

Asia: VN/9727/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle vammaispalvelulain 2 §:n muuttamiseksi

Lausuntopyynnön kysymykset

1. Lausunnonantajan organisaatio

Valtion viranomainen

2. Auttaako elämänvaiheita koskeva säännös yhdessä säännöskohtaisten perusteluiden kanssa arvioimaan, milloin on kyse sellaisesta avun ja tuen tarpeesta, johon tulee vastata vammaispalvelulain mukaisin palveluin?

Kyllä osittain

Voit halutessasi perustella vastausta tai lisätä muutosehdotuksen

Vammaispalvelulain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta ja suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan vammaispalvelulain 2 §:n 4 momentin muuttamista seuraavasti:

”Tämän lain perusteella järjestetään palveluita niille vammaisille henkilöille, joiden toimintarajoitteesta johtuva välttämätön avun ja tuen tarve poikkeaa kyseessä olevaan elämänvaiheeseen tavanomaisesti kuuluvasta avun ja tuen tarpeesta. Elämänvaiheilla tarkoitetaan tässä laissa lapsuutta, nuoruutta, aikuisuutta ja vanhuutta. Lain tarkoitus tulee ottaa huomioon arvioitaessa eri elämänvaiheissa olevien vammaisten henkilöiden oikeutta saada tämän lain perusteella palveluita. Arvioinnissa tulee lisäksi ottaa huomioon palveluiden jatkuvuus silloin, kun vammaisen henkilö on käyttänyt vammaispalveluita aiemmissa elämänvaiheissa. Tarkoituksena on, että vammaisen henkilö voi toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä kaikissa elämänvaiheissa.”

Esitysluonnoksen mukaan elämänvaiheita koskeva säännös auttaa arvioimaan, onko kyseessä sellainen vammaisen henkilön toimintarajoitteesta johtuva avun ja tuen tarve, johon tulisi vastata vammaispalvelulain mukaisilla palveluilla.

Totean esitysluonnoksen 2 §:n 4 momentin elämänvaiheen olevan käsitteenä edelleen osin tulkinnanvarainen, mutta elämänvaiheita koskeva säännös ja esityksessä esitetyt perustelut yhdessä

auttavat kuitenkin jonkin verran sen arvioimista, milloin vammaisen henkilön avun ja tuen tarpeeseen tulee vastata vammaispalvelulain mukaan ja milloin avun ja tuen tarpeeseen voidaan vastata ensisijaisen lainsäädännön palveluilla. Ylipäättään tällainen arviointi edellyttää mielestäni lähtökohtaisesti eri palvelutehtävien välistä, tarvittaessa monialaista moniammatillista, yhteistyötä (esimerkiksi yhteistyötä vammaissosiaalityön ja gerontologisen sosiaalityön sekä kotihoidon välillä).

Pidän hyvänä, että esitysluonnoksessa kuvataan toimintarajoitteisten lasten ja nuorten tarvitsevan positiivista erityiskohtelua, jotta he voivat tehdä samoja asioita arjessa kuin muutkin lapset ja nuoret.

3. Turvaako esitys vammaispalveluita aiemmin saaneiden vammaisten henkilöiden oikeuden saada vammaispalveluita myös ikääntyessä?

Kyllä

Voit halutessasi perustella vastausta tai lisätä muutosehdotuksen

Vammaispalveluita aiemmin saaneiden vammaisten henkilöiden oikeus on pyritty esitysluonnoksessa turvaamaan säännöksessä (2 §:n 4 mom.) tätä koskevalla nimenomaisella ilmaisulla siitä, että arvioitaessa vammaisen henkilön oikeutta saada tämän lain mukaisia palveluita, tulee arvioinnissa lisäksi ottaa huomioon palveluiden jatkuvuus silloin, kun vammaisen henkilö on käyttänyt vammaispalveluita aiemmissa elämänvaiheissa.

Vammaispalvelujen myöntäminen kuitenkin perustuu ensivaiheessa vammaisen henkilön yksilöllisen tarvearvioinnin perusteella tehtävään hyvinvointialueen viranhaltijan tapauskohtaiseen arviointiin.

Ottaen huomioon soveltamisalasäännöksen merkitys vammaisten ihmisten oikeuksien toteutumiselle sekä yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä, että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt soveltamisalasäännöksen täsmällisyyteen erityistä huomiota, en pidä ehdotettua 2 §:n 4 momenttia muotoilultaan täysin onnistuneena: Lain tarkoituksesta säädetään lain 1 §:ssä. Tämän lisäksi ehdotetussa 2 §:n 4 momentissa säädettäisiin, soveltamisalan arviointia koskevasta tarkoituksesta ("Tarkoituksena on, että vammaisen henkilö voi toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä kaikissa elämänvaiheissa.") sekä lain tarkoituksen huomioon ottamisesta ("Lain tarkoitus tulee ottaa huomioon arvioitaessa eri elämänvaiheissa olevien vammaisten henkilöiden oikeutta saada tämän lain perusteella palveluita"). Tällainen sääntely on omiaan hämärtämään esimerkiksi sitä, onko mainittuja seikkoja arvioitava eri tarkoituksen näkökulmasta, ja toisaalta herättämään kysymyksen siitä, onko soveltamisalalla ja lain tarkoituksella tahattomasti toisistaan poikkeava sisältö. Momentin loppuosa kokonaisuudessaan on myös epäselvästi muotoiltu. Säännöksestä tulisi ilmetä selkeämmin, mitä seikkoja tulee arvioinnissa ottaa huomioon ja mistä arvioinnista on kyse.

4. Täydentääkö elämänvaiheita koskeva säännösehdotus jo hyväksyttyä soveltamisalakokonaisuutta riittävästi sen turvaamiseksi, että vammaispalvelulaki säilyy erityislakina?

Kyllä osittain

Voit halutessasi perustella vastausta tai lisätä muutosehdotuksen

Esityksen mukaan soveltamisalasäännökseen nyt esitettävä muutos vaikuttaisi osaltaan siihen, että vammaispalvelulaki säilyy vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina ja samalla säilyttää nykyjärjestelmän peruseriaate siitä, että kaikkien henkilöiden sosiaalipalvelut järjestetään lähtökohtaisesti yleislainsäädännön perusteella. Mikäli kyseessä on tavanomaiseen elämänvaiheeseen liittyvästä tarpeesta, tulee siihen vastata yleislain mukaisilla palveluilla.

Totean, että perustuslakivaliokunta (PeVL 44/2024 vp) piti hallituksen esityksen (HE 122/2024 vp) perustuslainmukaisuutta koskevassa arviossaan elämänvaiheisiin kiinnittyviä arviointiperusteita hyväksyttävänä. Valiokunta kuitenkin katsoi, että 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttia tulee vielä täsmentää. Edellä mainittu lakiehdotus oli seuraavanlainen:

2 § Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

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. Tämän lain perusteella järjestetään palveluita vain, jos muussa laissa tarkoitetut palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä. Asiakkaan edusta säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 4 ja 5 §:ssä.

Vammaisen henkilön palvelut järjestetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolain, terveydenhuoltolain (1326/2010), ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012), varhaiskasvatuslain (540/2018), perusopetuslain (628/1998) tai muun ensisijaisen lain perusteella.

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.

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.

Perustuslakivaliokunnan mukaan täsmentäminen voidaan tehdä esimerkiksi säätämällä laissa nyt vain esityksen perusteluissa kuvatuista elämänvaiheista tavanomaisen arvioinnin kannalta merkityksellisistä seikoista ja viittauksin esimerkiksi vammaispalvelulain 1 §:ssä mainittuihin seikkoihin.

Nyt kyseessä olevassa säännösluonnoksessa ei ole kuvattu eri elämänvaiheiden merkityksellisistä seikoista, mutta säännöksessä tuodaan esille tarkoituksena vammaisen henkilön osallistuminen yhdenvertaisena jäsenenä kaikissa elämänvaiheissa.

Olen lausunnossani sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (EOAK/5892/2024) pitänyt tärkeänä, että vammaispalvelulain 2 §:n 3 momentin säännöstä tarkennetaan lisäämällä siihen kuvaus esityksessä

mainituista elämänvaiheista (lapsuus ja nuoruus, aikuisuus ja vanhuus). Lisäksi totesin, että säännöksestä tulisi käydä selkeämmin ilmi eri elämänvaiheiden sisältö ja niihin liittyvät tekijät, jotta säännöksen perusteella voidaan arvioida, milloin vammaisen henkilön tavanomaisiin elämän tilanteisiin liittyviin välttämättömän avun ja tuen tarpeisiin vastattaisiin tämän erityislain mukaisin palveluin.

Esitysluonnoksen mukaan sen valmistelussa arvioitiin, että esitetyllä tavalla täydennetty elämänvaiheita koskeva säännös täyttää perustuslain 80 §:n edellyttämän tarkkarajaisuuden vaatimuksen, vaikka esitysluonnoksen säännöksessä ei kuitenkaan ilmene elämänvaiheessa tavanomaisen tarpeen arvioinnin kannalta merkityksellisiä asioita. Tätä perustellaan sillä, että säännöksessä ei ollut mahdollista kuvata – muun muassa avun ja tuen tarpeen yksilöllisyydestä johtuen – esimerkiksi luettelona tai muutoinkaan esimerkinomaisesti asioita, joita eri elämänvaiheissa tulee ottaa huomioon arvioitaessa sitä, onko kyseessä elämänvaiheeseen liittyvä tavanomainen tarve vai vamman aiheuttamasta toimintarajoitteesta johtuva tarve. Tällaisten syiden esittäminen voisi esitysluonnoksen mukaan kaventaa vammaisen henkilöiden oikeuksia.

Tulevassa oikeuskäytännössä jäisi lähtökohtaisesti arvioitavaksi, mitä tarkoittaa ”tavanomainen elämänvaiheeseen liittyvä tarve”. Erityisesti ikäihmisten kohdalla tämä voi tarkoittaa epäyhtenäistä tulkintaa eri hyvinvointialueilla. En pidä tätä toivottavana asiakkaiden oikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta.

Mielestäni säännöstä tulisi perustuslain 80 §:n asettamien reunaehtojen vuoksi kuitenkin vielä pyrkiä täsmentämään niin, että siihen tuodaan niitä tekijöitä, joiden valossa tavanomaiseen elämänvaiheeseen kuuluva tarkastelu tehdään, jotta lain soveltaminen yksilötasolla ja siten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta tulisi selkeämmäksi.

Myös perusteluissa voisi vielä tarkemmin esimerkiksi kuvata mahdollisesti soveltuvaa aikaisempaa oikeuskäytäntöä ja mahdollisia muita esimerkkejä, jossa on arvioitu eri elämänvaiheisiin tavanomaisesti kuuluvaa, ja siitä poikkeavaa avun ja tuen tarvetta. Edellä todettu esitysluonnoksen täsmentäminen voisi siten osaltaan mahdollistaa yhdenmukaisemmat tulkinnat ja käytännöt hyvinvointialueilla ja vähentäen siten oikeusriitoja.

Esityksen mukaan säännös nostaisi lain tasolle jo nyt noudatettavan periaatteen siitä, että eri elämänvaiheisiin tavanomaisesti kuuluvan avun ja tuen tarpeisiin vastattaisiin yleislain mukaisin palveluin, mutta säännös saattaisi vaikuttaa erityisesti niihin yksittäisten iäkkäiden henkilöiden asemaan, jotka olisivat ennen säännöksen tarkennusta saattaneet saada maksullisten yleispalveluiden sijaan vammaispalveluita.

Esityksen mukaan elämänvaihetta koskeva säännös vaikuttaa eniten lapsuuden, nuoruuden ja vanhuuden elämänvaiheissa, joissa on enemmän sellaista avun ja tuen tarvetta, joka kuuluu tavanomaisesti näihin elämänvaiheisiin.

Esitysluonnoksesta käy ilmi, että iäkkäiden henkilöiden palvelutarve voidaan usein katsoa tavanomaiseksi elämänvaiheeseen liittyväksi tarpeeksi, mutta ei silloin, jos vammaisen henkilö on tarvinnut palveluita eri elämänvaiheissa tai esimerkiksi vammautunut tapaturmaisesti korkeassa iässä. Nyt kyseessä olevassa esitysluonnoksessa ei tältä osin kuvata tilannetta esimerkiksi muistisairaiden vanhusten osalta. Aiemmassa hallituksen esityksessä (HE 122/2024 vp) todettiin, että muistisairaus on yleisin iäkkäiden henkilöiden palvelutarpeen syy (s.23). Lisäksi hallituksen esityksessä todettiin vaikutusten arviointiosiossa seuraavaa:

Kuten nykyäänkin, osa palvelun tarpeessa olevista henkilöistä voisi täyttää vammaisen henkilön määritelmän muutoin, mutta ensisijaiset palvelut arvioitaisiin heille riittäviksi ja sopiviksi. Erityisesti iäkkäiden henkilöiden osalta on todennäköistä, että suuri osa palvelun tarpeessa olevista henkilöistä voisi täyttää vammaisen henkilön määritelmän siltä osin, että he tarvitsevat vamman tai sairauden aiheuttaman pitkäaikaisen toimintarajoitteen johdosta välttämättä apua tai tukea tavanomaisessa elämässä. Keskeistä on siten arvioida, löytyvätkö ensisijaisesta lainsäädännöstä palvelut, joilla voidaan vastata ikääntymisestä johtuvasta syystä palvelutarpeessa olevien henkilöiden palvelutarpeisiin. Vaikutusten arvioinnissa otetaan huomioon myös säännökseen lisätty täsmennys, että vammaispalvelulain perusteella järjestetään palveluita vammaiselle henkilölle vain, jos hänen avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve. Suurin osa näistä henkilöistä on muistisairaita, vaikka iäkkäillä henkilöillä on muitakin ikääntymiseen liittyviä palvelutarpeen syitä. Päätöstä vammaispalvelujen myöntämisestä ei tehdä henkilön diagnoosin, vaan yksilöllisen tarpeen pohjalta. Vaikutusarvioinnissa on käytetty muistisairaalle henkilölle tyypillisiä palvelutarpeita esimerkkinä, sillä muistisairaus on yleisin iäkkäiden henkilöiden palvelutarpeen syy.

Totean, että YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 27/2016) ei varsinaisesti kiellä eri ihmisryhmien välisiä erotteluja, mutta erotteluille tulee kyetä osoittamaan hyväksyttävä peruste.

Pidän välttämättömänä, että ikäihmisten kohdalla tällaista perustetta vielä täydennetään.

5. Mitä muuta haluat sanoa esityksestä?

Pidän tärkeänä, että kaikki vammaiset henkilöt, riippumatta elämänvaiheesta tai siitä, onko heidän palvelunsa myönnetty vammaispalvelulain, tai sosiaalihuoltolain tai muun ensisijaisen lain nojalla, huolehditaan, että he saavat riittävät ja yksilöllisen tarpeen mukaiset sosiaalipalvelut perustuslain edellyttämällä tavalla. Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että esimerkiksi määrärahojen niukkuus ei muodosta hyväksyttävää perustetta olla vastaamatta palvelutarpeisiin yksilötasolla. Pidän tärkeänä, että hyvinvointialueiden omavalvonta ja viranomaisvalvonta muodostavat toimivan kokonaisuuden.

Mielestäni erityisen haasteen lainsoveltajalle tuo se, että vammaispalvelulain uudistusta on mm. käsitelty useassa hallituksen esityksessä (HE 122/2024 ja 191/2022) ja sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietinnössä (StVM 28/2024 vp), minkä vuoksi merkityksellisen tiedon löytäminen toisaalta lakiehdotuksen arvioimiseksi mutta myös lain käytännön soveltamiseksi voi olla osin hankalaa. Lisäksi luonnoksessa esimerkiksi lainataan aikaisempia hallituksen esityksiä, mutta ei kuitenkaan selkeästi ilmaista, onko viittausten tarkoitus koskea myös nyt ehdotettua säännöstä. Pidän tärkeänä, että jatkovalmistelussa esitystä muokataan siten, että sen perusteella on vaivatta mahdollista saada tieto esityksen sisällöstä ja perusteluista.

Eduskunta antoi soveltamisalan tarkentamista koskevasta esityksestä (HE 122/2024 vp) lausuman, jossa se edellytti, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi kiireellisesti vammaispalvelulain vaikutuksia ja ryhtyy toimenpiteisiin lain yksittäisten säännösten ja soveltamisalasäännöksen täsmentämiseksi, jos se on tarpeen lain säilymiseksi vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina. Lisäksi toisessa lausumassaan eduskunta edellytti, että valtioneuvosto varmistaa hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 9 §:n edellyttämällä tavalla lain voimaantulosta lähtien hyvinvointialueille riittävät resurssit vammaisten henkilöiden palvelujen turvaamiseksi.

Pidän tärkeänä, että vammaispalvelulain soveltamisalaan liittyvän elämänvaiheita koskevan säännöksen toimeenpanon tukena on aineistoa (kuten THL:n ylläpitämä Vammaispalvelujen käsikirja ja siihen liittyvä oikeuskäytäntö ja muu aineisto), joka helpottaa lainsoveltamista jatkossa ja toisaalta edesauttavat soveltamiskäytäntöjen muodostumista mahdollisimman yhdenmukaisiksi/yhtenäisiksi. Myös eduskunnan edellyttämä STM:n ja THL:n yhteistyö vammaispalvelulain toteutumisen seurannassa on tärkeää.

Kyseessä olevan esitysluonnoksen sivulla s. 19 todetaan, että kuuden suurimman kaupungin tilastojen mukaan vuonna 2020 noin 30 % esimerkiksi vanhan vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun saajista on yli 65-vuotiaita ja myös henkilökohtaista apua, jossa on aikaisemmin ollut ikääntymisrajaus, on myönnetty yli 65-vuotiaille vammaisille henkilöille.

Tältä osin viittaa Kuusikko- raporttiin, josta ilmenee sivulta 38, että kuutoskaupungeissa oikeastaan yli puolet vanhan vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun saajista on ollut yli 65-vuotiaita https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/21_06_17_Kuusikko_Vammaisten_palvelut_2020.pdf.

Ahlstedt-Alstela Monika
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin
ja esittelijäneuvos Minna Verronen