteen perimmäisiä ongelmia ja juurisyytä. Työryhmän ensimmäisessä kokouksessa osallisuustyöryhmän työ rajattiin koskemaan vammaispalvelulain viidestä ensimmäisestä pykälästä neljän pykälän sekä sosiaalihuoltolain kolmen pykälän sisältöä.

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

Työryhmän jäsenille kerrottiin, että järjestämistavan valinta ei ole vammaiselle henkilölle subjektiivinen oikeus. Olennaista kuitenkin on **selvittää, mikä olisi** viisain tapa järjestää vammaisten henkilöiden välttämättömiä, pitkäkestoisia palveluita.

### Ratkaisuehdotuksia:

Esitän tässä lausunnossani kolme erilaista ratkaisuvaihtoehtoa edellä esitettyihin ja jäljempänä laajemmin perusteltuihin ongelmiin:

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

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

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

### Järjestämistapa sekä uuden hyvinvointialuelain 7§:n mukainen järjestämisvastuu

Edellä mainittujen kehitysvammaisten ja autismitietäjien ihmisten välttämättömien avun ja tuen tarpeen pitkäkestoisten, usein elämänmittaisten palveluiden järjestämistavalla on olennainen merkitys edellä mainittujen ihmisten, mutta myös heidän läheistensä elämänlaadun, hyvinvoinnin ja terveyden sekä julkisten kustannusten että monipuolisen palveluntuottajadiversiteetin kannalta.

**Näitä vaikutuksia ja niiden merkitystä ei lainsäätäjät, toimeenpanovalta eikä järjestämisvastuussa olevat tahot tunnista.**

Suomi sai YK:n vammaisyleiskomitean huomautuksen 7.4.2022 vammaisia henkilöitä eriarvoistavasta menettelystä, kun se ei salli henkilökohtaisen avun käyttämistä kaikille vammaisille henkilöille. Suomi on sitoutunut YK:n vammaisyleissopimukseen ja sen valinnaiseen lisäpöytäkirjaan, johon YK:n vammaisyleiskomitean mandaatti jäsenvaltioihin nähden perustuu.

Hyvinvointialuelakiin sisällytetty järjestämisvastuun säätäminen on juuri näiden palveluiden järjestämisessä relevantti ja merkityksellinen säädös. Se velvoittaa ottamaan huomioon kaikki olennaiset tekijät, kun päätetään esimerkiksi kehitysvammaisten ja autismitietäjien ihmisten välttämättömistä, pitkäkestoisista avun ja tuen tarpeen palveluista.

## YK:n vammaisyleissopimuksen lainsäädännöllinen asema

YK:n vammaisyleissopimus on saatettu Suomessa voimaan lailla lukuisten muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tapaan. Näin ollen vammaisyleissopimus on osa sitä **”lakia”, jota perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen mukaan on ”tarkoin” noudatettava kaikessa julkisessa toiminnassa.** Perustuslain 22 § myös velvoittaa julkisen vallan lukuun laskettavat tahot (viranomaiset, tuomioistuimet ja muut julkisen vallan lukuun laskettavat elimet) **tulkitsemaan** kaikkea kansallista oikeutta mahdollisimman pitkälti vammaisyleissopimuksen mukaisella tavalla, sellaisena kuin sen sisältö täsmentyy vammaisten oikeuksien komitean yleiskommenteissa ja tulkintakannanotoissa.

**Yleissopimuksella on edelleen kyky saada vastaavalla tavalla etusija kotimaisiin säännöksiin nähdessä ristiriitatilanteissa kuin muillakin laintasoisesti voimaansaattetuilla ihmisoikeussopimuksilla.** (Professori Tuomas Ojanen teoksessa Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma Talent Oy. Helsinki 2019. s:t 484 ja 44).

## Hankintalain mukaisen hankintaprosessin ja hankintapäätöksen oikeudelliset ongelmat

Hankintalain mukaisessa hankintaprosessissa vammaisella ihmisellä ei ole osallisen roolia. **Hänen avun ja tuen tarpeensa eivät ole selvitettyinä eikä perustana hankinta-asiakirjassa. Tarpeet kuitenkin olennaisesti määrittävät tarvittavan henkilöstöresurssin.**

Vuoropuhelu hankintaprosessissa tapahtuu järjestämisvastuussa olevan ja palveluntuottajien välillä. Hankintapäätöksestä valitetaan markkinaoikeuteen. Valitusoikeus on niillä, joita **”asia koskee”** eli järjestämisvastuussa olevalla taholla ja palveluntuottajilla. Vammaisen ihmisen valitus hylätään, koska hankintapäätös(asia) **”ei koske heitä”**.

**Tästä on oikeuskäytäntöä ja markkinaoikeuden päätöksiä. Esimerkiksi kajaanilaisten kehitysvammaisten henkilöiden ja heidän läheistensä tekemästä valituksesta markkinaoikeuteen Kainuun maakuntayhtymän hankintapäätöksestä.** Kainuun maakuntayhtymä alensi tarvittavaa henkilöstöresurssia asukkaiden avun ja tuen tarpeita selvittämättä. Markkinaoikeuden mukaan asia ei koskenut valittajia. He ovat tehneet asiassa vetoomuskirjelmän Euroopan unionin vetoomusvaliokuntaan. Tilanne on syvästi epäoikeudenmukainen eivätkä kilpailutuksen kohteena olevat ihmiset ja heidän läheisensä pysty ymmärtämään sitä.

Kehitysvammainen ja autismitkirjon ihminen joutuu ko. tilanteessa turvautumaan hankintapäätöksen osalta tavalliseen kunnallis- tai hallintovalitukseen.

## Rikkooko eriytyvä oikeusturvatie kehitysvammaisen ja autismitkirjon ihmisen perustuslain 21§:n mukaisia perusoikeuksia

Hankintalain mukainen kilpailuttaminen ja hankintapäätös luovat **perustuslain 21§:n ja mielestäni perusoikeuksien vastaisen tilanteen eli eriytyvän oikeusturvatie**; kehitysvammaiset sekä autismitkirjon ihmiset eivät voi valittaa markkinaoikeuteen **järjestämisvastuussa olevien ja palveluntuottajien lailla vaan joutuvat turvautumaan tavalliseen hallinto- tai kunnallisvalitukseen.** Tämän oikeusturvatie kautta kehitysvammaiset eivätkä autismitkirjon ihmiset pysty saamaan muutosta järjestämisvastuussa olevan hankintapäätökseen. Usein se on käytännössäkin mahdotonta, kun he eivät saa tehtyä hankintapäätöstä edes tiedoksi.

On ymmärrettävä **perustuslain perusoikeussäännösten merkitys**; perusoikeudet antavat **suojaan kansalaiselle viranomaisen mielivaltaa/harkitsemattomia ja lainvastaisia päätöksiä vastaan.** Eriytynyt oikeusturvatie heikentää merkittävästi **kehitysvammaisten ja autismitkirjon ihmisten mahdollisuutta saada oikeusturvaa heitä itseä koskevista asioista.** Se heikentää heidän perusoikeuksiaan ja niiden toteutumista. Samalla se heikentää merkittävästi **hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista em. ihmisille välttämättömissä, usein elämänmittaisissa palveluissa.**

Havaintojeni mukaan perustuslakivaliokunta ei ole tutkinut eriytyvän oikeustien perustuslainmukaisuutta hankintalakia säädettäessä.

YK:n vammaisyleissopimuksen 13 artikla edellyttää, että ”**Sopimuspuolet varmistavat vammaisille henkilöille oikeussuojan tehokkaan saavutettavuuden yhdenvertaisesti muiden kanssa.**” Hankintalain eriytyvä oikeusturvatie **toimii juuri päinvastaiseen suuntaan.** Pitää huolen siitä, että kehitysvammaiset ja autismläiset ihmiset eivät omaa saavutettavaa oikeussuojaa heidän elämäänsä keskeisesti vaikuttavissa viranomaispäätöksissä. Ja ovat heikommassa asemassa suhteessa viranomaisiin ja palveluntuottajiin. Tämä tilanne luo vahvat, rakenteelliset edellytykset huonolle palvelulle ja kohtelulle.

### **Tunnistamattomia vaikutuksia ja seurauksia**

Palvelun järjestäjä antaa mahdollisuuden hankinnoissa palveluntuottajille määrittää hinnat ja sen myötä palvelussa tarvittavat resurssit. Nämä annetut hinnat eivät perustu ko. ihmisten tarvitseman avun ja tuen tarpeisiin. Tällaisella menettelyllä on kauaskantoisia seurauksia edellä mainittujen vammaisten ihmisten elämään. Liian pienellä henkilöstöresurssilla toteutettu palvelu voi johtaa erikoissairaanhoidon tai muun terveydenhuollon lisääntyneeseen käyttöön ja niiden myötä lisäkustannuksiin, joita ei tunnisteta eikä osata laskea.

### **1, Sosiaali- ja terveyspalveluissa on suuri henkilöstöpula . Harvoin päättäjät ja viranhaltijat tunnistavat, että järjestämistavalla on merkittävä rooli siinä pysyykö henkilökunta näissä palveluissa.**

Kilpailuttamisella alennetaan tai pyritään alentamaan kustannuksia. Vammaispalveluissa 70-80 prosenttia on henkilöstökustannuksia. Kilpailutuksilla vähennetään tekijöiden määrää työyksikössä ja lisätään jäljelle jäävän henkilöstön työkuormaa. Se on osaltaan johtanut henkilöstön poistumiseen sosiaali- ja terveyspalveluista. Se johtaa myös

- tuottaja- ja tuotantokeskeisyyteen asiakas- tai käyttäjäkeskeisyyden sijaan sekä
- palvelurakenteen yksipuolistumiseen ja raskautumiseen, josta on selvää näyttöä viimeiset 20 vuotta.

-

Professori Simo Vehmaksen johtaman tutkimuksen mukaan vammaisten ihmisten palvelun laadun ratkaisee **vuorovaikutukseen, kommunikaatioon ja yhteistyöhön kykenevä henkilökunta. Järjestämisen ja järjestämistapojen tulee tukea tätä.** (Simo Vehmas & Sonja Miettinen & Reetta Miettola. Vaikeimmin kehitysvammaisten elämää jäljittämässä. Ketju-lehti 2017. )Hankintalain mukaisella kilpailuttamisella tähän ei pystytä. On tunnistettava, että taustalla vaikuttavat palveluita tuottavan organisaation ja työyhteisön tarkoitus, päämäärä, arvot ja johtaminen.

Tutkija Sonja Miettiselle luovutettiin Vuoden Tiedekynä 2022 palkinto (Koneen säätiö) hänen asiaan liittyvästä artikkelistaan. Siinä todetaan mm:

- *Työntekijät ovat monelle tärkein päivittäinen ihmiskontakti. Heillä on suuri merkitys siinä, saavatko syvästi kehitysvammaiset ihmiset kehittää ja käyttää omia vuorovaikutuskykyjään. Voidakseen kokea yhteisyyttä he tarvitsevat ympärilleen ihmisiä, jotka tunnistavat heidän yksilöllisen tapansa olla sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, näkevät näiden vuorovaikutuksen muotojen arvon ja ottavat tehtäväkseen olla kontaktissa heidän kanssaan näillä tavoilla. Vuorovaikutuksen laatu on osa palvelun laatua.*
- *Vuorovaikutuksen laadun parantaminen edellyttää vuorovaikutusmenetelmiin, kuten voimauttavaan vuorovaikutukseen, liittyvän koulutuksen tarjoamista asumispalvelujen hoiva-henkilöstölle.*

Hallintotieteen tohtori Sirpa Syvänen totesi väitöskirjassaan, että henkilökunnan työhön vaikuttaa merkittävimmin palveluita tuottavan organisaation ja työyhteisön tarkoitus, päämäärä, arvot ja johtaminen. (Sirpa Syvänen. Työn paineet ja puuttumattomuuden kustannukset. Acta Universitatis)

Tamperensis 942. Tampere 2003. Näitä ei kilpailuttamismenettelyssä oteta huomioon. Sen sijaan palvelunkäyttäjän omaa valintaa korostavissa järjestämistavoissa nämä ovat esillä.

Henkilöstön katoamista sosiaali- ja terveyspalveluista on monin paikoin paikattu vuokratyöllä, joka on merkittävästi kalliimpaa kuin vakituisen henkilökunnan tekemä työ. Eikä se muodosta minkäänlaista jatkuvuutta eikä pysyvyyttä.

## **2, Päätoksentekijöillä ja viranhaltijoilla on vallalla käsitys, että kilpailuttamisella voidaan alentaa julkisia kustannuksia. Tästä ei ole olemassa mitään tutkimustietoa tai -näyttöä.**

Sillä saattaa olla yhden budjettivuoden osalta sellaista vaikutusta, mutta pitkällä aikavälillä kielteiset seurannaisvaikutukset kumoavat ne nopeasti. Paljon apua ja tukea tarvitsevilla kehitysvammaisilla tai autismikirjon ihmisillä on noin puolella epilepsia liitännäissairautena. Huonosti järjestetty/kilpailutettu palvelu johtaa epilepsian kohtaustasapainon järkkymiseen mitä hoidetaan erikoissairaanhoidossa akuutisti, kun aiempi perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja perheiden yhteistyönä aikaan saatu kohtaustasapainon hoito on romutettu. Pahimmassa tapauksessa tarvitaan uusi kohtaustasapainon hoidon aloittaminen. Tämänkaltaiset seurannaisvaikutukset pätevät useisiin muihinkin liitännäissairauksiin. (mielenterveys, kommunikaatio, diabetes).

Järjestämisvastuullisella syntyy monia lisäkustannuksia heikon järjestämisen paikkaamisessa. Syntyy erityisesti nk. häiriökysyntää, joka kuormittaa ja työllistää viranomaisia ja palvelujärjestelmää ilman, että syntyy myönteisiä ja vakaita ratkaisuja tai jatkuvuutta palveluihin. Tämä kuormittaa kehitysvammaisia ja autismikirjon ihmisiä ja heidän läheisiään. Kuluttaa jo muutenkin niukassa olevia voimavaroja. Täysin tuntemattomaksi päättäjille ja viranomaisille näyttää jäävän em. ihmisten läheisten menetetty työ- ja toimintakyky, josta myös on näyttöä näiden tapausten yhteydessä.

## **3, Kilpailuttaminen perustuu markkinamekanismiin, jossa keskeistä on palveluntuottajien pääsy markkinoille helposti ja poistua sieltä nopeasti. Tämä on varsin ristiriitainen tilanne kehitysvammaisten ja autismikirjon henkilöiden pitkäaikaisen ja jatkuvuuteen, jopa elämänmittaisuuteen perustuvan intressin kanssa.**

Monipuolinen palveluntuottajadiversiteetti/**monituottajamalli** pystytään turvaamaan paremmin malleilla, jossa järjestämisvastuussa oleva selvittää avun ja tuen tarpeet, antaa siihen pohjautuvan resurssin, jolla käyttäjä tekee valinnan palveluntuottajasta lähipiirinsä kanssa niistä palveluntuottajista, jotka on hyväksytty palveluntuottajarekisteriin.

**Vammaisen ihmisen omia valintoja korostavat järjestämistavat** ovat keskiössä. Silloin myös valvonta on oikeissa käsissä. 75% vaihtoi Iso-Britanniassa palveluntuottajaa, kun siellä tuli mahdolliseksi henkilökohtainen budjetointi 2010 kilpailutuksen sijaan (Tutkija Michael Cundon; Staff Matters konferenssi 4/2019 Helsinki)

## **4, Keskittynyt, monopolistinen palveluntuottajamalli**

KKV:n pääjohtaja Kirsi Leivon ja tutkimuspäällikkö Tuulia Hakola-Uusitalon vieraskynäartikkeli Hesarissa 4/2022. ”Yksityisten sotepalveluiden keskittyminen voi vaikuttaa kielteisesti koko järjestelmään”. Tämä asia on realisoitunut tänä syksynä isojen, yksityisten, sosiaalipalvelujen monopoliaseman saaneiden yritysten irtisanottua merkittävän määrän palvelusopimuksia tavoitteenaan yli 30 prosenttiyksikön hinnankorotukset. ( Katso myös tutkija Pekka Lith Tilastokeskuksen Tieto & Trendit ajankohtaisblogissa 13.11.2018.

**Julkisen talouden intressiä** näissä palveluissa ei pitkäaikaisesti vaalita kilpailuttamalla. Pitkäkestoisten palveluiden jatkuvuus ja niistä seuraava kustannusvaikuttavuus edellyttää sitä palvelevia järjestämistapoja. Ne turvaavat parhaiten ja kestävästi myös monituottajamallin ja pienten yritysten ja järjestötoimijoiden pysyvyyden näissä palveluissa.

**Vammaisen ihmisen omia valintoja korostavat järjestämistavat ovat keskiössä. Silloin myös valvonta on oikeissa, jokaisena arkipäivänä siitä kiinnostuneen tahon, käsissä.**

Lopuksi haluan vielä tuoda esiin havaintoni Suomen toisestakin, hyvin valikoivasta suhtautumisesta kansainvälisiin oikeussääntöihin, jotka ovat velvoittavia meitä kohtaan. Euroopan Unioni hyväksyi vuonna 2009. Se on oikeudellisesti sitova säännös ja rinnastuu oikeudellisesti EU:n perussopimukseen. Perusokeuskirjan 41 artikla perustaa jokaiselle oikeuden hyvään hallintoon.

Oikeus hyvään hallintoon kuuluu peruslähdekohtana eurooppalaiseen hallintomenettelyyn ja hallintoviranomaisia sitovaan menettelyoikeuteen. Myös kansallisten viranomaisten tulee siksi ottaa hyvän hallinnon perusvaatimukset huomioon **EU-lainsäädännön soveltamisessa ja muussa EU-oikeudellisesti relevantissa hallinnollisessa toimeenpanossa**. Hallintoasian käsittelyssä keskeisiä ovat tältä kannalta etenkin puolustautumisoikeudet, jotka muodostavat unionin oikeuden yleisen oikeusperiaatteen ja tulevat siten sovellettavaksi myös kansallisessa hallintomenettelyssä. (Hallinto-oikeuden emeritusprofessori Olli Mäenpää. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2021. (ss. 12-18).

Vaikka kansallinen hankintalakimme perustuu EU:n hankintadirektiiviin, eivät Olli Mäenpään mainitsemat periaatteet ole olleet mukana, kun suomalaiset kunnat, kuntayhtymät ja Kansaneläkelaitos kilpailuttavat vammaisten ihmisten palveluita.

Tampereella marraskuun 20. päivänä 2022

Markku Virkamäki

Ei myytävänä-kansalaisaloitteen ensimmäinen allekirjoittaja