

Asia: VN/20873/2026

Lausuntopyyntö luonnoksesta sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Lausuntoantaja: YDHV lakitiimi

1. Yleistä

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta, jolla muutettaisiin sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:ää. Luonnoksen mukaan säännökseen lisättäisiin avustuksen myöntämistä puoltavia tekijöitä sekä todettaisiin, että avustuksen myöntäminen perustuu kokonaisharkintaan. Ehdotettuja puoltavia tekijöitä ovat muun muassa konkreettinen kohtaava asiakastyö, eriarvoisuuden vähentäminen, osallisuuden lisääminen, toiminnan tavoittavuus, osallistumisen avoimuus sekä kulujen kohtuullisuus.

Ehdotuksen tavoite on sinänsä ymmärrettävä ja hyväksyttävä. Kun sosiaali- ja terveysjärjestöille myönnettävissä olevat valtionavustukset vähenevät, on perusteltua täsmentää avustusharkintaa ohjaavia kriteerejä. Sääntelyn hyväksyttävä tavoite ei kuitenkaan yksin riitä, vaan kriteerien tulee olla riittävän täsmällisiä, yhdenvertaisesti sovellettavia ja hallintomenettelyn kannalta ennakoitavia.

Tässä lausunnossa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, voiko asetusehdotukseen sisältyä jännitteitä perustuslain, hallintolain, yhdenvertaisuuslain, terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain tavoitteiden kanssa.

****2. Perustuslain 6 §: yhdenvertaisuus****

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Lisäksi ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslaki on ajantasaisena säädöksenä julkaistu Finlexissä.

Asetusluonnoksessa ongelmalliseksi voi muodostua se, että avustuksen myöntämistä puoltavana tekijänä korostetaan erityisesti konkreettista, kohtaavaa asiakastyötä. Tämä voi käytännössä suosia sellaisia järjestöjä, joiden toiminta on helposti näkyvää, määrällisesti mitattavaa ja suoraan asiakaskohtaamisiin perustuvaa.

Samalla heikompaan asemaan voivat joutua järjestöt, joiden työ on esimerkiksi:

ennaltaehkäisevää,

vertaistukea rakentavaa,

neuvonnallista,

edunvalvontaan liittyvää,

digitaalista,

vähemmistöryhmien tavoittamiseen liittyvää,

tai sellaista hiljaista tukityötä, jonka vaikutukset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä.

Tästä voi syntyä perustuslain 6 §:n kannalta jännite: muodollisesti kriteeri koskee järjestöjä, mutta tosiasiallisesti sen vaikutukset voivat kohdistua eri tavoin eri ihmisryhmiin. Jos esimerkiksi vammaisten henkilöiden, pitkäaikaissairaiden, mielenterveysongelmista kärsivien, ikääntyneiden, maahanmuuttajataustaisten tai muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden järjestötoiminta ei ole helposti mitattavaa ”kohtaavaa asiakastyötä”, niiden rahoitusasema voi heikentyä.

Säätelyä olisi siksi täsmennettävä niin, ettei ”kohtaava asiakastyö” muodostu tosiasiallisesti ensisijaiseksi tai muita toimintamuotoja syrjäyttäväksi kriteeriksi.

****3. Perustuslain 19 §: oikeus sosiaaliturvaan ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin****

Perustuslain 19 §:ssä turvataan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Vaikka STEA-avustukset eivät sellaisenaan ole yksilön subjektiivisia oikeuksia, järjestötoiminnalla on käytännössä merkittävä rooli sosiaali- ja terveyspalveluja täydentävänä, tukevana ja ennaltaehkäisevänä toimintana.

Tästä syntyy mahdollinen jännite: jos avustuskriteerit ohjaavat rahoitusta liian kapeasti vain välittömään asiakastyöhön, ne voivat heikentää sellaista järjestötoimintaa, joka käytännössä tukee perustuslain 19 §:n toteutumista. Esimerkiksi kriisytyö, vertaistuki, palveluohjaus, neuvonta, osallisuustyö ja vähemmistöjen erityinen tuki voivat ehkäistä raskaampien palvelujen tarvetta.

Siksi asetuksen perusteluissa olisi syytä todeta, että avustusharkinnassa tulee huomioida myös toiminnan välillinen merkitys sosiaalisen turvallisuuden, terveyden, toimintakyvyn ja osallisuuden kannalta.

****4. Perustuslain 21 §: oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet****

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Säännös turvaa myös hyvän hallinnon takeet. Perustuslaki on ajantasaisena säädöksenä Finlexissä.

Asetusluonnoksen viimeinen momentti, jonka mukaan avustuksen myöntäminen perustuu kokonaisharkintaan, on sinänsä hallinnollisesti ymmärrettävä. Kokonaisharkinta voi kuitenkin muodostua ongelmalliseksi, jos sitä ei sidota riittävän selkeisiin arviointiperusteisiin.

Oikeusturvan kannalta ongelmana voi olla, että hakija ei pysty ennakoimaan:

mitä kriteeriä painotetaan eniten,

miten eri kriteerit suhteutuvat toisiinsa,

voiko yhden kriteerin heikkous syrjäyttää muun toiminnan merkittävyyden,

tai miten viranomainen vertailee keskenään hyvin erilaisia järjestöjä.

Jos päätöksessä viitataan vain yleisesti kokonaisharkintaan, päätös voi jäädä perusteluiltaan liian avoimeksi. Tämä voi vaikeuttaa muutoksenhakua ja heikentää hakijan mahdollisuutta arvioida, onko päätös tehty lainmukaisesti.

****5. Perustuslain 22 §: julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeudet****

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä on tärkeä näkökulma erityisesti silloin, kun julkinen valta kohdentaa väheneviä resursseja.

Asetusluonnoksen tavoite tehostaa avustusten kohdentamista voi tukea perustuslain 22 §:ää, jos avustukset kohdistuvat paremmin eriarvoisuutta vähentävään ja osallisuutta lisäävään toimintaan. Samalla voi kuitenkin syntyä sisäinen ristiriita: jos sääntely painottaa vain tietynlaista näkyvää asiakastyötä, se voi sivuuttaa sellaisia toimintamuotoja, jotka tosiasiallisesti turvaavat perus- ja ihmisoikeuksia.

Tämän vuoksi asetukseen tai sen perusteluihin olisi perusteltua lisätä maininta siitä, että kokonaisharkinnassa on arvioitava myös toiminnan perusoikeusmerkitystä.

****6. Perustuslain 80 §: asetuksenantovallan rajat****

Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä lain nojalla, mutta asetuksella ei tule luoda sellaisia uusia olennaisia oikeudellisia edellytyksiä, jotka kuuluisivat lain tasolle.

Tässä luonnoksessa on arvioitava, ovatko uudet harkintakriteerit vain valtionavustuslain ja rahoituslain täsmentämistä vai muodostavatko ne tosiasiallisesti uusia rahoituksen saamisen edellytyksiä. Luonnoksessa kriteerit on kirjoitettu ”avustuksen myöntämistä puoltaviksi tekijöiksi”, ei ehdottomiksi edellytyksiksi. Tämä lieventää perustuslain 80 §:ään liittyvää ongelmaa.

Tästä huolimatta käytännön soveltamisessa voi syntyä jännite, jos puoltavista tekijöistä tulee tosiasiallisesti pakollisia edellytyksiä. Esimerkiksi jos avustus evätään käytännössä sen vuoksi, ettei toiminta sisällä riittävästi kohtaavaa asiakastyötä, kyseinen kriteeri voi muuttua tosiasiallisesti rahoituksen saamisen edellytykseksi.

Siksi olisi tärkeää selventää, että uudet kriteerit eivät ole ehdottomia poissulkuperusteita.

****7. Hallintolain 6 §: hallinnon oikeusperiaatteet****

Hallintolain 6 § sisältää keskeiset hallinnon oikeusperiaatteet: yhdenvertaisuusperiaatteen, tarkoitussidonnaisuuden periaatteen, objektiviteettiperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan. Hallintolaki on ajantasaisena säädöksenä Finlexissä.

Asetusluonnoksen kannalta hallintolain 6 § on erittäin keskeinen. Jos kriteerit jäävät liian avoimiksi, viranomaisen harkintavalta voi muodostua laajaksi. Laaja harkintavalta ei ole itsessään kiellettyä, mutta sen käyttöä on ohjattava siten, että samanlaisia hakijoita kohdellaan samalla tavalla ja erilaisia hakijoita niiden erilaisuuden edellyttämällä tavalla.

Mahdollisia ongelmakohtia ovat:

”toiminnan tavoitavuus”,

”osallistumisen avoimuus”,

”kulujen kohtuullisuus”,

”toiminnan rinnakkaisuus tai päällekkäisyys”,

ja ”aiemmin saadun palautteen huomioiminen”.

Nämä ovat hyväksyttäviä arviointiperusteita, mutta ne tarvitsevat tarkempaa soveltamisohjeistusta. Muuten vaarana on, että eri hakijoita arvioidaan eri tavoin riippuen siitä, millaisia painotuksia yksittäisessä valmistelussa käytetään.

8. Hallintolain 44 ja 45 §: päätöksen sisältö ja perusteleminen

Hallintolain 44 § koskee hallintopäätöksen sisältöä ja 45 § päätöksen perustelemista. Päätöksestä on käytävä ilmi, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Hallintolaki on ajantasaisena säädöksenä julkaistu Finlexissä.

Kokonaisharkintaan perustuvissa avustuspäätöksissä perusteluvelvollisuuden merkitys korostuu. Jos hakemuksia vertaillaan useiden avoimien kriteerien perusteella, päätöksissä olisi selvästi ilmaistava:

mitkä kriteerit ovat olleet ratkaisevia,

miksi jokin kriteeri on saanut suuremman painon,

miten hakijan toiminnan yhteiskunnallinen merkitys on arvioitu,
ja miten hakijaa on verrattu muihin hakijoihin.

Ilman tätä kokonaisharkinta voi näyttäytyä hakijalle ennakoimattomana tai mielivaltaisena, vaikka viranomaisen olisi tosiasiaa pyrkinyt objektiiviseen arviointiin.

****9. Yhdenvertaisuuslain näkökulma****

Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää. Yhdenvertaisuuslaki kieltää sekä välittömän että välillisen syrjinnän. Välillinen syrjintä voi syntyä silloin, kun näennäisesti neutraali sääntö, peruste tai käytäntö asettaa jonkin ryhmän muita epäedullisempaan asemaan ilman hyväksyttävää perustetta.

Asetusluonnoksen kriteerit ovat muodollisesti neutraaleja. Ne eivät suoraan erottele hakijoita esimerkiksi kohderyhmän, kielen, vammaisuuden tai terveydentilan perusteella. Käytännössä niillä voi kuitenkin olla välillisiä vaikutuksia.

Esimerkiksi vaatimus toiminnan laajasta tavoitavuudesta voi suosia suuria valtakunnallisia järjestöjä. Pienet vähemmistöjärjestöt voivat tavoittaa lukumääräisesti vähemmän ihmisiä, mutta niiden toiminta voi olla kohderyhmälle erittäin välttämätöntä. Samoin osallistumisen avoimuuden korostaminen voi olla ongelmallista, jos toiminta on perustellusti suunnattu tietyille erityisryhmälle, kuten traumaattisia kokemuksia kokeneille, vammaisille henkilöille tai tietyn kieliryhmän ihmisille.

Tämän vuoksi asetuksen soveltamisessa olisi nimenomaisesti huomioitava, että kohdennettu toiminta ei ole yhdenvertaisuuden vastaista, jos kohdentamiselle on hyväksyttävä ja perusoikeuksien kannalta perusteltu syy.

****10. Terveydenhuoltolain näkökulma****

Terveydenhuoltolain tavoitteisiin kuuluu muun muassa väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, terveyserojen kaventaminen sekä palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden tukeminen. Terveydenhuoltolaki on ajantasaisena säädöksenä julkaistu Finlexissä.

Asetusluonnoksen tavoite eriarvoisuuden vähentämisestä on tältä osin yhdenmukainen terveydenhuoltolain yleisten tavoitteiden kanssa. Mahdollinen ristiriita syntyy kuitenkin silloin, jos avustusharkinta painottuu liian lyhyen aikavälin näkyvyyteen tai asiakaskohtaamisten määrään.

Terveyden edistäminen on usein pitkäjänteistä ja ennaltaehkäisevää toimintaa. Järjestöjen tekemä työ voi vähentää yksinäisyyttä, vahvistaa toimintakykyä, lisätä palveluihin hakeutumista ja ehkäistä ongelmien kasautumista. Näitä vaikutuksia ei aina voida osoittaa yksinkertaisilla määrällisillä mittareilla.

Siksi olisi tärkeää, ettei asetuksen soveltaminen johda siihen, että ennaltaehkäisevä terveyttä edistävä järjestötoiminta jää heikompaan asemaan vain siksi, ettei se ole välittömästi mitattavaa asiakastyötä.

****11. Sosiaalihuoltolain näkökulma****

Sosiaalihuoltolain tavoitteisiin kuuluu hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden edistäminen, eriarvoisuuden vähentäminen ja osallisuuden edistäminen. Sosiaalihuoltolaki on ajantasaisena säädöksenä julkaistu Finlexissä.

Asetusluonnoksen kriteerit ovat osin hyvin lähellä sosiaalihuoltolain tavoitteita. Eriarvoisuuden vähentäminen, osallisuuden lisääminen ja ihmisten voimavarojen vahvistaminen ovat sinänsä perusteltuja painotuksia.

Mahdollinen ristiriita syntyy kuitenkin siitä, että sosiaalihuollon näkökulmasta tuki ei aina ole kaikille avointa samalla tavalla. Usein kaikkein vaikuttavin toiminta on kohdennettua tietyille ryhmälle, kuten päihdeongelmista toipuville, mielenterveyskuntoutujille, pitkäaikaistyöttömille, omaishoitajille tai väkivaltaa kokeneille. Jos osallistumisen avoimuutta tulkitaan liian muodollisesti, kohdennettu tuki voi näyttää vähemmän avoimelta, vaikka se tosiasiassa edistää yhdenvertaisuutta.

Asetuksen perusteluissa olisi siksi selvennettävä, että avoimuus ei tarkoita sitä, ettei toimintaa voisi kohdentaa erityisessä tuen tarpeessa oleville ryhmille.

****12. Keskeiset mahdolliset sisäiset ristiriidat****

Luonnoksessa voidaan tunnistaa seuraavat mahdolliset sisäiset jännitteet:

Ensinnäkin luonnos korostaa eriarvoisuuden vähentämistä, mutta samanaikaisesti kriteerit voivat suosia suuria ja näkyviä toimijoita pienten erityisryhmäjärjestöjen kustannuksella.

Toiseksi luonnos korostaa osallistumisen avoimuutta, mutta sosiaali- ja terveysalan järjestötoiminnan vaikuttavuus voi usein perustua juuri kohdennettuun erityistukeen.

Kolmanneksi luonnos korostaa konkreettista kohtaavaa asiakastyötä, mutta perusoikeuksien toteutumisen kannalta myös neuvonta, vaikuttamistyö, vertaistuki, ehkäisevä työ ja palveluihin ohjaaminen voivat olla olennaisia.

Neljänneksi luonnos korostaa kokonaisharkintaa, mutta oikeusturvan ja hyvän hallinnon näkökulmasta liian avoin kokonaisharkinta voi heikentää päätösten ennakoitavuutta ja perustelujen riittävyyttä.

Viidenneksi luonnos pyrkii tehostamaan vähenevien avustusten kohdentamista, mutta liian kapea tulkinta voi johtaa siihen, että pitkällä aikavälillä ennaltaehkäisevä työ heikkenee ja julkisten palvelujen kuormitus kasvaa.

****13. Ehdotukset täsmentämiseksi****

Ehdotan, että asetuksen perusteluihin tai soveltamisohjeisiin lisätään seuraavat täsmennykset:

1. Kohtaavaa asiakastyötä koskeva kriteeri ei sulje pois ennaltaehkäisevää, neuvonnallista, vertaistukeen perustuvaa, edunvalvonnallista tai muuta perusoikeuksien toteutumista tukevaa toimintaa.
2. Toiminnan tavoitavuutta arvioitaessa on otettava huomioon kohderyhmän koko, erityinen tuen tarve ja toiminnan merkitys kyseiselle ryhmälle, eikä pelkästään osallistujamääriä.
3. Osallistumisen avoimuutta ei tule tulkita siten, että erityisryhmille kohdennettu toiminta asetetaan epäedulliseen asemaan.

4. Päällekkäisyyttä arvioitaessa on huomioitava, että samankaltainen toiminta voi olla perusteltua, jos se tavoittaa eri alueita, kieliryhmiä, kulttuuriryhmiä tai erityisen haavoittuvia henkilöitä.

5. Kokonaisharkintaa koskevaan säännökseen tulisi liittää vaatimus siitä, että päätöksissä yksilöidään, mitkä seikat ovat olleet ratkaisevia ja miten eri kriteerejä on painotettu.

****14. Johtopäätös****

Luonnoksen tavoite on hyväksyttävä ja kannatettava siltä osin kuin sillä pyritään kohdentamaan väheneviä avustuksia vaikuttavasti ja eriarvoisuutta vähentävään toimintaan. Sääntelyssä on kuitenkin perustuslain, hallintolain, yhdenvertaisuuslain, terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain näkökulmasta täsmennystarpeita.

Keskeinen ongelma ei ole kriteerien tavoite, vaan niiden avoimuus ja mahdollinen tulkinnanvaraisuus. Jos kriteerejä sovelletaan liian kaavamaisesti, ne voivat johtaa yhdenvertaisuuden, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallisiin lopputuloksiin.

Tämän vuoksi asetusta tai sen perusteluja olisi täydennettävä siten, että avustusharkinta on ennakoitavaa, läpinäkyvää, yhdenvertaista ja aidosti perusoikeusmyönteistä.

Anh Tran
YDHV lakitiimi