Sirkka Sivula,
lakimies
Sosiaali- ja terveysministeriö
11.10.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi, HE 191/2022 vp

Hallituksen esityksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi vammaispalvelulaki. Se sisältäisi säännökset vammaisille henkilöille järjestettävistä sosiaalihuollon erityispalveluista. Laki täydentäisi yleislakina sovellettavaa sosiaalihuoltolakia. Lisäksi vammaiset henkilöt olisivat oikeutettuja muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaisiin palveluihin ja tukeen.

Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia, sosiaalihuoltolakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia ja mielenterveyslakia. Lisäksi ehdotetaan lainkohdan kumoamista Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetusta laista.

Hyvinvointialueen olisi järjestettävä laissa tarkoitettuja erityispalveluita, jos vammainen henkilö ei saisi yksilöllisen tarpeensa mukaisia ja sopivia, tavanomaisessa elämässä tarvitsemiaan palveluita muun lain esimerkiksi sosiaalihuoltolain tai perusopetuslain perusteella.

Vammaisella henkilöllä olisi oikeus vammaispalveluihin silloin, kun hänellä on vamman tai sairauden aiheuttamasta pitkäaikaisesta tai pysyvästä toimintarajoitteesta johtuva avun tai tuen tarve. Sen sijaan diagnoosi ei määrittelisi oikeutta saada palveluita. Palvelun saamiseen vaikuttaisi aina myös vammaisen henkilön elämäntilanne ja toimintaympäristö.

Kehitysvammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta, perusoikeuksien rajoittamisesta ja tahdosta riippumattomasta erityishuollosta säädettäisiin edelleen kehitysvammalaissa (laki kehitysvammaisten erityishuollosta). Siihen esitetään tehtäväksi välttämättömimmät muutokset uuteen lakikokonaisuuteen ja toimintaympäristöön liittyen. Säännökset on tarkoitus kumota laajemmilla itsemääräämisoikeutta koskevilla säännöksillä toivottavasti ensi hallituskaudella.

Kaikki kehitysvammaisten henkilöiden vammaispalvelut järjestettäisiin kuitenkin uuden vammaispalvelulain perusteella.

Sote-uudistukseen liittyvät säännökset

Lyhytaikaisen huolenpidon pykälässä turvattaisiin hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyö vammaisten lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä loma-aikaisen huolenpidon toteuttamisessa myös sote-uudistuksen jälkeen. Kehitysvammalakiin tehtävällä muutoksella turvattaisiin vaativien kehitysvammapalveluiden jatkuvuus sote-uudistuksessa (mm. kehitysvammapsykiatria).

Lain tarkoitus

Lain tarkoituksena olisi

- toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa sekä ehkäistä ja poistaa niiden toteutumisen esteitä,
- tukea vammaisen henkilön itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä
- turvata yksilöllisen tarpeen ja edun mukaiset, riittävät ja laadultaan hyvät palvelut.

Lain tarkoitus ohjaa lain soveltamista. Siihen on kiteytetty tärkeimmät Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten, kuten YK:n vammaissopimuksen (vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus) ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (LOS) sekä perustuslain keskeiset tavoitteet.

Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Koska kyseessä on vahvoja subjektiivisia oikeuksia sisältävä erityislaki, on välttämätöntä rajata sen soveltamisala. Sosiaalihuoltolaki on tarkoitettu laajemmalle joukolle eri syistä palveluita tarvitsevia henkilöitä.

Soveltamisalapykälä sisältää vammaisen henkilön määritelmän. Lain soveltamisen edellytyksenä on, että vammainen henkilö täyttää kaikki määritelmän kohdissa 1-4 mainitut edellytykset. Vammaisen henkilön käsite tarkoittaa laissa **aina** soveltamisalapykälässä määriteltyä vammaista henkilöä.

Lakia sovellettaisiin eri tavoin vammaisiin ja pitkäaikaissairaisiin henkilöihin. Toimintarajoite voisi olla fyysinen, kognitiivinen, psyykkinen, sosiaalinen tai aisteihin liittyvä, kunhan se olisi pitkäaikainen tai pysyvä. Luettelo eri toimintarajoitteista korostaa sitä, että kyseessä on uusi laki, jota sovelletaan yhdenvertaisesti eri tavoin vammaisiin henkilöihin. Toimintarajoitetta arvioitaisiin aina suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan.

On tärkeä huomata, että lain soveltamisessa ei olisi ikärajaa. Mutta avun, tuen tai huolenpidon tarpeen tulisi johtua muusta kuin iäkkäänä alkaneesta ja tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvästä sairaudesta tai yleisestä vanhuudesta johtuvasta rappeutumisesta taikka heikkoudesta. Vammaispalveluita aiemmin saaneet vammaiset henkilöt saisivat niitä myös ikääntyessään silloin, kun avun ja tuen sekä huolenpidon tarve johtuu heidän aiemmasta vammastaan eikä kyseessä ole selkeästi uusi iäkkäänä alkanut tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvä vamma tai sairaus.

Lisäksi lain soveltamisen edellytyksenä olisi, että vammaisen henkilön itsenäisen elämän, osallisuuden tai yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää välttämättä tämän lain mukaisia palveluita. Välttämättömyyden edellytys täyttyy, jos vammainen henkilö ei saa yksilöllisen tarpeensa mukaisia ja sopivia itsenäisen elämän, osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumisen edellytyksenä olevia palveluita sosiaalihuoltolain tai muiden yleislakien perusteella. Apu tai tuki olisi välttämätöntä, jos henkilö ei ilman sitä kykenisi suoriutumaan kulloinkin kyseessä olevasta toiminnosta. Apu tai

tuki olisi arvioitava välttämättömäksi myös, jos henkilön terveys tai turvallisuus vaarantuisi ilman apua tai tukea.

Asiakasprosessi

Onnistunut asiakasprosessi on keskeinen osa laadukasta palvelujärjestelmää. Esitys täydentäisi sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon asiakaslain asiakasprosessia koskevia säännöksiä. Esitykseen sisältyy lisäksi joitakin asiakasprosessia koskevia muutosesityksiä sosiaalihuoltolakiin (palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaika, toimintakyvyn ja palvelutarpeen arvioinnissa huomioon otettavat seikat sekä asiakassuunnitelman sisältöä ja päätöksentekoa koskevat muutosesitykset).

Asiakasprosessi sisältää viisi vaihetta:

- palvelutarpeen arviointi
- palvelusuunnittelu
- päätöksenteko
- palveluiden toteuttaminen sekä
- palveluiden arviointi.

Onnistuneen asiakasprosessin edellytyksenä on vammaisen henkilön osallisuus asiakasprosessin kaikissa vaiheissa. Aito osallisuus voi toteutua, jos vammainen henkilö saa

- riittävästi tietoa ymmärrettävässä muodossa
- käyttää hallitsemaansa kieltä tai kommunikointikeinoa
- tarvittaessa tulkkauspalvelua sekä
- tukea oman näkemyksensä muodostamiseen ja ilmaisemiseen ikänsä ja kehitysvaiheensa edellyttämällä tavalla.

Tätä kaikkea vammaispalvelulakia koskeva esitys edellyttää.

Lapsen oikeudet

Lakia sovellettaisiin sekä aikuisiin että lapsiin ja nuoriin. Lapsia ja nuoria koskevat erityiset tarpeet on otettu huomioon useissa säännöksissä. Palvelut olisi toteutettava siten, että ne turvaavat lapsen ja nuoren hyvinvointia ja kehitystä sekä mahdollisuutta toimia yhdenvertaisesti muiden lasten ja nuorten kanssa.

Subjektiiviset oikeudet säilyvät suurimpaan osaan palveluista

Laissa säädettäisiin keskeisistä vammaisen henkilön osallisuutta ja yhdenvertaisuutta sekä välttämätöntä huolenpitoa turvaavista palveluista. Hyvinvointialueella olisi yleensä erityinen, määrärahoista riippumaton, velvollisuus järjestää näitä palveluita. Lisäksi hyvinvointialueella olisi yleinen, määrärahasidonnainen velvollisuus järjestää eräitä palveluita ja tukitoimia (esimerkiksi taloudellinen tuki).

Vammaisen henkilön osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja välttämätöntä huolenpitoa turvaavat palvelut säilyisivät vahvoina, subjektiivisina oikeuksina. Näitä olisivat asumisen tuki sekä lapsen asumisen tuki ja tuki esteettömään asumiseen (asunnon muutostyöt), henkilökohtainen apu ja liikkumisen tuki (nykyiset kuljetuspalvelut).

Subjektiivisia oikeuksia olisivat myös uudistuksessa vahvistuvat valmennus sekä lyhytaikainen huolenpito ja päiväaikainen toiminta. Näitä palveluita saisi jatkossa nykyistä useampi eri tavoin vammainen henkilö.

Uusia palveluita olisivat erityinen osallisuuden tuki, joka olisi tarkoitettu erityisesti niille vammaisille henkilöille, jotka eivät voisi saada henkilökohtaista apua, sekä tuettu päätöksenteko ja lapsen asumisen tuki.

Lisäksi, kuten nykyäänkin, määrärahojen puitteissa voitaisiin tukea liikkumisessa, viestinnässä ja päivittäisissä toiminnoissa tai vapaa-ajan toiminnoissa tarvittavien välineiden ja laitteiden tai teknisten ratkaisujen hankkimista.

Palvelut pääosin maksuttomia kuten nykyisinkin

Esityksen mukaiset erityispalvelut ehdotetaan säilytettäviksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa pääosin maksuttomina vastaavasti kuin nykyisinkin.

Lyhyesti vammaispalvelulain mukaisista palveluista

Valmennus

Valmennuksen tarkoitus olisi vahvistaa vammaisen henkilön itsenäisessä elämässä tarvittavia taitoja (liikkuminen eri ympäristöissä, arjen askareet, asiointi) ja perheen valmiuksia tukea vammaista henkilöä elämän muutostilanteissa. Valmennuksena voisi saada myös viittomakielen opetusta ja vaihtoehtoisten kommunikaatiokeinojen ohjausta vuorovaikutuksen tukemiseksi.

Henkilökohtainen apu

Palvelulla tuettaisiin vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta ja omia valintoja nykyistä lainsäädäntöä vastaavasti. Siksi henkilökohtaisen avun myöntämisen edellytyksenä on, että vammainen henkilö kykenee itsenäisesti tai tuettuna muodostamaan ja ilmaisemaan tahtonsa avun sisällöstä.

Henkilökohtaisen avun eri toteuttamistavat (työnantajamalli, palveluseteli, ostopalvelu, hyvinvointialueen oma toiminta) säilyisivät. Työnantajamallista säädettäisiin kuitenkin nykyistä tarkemmin. Se edellyttäisi vammaisen henkilön suostumusta ja riittävää selvitystä hyvinvointialueelta työnantajan velvollisuuksista ja vastuista. Kukaan ei voisi joutua työnantajaksi vastoin tahtoaan.

Erityinen osallisuuden tuki

Erityinen osallisuuden tuki olisi uusi palvelu niille vammaisille henkilöille, jotka tarvitsevat yksilöllistä toisen henkilön antamaa osallisuuden tukea, joka sisältää myös toiminnan sisältöön ja käytännön toteuttamiseen liittyvää ohjausta. Uusi palvelu lisäisi

vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta, koska niillekin vammaisille henkilöille, joille henkilökohtainen apu ei sovellu, olisi tarjota heidän tarpeisiinsa sopivaa tukea.

Erityinen osallisuuden tuki antaisi mahdollisuuden pitää yhteyttä vammaiselle henkilölle itselleen tärkeisiin ihmisiin ja tehdä itselle tärkeitä asioita joko kodin ulkopuolella tai kotona.

Erityistä osallisuuden tukea olisi oikeus saada vähintään 20 tuntia kuukaudessa, mutta siirtymäaikana vähintään 10 tuntia.

Tuettu päätöksenteko

Tuettu päätöksenteko olisi toinen uusi vammaispalvelu. Sen tarkoitus olisi tukea vammaista henkilöä tekemään itse omaa elämäänsä koskevia päätöksiä niin, että kukaan ei päätä asioita hänen puolestaan. Tukea olisi mahdollista saada yksilöllisen tarpeen mukaan asioiden ymmärtämiseen, oman mielipiteen muodostamiseen ja ilmaisemiseen, päätösten seurausten arvioimiseen sekä päätösten tekemiseen ja toteuttamiseen.

Tuettua päätöksentekoa olisi mahdollista saada erillisenä palveluna merkittävien päätösten tekemiseen omassa elämässä. Muissa tilanteissa tuettu päätöksenteko sisältyisi toimintatapana muihin palveluihin. Esimerkiksi asumisen tuen, päivätoiminnan tai lyhytaikaisen huolenpidon työntekijät antavat tarvittaessa päätöksenteon tukea.

Vaativa moniammatillinen tuki

Vaativaa moniammatillista tukea on nykyään mahdollista saada vaativissa elämäntilanteissa tai vaativien tilanteiden ennaltaehkäisyyn lähinnä erityishuollon palveluna kehitysvammalain perusteella.

Esityksen mukaan vaativaa moniammatillista tukea annettaisiin vammaisen henkilön kommunikoinnin, sosiaalisen vuorovaikutuksen, itsemääräämisoikeuden tai osallisuuden turvaamiseksi taikka vammaisen henkilön haastavan käyttäytymisen syiden selvittämiseksi ja ongelmien ratkaisemiseksi silloin, kun tilanne vaatii monien eri alojen ammattilaisten (esimerkiksi lääketiede, psykologia, sosiaalityö, vuorovaikutus) yhteistyötä.

Asumisen tuki

Vammaisella henkilöllä olisi oikeus asumisen tukeen, jos hän tarvitsee apua tai tukea päivittäisissä toimissa. Asumisen tuen kokonaisuus määriteltäisiin vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen mukaan ensisijaisesti vammaisen henkilön itse toivomalla toteuttamistavalla. Apua ja tukea annettaisiin päivittäisiin toimiin, vuorovaikutukseen ja osallisuuteen sekä itsehoitoa vastaaviin toimenpiteisiin.

Asumisen tukeen voisi sisältyä myös kotiin järjestettäviä terveydenhuollon palveluita tai muiden lakien perusteella järjestettäviä palveluita. Sekä yksittäiseen asuntoon järjestetty tai ryhmämuotoisesti toteutettu asumisen tuen kokonaisuus olisi vammaiselle henkilölle maksuton, kuten nykyisin palveluasuminen.

Lapsen asumisen tuki

Vammaispalveluna annettava lapsen asumisen tuki mahdollistaisi lapsen asumisen kotona oman perheensä kanssa vaativassakin tilanteessa. Lapselle voitaisiin esimerkiksi järjestää hoitaja kotiin.

Vain silloin, jos lapsen ei ole mahdollista asua kotona oman perheensä kanssa lapselle ja hänen perheelleen järjestetystä yksilöllisestä avusta ja tuesta huolimatta, lapsen asumisen tuki voitaisiin järjestää huoltajien hakemuksesta kodin ulkopuolella.

Lapsen sijoittaminen kodin ulkopuolelle tehdään lastensuojelulain perusteella vain, jos lapsen huostaanoton ja sijaishuollon edellytykset täyttyvät.

Esteettömän asumisen tuki

Säännös sisältäisi uudelleen muotoiltuna nykyistä vastaavat säännökset asunnon muutostöistä ja esteettömän asumisen mahdollistavista välineistä ja teknisistä laitteista. Erona olisi, että esteettömän asumisen tukea olisi järjestettävä vuoroasumistilanteissa lapsen virallisen asuinpaikan lisäksi toisen vanhemman asuntoon.

Lyhytaikainen huolenpito

Palvelu vastaisi nykyisiä lyhytaikaisen hoidon (tilapäishoidon) palveluita. Se täydentäisi omaishoidon tuesta annetun lain ja sosiaalihuoltolain mukaisia palveluita perheille.

Lyhytaikaista huolenpitoa saisi oman perheensä tai muun läheisen kanssa asuva vammainen henkilö silloin, kun huolenpidosta vastaavat läheiset olisivat lyhytaikaisesti estyneet huolehtimasta vammaisesta henkilöstä tai kun läheiset henkilöt tarvitsevat lepoa ja virkistystä.

Lyhytaikainen huolenpito toteutettaisiin esimerkiksi kotipalveluna, perhehoitona, henkilökohtaisen avun avulla taikka leiri-, retki-, kulttuuri- tai urheilutoimintana.

Päivätoiminta

Palvelu mahdollistaisi niiden vammaisten henkilöiden osallisuuden toteutumisen, jotka tarvitsevat erityistä ja vaativaa sosiaalisen vuorovaikutuksen ja osallisuuden turvaavaa sekä toimintakykyä ylläpitävää ja omia vahvuuksia tukevaa palvelua.

Palvelu vastaisi pääosin nykyistä vammaispalvelulain mukaista päivätoimintaa ja kehitysvammalain nojalla järjestettyä vastaavaa toimintaa.

Työtoiminta ja työllisyyttä tukeva toiminta järjestettäisiin toistaiseksi vanhan sosiaalihuoltolain perusteella, koska hallituksen työkykyohjelma jatkuu vielä vuoteen 2023. Ohjelman tuloksia odotetaan uudistettavan lainsäädännön pohjaksi. Yksi ohjelman toimenpidekokonaisuus on tuetun työllistymisen menetelmien käytön kokeilu kaikkein vaikeimmin työllistyvien tukena.

Liikkumisen tuki

Liikkumisen tukea järjestettäisiin samoin edellytyksin kuin vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluita. Eli silloin, jos vammaisella henkilöllä on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa eikä hän pysty itsenäisesti käyttämään julkista joukkoliikennettä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia.

Liikkumisen tukeen tulisi vaihtoehtoja ja joustavuutta. Liikkumisen tuki voitaisiin toteuttaa:

- kuljetuspalveluna
- henkilökohtaisen avun tai saattajan avulla
- antamalla vammaisen henkilön käyttöön auto tai muu hänelle soveltuva kulkuneuvo
- myöntämällä auton tai muun kulkuneuvon hankintaan taloudellista tukea
- muulla soveltuvalla tavalla.

Liikkumisen tuen määrä voisi matkojen määrän sijaan perustua euromäärään tai kilometri- ja euromäärään. Liikkumisen tuki voitaisiin jaksottaa korkeintaan yhden vuoden ajalle. Muita kuin työ- ja opiskelumatkoja voisi tehdä oman asuinkunnan lisäksi oman asuinkunnan ja toiminnallisten lähikuntien tai oman asuinkunnan ja oman elämän kannalta merkittävien kuntien välillä.

Uudistuksen voimaantulo ja suhde muihin uudistuksiin

Tavoitteena on, että uusi vammaispalvelulaki tulisi voimaan samalla, kun vammaispalveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023 sote-uudistuksen tullessa voimaan. Näin ei jouduttaisi välillä pienen aikaa soveltamaan vanhoja lakeja uudessa toimintaympäristössä.

Taloudelliset vaikutukset

Esitys liittyy vuoden 2023 talousarvioesitykseen, jossa on varattu vammaispalveluiden uudistamista varten 22,0 miljoonan euron suuruinen määräraha momentilla 28.89.31 (Hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoitus). Esityksen rahoitus perustuu sote-uudistuksen yhteydessä tehtyyn tuloverolain muutokseen, jossa verotuksen invalidivähennyksestä luovuttiin ja linjattiin, että kasvava verotuotto (arviolta 22 milj. € vuonna 2023) käytetään vammaispalveluiden kehittämiseen. Esitys lisää kustannuksia yhteensä 22,3 miljoonaa euroa. Vaikutus kustannuksiin ylittää määrärahan 0,3 miljoonalla eurolla, joka on tarkoitus huomioida vuoden 2023 täydentävässä talousarvioesityksessä. Ylitys johtuu siitä, että alun perin vuoden 2022 tasoon arvioidut kustannukset on korotettu vuoden 2023 tasoon.

Esityksen valmistelu

Esitystä on valmisteltu pitkään yhdessä eri toimijoiden ja useamman työryhmän kanssa. Viime ja tämän vuoden aikana on järjestetty yhteensä yli 100 kuulemistilaisuutta ja työpajaa sekä laaja lausuntokierros. Puolueet ovat päässeet valmistelun

aikana keskustelemaan esityksestä. Sen lisäksi vapaamuotoista palautetta on saatu poikkeuksellisen paljon. Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut oman lausuntonsa esityksestä.

Lopuksi

Perus- ja ihmisoikeudet, erityisesti YK:n vammaissopimus, ovat luoneet vahvan pohjan tämän esityksen valmistelulle. Kyseessä on vammaisen ihmisen elämään perustavalla tavalla vaikuttava esitys. Lain tarkoituksena on tukea vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta, itsenäistä elämää, yhdenvertaisuutta ja osallisuutta. Tämä edellyttää vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen ja edun mukaisia, riittäviä ja laadultaan hyviä palveluita. Sen vuoksi laissa on laaja kirjo erilaisia palveluita erilaisiin tarpeisiin ja tilanteisiin. Lähes kaikkiin palveluihin on vahva subjektiivinen oikeus. Tämä antaa vammaisille henkilöille avaimet hyvään elämään, kunhan lakia sovelletaan sen tarkoituksen mukaisesti.