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 vastaa tässä vastineessa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa esitettyihin huomioihin ja niissä annettuihin arviointeihin siitä, täyttääkö ministeriön ehdotus 2 §:n 3 momentin tarkentamiseksi perustuslakivaliokunnan lausunnossaan edellyttämät täsmennykset.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunnan asiassa antaman lausunnon PeVL 44/2024 vp mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 2.3 §:sta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

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.

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.

Esitetty 2 § 3 momentin tarkennusehdotus

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 *elämänvaiheella* 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.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa selkeytettäväksi 2 §:n 3 momentin elämänvaiheeseen liittyvää säännöstä. Säännöksen sanamuotoa selkeytettäisiin. Lisäksi hallituksen esityksen perusteluissa (s. 53-57) kuvatut elämänvaiheet ehdotetaan nostettavaksi lakiin. Elämänvaiheet ovat yksilöllisiä eivätkä ne ole tarkkaan ikään sidottuja. Vammaisella henkilöllä kehitys voi myös tapahtua eri tahtiin kuin vammattomilla henkilöillä. Elämänvaiheiden alkamis- ja päättymisajankohtia ei voida tarkasti määrittää, vaan niissä on jonkin verran 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 korostetaan sitä, että kysymys on aina yksilöllisen tarpeen arvioinnista ja asiakkaan edun huomioon ottamisesta siten kuin sosiaalihuoltolain 4 ja 5 §:ssä säädetään.

Yllä esitettyjä, ministeriön jo aiemmin toimittamia säännösehdotusta ja perusteluja on hieman tarkennettu suhteessa aiempaan.

Professorien asiantuntijalausunnot

Professori Kaarlo Tuori on lausunnossaan todennut, että perustuslakivaliokunta kaipasi täsmennystä siihen, miten kussakin elämänvaiheessa tavanomaista avun ja tuen tarvetta arvioidaan. Tähän ministeriön lisäysehdotus ei tuo Tuorin mukaan täsmennystä. Professori Janne Salmisen mukaan ministeriön esittämien tarkistusten johdosta 2.3 §:n säännös on kehittynyt parempaan ja myös perustuslakivaliokunnan lausunnossaan tarkoittamaan suuntaan. Salminen on todennut, että perustuslakivaliokunnan lausunnon asianmukainen huomioon ottaminen edellyttäisi vielä lisähuomion kiinnittämistä siihen, miten tavanomaisuus eri elämänvaiheissa määritellään. Professori Veli-Pekka Viljasen mukaan pykäläehdotus jättää kuitenkin edelleen avoimeksi sen, mitä kunkin elämänvaiheen aikana on pidettävä tavanomaisena tarpeena. Myös hallituksen esityksen perustelut ovat tältä osin hyvin yleisluonteisia. Viljanen on katsonut, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee pyytää asiassa uusi lausunto perustuslakivaliokunnalta, mikäli valiokunta aikoo muuttaa lakiehdotusta ministeriön vastineessa ehdottamalla tavalla.

Terhi Karaus, lakimies
Kaarina Tuokko, erityisasiantuntija

Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus

1. Ministeriö toteaa, että uuden vammaispalvelulain soveltamisalan tarkennuksen tavoitteena on säilyttää uusi vammaispalvelulaki vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina ja turvata palvelujen saatavuus sekä hyvinvointialueiden mahdollisuus rahoittaa uudistus.

Asiaa koskevassa mietinnössään (StVM 52/2022 vp, s. 7-8) sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoo lainsäädännön tavoitteiden ja myös sen toteutettavuuden näkökulmasta tärkeäksi erottaa iäkkäille henkilöille heidän yksilöllisen tarpeensa mukaan järjestettävät palvelut, joista usein käytetään myös termiä vanhuspalvelut, vammaisille henkilöille järjestettävistä erityispalveluista (vammaispalveluista).

2. Vammaispalveluiden myöntäminen perustuu aina yksilölliseen tarvearviointiin. Palvelutarpeen arvioinnista, osallisuudesta, itsemääräämisoikeudesta ja päätöksenteosta säädetään sosiaalihuoltolain 36, 37 ja 39 §:ssä sekä asiakaslain 6–8 §:ssä. Hyväksytyn vammaispalvelulain 3-5 §:ssä säädetään oikeudesta olla osallisena kaikissa asiakasprosessin vaiheissa. Asiakkaalle laaditaan asiakassuunnitelma, johon myös palvelujen myöntäminen perustuu. Asiakassuunnitelmaa laadittaessa on otettava huomioon asiakassuunnitelman sisällön lisäksi sosiaalihuoltolain 4 ja 5 §:n mukaan asiakkaan etu, lapsen etu ja sosiaalihuollon keskeisiä periaatteita koskeva 30 §. Asiakkaan kuulemisesta on lisäksi säädetty hallintolaissa.

3. Palvelutarpeen arviointi on ammatillista sosiaalityötä ja tehtävä kuuluu sosiaalityön ammattilaiselle.

Arvioitaessa henkilön oikeutta vammaispalveluihin arvioinnin tukena käytetään sosiaalitieteellistä, kasvatustieteellistä, psykologista ja lääketieteellistä tietoa siltä osin kuin se on tarpeen tilanteen arvioimiseksi. Sosiaalihuollon ammattihenkilöstö voi tarvittaessa myös konsultoida tai pyytää lausuntoja eri alojen ammattilaisilta arvioidessaan rajatapauksissa sitä, onko kyseessä sellainen rajoite tai vamma, joka kuuluu vammaispalvelulain piiriin. Yhteistyö hoitavan lääkärin sekä kuntoutuksen henkilöstön kanssa on joissain tapauksissa tärkeää. Arvioitavana on asiakkaan kokonaistilanne ja hänen yksilöllisessä arjessaan selviytyminen. Mikäli todetaan, että hän tarvitsee apua tai tukea johonkin asiaan, arvioidaan, voidaanko tarpeeseen vastata yleislain kuten sosiaalihuoltolain, varhaiskasvatuslain tai perusopetuslain perusteella.

Palveluiden myöntäminen ei perustu vain diagnoosiin, vaan toimintakyvyn rajoitteeseen, joka aiheutuu henkilön vammasta tai sairaudesta. Oikeus vammaispalveluihin on kytkennässä vammaisuuteen, mutta myös siihen, mitä esteitä arjessa suoriutumiseen vamma aiheuttaa. Sen vuoksi oikeus kuhunkin palveluun määritellään erikseen. Tämä tarkoittaa myös sitä, ettei henkilö saa automaattisesti kaikkia vammaispalveluja, vaan ne palvelut, jotka hän tarvitsee. Kyse on yksilöllisestä tarvearvioinnista, jonka tekee vammaispalvelujen ammattilainen hyödyntäen kaikkea käytettävissä olevaa tietoa ja asiantuntemusta, jota kyseisessä tilanteessa tarvitaan.

Sosiaalihuollon peruskoulutukseen sisältyy perehtyminen elämänvaiheisiin ja ihmisen kehitykseen syntymästä lähtien. Koulutuksessa käydään läpi myös asiakkaan kokonaistilanteen selvittämiseen

liittyvät asiat palvelutarpeen arviointia varten, esimerkiksi miten huomioidaan asiakkaan omat mielipiteet, toivomukset ja voimavarat sekä hänen läheistensä näkemykset ja asiassa mukana olevien viranomaisten arviot. Arvioinnissa tulee huomioida lisäksi verkostojen ja elinympäristön vaikutukset ja vahvuudet, kuten asiakkaan mahdollisuus saada näiltä tahoilta tukea, mutta toisaalta myös niihin liittyvät riskit. Tilannearvio on osa sosiaalihuollon ammattilaisuutta. Tarvittaessa moniammatillisena yhteistyönä tehtävän palvelutarpeen arvioinnin perusteella sosiaalityön ammattilaisen on mahdollista erottaa esimerkiksi lapsen elämänvaiheeseen liittyvät tavanomaiset tarpeet tai tavanomaiset ikääntymiseen liittyvästä toimintakyvyn alenemisesta johtuvat tarpeet pitkäaikaiseen vammaan tai sairauteen liittyvistä tarpeista.

Jo voimassa olevaan vammaispalvelulakiin sisältyy käsite ”tavanomaiset elämän toiminnot”. Myös hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalaan sisältyy käsite ”tavanomainen elämä”, ja sama käsite esiintyy myös ehdotetun soveltamisalasäännöksen 1 momentissa. Siten tämän tyyppinen arviointi on ollut tavallista sosiaalihuollossa jo pitkään. Tavanomaiset elämäntoiminnot ovat sellaisia jokapäiväiseen elämään liittyviä asioita, joiden voidaan katsoa kuuluvan yleisesti henkilöiden arkeen. Arviointi lähtee kuitenkin aina vammaisen henkilön tarpeista ja hänen elämäänsä yksilöllisesti liittyvistä tekijöistä. Tavanomaisiin elämäntoimintoihin kuuluvat asuminen, työssä käyminen, opiskeleminen, liikkuminen, asioiminen, yhteiskunnallinen osallistuminen ja vapaa-ajan toiminnot, perhe-elämä; esimerkiksi lasten hoitaminen. Tavanomaisen elämän toimintoja voitaisiin verrata vammattomien samaan ikäryhmään kuuluvien ja samankaltaisessa elämäntilanteessa olevien muiden henkilöiden toimintoihin.

STM toteaa, että kaikkiin elämänvaiheisiin liittyy yleensä tiettyjä toimintoja. Silloin, kun niihin tarvitaan tavanomaisesta poiketen apua tai tukea, voidaan tarvita vammaispalveluita. Säännöstasolla ei ole tarkoituksenmukaista tai mahdollistakaan luetella eri elämänvaiheisiin liittyviä toimintoja ja tarpeita, koska vammaispalvelujen myöntäminen perustuu aina yksilölliseen tarvearviointiin ja henkilön kokonaistilanteeseen.

4. Uuden lain eduskuntakäsittelyn loppuvaiheessa tehdyn merkittävän soveltamisalaa koskevan muutoksen eli niin sanotun ikääntymisrajauksen poistamisen vuoksi lain soveltamisalaa ei ole määritelty niin tarkasti, kuin olisi toivottavaa lain selkeän ja yhtenäisen soveltamisen kannalta. Muutoksen johdosta rajapinta yleis- ja erityislainsäädännön välillä muodostui epäselväksi sellaisten iäkkäiden henkilöiden osalta, joiden palvelutarpeen syynä on ollut ikääntymiseen liittyvä syy.

Hallituksen esitystä 191/2022 vp valmisteltaessa tarkoituksena oli, että palvelut vastaisivat sellaisiin tarpeisiin, joita voimassa olevan vammaispalvelulainsäädännönkin piirissä olevilla henkilöillä on ollut, ja jotka ovat usein elämänmittaisia tai esimerkiksi vuosikymmenien pituisia.

Jos hallituksen esityksessä ehdotettuja tarkennuksia ei tehtäisi, vammaispalvelujen asiakasmäärä voisi kasvaa huomattavasti, minkä myötä hyvinvointialueille myönnetty rahoitus tai käytettävissä oleva henkilöstö ei riittäisi hyväksytyn vammaispalvelulain toimeenpanoon. Tehtävistä muutoksista riippuen olisi mahdollista, että kustannukset sekä henkilöstötarve kasvaisivat moninkertaisiksi verrattuna arvioituihin kustannusvaikutuksiin.

Nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä ehdotettujen tarkennusten perusteella on arvioitu, että vammaispalveluita saavien vammaisten henkilöiden määrä pysyisi suunnilleen samana, johon myös nyt esitetty kustannusarvio on perustunut. Jos hallituksen esityksestä poistettaisiin elämänvaiheessa tavanomaisesta poikkeavaa tarvetta koskeva 2 §:n 3 momentti, tulisi arvioida, millaiset muutoksen kustannusvaikutukset olisivat sekä osoitettava hyvinvointialueille riittävä rahoitus lain toimeenpanoon. Ilman elämänvaihetta koskevaa momenttia on erityisesti iäkkäiden, mutta myös lasten osalta riskinä, että ensisijaisten ja erityispalvelujen raja hämärtyy. Lain soveltamisalan piiriin voisi tulla uusia iäkkäitä asiakkaita, jotka eivät ole aiemmin kuuluneet voimassa olevan vammaispalvelulain soveltamisen piiriin. Jos osa iäkkäiden palvelujen asiakkaista siirtyisi saamaan palveluja vammaispalvelulain nojalla, on mahdollista, että kustannukset nousisivat merkittävästi. Tarkoitus on ollut säilyttää nykyinen järjestelmä, jossa iäkkäiden palvelut järjestetään lähtökohtaisesti ensisijaisen lainsäädännön nojalla.

STM toteaa, että soveltamisalaa koskevat säännösehdotukset muodostavat kokonaisuuden, jota tulee soveltaa yhdessä. Yhden olennaisen säännöksen poistaminen vaikeuttaisi lain soveltamista tarkoitetulla tavalla.

5. Asian käsittelyn yhteydessä esiin on noussut ehdotetun 2 §:n 3 momentin poistaminen ehdotetun lain soveltamisalasta ja että lain voimaantulon jälkeen seurattaisiin lain vaikutuksia sekä tarvittaessa valmisteltaisiin jälkikäteen uutta tarkentavaa sääntelyä. Edellä on käsitelty ehdotetun pykälän momentin poistamisen vaikutuksia siltä osin, kun sitä on ollut tällä hetkellä mahdollista arvioida.

STM toteaa, että 2 §:n 3 momentin poistamisen vaikutusten tarkempi seuranta edellyttäisi resursointia, jolle pitäisi varata tarvittava ja riittävä rahoitus. Vammaispalvelujen piiriin voisi tulla uusia asiakkaita, joille ei ole aiemmin myönnetty palveluita vammaispalvelulain nojalla, joka lisäisi kustannuksia. Soveltamisalasäännöksen muuttaminen jälkikäteen voisi muodostua vaikeaksi ja se voitaisiin katsoa mahdollisesti perusoikeuksien heikennykseksi.

Soveltamisalan tarkennuksella on tavoiteltu vammaispalvelulain säilyttämistä vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina. Kysymys on vammaisille henkilöille tarkoitetuista subjektiivisina oikeuksina turvatuista palveluista, jotka on myönnettävä määrärahoista riippumatta. Ehdotetun säännöksen poistaminen vaikuttaisi vammaispalveluiden saatavuuteen, laatuun ja rahoituksen riittävyyteen. Sillä saattaisi olla negatiivisia vaikutuksia vammaisten henkilöiden elämään. Jos ehdotuksen 2 §:n 3 momentti poistetaan, on mahdollista, että kustannukset nousevat arvioitua suuremmiksi, jolloin eduskunnan on varattava riittävä rahoitus vammaispalveluiden järjestämiseen.

STM toteaa, että 2 § 3 momentin poistaminen laista vaatisi tarkempien vaikutusarviointien tekemistä. Kuten hallituksen esityksessä HE 191/2022 vp on todettu, tietopohjan puutteellisuus tuo epävarmuutta vammaispalvelulain taloudellisten vaikutusten arviointiin, koska useimpia laskentaan tarvittavia tietoja ei saada valtakunnallisista tilastoista tai rekistereistä. Näin ollen palvelujen asiakasmäärät ja kustannukset selviävät todellisuudessa vasta toimeenpanon yhteydessä.

Terhi Karaus, lakimies
Kaarina Tuokko, erityisasiantuntija

Muita huomioita

Valtioneuvoston oikeuskansleri ei esittänyt hallituksen esityksen ennakkotarkastuksen yhteydessä huomioita liittyen 2 §:n 3 momenttiin. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on kuullut käsittelyn aikana muun muassa eduskunnan apulaisoikeusasiamiestä. Apulaisoikeusasiamies on lausunnossaan esittänyt ehdotukset säännösmuotoiluista, joilla perustuslakivaliokunnan lausunnossaan edellyttämät tarkennukset voitaisiin toteuttaa. Ministeriön toimittamassa tarkennusehdotuksessa on otettu huomioon myös apulaisoikeusasiamiehen ehdotus. Apulaisoikeusasiamiehen lausunnon mukaan 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.”*

Lopuksi

STM katsoo, että ministeriön 12.11.2024 toimittamassa vastineessa lain 2 §:n 3 momenttia on esitetty täsmennettäväksi siten kuin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 44/2024 vp edellyttänyt, ottaen huomioon lausunnossa esitetyt suuntaviivat, kuten viittaukset vammaispalvelulain 1 §:ään ja esityksen perusteluissa kuvattujen elämänvaiheessa tavanomaisen tarpeen arvioinnin kannalta merkityksellisistä seikoista säätämisen lain tasolla. Näin ollen valiokunnan tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus on sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan otettu asianmukaisesti huomioon.

Ministeriö toteaa, että vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain asiakkaan palvelutarpeen arviointia, asiakassuunnitelmaa ja päätöksentekoa koskevat säännökset antavat yhdessä soveltamisalasäännösten kanssa sosiaalityöntekijälle riittävän ja selkeän informaation arvioida, mitä ja miten lakia yksittäistapauksessa sovelletaan. Yhdenvertaisuus ei tarkoita kaikille samaa. Vammaisten henkilöiden yksilölliset tarpeet vaihtelevat ja niihin vaikuttavat vamman aiheuttaman toimintakyvyn alentumisen lisäksi oma elämäntilanne, voimavarat ja elinympäristö. Perustuslain 6 §:ssä edellytettyä yhdenvertaisuutta ei ole mahdollista turvata tiukasti rajatuilla säännöksillä, jotka eivät jousta eri tavoin ja eri elämäntilanteissa elävien vammaisten henkilöiden tarpeisiin. Myös voimassa oleva ja hyväksytty laki jättävät selkeästi tilaa yksilöllisten tarpeiden arvioinnille. Tämä on myös edellytys sille, että vammaisen henkilön yksilöllinen tarve voidaan ottaa palvelutarpeen arvioinnissa huomioon.