Terhi Karaus, lakimies
Kaarina Tuokko, erityisasiantuntija

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

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

Vastine sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi tässä vastineessa vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain 4 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 122/2022 vp) muutostarpeita perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 44/2024 vp) sekä sosiaali ja terveysvaliokunnassa kuultujen asiantuntijoiden antamien lausuntojen perusteella.

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.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella muutosta 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttiin:

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, tämän lain mukaisia palveluita järjestetään vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa henkilön elämänvaiheeseen tavanomaisesti kuuluvasta avun ja tuen tarpeesta. Tässä laissa tarkoitetaan *elämänvaiheilla* lapsuutta ja nuoruutta, aikuisuutta sekä vanhuutta. Avun ja tuen tarpeen välttämättömyyttä arvioitaessa tulee ottaa huomioon sosiaalihuoltolain 4 ja 5 §:ssä säädetty asiakkaan etu sekä tämän lain 1 §:ssä säädetty tarkoitus vammaisen henkilön yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja osallistumisen toteutumisesta, vammaisen henkilön itsenäisen elämän ja itsemääräämisoikeuden tukemisesta sekä yksilöllisen tarpeen ja edun mukaisten, riittävien ja laadultaan hyvien palvelujen turvaamisesta.

Terhi Karaus, lakimies
Kaarina Tuokko, erityisasiantuntija

Perustelut:

Ehdotetaan selkeytettäväksi 2 §:n 3 momentin elämänvaiheeseen liittyvää säännöstä. Säännöksen sanamuotoa muutettaisiin selkeämmäksi muuttamatta säännöksen sisältöä. Lisäksi hallituksen esityksen perusteluissa (s. 53-57) kuvatut elämänvaiheet ehdotetaan nostettavaksi lakiin. Elämänvaiheet ovat yksilöllisiä eivätkä ne ole tarkkaan ikään sidottuja. Elämänvaiheiden alkamista ja päättymistä ei voida tarkasti määrittää, vaan siinä on yksilöllistä vaihtelua, kuten hallituksen esityksen perusteluissa on todettu.

Lisäksi 2 pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi avun ja tuen tarpeen välttämättömyyden arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja. Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että lain 1 §:ssä säädetty tarkoitus tulee ottaa arvioinnissa huomioon. Yksilön oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen ja lain soveltamisen selkeyden vuoksi avun ja tuen välttämättömyyden arvioinnissa käytetyt edellytykset ja tämän arvioinnin suhde muihin samassa elämänvaiheessa oleviin henkilöihin ehdotetaan lisättäväksi säännökseen. Näin voidaan ehkäistä sitä, että säännöksen soveltaminen ei synnytä sellaisia tilanteita, jotka voivat tulla syrjintänä arvioiduksi. Lisäksi esitetyllä tarkennuksella otetaan huomioon se, että kysymys on aina yksilöllisen tarpeen arvioinnista ja asiakkaan edun huomioimisesta siten kuin sosiaalihuoltolain 4 ja 5 §:ssä säädetään.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle annetut lausunnot

Valiokunta on pyytänyt lausuntoa muun muassa eri viranomaistahoilta, useilta vammaisjärjestöiltä sekä joiltain hyvinvointialueilta.

Lausunnoissa nousivat esiin suurimpina teemoina elämänvaiheessa tavanomaista tarvetta koskevan säännöksen tarkentaminen, asiakasmaksut, ensisijaisten palvelujen saatavuus, iäkkäiden henkilöiden asema sekä lain soveltamista koskevan ohjauksen ja koulutuksen tarve.

Vammaisjärjestöistä moni katsoi, että soveltamisalan tarkentamista koskevasta esityksestä tulisi luopua ja säilyttää keväällä 2023 hyväksytty soveltamisala.

Osa lausunnonantajista piti soveltamisalan tarkentamista välttämättömänä, jotta vammaispalvelulaki säilyy vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina.

Osa vammaisjärjestöistä nosti esiin positiivisena seikkana sen, että ehdotus vastaa YK:n vammaissopimuksen mukaista vammaisen henkilön määritelmää sisältäen erilaiset toimintarajoitteet.

Ehdotetun 2 §:n 1 momentti

Ehdotetun 2 §:n 1 momentin kohta: ”Tämän lain perusteella järjestetään palveluita vain, jos muussa laissa tarkoitetut palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä.”

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunnon mukaan lause soveltuisi paremmin ehdotetun 2 §:n 2 momentin yhteyteen.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa hallituksen esityksessä esitetyn muotoilun pysyttämistä. STM toteaa, että edellä mainittu lause on sinänsä mahdollista sijoittaa 2 §:n 2 momentin yhteyteen apulaisoikeusasiamiehen ehdottamalla tavalla. Lisäksi STM toteaa, että apulaisoikeusasiamiehen ehdotus selkeyttäisi pykälää henkilöllisen soveltamisalan osalta, mutta muutos saattaisi aiheuttaa lain soveltajalle vaikeuksia lain käytännön soveltamisessa, sillä hallituksen esityksen säännöskohtaiset perustelut eivät enää viittaisi kaikilta osin oikeaan momenttiin. Kyseessä olisi sinänsä teknisluontoinen muutos.

Terhi Karaus, lakimies
Kaarina Tuokko, erityisasiantuntija

Elämänvaiheessa tavanomainen tarve

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle annetuissa lausunnoissa katsottiin laajasti, että elämänvaiheessa tavanomaisesta poikkeavaa tarvetta koskevaa momenttia tulisi tarkentaa, kuten myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan edellyttänyt. Asiaa on käsitelty edellä tässä vastineessa.

Myös sosiaali- ja terveysvaliokuntaan saapuneissa asiantuntijalausunnoissa oli tunnistettu tarve tarkentaa kyseistä säännöstä. Joissain lausunnoissa esitettiin, että lakiehdotuksen elämänvaihetta koskeva säännös pitäisi poistaa kokonaan tai toissijaisesti säännöstä tulisi tarkentaa. Sekä viranomaistahojen että vammaisjärjestöjen lausunnoissa esitettiin säännösmuutosehdotuksia.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämät täsmennysehdotukset sekä lisäksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antaneiden ehdotukset on otettu huomioon mahdollisuuksien mukaan tarkennuksen valmistelussa.

Ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen saatavuus

Vammaisjärjestöjen lausunnoissa nostettiin esiin huoli tilanteista, joissa ensisijaiset palvelut arvioidaan henkilölle riittäviksi ja sopiviksi, henkilö ei täytä vammaispalvelulain soveltamisalan kriteerejä ja henkilö jää ilman tarvitsemaansa palvelua ensisijaisten palvelujen määrärahojen riittämättömyyden vuoksi. Lisäksi nostettiin esiin huoli siitä, että tulkinnanvaraisissa tilanteissa asiakas joutuu turvautumaan pitkiin oikeusprosesseihin, mikä voi johtaa siihen, että henkilö on pitkän ajan ilman tarvitsemiaan palveluja.

Ministeriö toteaa, että tarkoituksena on säilyttää vammaispalvelulaki vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina. Myös voimassa olevan vammaispalvelulain, kehitysvammalain ja jo hyväksytyn vammaispalvelulain lähtökohtana on lain toissijaisuus. Aiempaan oikeustilaan nähden esitys ei muuta myöskään sitä, että henkilön tulee täyttää vammaispalvelulain soveltamisalassa määritellyt ja palvelukohtaiset myöntämiskriteerit. Vammaispalvelulailla ei olisi tarkoitus korvata eri elämänvaiheissa tarvittavia yleislainsäädännön mukaisia palveluita, joiden järjestämisestä hyvinvointialue ja kunta ovat vastuussa. Hyvinvointialueella on velvollisuus varata yleislainsäädännön mukaisiin palveluihin riittävät määrärahat. Hyvinvointialue vastaa siitä, että asiakkaat saavat perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu myös valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään.

Maksuja koskevat ehdotukset

Valvontaviranomaiset, THL sekä Keski-Suomen ja Varsinais-Suomen hyvinvointialueet ja HUS-yhtymä kannattavat sosiaalihuoltolain 4 §:n tarkentamista esitetyllä tavalla siten, että palvelun maksuttomuus tai palvelusta määrättävä maksu ei vaikuttaisi asiakkaan edun arviointiin. Valvontaviranomaisten mukaan käytäntöjen on havaittu vaihtelevan ja pykälän tarkentamisella voidaan varmistaa asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu. Asiakkaan edun on nykykäytännön mukaan tulkittu usein tarkoittavan asiakkaan näkökulmasta taloudellisesti edullisinta ratkaisua, vaikka palvelu ei sisältönsä puolesta vastaisi parhaiten asiakkaan yksilöllistä tarvetta.

Hyvinvointialueet kritisoivat esitykseen sisältyvän asiakasmaksulain säännöksiä täydentävän suojasäännöksen sisällyttämistä vammaispalvelulakiin. Lausunnoissa katsottiin, että suojasäännöksestä tulisi säätää asiakasmaksulaissa. Lisäksi esille nostettiin huoli siitä, että asiakasmaksujen alentamisen ja perimättä jättämisen prosessista vaikuttaa tulevan esitetyn suojasäännöksen myötä monivaiheinen.

Moni vammaisjärjestöistä esittää, että sosiaalihuoltolain 4 §:n tarkentamisesta tulisi luopua. Lausunnoissa esitetään huoli siitä, että asiakasmaksut voisivat estää vammaista henkilöä käyttämästä hänelle myönnettyä ensisijaisen lainsäädännön mukaista palvelua, ja ettei esitykseen sisältyvää suojasäännöstä riittävästi toimeenpantaisi alueilla. Apulaisoikeusasiamiehen ja Vammaisfoorumin mukaan suojasäännös on liian tulkinnanvarainen ja vaikeasti sovellettavissa.

Lausunnoissa nousee myös esiin, että tällä hetkellä hyvinvointialueet eivät tiedota tarpeeksi hyvin asiakkaille asiakasmaksulain mukaisesta mahdollisuudesta maksujen alentamiseen tai poistamiseen. Tämä saattaisi muodostaa esteen palvelujen vastaanottamiselle.

Ministeriö toteaa, että esityksen mukaisella sosiaalihuoltolain 4 §:n täsmennyksellä korostettaisiin palvelutarpeen arvioinnin merkitystä palvelujen myöntämisen perusteena sekä varmistettaisiin asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu eri alueilla. Säännöksen tarkentaminen olisi tärkeää myös vammaisten henkilöiden oikeusturvan kannalta.

Esitykseen sisältyvän suojasäännöksen tarkoituksena on turvata asiakasmaksulain 11 §:ää vahvemmin se, että asiakasmaksut eivät estäisi vammaista henkilöä saamasta tai käyttämästä sosiaali- ja terveydenhuollon ensisijaisen lainsäädännön mukaisia henkilön palvelutarvetta vastaavia palveluita.

Suojasäännös tulisi ottaa huomioon jo palveluista päätettäessä. Viranomaisella on siten velvollisuus ottaa suojasäännös oma-aloitteisesti huomioon. Vaikka ehdotettu säännös ei sisällä erityistä velvoitetta informoida asiakasta suojasäännöksen sisällöstä, asiakkaan informoimiseen velvoittavat sosiaalihuollon asiakaslain 5 §, hallintolain 7 ja 8 §, julkisuuslain 20 § ja asiakasmaksulain 11 §. Lisäksi huomioon on otettava, että ehdotettu suojasäännös on uusi säännös ja tarkoituksena on nimenomaan varmistaa, etteivät maksut estä palvelujen käyttämistä.

Ministeriö antaa lainsäädännöstä koulutusta, jolla pyritään varmistamaan säännösten tunnettuus hyvinvointialueilla ja muiden sidosryhmien keskuudessa.

Suojasäännös on tarkoitettu turvaamaan vammaisten henkilöiden palveluiden saamista, ja siten siitä on tarpeen säätää nimenomaan vammaispalvelulaissa.

Iäkkäiden henkilöiden asema

Vanhusasiavaltuutettu, Muistiliitto ja Neuroliitto katsoivat lausunnoissaan tarpeelliseksi tarkentaa esityksen perusteluita koskien vanhuutta elämänvaiheena. Esimerkiksi vanhusasiavaltuutettu katsoi, että vanhuuden kuvauksessa tulisi korostaa aiempaa vahvemmin iäkkäiden henkilöiden vastuita ja rooleja tunnistaen vanhuuden eri vaiheet.

Joissakin lausunnoissa katsottiin, että esityksen elämänvaiheisiin liittyvä sääntely vastaisi yhä lainsäädännöstä aiemmin poistettua ikääntymisrajausta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotetut tarkennukset koskevat yhdenvertaisesti eri elämänvaiheita. Mitään ihmisryhmää ei ole rajattu vammaispalvelulain soveltamisalan ulkopuolelle. Kaikkien kohdalla tehdään yksilöllinen palvelutarpeen arviointi.

Ministeriö toteaa, että hallituksen esityksen perusteluissa on annettu esimerkkejä kuhunkin elämänvaiheeseen tyypillisesti sisältyvistä tilanteista ja niihin liittyvistä palvelutarpeista. Jokaisen henkilön yksilölliset tarpeet ja tilanne tulee huomioida palvelutarpeen arvioinnissa. Eri elämänvaiheisiin liittyy erilaisia vaiheita, mutta niiden kattava kuvaaminen esityksessä ei ole mahdollista henkilöiden yksilöllisten olosuhteiden ja elämäntilanteiden vaihtelun vuoksi, ja kun lain lähtökohta on yksilökohtainen tarvearviointi. Elämänvaiheet eivät ole tiettyyn ikään sidottuja.

Terhi Karaus, lakimies
Kaarina Tuokko, erityisasiantuntija

Ohjauksen tarve

Lähes kaikissa lausunnoissa nostettiin esiin tarve ohjaukselle lain yhtenäisen soveltamisen varmistamiseksi.

Ministeriö toteaa, että STM ja THL tukevat ja ohjaavat lain toimeenpanoa. STM järjestää muutoksista koulutusta. Vammaisalan asiantuntijoiden työn tueksi soveltamisalan muutoksista annetaan tietoa myös THL:n ylläpitämässä Vammaispalvelujen käsikirjassa. STM toteaa, että on tärkeää tukea ja ohjata lain toimeenpanoa. Toimeenpanosta ja seurannasta kerrotaan tarkemmin hallituksen esityksessä sivulla 63.

Muita huomioita

Osa lausunnonantajista nosti esiin, pääsevätkö niin sanotut väliinputoajat soveltamisalan piiriin.

Esimerkiksi kehitysvammajärjestöjen lausunnoissa esiintyi huoli siitä, että lievästi kehitysvammaiset henkilöt jäisivät palveluiden ulkopuolelle.

Lisäksi joissain lausunnoissa esiintyi huoli siitä, että asiakas ei saa subjektiivisena oikeutena turvattuja palveluja määrärahojen riittämättömyyden vuoksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että uuden vammaispalvelulain myötä lain soveltamisen piiriin voivat tulla niin kutsutut väliinputoajat, esimerkiksi autismi- ja neurokirjon henkilöt sekä lievästi kehitysvammaiset henkilöt. Tätä ei muuteta soveltamisalan tarkentamista koskevalla esityksellä. Mitään ihmisryhmää ei ole rajattu vammaispalvelulain soveltamisalan ulkopuolelle eikä palvelujen myöntämistä määritellä diagnoosin perusteella. Kaikkien kohdalla tehdään yksilöllinen palvelutarpeen arviointi.

Vammaisella henkilöllä on oikeus saada vammaispalvelulain mukaisia subjektiivisina oikeuksina turvattuja palveluja lain myöntämiskriteerien täyttyessä määrärahoista riippumatta.