EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Sosiaali- ja terveysvaliokunta

LAUSUNTO

4.11.2024

EOAK/5892/2024 HE 122/2024 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI VAMMAISPALVELULAIN JA SOSIAALIHUOLTOLAIN 4 §:N MUUTTAMISESTA

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiestä kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain 4 §:n muuttamisesta (HE 122/2024 vp).

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten työnjaon mukaan vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonta on osoitettu minulle.

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

1. Yleistä

Annoin sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta 31.5.2024 (EOAK/2180/2024). Siinä esitettyjä näkökohtia on otettu huomioon hallituksen esityksessä.

Käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuoden 2025 alussa voimaan tulevan vammaispalvelulain 2 §:ää siten, että laissa tarkoitettuja erityispalveluita järjestettäisiin vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve. Lisäksi ehdotetaan, että säännöksessä todettaisiin nimenomaisesti, että laissa tarkoitettuja palveluita järjestettäisiin vain tilanteessa, jossa muussa, ensisijaisesti sovellettavassa lainsäädännössä tarkoitetut palvelut eivät olisi henkilön

yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta riittäviä ja sopivia. Lisäksi vammaisen henkilön määritelmän kirjoitustapaa tarkennetaan muuttamatta kuitenkaan sen sisältöä.

Vammaispalvelulakiin tehtäisiin lisäksi joitakin teknisiä korjauksia.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi sosiaalihuoltolain 4 §:ään uusi 3 momentti, jonka mukaan asiakkaan edun arvioinnissa ei otettaisi huomioon palvelusta määrättävää maksua. Lisäksi pykälässä todetaan, että sosiaalipalveluista perittävistä maksuista säädetään erikseen. Esityksen mukaan muutoksella edistettäisiin asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua myös asiakasmaksujen osalta.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi vammaispalvelulakiin säännös (vammaispalvelulain 2 §:n 5 momentti) sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksun perimättä jättämisestä ja alentamisesta tilanteessa, jossa maksun määrääminen sosiaali- ja terveyden huollon ensisijaisen lainsäädännön mukaisesta palvelusta voisi yksittäisessä tilanteessa estää tai vaarantaa vammaisen henkilön palvelujen käyttämisen.

Muutettavaksi esitetyn vuoden 2025 alussa voimaan tulevan lain hallituksen esityksessä vammaisen henkilön määritelmään esitettiin niin sanottua ikääntymisrajausta. Tarkoitus oli, että iäkkäiden henkilöiden palvelut olisi järjestetty pääosin sosiaalihuoltolain (1301/2014) perusteella eikä vammaispalvelulain perusteella. Ikääntymisrajaus kuitenkin poistettiin perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon vuoksi (PeVL 79/2022 vp).

Eduskunta hyväksyi lausuman (EV 7/2023), jossa se edellytti, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin vammaispalvelulain soveltamisalan, lain ensisijaisuuden ja lain yksittäisten säännösten tarkkuuden kehittämiseksi siten, että kaikki vammaiset pääsevät tosiasiallisesti heille kuuluviin palveluihin.

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan, että lain luonnetta vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina ja lain suhdetta muuhun lainsäädäntöön tarkennetaan.

2. Vammaispalvelulain 2 §:n uudet säännösehdotukset

Esityksessä ehdotetaan vammaispalvelulain 2 §:n 1 ja 2 momentin muuttamista. Ehdotetun 1 momentin ensimmäinen lause sisältää lain henkilöllisen soveltamisalan määrittelyn.

”Tätä lakia sovelletaan erityispalveluiden järjestämiseen niille vammaisille henkilöille, jotka tarvitsevat vamman tai sairauden aiheuttaman pitkäaikaisen fyysisen, kognitiivisen, psyykkisen, sosiaalisen tai aisteihin liittyvän toimintarajoitteen johdosta välttämättä apua tai tukea tavanomaisessa elämässä.”

Esityksen perustelujen mukaan säännöksen sisältämää vammaisen henkilön määritelmää esitetään yksinkertaistettavaksi siten, että sen kirjoitustapa vastaisi pitkälti voimassa olevan vammaispalvelulain 2 §:n mukaista vammaisen henkilön määritelmää.

Totean, että säännös on avoin ja tulkinnanvarainen sen suhteen, mitä tarkoitetaan vammalla ja sairaudella. Tällä on merkitystä lain yhdenmukaisen soveltamisen kannalta.

Ehdotetun 2 §:n 1 momentin toisessa lauseessa esitetään säädettäväksi vammaispalvelulain toissijaisuudesta suhteessa ensisijaiseen lainsäädäntöön. Sen mukaan

”Tämän lain perusteella järjestetään palveluita vain, jos muussa laissa tarkoitetut palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä.”

Säännöksellä selkeytetään vammaispalvelulain ja muun palveluita koskevan lainsäädännön suhdetta ja vahvistetaan niiden välinen etusijajärjestys. Lause soveltuisi paremmin ehdotetun 2 §:n 2 momentin yhteyteen. Säännöksessä luetellaan ne yleislait, (sosiaalihuoltolaki, terveydenhuoltolaki, ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annettu laki, varhaiskasvatuslaki, perusopetuslaki tai muu ensisijaisen laki), joiden perusteella vammaisen henkilön palvelut järjestetään ensisijaisesti. Luetteloon ehdotetaan siis lisättäväksi vanhusten palveluja koskeva laki.

Lisättäväksi ehdotetun 2 §:n 3 momentin mukaan

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

Esityksen perustelujen mukaan 3 momentti tarkentaisi lain soveltamisalaa suhteessa henkilön sellaiseen tavanomaiseen avun ja tuen tarpeeseen, johon ei ole tarkoitus vastata vammaispalvelulain mukaisilla palveluilla. Arvio vammaisen henkilön avun ja tuen tarpeen välttämättömyydestä tehtäisiin suhteessa samassa elämänvaiheessa oleviin henkilöihin. Säännös korostaisi perustelujen mukaan lisäksi erityislain luonnetta siten, että vammaisen henkilön tavanomaisiin eri elämäntilanteisiin liittyviin avun ja tuen tarpeisiin vastattaisiin tämän erityislain mukaisin palveluin vain, jos vamman tai sairauden aiheuttamaan toimintarajoitteeseen liittyvä avun ja tuen tarve poikkeaa vastaavaan elämänvaiheeseen tavanomaisesti liittyvästä tarpeesta.

Esityksen mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluita olisi järjestettävä vammaiselle henkilölle vain, jos sekä pykälän 1 että 3 momentin mukaiset edellytykset täyttyvät yhtä aikaa.

Totean, että lisättäväksi esitetyn 3 momentin yhteys 1 momenttiin on niin kiinteä, että lain soveltamisen kannalta olisi selkeämpää, että 3 momentti olisi säännöksen 1 momentin yhteydessä. Näin lain henkilöllistä soveltamisalaa määrittelevät säännökset olisivat samassa momentissa, eikä myöskään viittausta 1 momenttiin tarvittaisi.

Esityksen mukaan arvio vammaisen henkilön avun ja tuen tarpeen välttämättömyydestä tehtäisiin suhteessa samassa elämänvaiheessa oleviin henkilöihin. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon lain 1 §:ssä säädetty tarkoitus muun muassa vammaisen henkilön yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja osallistumisen toteutumisesta sekä vammaisen henkilön itsenäisen elämän ja itsemääräämisoikeuden tukemisesta sekä yksilöllisen tarpeen ja edun mukaisten, riittävien ja laadultaan hyvien palvelujen turvaamisesta. Säännös mahdollistaisi edellytysten täyttyessä erityispalvelujen myöntämisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi kaikissa elämänvaiheissa (s. 71).

Vammaispalvelulain (675/2023) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on:

1) toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa sekä ehkäistä ja poistaa niiden toteutumisen esteitä;

2) tukea vammaisen henkilön itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeuden toteutumista;

3) turvata vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen ja edun mukaiset, riittävät ja laadultaan hyvät palvelut.

Totean, että lain 2 §:n 3 momentin perusteluissa esitettyä tulkintaa vaikeuttaa se, että avun ja tuen tarpeen välttämättömyyden arvioinnissa käytettävät edellytykset ilmenevät lain tarkoitusta koskevasta 1 §:n säännöksestä, mutta ehdotetussa 2 §:n 3 momentissa ei ole viitattu 1 §:ään. Yksilön oikeuksien yhdenvertainen toteutuminen näyttäisi paljolta jäävän lain perusteluissa sivulla 71 esitetyn varaan. Lakia olisi selkeyttänyt se, että avun ja tuen välttämättömyyden arvioinnissa käytetyt edellytykset ja tämän arvioinnin suhde muihin samassa elämänvaiheessa oleviin henkilöihin olisi säädetty yksiselitteisemmin.

Totean, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 44/2024 vp) arvioinut ehdotetun lain täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta saman suuntaisesti.

3. Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta piti hallituksen esityksen perustuslainmukaisuutta koskevassa arviossaan elämänvaiheisiin kiinnittyviä arviointiperusteita hyväksyttävinä. Hallituksen esityksessä elämänvaiheista esitetyt perustelut huomioidenkin 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin säännös oli perustusvaliokunnan mielestä kuitenkin huomattavan avoin ja tulkinnanvarainen.

Elämänvaiheen käsitettä oli perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan käsitelty hallituksen esityksen perusteluissa (s. 54-58), ja sen mukaan elämänvaiheilla tarkoitetaan lapsuutta ja nuoruutta, aikuisuutta sekä vanhuutta. Esityksen perustelujen mukaan henkilön eri elämänvaiheet vaikuttaisivat siihen, milloin avun ja tuen tarpeen arvioitaisiin olevan tavanomaista elämänvaiheeseen liittyvää tarvetta ja milloin se poikkeaisi siitä eli tarve johtuisi vamman ja sairauden aiheuttamasta toimintakyvyn rajoitteesta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttiin sisältyvää epätäsmällisyyttä ja tarkkarajaisuuden puutetta ei voida vammaispalvelulain perusoikeusliitäntäisiä oikeuksia säänneltäessä pitää perustuslain 80 §:n kannalta asianmukaisena. Sääntelyn arvioinnissa voidaan tältä osin kiinnittää huomiota samoihin seikkoihin kuin vuoden 2025 alussa voimaan tulevaa vammaispalvelulakia arvioitaessa (PeVL 79/2022 vp, kappaleet 8-10). Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttia tulee vielä täsmentää. Tämä on edellytyksenä ehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tällainen täsmentäminen voidaan tehdä esimerkiksi säätämällä laissa nyt vain esityksen perusteluissa kuvatuista elämänvaiheessa tavanomaisen tarpeen arvioinnin kannalta merkityksellisistä seikoista ja viittauksin esimerkiksi vammaispalvelulain 1 §:ssä mainittuihin seikkoihin.

4. Elämänvaiheessa tavanomainen tarve

Esityksen mukaan vammaispalvelulain soveltamisalan mukaisesti arvioitaisiin, poikkeaako henkilön palvelutarve siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve (s. 71).

Totesin hallituksen esityksen luonnokseen antamassani lausunnossa, että säätämisjärjestysperusteluissa tulisi vielä tarkemmin kuvata, miten henkilön elämänvaiheeseen liittyvä tarkastelu on ymmärrettävä, jotta olisi mahdollista varmistua siitä, ettei säännöksen soveltaminen synnyttäisi tosiasiallisesti ikään perustuvaa, erityisesti ikääntyneisiin henkilöihin kohdistuvaa syrjintää.

Totesin aiemmassa lausunnossani myös, että lain soveltamisalan tarkennuksella voidaan tukea yhdenvertaista palvelujen saantia tarvittaessa positiivisen erityiskohtelun kautta, siten että erityislain mukaiset palvelut kohdentuvat niille asiakkaille, joiden yhdenvertaisuus ei toteudu ensisijaisesti sovellettavan lainsäädännön kautta.

Olen aiemmassa lausunnossani hallituksen esityksen luonnoksesta todennut, että ehdotus ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, mikäli jokaiselle turvataan riittävät sosiaalipalvelut perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan. Tärkeää on, ettei synny väliinputoamisia.

Nyt tarkasteltavana olevan säännösehdotuksen tarkoituksena on, että vammaispalvelulain mukaisia palveluja järjestetään vammaiselle henkilölle

vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve.

Säännöksen perusteella vammaisen henkilön elämänvaihe vaikuttaisi siihen, milloin avun ja tuen tarve arvioitaisiin olevan tavanomaista elämänvaiheeseen liittyvää tarvetta. Säännös edellyttää, että vammaisen henkilön välttämättömän avun ja tuen tarvetta verrataan samassa elämänvaiheessa olevaan toiseen henkilöön. Esityksen perusteluissa on kuvattu esimerkkejä eri elämänvaiheista jakamalla vaiheet lapsiin ja nuoriin, aikuisiin ja iäkkäisiin henkilöihin.

Ehdotettu vertailu on lain soveltamisen kannalta keskeinen, koska sen perusteella määräytyy yhtäältä vammaisen henkilön oikeus erityislain mukaiseen apuun ja tukeen ja toisaalta se rajaa muut henkilöt erityislain soveltamisalan ulkopuolelle. Yksilön oikeuksien ja yhdenvertaisuuden kannalta on välttämätöntä, että säännöksessä säännellään niistä seikoista, joiden perusteella arvioidaan, mitä kulloiseenkin tarkasteltavana olevaan tavanomaiseen elämänvaiheeseen kuuluu. Esityksen perusteella jää epäselväksi, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve ja milloin tarpeen voidaan katsoa poikkeavan tavanomaisesta.

Säännös voisi olla esimerkiksi seuraavan sisältöinen.

”Vammaispalvelulain mukaisia palveluja järjestetään vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve. Elämänvaiheilla tarkoitetaan lapsuutta ja nuoruutta, aikuisuutta sekä vanhuutta. Vammaisen henkilön elämänvaiheita koskevassa yksilöllisessä arvioinnissa tulee ottaa huomioon lain 1 §:ssä säädetty tarkoitus vammaisen henkilön yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja osallistumisen toteutumisesta sekä vammaisen henkilön itsenäisen elämän ja itsemääräämisoikeuden tukemisesta sekä yksilöllisen tarpeen ja edun mukaisten, riittävien ja laadultaan hyvien palvelujen turvaamisesta.”

Vaihtoehtoisesti lain 2 §:n 3 momenttiin voisi lisätä seuraavan.

Elämänvaiheilla tarkoitetaan tässä laissa lapsuutta ja nuoruutta, aikuisuutta sekä vanhuutta. Jos henkilön palveluntarve on hänen elämänvaiheessaan tavanomainen, palvelujen tarve arvioidaan 2 momentissa tarkoitetun ensisijaisen lainsäädännön perusteella. Siltä osin kuin pitkäaikaisesta vammasta tai sairaudesta johtuvan toimintarajoitteen aiheuttama avun ja tuen tarve poikkeaa yleensä vanhuuteen liittyvästä avun ja tuen tarpeesta palvelujen tarve arvioidaan tämän lain perusteella. Vanhuuteen liittyviä tavanomaisia palveluntarpeita eivät ole tarpeet, jotka 1) vammaisella henkilöllä on ollut jo aiemmissa elämänvaiheissa; 2) liittyvät esimerkiksi vammautumiseen tapaturmaisesti korkeassa iässä; tai 3) liittyvät muuhun tässä laissa tarkoitettuun vammautumiseen korkeassa iässä, johon ensisijaisessa lainsäädännössä ei ole määritelty/nimetty riittäviä tai soveltuvia palveluja.

5. Maksuja koskevat ehdotukset

Kiinnitän lopuksi vielä valiokunnan huomiota maksuja koskevaan ehdotukseen. Esityksessä ehdotetaan, että

”*Ensisijaisen lainsäädännön mukaan järjestettävistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista voidaan periä maksu siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992) säädetään.”*

”Sen lisäksi, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 11 §:ssä säädetään maksun perimättä jättämisestä tai määrätyn maksun alentamisesta, 2 momentissa tarkoitetun lain perusteella järjestetyistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista määrättävä maksu on jätettävä määräämättä tai perimättä tai sitä on alennettava, jos maksu estää vammaisen henkilön palveluiden yksilöllisen järjestämisen tai vaikeuttaa sitä olennaisesti tai jos siihen on syytä huollolliset näkökohdat huomioon ottaen.”

En pidä ehdotusta lainsäädännön selkeyden kannalta onnistuneena. Ensinnäkin saman pykälän eri momenteissa käytetään erilaista viittausta, vaikka viittauksissa ymmärtääkseni tarkoitetaan samaa lainsäädäntöä. Toiseksi ehdotus tarkoittaa sitä, että asiakasmaksulainsäädäntöä sovellettaessa tulee aina myös arvioida, tulisiko vammaispalvelulaki sovellettavaksi ja siten tuleeko sen erityinen säännös maksun määräämättä tai perimättä jättämisestä tai maksun alentamisesta sovellettavaksi. En pidä myöskään perusteltuna ehdotettujen maksuja koskevien 2 §:n 4 ja 5 momenttien sijoittamista lain soveltamisalaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevaan pykälään eikä maksuja koskevan säännöksen yhteyteen.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi sosiaalihuoltolain (1301/2014) 4 §:ään uusi 3 momentti, jonka mukaan

”Asiakkaan edun arvioinnissa ei oteta huomioon palvelusta määrättävää maksua.”

Laillisuusvalvontakäytännössäni olen havainnut, että asiakasmaksujen alentamista tai poistamista koskevan lainsäädännön soveltamisessa on paljon puutteita. Asiakkaan edun ja oikeuksien toteutumiseksi olisi perusteltua, että säännöstä täsmennettäisiin siten, että siitä käy selkeästi ilmi, että tarkoituksena on, ettei palvelujen maksullisuus vaikuta arvioitaessa asiakkaan oikeutta palveluihin. Sen sijaan asiakkaan etu tulee ottaa huomioon arvioitaessa, onko maksu jätettävä määräämättä, perimättä tai onko sitä alennettava.

Apulaisoikeusasiamies
Maija Sakslin

Esittelijäneuvos
Minna Verronen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.

Lausunnon liitteenä on vertailutaulukko ensisijaisen (SHL) ja toissijaisen (VPL) lainsäädännön perusteella järjestettävistä palveluista avun ja tuen tarpeisiin (HE 122/2024 vp. jaottelu) sekä niistä perittävät asiakasmaksut.