

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain 4 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vammaispalvelulakia ja sosiaalihuoltolakia.

Vuoden 2025 alussa voimaan tulevan vammaispalvelulain soveltamisalaa ehdotetaan tarkennettavaksi ja selvennettäväksi voimassa olevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla niin, 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. Soveltamisalaa tarkennettaisiin lisäksi niin, että laissa tarkoitettuja erityispalveluita järjestettäisiin vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve. Samalla vammaisen henkilön määritelmän kirjoitustapaa tarkennettaisiin muuttamatta kuitenkaan sen sisältöä.

Ehdotetulla soveltamisalasäännöksellä ei muutettaisi uudessa vammaispalvelulaissa hyväksyttyä lähtökohtaa siitä, että laissa tarkoitettuja erityispalveluita järjestetään vamman tai sairauden aiheuttamasta pitkäaikaisesta toimintarajoitteesta seuraavaan välttämättömään avun tai tuen tarpeeseen ja ettei diagnoosi määrittele palvelujen saamista.

Sosiaalihuoltolain asiakkaan etua koskevaa säännöstä selkeytettäisiin siten, että palvelusta perittävä maksu ei vaikuttaisi säännöksessä tarkoitettuun asiakkaan edun arviointiin. Muutoksella edistettäisiin asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua myös asiakasmaksujen osalta.

Vammaisen henkilön välttämättömien etujen turvaamiseksi yksittäistapauksessa esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi säännös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksun perimättä jättämisestä ja alentamisesta tilanteessa, jossa maksun määrääminen sosiaali- ja terveydenhuollon ensisijaisen lainsäädännön mukaisesta palvelusta voisi yksittäisessä tilanteessa estää tai vaarantaa vammaisen henkilön palvelujen käyttämisen. Säännös olisi vammaisen henkilön asemaa turvaava erityinen suojasäännös tilanteessa, jossa ensisijaisessa lainsäädännössä tarkoitetut palvelut olisivat soveltamisalasäännöksen mukaisesti riittäviä ja sopivia vastaamaan henkilön avun ja tuen tarpeeseen.

Vammaispalvelulakiin tehtäisiin lisäksi joitakin teknisiä korjauksia.

Esityksen tavoitteena on turvata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja palvelujen saatavuus sekä säilyttää laki vammaisille henkilöille tarjottavia palveluita koskevana erityislakina. Lisäksi tavoitteena on selkeyttää lain soveltamista arvioitaessa sosiaalihuollon asiakkaan etua.

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	5
2.1 Perus- ja ihmisoikeuksia koskeva sääntely	5
2.2 Uusi vammaispalvelulaki	6
2.2.1 Uuden vammaispalvelulain soveltamisala	6
2.2.2 Uuden vammaispalvelulain mukaiset vammaispalvelut	8
2.2.3 Uuden vammaispalvelulain toimeenpano	9
2.2.4 Vammaispalvelujen riittävyys ja kattavuus	9
2.2.5 Uutta vammaispalvelulakia koskevan nykytilan arviointi	10
2.3 Ensisijaiset palvelut	11
2.3.1 Sosiaalihuoltolaki	11
2.3.1.1 Sosiaalihuoltolain mukainen asiakkaan etu	11
2.3.1.2 Sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut	12
2.3.2 Terveystieteiden ja kuntoutus	13
2.3.3 Omaishoito	13
2.3.4 Perhehoito	14
2.3.5 Lasten ensisijaiset palvelut	14
2.3.6 Vanhuspalvelulaki	14
2.3.7 Asiakasmaksut	15
3 Tavoitteet	15
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	16
4.1 Keskeiset ehdotukset	16
4.2 Pääasialliset vaikutukset	17
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	17
4.2.1.1 Vaikutukset hyvinvointialueiden, kuntien ja valtion kustannuksiin	17
4.2.1.2 Työllisyysvaikutukset	35
4.2.1.3 Vaikutus tuottavuuteen	36
4.2.1.4 Yritysvaikutukset	36
4.2.1.5 Vaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan	36
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	36
4.2.2.1 Vaikutukset hyvinvointialueiden ja kuntien toimintaan	36
4.2.2.2 Vaikutukset valvontaan	36
4.2.3 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset	37
4.2.3.1 Vaikutukset vammaisiin henkilöihin	37
4.2.3.2 Vaikutukset vammaisiin lapsiin ja nuoriin	40
4.2.3.3 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen	40
4.2.3.4 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon	41
4.2.3.5 Kielelliset vaikutukset	41
4.2.3.6 Esityksen yhteisvaikutukset muiden esitysten kanssa	41
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	42

5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	42
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	45
5.2.1	Ruotsi	45
5.2.2	Norja	46
5.2.3	Tanska	47
6	Lausuntopalaute	48
7	Säännöskohtaiset perustelut	50
7.1	Vammaispalvelulaki	50
7.2	Sosiaalihuoltolaki	60
8	Voimaantulo	62
9	Toimeenpano ja seuranta	63
10	Suhde talousarvioesitykseen	63
11	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	63
11.1	YK:n vammaissopimus ja TSS-sopimus	64
11.2	Ehdotetun soveltamisalasäännöksen suhde vammaissopimukseen ja TSS-sopimukseen	65
11.3	Ehdotuksen kannalta keskeiset perusoikeussäännökset	67
11.4	Ehdotetun soveltamisalasäännöksen suhde perusoikeuksiin	68
11.5	Subjektiiviset oikeudet lakiehdotuksessa	73
11.6	Yhteenveto	74
LAKIEHDOTUKSET		75
	Laki vammaispalvelulain muuttamisesta	75
	Laki sosiaalihuoltolain 4 §:n muuttamisesta	77
LIITE		78
RINNAKKAISTEKSTIT		78
	Laki vammaispalvelulain muuttamisesta	78
	Laki sosiaalihuoltolain 4 §:n muuttamisesta	81

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyy kirjaus, jonka mukaan keväällä 2023 hyväksytyn uuden vammaispalvelulain (675/2023) voimaantuloa tulee siirtää sekä lisäksi käynnistää kiireellisesti lainvalmistelu, jonka tarkoituksena on turvata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja palvelujen saatavuus. Hallitusohjelman mukaan vammaispalvelulakia koskevassa valmistelussa huomioidaan vammaispalvelulakiin eduskuntakäsittelyn aikana tehdyt lisäykset. Edelleen hallitusohjelman mukaan lainvalmistelun kustannusvaikutus nykytilanteeseen verrattuna saa olla 100 miljoonaa euroa vuosittaisia menoja kasvattava. Hallitusohjelman liite B sisältää kirjaukset vammaispalvelulain säilyttämisestä erityislakina ja vammaisten henkilöiden asianmukaisten palvelujen ja niiden kestävän rahoituksen varmistamisesta.

Hyväksytyn vammaispalvelulain (jatkossa myös *uusi vammaispalvelulaki*) sekä siihen liittyvien lakien voimaantulo lykättiin 30.9.2023 voimaantulleiden lakien nojalla ajankohtaan 1.1.2025. Voimaantulon lykkäämisen tavoitteena oli varata aikaa uuden vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentamiselle.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä (jäljempänä *STM*). Hallitusohjelman mukaisesti STM:ssä valmistellaan sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista palvelureformia, jossa palvelujärjestelmää kehitetään lainsäädännöllä, ohjelma- ja hanketyöllä sekä hyvinvointialueiden ohjausjärjestelmän uudistamisella (hanketunnukset VN/32594/2023 ja STM098:00/2023; <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM098:00/2023>). Palvelureformia koskevissa hallitusohjelmakirjauksissa hyvinvointialueita ohjataan muun muassa uudistamaan palveluitaan perustuen palvelujen tarkoituksenmukaiseen porrastukseen.

Käsitellessään hallituksen esitystä HE 9/2023 vp eduskunta hyväksyi seuraavat lausumat (linkki: [EV 7/2023 vp \(eduskunta.fi\)](#)): Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin vammaispalvelulain soveltamisalan, lain ensisijaisuuden ja lain yksittäisten säännösten tarkkuuden kehittämiseksi siten, että kaikki vammaiset pääsevät tosiasiallisesti heille kuuluviin palveluihin; sekä: Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto varmistaa hyvinvointialueille riittävät resurssit vammaisten ihmisten tarpeenmukaisten palvelujen turvaamiseksi.

Hallitusohjelman mukaisesti vammaispalvelulakia koskevassa valmistelussa huomioidaan vammaispalvelulakiin eduskuntakäsittelyn aikana tehdyt lisäykset. Kyseisten säännösten sisältö säilyy entisellään. Teknisenä korjauksena on kuitenkin lisätty kehitysvammaisten henkilöiden työtoimintaa koskevaan 27 §:ään viittaus, joka pysyttäisi työtoimintaan osallistuvan kehitysvammaisen henkilön oikeudet ja työtoiminnan järjestäjän velvollisuudet sellaisena, kuin ne ovat voimassa olevan lainsäädännön mukaan.

Esityksen valmistelussa on tehty yhteistyötä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (jäljempänä *THL*) eri vastuualueiden asiantuntijoiden kanssa. Taloudellisten vaikutusten arviointi on tehty virkamiesryhmässä, jossa ovat olleet mukana STM:n, THL:n sekä valtiovarainministeriön asiantuntijat. Lisäksi ryhmä on kuullut Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n ja Kunta- ja

hyvinvointialueyönantajien (KT) edustajia, muutamaa hyvinvointialuetta sekä Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANEa.

STM järjesti yhteistyössä THL:n kanssa uudistuksesta seitsemän kuulemistilaisuutta marras-joulukuussa 2023. Niissä on kuultu muun muassa vammaisjärjestöjen, muiden asiakasjärjestöjen, palveluntuottajien, työmarkkinaosapuolten, hyvinvointialueiden ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n, valvontaviranomaisten, Saamelaiskäräjien, muiden viranomaistahojen kuten ministeriöiden ja valtuutettujen, sekä lisäksi tutkijoiden ja Ahvenanmaan keskeisten toimijoiden näkemyksiä soveltamisalan tarkentamisesta. Hallituksen esitys on kirjoitettu sovittaen yhteen sidosryhmien erilaiset näkemykset uudistuksen yksityiskohtaisesta sisällöstä.

Tiedonkeruuvaiheessa pidettyjen kuulemisten myötä vahvistui näkemys, että uuden vammaispalvelulain eduskuntakäsittelyssä poistetun kaltaisen ikääntymisrajoituksen lisääminen soveltamisalaan vaikuttaa juridisesti ongelmalliselta perusoikeuksien ja niistä erityisesti yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Kuultavista tahoista muun muassa hyvinvointialueet ja osin valvontaviranomaiset painottivat ikääntymisrajoituksen tai muun soveltamisalan rajoituksen tarvetta. Vammaisjärjestöjen näkemykset tarpeesta tarkentaa lain soveltamisalaa vaihtelivat. Muutamat järjestöt katsoivat, että soveltamisalaa tulee selkeyttää. Useat järjestöt kannattivat soveltamisalan säilyttämistä sellaisena, kuin se on hyväksytyssä laissa. Vammaisjärjestöjen taholta painotettiin laajasti tarvetta säilyttää vammaispalvelulaki vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina, mutta lain kohderyhmän osalta näkemykset poikkesivat toisistaan. Tärkeänä kuitenkin pidettiin, että vammainen henkilö saisi iäkkäänäkin vammaispalveluita ja että iäkkäänä vammautunut henkilö saisi myöskin tarpeensa mukaiset vammaispalvelut. Muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan lain muuttaminen on tarpeen soveltamisalan selkeyttämiseksi. Sekä vammaisjärjestöt että hyvinvointialueet korostivat, että vammaispalvelulailla ei tule paikata muun palvelujärjestelmän puutteita. Kuulemisissa toivottiin myös muun muassa sosiaalisen toimintakyvyn käsitteen tarkempaa määrittelyä tai siitä annettavaa soveltamisohjetta.

Valmistelussa on arvioitu muita keinoja, joilla soveltamisalaa voitaisiin tarkentaa. Ehdotettavilla tarkennuksilla voitaisiin toteuttaa hallitusohjelmakirjausta vammaispalvelulain säilyttämisestä vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina ja näin turvata vammaisten henkilöiden oikeudet ja palvelujen saatavuus.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 12.4.-31.5.2024. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 121 taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntokierroksen aikana STM järjesti sidosryhmille keskustelutilaisuuden esitysluonnoksesta. Esitystä koskevat asiakirjat ovat saatavilla osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksilla STM067:00/2023 ja VN/24520/2023.

Hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukunta on käsitellyt esitysluonnosta 27.8.2024.

2 Nykytila ja sen arviointi

Hallituksen esityksellä on tarkoitus muuttaa jo hyväksytyn uuden vammaispalvelulain soveltamisalaa. Uutta vammaispalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 191/2022 vp) on kuvattu laajasti vammaisten henkilöiden palveluita koskevaa nykytilaa ja lainsäädäntöä, joten tässä esityksessä keskitytään vain soveltamisalan tarkentamisen edellyttämien tietojen kuvaamiseen.

2.1 Perus- ja ihmisoikeuksia koskeva sääntely

Vammaispalvelujen järjestämisen perusta on perustuslaissa ja ihmisoikeuksia koskevissa kansainvälisissä sopimuksissa. Näitä vammaispalvelulain pohjalla olevia velvoitteita on kuvattu laajasti uutta vammaispalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä.

2.2 Uusi vammaispalvelulaki

Uuden vammaispalvelulain voimaantuloajankohdaksi vahvistettiin alun perin 1.10.2023. Sen jälkeen uuden vammaispalvelulain voimaantuloa lykättiin vuoden 2025 alkuun lailla 953/2023, joka tuli voimaan 30.9.2023.

2.2.1 Uuden vammaispalvelulain soveltamisala

Eduskunnassa tehty soveltamisalan muutokset ja niiden kustannusvaikutukset

Eduskuntakäsittelyn aikana sääntelyä muutettiin joiltain osin merkittävästi. Yksi suurimmista muutoksista oli niin sanotun ikääntymisrajauksen poistaminen perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon vuoksi (PeVL 79/2022 vp).

Hallituksen esityksessä vammaisen henkilön määritelmään esitettiin niin sanottua ikääntymisrajausta, jonka tavoitteena oli selventää yleislain ja erityislain välistä suhdetta. Tarkoitus oli, että iäkkäiden henkilöiden palvelut olisi järjestetty pääosin sosiaalihuoltolain (1301/2014) perusteella. Vammaispalvelulakia olisi sovellettu tilanteissa, joissa avun, tuen tai huolenpidon tarve olisi johtunut pääasiassa muusta kuin iäkkäänä alkaneesta ja tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvistä sairauksista tai yleisestä vanhuudesta johtuvasta rappeutumisesta taikka heikkoudesta. Kyseessä ei kuitenkaan ollut ikäraja eikä ehdoton raja, vaan arvio vammaisen henkilön määritelmän täyttämisestä olisi tullut jokaisen henkilön osalta erikseen tehtäväksi.

Voimassa olevaan vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettuun lakiin (380/1987, jäljempänä *vammaispalvelulaki* tai *voimassa oleva vammaispalvelulaki*) ei sisälly erillistä ikääntymisrajausta, pois lukien vuonna 2008 säädetty niin sanottu ikääntymisrajaus henkilökohtaisen avun palvelun osalta. Kuitenkin voimassa olevan lain lähtökohtana on, että sitä sovelletaan sen alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti erityislakina rajattuun vammaisten henkilöiden joukkoon. Vastaavasti kehitysvammalain soveltamista on rajannut lain soveltamisalasäännös. Iäkkäiden henkilöiden palvelut on voimassa olevaa vammaispalvelulakia säädettäessä ja sitä toimeenpantaessa ollut tarkoitus järjestää pääosin ensisijaisen lainsäädännön turvin. Nykyisellään tämä tarkoittaa palvelujen järjestämistä pääosin sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain (1326/2010) nojalla. Vammaispalvelulain soveltamisesta on myös syntynyt korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä, jonka pohjalta on noudatettu ikääntymisrajauksen tyyppistä toimintamallia esimerkiksi vammaisten henkilöiden palveluasumisessa. KHO:2016:28: ”Korkein hallinto-oikeus totesi, että oikeudelle vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen ei ollut asetettu ikärajoja eikä se ollut iästä riippuvainen. Jos sosiaalihuollon asiakkaan avuntarve päivittäisistä toimista suoriutumisessa kuitenkin johtuu vanhuspalvelulain 3 §:n 2 kohdassa kuvatusta toimintakyvyn heikkenemisestä, avun tarpeen ei voida katsoa johtuvan vammasta tai sairaudesta vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa ja vammaispalveluasetuksen 11 §:ssä tarkoitettulla tavalla.”

Toisaalta vammaispalvelulain soveltamiseen on lain alkuperäisen tarkoituksen vastaisesti vaikuttanut muun muassa se, että ensisijaisten palvelujen puutteen takia kuljetuspalveluja on järjestetty etenkin iäkkäille henkilöille vammaispalveluina.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta poisti ikääntymisrajoituksen esityksestä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoo kuitenkin hyväksyttyä vammaispalvelulakia koskevassa mietinnössään (StVM 52/2022 vp) 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).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan vanhuspalveluilla tarkoitetaan lähtökohtaisesti niitä sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain mukaisia palveluita, joita iäkkäälle henkilölle järjestetään sosiaalihuoltolain ja vanhuspalvelulain säännösten nojalla tapahtuvan palvelu- ja hoidontarpeen arvioinnin ja selvittämisen perusteella.

Valiokunta totesi myös, että ehdotettavan muutoksen tarkoitus ei ole, että kaikkien iäkkäiden henkilöiden palvelut järjestetään vammaispalvelulain perusteella. Valiokunnan mietinnössä todettiin, että uuden vammaispalvelulain soveltamista rajaa edelleen 1 momentissa säädetty vammaisen henkilön määritelmä ja 2 momentissa säädetty vammaispalvelulain toissijaisuus suhteessa ensisijaiseen lainsäädäntöön, kuten sosiaalihuoltolakiin.

Hyväksytyn vammaispalvelulain eduskuntakäsittelyssä tehtyjen muutosten vuoksi lain toimeenpanoon varattiin lopulta teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa 2024-2027 rahoitusta 25,2 miljoonaa euroa vuodelle 2024 ja 32,4 miljoonaa euroa vuodelle 2025 sekä 35,5 miljoonaa euroa vuodelle 2026 ja 35,9 miljoonaa euroa vuodelle 2027. Lain kustannuksia ei ikääntymisrajoituksen poiston jälkeen ollut mahdollista perusteellisesti arvioida. Siksi jäi epävarmuutta siitä, riittäisikö varattu rahoitus uuden lain mukaisten palvelujen toteuttamiseen. Tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan 2024-2027 sisällytettiin 100 miljoonan euron kehysvaraus, joka oli lisäystä suhteessa budjetoituun määrärahaan. Kehysvarauksen purun, eli siirtämisen määrärahamomentille valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä, todettiin kuitenkin edellyttävän kattavampaa vaikutusarviointityötä.

Hallitusohjelman mukaan uuden vammaispalvelulain kustannusvaikutus voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna saa olla 100 miljoonaa euroa vuosittaisia menoja kasvattava.

Perustuslakivaliokunnan lausunto ikääntymisrajouksesta

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen, (SopS 26 ja 27/2016, jäljempänä *vammaissopimus*), ratifiointi on asettanut uudenlaisia vaatimuksia lainvalmistelulle. Uuden vammaispalvelulain sisältöä ja lain vaikutuksia on arvioitu erityisesti perustuslakivaliokunnassa uudella tavalla ottaen huomioon perustuslain vaatimusten lisäksi aiempaa laajemmin myös ihmisoikeusvaikutukset.

Perustuslakivaliokunta totesi uuden vammaispalvelulain hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 79/2022 vp: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_79+2022.pdf), että ikääntymisrajoituksen poistaminen lakiehdotuksesta on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunta totesi lausunnossaan: ”Kun otetaan huomioon, että ikääntymisrajaus nyt ehdotetulla tavalla muotoiltuna ja perusteltuna muodostuu valiokunnan käsityksen mukaan ongelmalliseksi vammaissopimuksen kannalta, ei nyt käsillä

olevassa poikkeuksellisessa asetelmassa ole perustuslakivaliokunnan mielestä esitetty ehdotetulle ikääntymisrajaukselle riittäviä hyväksyttäviä perusteita.”

Valiokunta totesi kuitenkin, ettei palvelujen eriyttäminen, esimerkiksi työikäisten ja työiän ylittäneiden välillä sinänsä ole välttämättä ongelmallista, kunhan eroille on hyväksyttävä peruste.

Lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Uutta vammaispalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä sekä esitystä koskeissa muissa esitöissä on laajasti kuvattu lain soveltamisalaa sekä suhdetta muuhun lainsäädäntöön sekä laissa olevan vammaisen henkilön määritelmän yhteensopivuutta YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen kanssa.

Niin voimassa olevan lainsäädännön kuin muutettuna hyväksytyn uuden vammaispalvelulain mukaisia palveluita on tarkoitus järjestää vain niille vammaisille henkilöille, jotka eivät voi saada ensisijaisen lainsäädännön perusteella heille välttämättömiä palveluita. Huomioon pitää kuitenkin ottaa uuden lain tavoite kahden vammaisten henkilöiden erityispalveluita koskevan lain yhteensovittamisesta. Vammaispalvelulain luonne vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina on todettu myös hyväksytyä vammaispalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä ja lain voimaantulon siirtoa koskevassa hallituksen esityksessä HE 9/2023 vp.

Hyväksytyn vammaispalvelulain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisen yleisistä edellytyksistä sekä määritellään, kuka on laissa tarkoitettu vammaisen henkilö. Sen lisäksi arvioidaan erikseen, täyttyvätkö henkilön hakeman palvelun lainmukaiset myöntämisedellytykset.

Lähtökohtana määriteltäessä vammaisen henkilön oikeutta saada palvelua on henkilön yksilöllinen avun ja tuen tarve sekä se, etteivät säännöksen 2 momentissa mainitut ensisijaisen lainsäädännön perusteella järjestettävät palvelut vastaa henkilön yksilölliseen tarpeeseen. Sääntely vastaa myös voimassa olevan vammaispalvelulain 4 §:n 1 momentissa olevaa lain toissijaisuutta koskevaa sääntelyä.

Hyväksytyn lain 2 §:n perustelujen mukaan pelkkä diagnoosi tai vamman vaikeusaste ei kerro vamman aiheuttamasta toimintakyvyn heikentymisestä tai avun ja tuen tarpeesta, minkä vuoksi henkilön palvelutarve arvioitaisiin aina yksilöllisesti, ja päätös sovellettavasta laista tehtäisiin kokonaisharkinnan perusteella. Lisäksi perusteluissa todetaan, että yksittäinen syy, kuten vammaispalvelujen maksuttomuus, ei vaikuttaisi ratkaisevasti muiden lakien mukaisten palvelujen sopivuuden arviointiin.

Hyväksytyssä vammaispalvelulaissa vammaisen henkilön käsitettä on käytetty kuvaamaan niitä vammaisia henkilöitä, jotka voivat saada palveluita tämän lain perusteella. Lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa on määritelty laissa tarkoitettu vammaisen henkilö. Määritelmään sisältyvät erilaiset vammasta tai sairaudesta aiheutuvat toimintarajoitteet. Sillä on erityisesti haluttu korostaa, että eri tavoin vammaisilla henkilöillä on yhdenvertainen oikeus laissa tarkoitettuihin palveluihin, jotta he voivat vammasta tai sairaudesta ja niistä seuraavasta pitkäaikaisesta tai pysyvästä toimintakyvyn rajoitteesta huolimatta osallistua yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Lisäksi vammaisen henkilön määritelmään liittyy edellytys siitä, että vammaisen henkilön itsenäisen elämän, osallisuuden tai yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää välttämättä vammaispalvelulain mukaisia palveluita.

2.2.2 Uuden vammaispalvelulain mukaiset vammaispalvelut

Hyväksytyn vammaispalvelulain mukaan hyvinvointialueen on järjestettävä vammaisille henkilöille: 1) valmennusta; 2) henkilökohtaista apua; 3) erityistä osallisuuden tukea; 4) tuettua päätöksentekoa; 5) vaativaa moniammatillista tukea; 6) asumisen tukea; 7) lapsen asumisen tukea; 8) tukea esteettömään asumiseen; 9) lyhytaikaista huolenpitoa; 10) päivätoimintaa; 11) kehitysvammaisten henkilöiden työtoimintaa; 12) liikkumisen tukea; ja 13) taloudellista tukea hengityslaitteen varassa elävälle henkilölle.

Hyvinvointialueen on järjestettävä vammaiselle henkilölle edellä tarkoitettuja palveluita silloin, kun vammaisen henkilön itsenäisen elämän, osallisuuden tai yhdenvertaisuuden toteutuminen sitä välttämättä edellyttää.

Hyvinvointialue voi määrärahojen puitteissa järjestää osana vammaisen henkilön omaa valmennusta vammaisen henkilön läheisille valmennusta vammaisen henkilön valmennukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi, järjestää vammaiselle henkilölle tässä laissa tarkoitettua taloudellista tukea ja järjestää muita lain tarkoituksen toteuttamiseksi tarvittavia palveluita ja tukitoimia.

2.2.3 Uuden vammaispalvelulain toimeenpano

Hyväksytyn lain toimeenpanon tukeminen aloitettiin keväällä 2023. STM järjesti tuolloin koulutukset lain toimeenpanosta. THL on julkaissut ylläpitämässään sähköisessä Vammaispalvelujen käsikirjassa sivut hyväksytyn lain mukaisista sisällöistä, joiden avulla lain toimeenpanoon valmistautumista on mahdollista jatkaa hyvinvointialueilla.

2.2.4 Vammaispalvelujen riittävyys ja kattavuus

Hallituksen esityksessä HE 191/2022 vp on kuvattu laajemmin voimassa olevan lainsäädännön mukaisten vammaispalvelujen ja erityishuollon asiakkaita (s. 33). Toimintarajoitteisia henkilöitä arvioidaan olevan noin 15 prosenttia väestöstä. Vammaispalvelujen eli vammaispalvelulain mukaisten palvelujen piirissä on noin 2–3 prosenttia väestöstä eli noin 130 000–140 000 henkilöä.

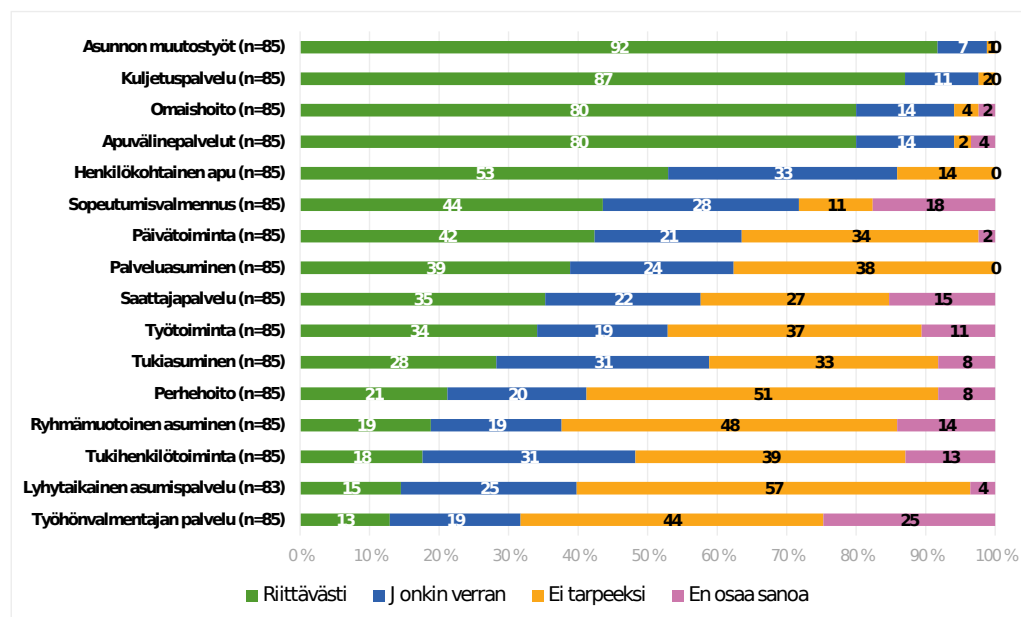
Vammaispalvelujen johtajien kanssa syksyllä 2023 käytyjen haastattelujen perusteella vammaisuus ja vammaispalvelujen integraatio näyttäytyvät hyvin eri tavalla eri hyvinvointialueilla, mutta palvelut on saatu järjestettyä asiakkaille suuresta rakennemuutoksesta huolimatta. Vammaispalveluissa on toteutettu integraatiota eniten ikääntyneiden palvelujen sekä muiden sosiaalipalvelujen kuten lastensuojelun kanssa. Integraatio ei ole edennyt toivotusti vielä yleis- ja erityispalvelujen välillä. Vammaispalvelujen näkemyksen mukaan yleispalvelujen turvaamisessa vammaisille henkilöille on ollut eniten ongelmia terveystieteissä ja kuntien sivistyspalveluissa.

Haastattelujen perusteella hyvinvointialueilla on kuitenkin yhtenäistetty vammaispalvelujen järjestämisen toimintatapoja, asiakassuunnitelmien laatimisen ja palvelujen myöntämisen periaatteita sekä työstetty palvelu- ja asiakasprosesseja tasa-arvoisiksi aikaisemman kuntavaihtelun sijaan.

THL toteutti syksyllä 2022 kunnille ja kuntayhtymille suunnatun kyselyn, jossa selvitettiin vammaispalveluista vastaavien asiantuntijoiden näkemyksiä vammaispalvelujen tilanteesta (Vammaispalvelut 2022 Tuloksia kunta- ja työntekijäkyselystä, THL Työpöytä 15/2023). Kysely kuvaa aikaa, jolloin palvelujen järjestämisvastuu oli yhä kunnilla ja kuntayhtymillä.

Vastausten mukaan vammaisten henkilöiden palvelujen riittävyys vaihtelee palvelusta riippuen, kuten alla oleva kuvio 1 osoittaa. Kuviossa on mukana myös muita kuin vammaispalvelulain perusteella myönnettäviä palveluita.

Kuvio 1. Missä määrin kunnassanne tai kuntayhtymässänne on palveluita ja tukitoimia tarjolla yleisesti vammaisten kuntalaistenne tarpeisiin nähden? Lähde: Kuntakysely 2022.



Työpaperin mukaan syksyn 2022 kuntakyselyn vastausten perusteella voidaan todeta, että palvelujen riittävyys on pysynyt samana joidenkin palvelujen osalta, mutta asumista mahdollistavat ja toteuttavat palvelut ovat 10 vuoden aikana heikentyneet. Työpaperin mukaan syynä tähän saattaa olla työntekijäpula, mutta tarkemman tiedon saamiseksi olisi asiaa syytä selvittää ja asumiseen liittyvien palvelujen seuranta on erityisen tärkeää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismääräyksiin siirryttyä hyvinvointialueille.

2.2.5 Uutta vammaispalvelulakia koskevan nykytilan arviointi

Lain lähtökohtaista luonnetta vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina on tarpeen tarkentaa, sillä eduskuntakäsittelyn loppuvaiheessa tehdyn merkittävän soveltamisalaa koskevan muutoksen eli ikääntymisrajoituksen poistamisen vuoksi lain soveltamisalaa ei ole määritelty riittävän tarkasti 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. Soveltamisalaa on kuitenkin tarpeen tarkentaa siten, että tarkennukset koskisivat yhdenvertaisesti eri vammaisryhmiä ja eri ikäisiä vammaisia henkilöitä. Tarkentamisessa on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöön sisältyvät yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä koskevat edellytykset. Valiokunta totesi kuitenkin, ettei palvelujen eriyttäminen, esimerkiksi työikäisten ja työiän ylittäneiden välillä sinänsä ole välttämättä ongelmallista, kunhan eroille on hyväksyttävä peruste.

Lisäksi valmistelussa on otettava huomioon sosiaali- ja terveysvaliokunnan linjaus, jonka mukaan lainsäädännön tavoitteiden ja myös sen toteutettavuuden näkökulmasta on tärkeää erottaa iäkkäille henkilöille heidän yksilöllisen tarpeensa mukaan järjestettävät palvelut vammaisille henkilöille järjestettävistä erityispalveluista.

Riskejä, jotka voisivat toteutua, jos hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalaa ei tarkennettaisi, on kuvattu tarkemmin esityksen luvussa 5: Muut toteuttamismahdollisuudet.

Vammaisten henkilöiden palvelujen osalta palvelujen riittävyys ja kattavuus vaihtelevat jo nyt palvelusta riippuen. Soveltamisalan tarkentaminen siten, että laki säilyisi vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina, edistäisi vammaispalvelujen kohdentumista lain alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti.

2.3 Ensisijaiset palvelut

2.3.1 Sosiaalihuoltolaki

2.3.1.1 Sosiaalihuoltolain mukainen asiakkaan etu

Sosiaalihuoltolain rooli sosiaalihuollon yleislakina merkitsee sitä, että kaikkien asiakasryhmien tarpeisiin on ensisijaisesti pyrittävä vastaamaan sosiaalihuoltolaissa säädetyillä yleisillä sosiaalipalveluilla. Jos nämä osoittautuvat riittämättömiksi, mahdottomiksi tai epätarkoituksenmukaisiksi, on palvelut järjestettävä erityislain nojalla. Esimerkiksi voimassa olevan vammaispalvelulain 4 §:n mukaan mainitun lain mukaisia palveluita ja tukitoimia järjestetään, jos vammainen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluita tai tukitoimia muun lain nojalla. Pohdittaessa, mikä lainsäädännös tulee sovellettavaksi, on aina valittava se säännös, joka parhaiten toteuttaa asiakkaan etua. Periaatetta on sovellettava silloin, kun tietty sosiaalipalvelu voitaisiin myöntää kahden eri lainsäädännön perusteella.

Sosiaalihuoltolain 4 §:ssä määritellään asiakkaan edun arvioimisessa huomioitavia seikkoja. Kyseessä on tyhjentävä luettelo. Säännöksen mukaan asiakkaan etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat: 1) asiakkaan ja hänen läheistensä hyvinvoinnin; 2) asiakkaan itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden vahvistumisen sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet; 3) tarpeisiin nähden oikea-aikaisen, oikeanlaisen ja riittävän tuen; 4) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan; 5) kielellisen, kulttuurisen sekä uskonnollisen taustan huomioimisen; 6) toivomuksia, taipumuksia ja muita valmiuksia vastaavan koulutuksen, väylän työelämään sekä osallisuutta edistävän toiminnan; ja 7) asiakassuhteen luottamuksellisuuden ja yhteistoiminnan asiakkaan kanssa.

On muodostunut kahdensuuntaista oikeuskäytäntöä ja soveltamiskäytäntöä asiakkaan edun tulkittamisesta. Osassa kuntia ja nykyään hyvinvointialueita on voitu tulkita, että arvioitaessa, minkä lain mukaan asiakkaan palvelut tulisi järjestää, olisi asiakkaan edun nimissä otettava huomioon palvelun maksuttomuus. Tällainen asiakkaan edun mukainen tulkinta on ohjannut järjestämään palveluita vammaispalvelulaissa subjektiivisena oikeutena turvattuna palveluna niissäkin tilanteissa, joissa yleislain säännösten mukaiset palvelut mahdollistaisivat vammaisten henkilöiden palvelutarpeisiin vastaamisen. Vammaispalvelulain mukaiset palvelut on asiakasmaksulainsäädännössä säädetty pääosin maksuttomiksi.

Kuitenkin lainsäädännön lähtökohta on, että henkilö voi tulla erityislainsäädännön mukaisten palvelujen piiriin, jos hän täyttää edellä kuvatulla tavalla niiden saamisen edellytykset. Palvelun maksuttomuus ei ole arvioinnissa kriteerinä, vaan henkilön tarve palveluille. Asiakasmaksu

määritellään, kun asiakkaan palvelutarve on arvioitu ja sen pohjalta on tehty asiakassuunnitelma, johon palvelutarpeet ja niihin vastaavat palvelut on kirjattu ja myönnettävistä palveluista on tehty asiakkaalle hallintopäätös. Asiakasmaksun alentamisesta ja poistamisesta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992, jäljempänä *asiakasmaksulaki*). Asiakasmaksusta tehdään asiakkaalle asiakasmaksulain mukaisesti erillinen päätös.

Siten nykytilan arviointina todetaan, että vammaispalveluita koskevassa päätöksenteossa on tarpeen selvittää, että sosiaalihuoltolain 4 §:ssä tarkoitettua asiakkaan etua arvioitaessa ei oteta huomioon palveluista määrättäviä maksuja, eikä siten maksun määräytyminen vaikuta arvioon palvelun myöntämisestä.

2.3.1.2 Sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut

Lainsäädäntöä on edellisellä hallituskaudella uudistettu tukemaan henkilöstön riittävyyttä ja palvelujen saatavuutta. Vuoden 2023 alusta voimaan tulleet sosiaalihuoltolain säännökset vuorokaudenajasta riippumattomasta kotihoidosta ja yhteisöllisestä asumisesta mahdollistavat hoidon ja huolenpidon porrastuksen siten, että ympärivuorokautiseen palveluasumiseen sijoittuvat jatkossa ne asiakkaat, joiden tilanne edellyttää henkilökunnan jatkuvaa läsnäoloa tai heidän hoitonsa ja huolenpitonsa edellyttää vaativaa osaamista, mukaan lukien saattohoito. Uudistus valmisteltiin osana viime hallituskaudella toteutettua iäkkäiden palvelujen uudistamista, mutta sosiaalihuoltolain palveluja koskevat muutokset koskevat kaikkia asiakasryhmiä iästä riippumatta.

Myös kotiin annettavia palveluita koskevia sosiaalihuoltolain säännöksiä uudistettiin. Sosiaalihuoltolakiin lisättiin säännös, jonka mukaan hyvinvointialueen on järjestettävä kotihoitoa asiakkaiden tarpeen mukaan vuorokaudenajasta riippumatta, siis tarvittaessa myös öiseen aikaan. Lisäksi kotihoidon riittävyyden ja laadun varmistamiseksi sosiaalihuoltolakiin lisättiin säännökset kotikäyntien suunnittelusta ja kotihoidon toteuttamisesta. Kotikäyntien hyvällä suunnittelulla tähdätään siihen, että asiakas saa hänelle kuuluvat palvelut ja että olemassa olevan henkilöstön työaika riittää mahdollisimman hyvin palvelujen toteuttamiseen.

Myös asumispalveluita koskevat sosiaalihuoltolain säännökset uudistettiin. Sisällöllisten uudistusten lisäksi monimuotoisten asumis- ja palvelukokonaisuuksien edistämiseksi lakiin lisättiin säännökset, joilla mahdollistettiin erilaisten asumismuotojen toteuttaminen samassa toiminnallisessa kokonaisuudessa. Kohteessa voi olla yhteisöllistä asumista ja ympärivuorokautista palveluasumista sekä asumista tavalliseen asuntokantaan kuuluvissa asunnoissa. Tavoitteena on, että henkilö voi tuolloin halutessaan elää loppuelämänsä samassa asunnossa eikä hänen tarvitse muuttaa muualle saadakseen toimintakykynsä heikentymisen vuoksi tarvitsemansa palvelut. Mainitulla sääntelyllä on merkitystä erityisesti iäkkäiden asiakkaiden oikeuksien kannalta.

Sosiaalihuoltolain 19 §:n mukaisina tukipalveluina järjestetään henkilön yksilöllisen tarpeen mukaan: 1) ateriapalvelua; 2) vaatehuoltopalvelua; 3) siivouspalvelua; 4) asiointipalvelua; 5) osallisuutta ja sosiaalista kanssakäymistä edistävää tai tukevaa palvelua.

Lain 19 a §:n mukaiseen kotihoitoon kuuluu asiakkaan yksilöllisen tarpeen mukainen: 1) hoito ja huolenpito; 2) toimintakykyä ja vuorovaikutusta edistävä ja ylläpitävä toiminta; 3) muu kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu henkilön suoriutumista tukeva toiminta; 4) terveydenhuoltolain 25 §:ssä tarkoitettu kotisairaanhoito.

Kotihoitoa ja tukipalveluita järjestetään henkilölle, joka tarvitsee sitä sillä perusteella, että hänen toimintakykynsä on alentunut korkean iän, sairauden, vamman tai muun vastaavan syyn vuoksi, sekä henkilölle, joka tarvitsee sitä erityisen perhe- tai elämäntilanteen perusteella. Kotihoitoa järjestetään henkilön tarpeen mukaan vuorokaudenajasta riippumatta. Kotihoidon asiakkaiden tarpeita vastaavien palvelujen toteutumisen turvaamiseksi kotihoitoon kuuluvat kotikäynnit on suunniteltava mainitun lain 46 b §:n 1 momentin mukaisesti siten, että asiakas saa palvelua sen tuntimäärän, joka hänelle kuuluu palvelua koskevan päätöksen tai sopimuksen mukaan, jollei hänen muuttuneista olosuhteistaan muuta johdu. Henkilöstön määrän kotihoidossa tulee olla sellainen, että sillä pystytään toteuttamaan edellä mainittu velvoite.

Palvelut voidaan toteuttaa asumispalveluina silloin, kun asiakkaan turvallisuutta ei voida enää omaan kotiin annettavilla palveluilla varmistaa. Sosiaalihuoltolain 21 b §:ssä säädetään yhteisöllisestä asumisesta. Yhteisölliseen asumiseen kuuluu, että asukkaille on tarjolla sosiaalista kanssakäymistä edistävää toimintaa. Asiakkaan yksilöllisen tarpeen mukaiset palvelut järjestetään yhteisöllisestä asumisesta erillisinä sosiaalipalveluina. Eri asiakasryhmien palvelutarpeet voivat poiketa toisistaan palvelujen tavoitteiden, sisällön ja määrän suhteen. Osa asiakkaista voi tarvita jokapäiväistä elämää helpottavia tukipalveluita ja tarpeidensa mukaan räätälöityä kotihoitoa.

Henkilöille, joiden palvelutarve edellyttää jatkuvasti läsnä olevaa henkilökuntaa, voidaan järjestää 21 c §:n mukaista ympärivuorokautista palveluasumista. Ympärivuorokautinen palveluasuminen sisältää henkilön yksilöllisen tarpeen mukaisen vuorokaudenajasta riippumattoman hoidon ja huolenpidon, toimintakykyä ylläpitävän ja edistävän toiminnan, ateriat, vaatehuollon, siivouksen sekä osallisuutta ja sosiaalista kanssakäymistä edistävän toiminnan. Lisäksi on huolehdittava, että henkilöllä on mahdollisuus saada tarvitsemansa lääkinnällinen kuntoutus ja muut terveydenhuollon palvelut.

Sosiaalihuoltolain mukaisilla palveluilla voidaan tukea myös asiakkaiden mahdollisuutta kodin ulkopuolella liikkumiseen. Lain 23 §:n mukaisia liikkumista tukevia palveluita järjestetään henkilöille, jotka eivät kykene itsenäisesti käyttämään julkisia liikennevälineitä sairauden, vamman tai muun vastaavanlaisen toimintakykyä alentavan syyn takia ja jotka tarvitsevat palvelua asioimisen tai muun jokapäiväiseen elämään kuuluvan tarpeen vuoksi. Liikkumista tukevia palveluja voidaan järjestää säännöksessä mainituin tavoin.

Sosiaalihuoltolain mukaan hyvinvointialue voi myös järjestää muita kuin laissa erikseen säädettyjä asiakkaiden tarpeisiin vastaavia sosiaalipalveluita, kuten iäkkäille kohdennettua päivätoimintaa, joka yleensä on tarkoitettu kotona asuville ikääntyneille, joiden toimintakyky on alentunut tai vaarassa alentua. Muuna asiakkaan tarpeisiin vastaavana palveluna voidaan järjestää myös turvapalvelua tai turva-auttamispalvelua, jonka tavoitteena on mahdollistaa henkilön turvallinen kotona asuminen toimintakyvyn heikkenemisestä huolimatta.

2.3.2 Terveydenhuolto ja kuntoutus

Vammaisten henkilöiden terveydenhuollon palvelut mukaan lukien lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelut järjestetään terveydenhuoltolain perusteella. Hyväksytyn vammaispalvelulain voimaantulo vahvistaa tätä lähtökohtaa.

Kuntoutuspalvelut ovat keskeinen osa ensisijaisten palvelujen valikoimaa. Hallituksen esityksessä 191/2022 on kuvattu tarkemmin muun muassa hyvinvointialueiden järjestämää terveydenhuoltolain mukaista lääkinnällistä kuntoutusta ja sosiaalihuoltolaissa säädettyä sosiaalista kuntoutusta sekä muiden tahojen järjestämää ja/tai korvaamaa kuntoutusta (luku 2.1.21).

2.3.3 Omaishoito

Omaishoidon tuesta annettua lakia (937/2005) on kuvattu hallituksen esityksen 191/2022 luvussa 2.1.12. Laissa omaishoidolla tarkoitetaan vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön hoidon ja huolenpidon järjestämistä kotiloissa omaisen tai muun hoidettavalle läheisen henkilön avulla. Suurin osa omaishoidettavista on yli 65-vuotiaita.

2.3.4 Perhehoito

Perhehoitolakia (263/2015) on kuvattu hallituksen esityksen 191/2022 luvussa 2.1.13. Perhehoitolakia sovelletaan henkilön hoidon tai muun osa- tai ympärivuorokautisen huolenpidon järjestämiseen perhehoitajan yksityiskodissa tai hoidettavan kotona.

2.3.5 Lasten ensisijaiset palvelut

Varhaiskasvatustalakeia (540/2018) on kuvattu hallituksen esityksen 191/2022 luvussa 2.1.16. Uudistetussa laissa säädetään lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan kolmiportaiseen tukeen, jonka muodot ovat yleinen tuki, tehostettu tuki tai erityinen tuki. Tavoitteena on vahvistaa lasten tasavertaista oikeutta kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeen.

Perusopetuslakia (628/1998) on kuvattu hallituksen esityksen 191/2022 luvussa 2.1.17. Lain 31 §:n mukaan vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalle oppilaalla on oikeus saada maksutta muun muassa opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut. Valmistelussa ovat tällä hetkellä lukiolain (714/2018), ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) ja perusopetuslain muutokset. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muutosehdotuksen tavoitteena on vahvistaa opiskelijan oikeutta erityisopetukseen, perusopetuslain muutoksen tavoitteena on selkiyttää, täsmentää ja yhtenäistää oppilaan saaman tuen muotoja ja lukiolain ehdotettavilla muutoksilla säädettäisiin opiskelijoiden oikeudesta tukiopetukseen ja erityisopetukseen.

Sosiaalihuoltolain mukaisella perhetyöllä sekä lapsiperheen kotipalvelulla tuetaan myös vammaisten lasten ja heidän vanhempia suoriutumista jokapäiväisessä elämässä.

2.3.6 Vanhuspalvelulaki

Iäkkäiden henkilöiden palveluissa tulee noudattaa ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012, jäljempänä *vanhuspalvelulaki*) säännöksiä muun muassa iäkkäiden henkilöiden palveluprosessista ja heille järjestettävien palvelujen laadusta. Vanhuspalvelulaki täydentää sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- ja erityislainsäädäntöä. Lain tarkoituksena on muun muassa parantaa iäkkään henkilön mahdollisuutta saada laadukkaita sosiaali- ja terveyspalveluita sekä vahvistaa hänen mahdollisuuttaan vaikuttaa hänelle järjestettävien palvelujen sisältöön ja toteuttamistapaan.

Vanhuspalvelulaki ei sisällä säännöksiä iäkkäälle henkilölle järjestettävistä palveluista lukuun ottamatta lain 12 §:ssä tarkoitettuja hyvinvointia edistäviä ja ennaltaehkäiseviä palveluita. Iäkkäiden henkilöiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestetään ensisijaisesti ja pääosin yleislakien eli sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain nojalla. Lain 2 §:n 2 momentin mukaan palveluja voidaan järjestää tarvittaessa myös muiden lakien perusteella.

Hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevien palvelujen saaminen perustuu todettuun ja yksilöllisesti arvioituun palvelutarpeeseen. Vanhuspalvelulain 15 §:n mukaan hyvinvointialue vastaa siitä, että iäkkään henkilön sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden hänen hyvinvointiaan, terveyttään, toimintakykyään ja itsenäistä suoriutumistaan tukevien palvelujen tarve selvitetään kokonaisvaltaisesti yhdessä iäkkään henkilön ja tarvittaessa hänen omaisensa, läheisensä tai hänelle määrätyn edunvalvojan kanssa. Palvelutarpeen arvioinnissa on otettava huomioon iäkkään henkilön fyysinen, kognitiivinen, psyykkinen ja sosiaalinen toimintakyky sekä hänen ympäristönsä esteettömyyteen, asumisensa turvallisuuteen ja lähipalvelujen saatavuuteen liittyvät tekijät.

2.3.7 Asiakasmaksut

Sosiaali- ja terveystalvveluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaan, jollei lailla toisin säädetä. Asiakasmaksulain mukaan osa sosiaali- ja terveystalvveluista on maksuttomia, osassa asiakasmaksu on kaikille sama ja osassa palveluista maksut määräytyvät maksukyvyn mukaan. Vammaistalvvelut ovat asiakasmaksulain 4 §:n mukaisesti pääasiassa maksuttomia. Asiakkaan taloudellinen asema tai asiakasmaksut eivät voi olla esteenä palvelujen saamiselle. Palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen.

Lähtökohtana on, että sosiaalihuollossa asiakasmaksut määrätään erikseen palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman pohjalta tehdyn palveluja koskevan hallintopäätöksen perusteella. Lisäksi sosiaalihuoltolain 2 §:n mukaan, jos henkilöllä on muun lain nojalla oikeus sosiaalihuollon saamiseen, on sovellettava niitä säännöksiä, jotka parhaiten toteuttavat asiakkaan etua siten kuin 4 ja 5 §:ssä säädetään. Näistä 4 §:ssä säädetään asiakkaan edusta ja 5 §:ssä lapsen edusta. Pykälissä ei ohjata ottamaan palveluista määrättäviä maksuja huomioon asiakkaan etua arvioitaessa.

Asiakasmaksujen ei lähtökohtaisesti tulisi olla osa palvelutarpeen arviointia, vaan asiakasmaksut määräytyvät sen mukaan, minkä lain perusteella ja miten tarpeenmukaiset palvelut on palveluntarpeen arvioinnin jälkeen päätetty järjestää.

Maksukatto, maksujen alentaminen ja perimättä jättäminen

Maksukyvyn mukaan määräytyvät maksut ovat tulosidonnaisia. Varallisuuden arvoa ei oteta huomioon maksuja määrättäessä. Tulosidonnaisiksi maksut on säädetty pääasiassa silloin, kun palvelujen käyttö kestää pitkään, kuten jatkuvasti ja säännöllisesti kotiin annettavissa palveluissa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa. Tasamaksuja peritään esimerkiksi satunnaisesti tai lyhytaikaisesti käytettävästä palvelusta, kuten hammashoidosta ja poliklinikkakäynneistä sekä erilaisista tukipalveluista silloin, kun nämä eivät sisälly palveluun tai maksuun.

Kohtuuttoman korkeaksi nousevan maksurasituksen estämiseksi on asiakasmaksulaissa määritelty asiakasmaksuista palvelun käyttäjälle kalenterivuoden aikana aiheutuville kustannuksille enimmäismäärä (maksukatto).

Asiakasmaksulain 11 §:n mukaan asiakkaan sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista. Hyvinvointialue voi lisäksi päättää alentaa tai jättää perimättä myös tasasuuruksia terveystalvvelujen maksuja edellä mainituilla perusteilla. Maksujen perimättä jättäminen tai

alentaminen on mahdollista myös silloin, kun siihen on syytä huollolliset näkökohdat huomioon ottaen. Maksun alentamisen ja perimättä jättämisen on oltava ensisijaista toimeentulotukeen nähden. Maksun määrääminen ja siihen liittyvä päätösharkinta on osa asiakkaan kanssa tehtävää sosiaalityötä, jolloin maksun määräämiseen ja sen suuruuteen vaikuttavat edellä sanotusti myös asiakkaan sosiaaliset olosuhteet kokonaisuudessaan.

3 Tavoitteet

Hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentamisen tavoitteena on turvata lainsäädännön selkeys, vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja palvelujen saatavuus sekä hyvinvointialueiden mahdollisuus rahoittaa uudistus. Esityksen tavoitteena on selkeyttää sosiaalihuollon yleislainsäädännön sekä vammaispalveluita koskevan toissijaisen lainsäädännön suhdetta siten, että asiakkaat ohjautuvat palvelutarpeensa mukaisiin palveluihin, eikä hyväksytyn vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin tapahtuisi sellaista siirtymistä, joka johtuu muista syistä kuin asiakkaan vammaispalveluita koskevasta välttämättömästä palvelutarpeesta. Tavoitteena on säilyttää vammaispalvelulaki vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina. Muutoksilla turvattaisiin näin ollen osaltaan palvelujärjestelmän kestävyyttä.

Soveltamisalan tarkentamisella pyritään myös varmistamaan lain yhtenäinen soveltaminen ja velvoite järjestää palvelut yhdenvertaisesti eri alueilla. Tavoitteena on parantaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta tarvittaessa positiivisena erityiskohteluna siten, että erityislain perusteella myönnetään palveluja niille asiakkaille, joiden oikeudet eivät toteudu ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen avulla. Erityislain perusteella järjestettävät palvelut kohdentuisivat niille asiakkaille, joiden yhdenvertaisuus ei täysimääräisesti toteudu ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen kautta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentaminen

Hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalaa ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että turvataan vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja palvelujen saatavuus sekä säilytetään hyväksytty vammaispalvelulaki vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina.

Vuoden 2025 alussa voimaan tulevan vammaispalvelulain soveltamisalaa ehdotetaan tarkennettavaksi ja selvennettäväksi voimassa olevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla niin, 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. Soveltamisalaa tarkennettaisiin lisäksi niin, että laissa tarkoitettuja erityispalveluita järjestettäisiin vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve. Samalla vammaisen henkilön määritelmän kirjoitustapaa tarkennettaisiin muuttamatta kuitenkaan sen sisältöä. Määritelmässä on otettu huomioon erityisesti YK:n vammaissopimuksen mukaiset vaatimukset.

Vammaisen henkilön välttämättömien etujen turvaamiseksi yksittäistapauksessa esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi säännös sosiaali- ja terveydenhuollon maksun perimättä jättämisestä ja alentamisesta tilanteessa, jossa maksun määrääminen sosiaali- ja

terveydenhuollon ensisijaisen lainsäädännön mukaisesta palvelusta voisi estää tai vaarantaa vammaisen henkilön palvelujen käyttämisen. Säännös olisi vammaisen henkilön asemaa turvaava erityinen suojasäännös tilanteessa, jossa ensisijaisessa lainsäädännössä tarkoitetut palvelut olisivat soveltamisalasäännöksen mukaisesti riittäviä ja sopivia vastaamaan henkilön avun ja tuen tarpeeseen, mutta vammaisen henkilö ei voisi olosuhteistaan johtuen asiakasmaksun takia palveluja käyttää. Jos palvelutarpeen arvioinnissa päädyttäisiin järjestämään palveluja vammaispalvelulain mukaisina erityispalveluina, niiden maksuttomuus tai niistä perittävät maksut määräytyisivät asiakasmaksulain kyseisiä palveluja koskevan sääntelyn mukaisesti. Esityksellä ei puututtaisi myöskään niiden vammaispalvelulain tarkoittamien palvelujen maksuttomuuteen, josta säädetään voimassa olevassa asiakasmaksulaissa.

Esityksessä tehtäisiin myös joitakin teknisiä korjauksia vammaispalvelulakiin.

Sosiaalihuoltolain 4 §

Osana yleis- ja erityislainsäädännön välisen suhteen tarkentamisen kokonaisuutta esityksessä ehdotetaan selkeytettäväksi sosiaalihuoltolain 4 §:n säännöstä asiakkaan edun arvioinnissa huomioon otettavista seikoista.

Sosiaalihuoltolain asiakkaan etua koskevaa säännöstä selkeytettäisiin siten, että palvelusta perittävä maksu ei vaikuttaisi säännöksessä tarkoitettuun asiakkaan edun arviointiin. Muutoksella edistettäisiin asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua myös asiakasmaksujen osalta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Vaikutukset hyvinvointialueiden, kuntien ja valtion kustannuksiin

Lakiesityksellä täsmennetään eduskunnan keväällä 2023 hyväksymän vammaispalvelulain (675/2023) soveltamisalaa.

Esityksessä arvioidaan sekä uutta vammaispalvelulakia koskeneeseen hallituksen esitykseen HE 191/2022 vp eduskuntakäsittelyssä keväällä 2023 tehtyjen muutosten että tässä valmistelussa esitettävien, uuden vammaispalvelulain soveltamisalaa koskevien tarkennusten vaikutukset. Esityksen taloudelliset vaikutukset –luvun lopussa ovat yhteenvetotaulukot, joihin on koottu kaikki 1.1.2025 voimaan tulevan vammaispalvelulain kustannukset, mikäli tässä esityksessä ehdotetut täsmennykset tulisivat voimaan. Taulukot kuvaavat, paljonko kustannukset muuttuvat suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön eli aiempaan, vuoden 1987 vammaispalvelulakiin ja kehitysvammalakiin. Kustannukset esitetään voimaantulovuoden 2025 tasossa.

Kaikkeä alkuperäisessä hallituksen esityksessä (HE 191/2022 vp) kuvattua taloudellisten vaikutusten arviointia ei kuitenkaan toisteta, vaan tässä esityksessä kuvataan tarkemmin vain niiden kustannusten laskenta, jotka ovat muuttuneet alkuperäiseen hallituksen esitykseen verrattuna.

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.

Taloudellisten vaikutusten arviointi on erityisen haasteellista myös sen vuoksi, että vammaispalvelujen piiriin tulevien uusien asiakkaiden määrää ei useimmiten voi suoraan arvioida tilastojen perusteella (esimerkiksi Kelan eläkkeensaajan hoitotukea voivat saada sekä sosiaalihuoltolain että vammaispalvelulain palvelujen piirissä olevat). Arviointi on haasteellista, koska vammaispalvelut ovat viimesijaisia ja palvelujen tarve arvioidaan yksilöllisesti. Palvelua on oikeus saada vain, jos sekä lain soveltamisalassa määritellyt, että palvelukohtaiset edellytykset täyttyvät. Lisäksi myös saadun palvelun sisältö ja määrä ja samalla myös sen kustannukset voivat vaihdella asiakaskohtaisesti. Näin ollen palvelujen asiakasmäärät ja kustannukset selviävät todellisuudessa vasta toimeenpanon yhteydessä. Tämä on kriittistä sen vuoksi, että hyvinvointialueiden rahoitus koostuu pääosin valtion rahoituksesta, jonka on riitettävä (huomioiden myös asiakasmaksut ja muut tulot) sekä tämän lain toimeenpanoon että muiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseen.

Edellä kuvattuihin haasteisiin on pyritty vastaamaan sillä, että taloudellisten ja työllisyysvaikutusten arviointia on tehty alkuperäisen vammaispalvelulakivalmistelun tapaan STM:n, valtiovarainministeriön ja THL:n yhteistyönä. Monipuolista asiantuntemusta hyödyntämällä on pyritty saamaan mahdollisimman perustellut johtopäätökset ja oletukset kustannusarvioiden laskentaan. Taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyvästä epävarmuudesta huolimatta kustannuksista esitetään tarkat arviot, koska ne tarvitaan hyvinvointialueiden valtion rahoituksen laskentaan.

Ikääntymisrajauksen poistaminen ja soveltamisalan täsmennys

Uuden vammaispalvelulain eduskuntakäsittelyssä tehdyistä muutoksista merkittävin oli hallituksen esityksessä 191/2022 vp ehdotetun ikääntymisrajauksen poistaminen. Sen lopullisiin taloudellisiin vaikutuksiin vaikuttavat tässä lakiesityksessä tehty soveltamisalan tarkentamista koskevat täsmennykset.

Ikääntymisrajaus ei olisi ollut ikäraja, vaan hallituksen esityksessä ehdotettua lakia olisi sovellettu henkilöön, *jonka avun, tuen tai huolenpidon tarve johtuu pääasiassa muusta kuin iäkkäänä alkaneesta tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvistä sairaudesta tai yleisestä vanhuudesta johtuvasta rappeutumisesta taikka heikkoudesta (vaikutusarviointitekstissä viitattu termillä ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen syy)*. Yleensä ikääntymisen vaikutukset alkavat tuntua laajemmin suhteellisen korkeassa iässä noin 75 ikävuodesta ylöspäin.

Kyseisen eduskuntakäsittelyn loppuvaiheessa tehdyn, merkittävän soveltamisalaa koskevan muutoksen eli ikääntymisrajauksen poistamisen vuoksi lain soveltamisalaa ei ole määritelty niin tarkasti kuin olisi toivottavaa lain selkeän ja yhtenäisen soveltamisen kannalta. Muutoksen johdosta rajapinta ensisijaisen (yleislait) ja toissijaisen (erityislaki) lainsäädännön välillä muodostui epäselväksi. Syntyi riski siitä, että mikäli soveltamisalaa ei tarkennettaisi, yhdessä asiakkaan edun määrittelyyn liittyvän, oikeuskäytännössä omaksutun maksuttomuustulkinnan kanssa iäkkäiden palveluita olisi alettu järjestämään aiempaa enemmän vammaispalvelulain nojalla.

- Esiin on siis noussut erilaisia soveltamiskäytäntöjä sosiaalihuoltolain 4 §:ssä mainitun *asiakkaan edun tulkittamisen* osalta. Osassa kuntia ja nykyään hyvinvointialueita on voitu tulkita, että arvioitaessa, minkä lain mukaan asiakkaan palvelut tulisi järjestää, olisi asiakkaan edun nimissä otettava huomioon palvelun maksuttomuus. Tällainen tulkinta ohjaisi vammaispalvelujen piiriin sellaisia asiakkaita, joiden palvelutarpeeseen

voitaisiin vastata myös ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen avulla.

- Arvioitaessa iäkkäiden vammaispalveluasiakkaiden määrää esiin on noussut myös kysymys siitä, mikä merkitys on *vammaispalvelujen subjektiivisia oikeuksia toteuttavalla ja siten määrärahoista riippumattomalla luonteella suhteessa sosiaalihuoltolain palveluihin*, jotka ovat määrärahasidonnaisia. Soveltamisalaa tarkennettaessa on noussut esiin tarve selkeyttää vammaispalvelulain toissijaista suhdetta muuhun lainsäädäntöön, jotta se on soveltamisessa selkeää eikä synny riskiä tulkinnalle, jonka mukaan subjektiivisia oikeuksia toteuttavia palveluja tulisi välttämättä myöntää, vaikka palvelutarpeeseen voitaisiin vastata ensisijaisilla palveluilla.
- Esiin on noussut myös kysymys palvelujen *saatavuuden merkityksestä asiakkaiden ohjautumisessa* ensisijaisen ja toissijaisen lainsäädännön piiriin. Riskinä on, että asiakkaat hakevat vammaispalveluita sen vuoksi, että hyvinvointialueilla ei ole tarpeellisessa määrin järjestetty sosiaalihuoltolaissa niiden järjestämisvastuulle säädettyjä palveluita ja myös tätä oli tarpeen selkeyttää.
- Lisäksi *vammaispalvelulaissa on palveluita, joita ei ole sosiaalihuoltolaissa* (henkilökohtainen apu, erityinen osallisuuden tuki, tuettu päätöksenteko, valmennus ja vaativa moniammatillinen tuki). Näitä palveluita arvioitaessa on otettava huomioon, että sosiaalihuolto- ja terveydenhuoltolakien perusteella järjestetään jo nyt erityisesti iäkkäiden tarpeisiin kehitettyjä palveluita, joilla voidaan vastata useisiin niihin tarpeisiin, joihin edellä luetellut vammaispalvelulain palvelut on tarkoitettu.

Tässä hallituksen esityksessä tehdään tarkennuksia eduskunnan hyväksymään vammaispalvelulakiin (675/2023) sekä sosiaalihuoltolakiin (1301/2014). Nämä tarkennukset koskevat kaikkia asiakasryhmiä ja kaiken ikäisiä asiakkaita ja vaikuttavat edellä kuvattuihin asioihin seuraavasti:

Asiakkaan edun määrittely (erityisesti palvelujen maksuttomuuden vaikutus)

Soveltamisalan tarkentamista koskevat muutokset sisältävät säännökset, joiden mukaan sosiaalihuoltolain 4 §:n mukaisen asiakkaan edun arvioinnissa ei oteta huomioon palvelusta määrättävää maksua. Tarkoituksena olisi selkeyttää lain tasolla, että palvelujen myöntäminen perustuisi palvelutarpeen arviointiin, eikä palvelujen maksuttomuus ohjaisi, minkä lain mukaisia palveluita asiakkaalle myönnetään. Tarkoitus on välttää sellaisen asiakkaan, jolle myös sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut olisivat riittäviä, ohjautuminen vammaispalveluihin vain sillä perusteella, että ne ovat maksuttomia.

Ensisijaisten palvelujen riittävyys ja sopivuus

Tarkennetun soveltamisalan mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluita järjestetään vain, jos ensisijaisessa lainsäädännössä tarkoitetut palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta riittäviä ja sopivia. Tarkoituksena on korostaa ensisijaisessa lainsäädännössä säädettyä, sosiaali- ja terveydenhuollon osalta hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevaa palveluvalikoimaa ja selkeyttää sitä olemassa olevaa lähtökohtaa,

että palvelujen saatavuuden ei tulisi olla ohjaava tekijä arvioitaessa, minkä lain mukaisia palveluita henkilölle myönnetään, vaan päätös perustuu palvelutarpeen arviointiin.

Vaikka ensisijaiset palvelut ovat lähtökohtaisesti määrärahasidonnaisia palveluja, on hyvinvointialueilla sosiaalihuollon lainsäädännöstä sekä korkeimman hallinto-oikeuden ja ylimpien laillisuusvalvojien oikeuskäytännöstä ilmenevällä tavalla velvollisuus varata tiedossa olevan tarpeen edellyttämät riittävät määrärahat myös sosiaalihuoltolain mukaisiin ja muihin määrärahasidonnaisiin palveluihin. Hyvinvointialueella on lainsäädännön tavoitteiden puitteissa harkintavaltaa määrärahan mitoituksessa sekä myös palvelujen kohdentamisessa ja etusijajärjestyksestä päätettäessä, mutta tämän harkinnan tulee perustua alla mainittuihin hallinnon yleisiin oikeusperiaatteisiin.

Korkein hallinto-oikeus on linjannut kuntien velvollisuudesta varata riittävät määrärahat sekä kohdentaa myös määrärahasidonnaiset palvelut asianmukaisesti seuraavasti, KHO: 2014:166: ”Määrärahasidonnaisia palveluita kunnan on järjestettävä kunnassa esiintyvän tarpeen edellyttämällä tavalla, mutta kunnalla on vammaispalvelulainsäädännön tavoitteiden puitteissa harkintavaltaa määrärahan mitoituksessa sekä myös palvelujen kohdentamisessa ja etusijajärjestyksestä päätettäessä. Harkintavaltaa käyttäessään kunnan on noudatettava hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita, kuten tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja yhdenvertaisuusperiaatetta. Palvelujen kohdentamista koskevien periaatteiden tulee olla vammaispalvelulain tavoitteet huomioon ottaen hyväksyttäviä. Palveluja voidaan tällöin kohdentaa esimerkiksi kaikkein vaikeimmassa asemassa oleville.”

Hyvinvointialueen on siis tarvittaessa kohdistettava varattuja määrärahoja kaikkein heikoimmassa tai haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Tässä määrärahojen suuntaamisessa – etusijajärjestykseen asettamisessa – on huomioitava perustuslain 19 §:ssä ilmenevät julkiselle vallalle kuuluvat velvollisuudet sekä se, että asiakkaita on kohdeltava perustuslain 6 §:n tarkoittamalla tavalla asianmukaisesti, perusteettomasti toisia asiakkaita tai ryhmiä syrjimättä. Sosiaalihuoltolaki sisältää lisäksi useita säännöksiä, jotka edellyttävät kiireellisten palvelujen järjestämistä. Samoin palvelujen tarvetta selvitettyä ja yksilöpäätöksiä tehtäessä on otettava huomioon erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden yksilölliset tarpeet. Näitä erityisiä tarpeita ei voida myöskään ohittaa tehtäessä määrärahavaroja sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin.

Kuten nykyisinkin, vammaispalvelulain mukaisia palveluita myönnetään vasta, jos hyvinvointialue arvioi, että ensisijaisen lainsäädännön mukaiset palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta riittäviä ja sopivia. Arviointi vammaispalvelujen tarpeesta on osassa tilanteita palvelutarpeen arvioinnin pohjalta sosiaalihuollon ammattihenkilölle selvää ja tällöin voidaan edetä suoraan vammaispalvelujen järjestämiseen. Arviointi ensisijaisten palvelujen soveltuvuudesta asiakkaalle on kuitenkin lähtökohtaisesti aina tehtävä. Jos asiakas kokee, että sosiaalihuoltolain perusteella myönnetty palvelut eivät ole hänen palvelutarpeeseensa verrattuna riittäviä ja sopivia, hän voi hakea päätökseen muutosta.

Vammaispalvelulailla ei ole tarkoitus luoda parempia oikeuksia palvelujen käyttäjille siinä tilanteessa, jossa riittävät ja sopivat palvelut ovat annettavissa ensisijaisen lainsäädännön perusteella. Subjektiivinen oikeus tarkoittaa, että asiakkaalla on oikeus palvelutarpeen mukaisiin vammaispalveluihin määrärahoista riippumatta, jos myöntämiskriteerit täyttyvät eivätkä ensisijaisen lainsäädännön mukaiset palvelut ole asiakkaan palvelutarpeeseen nähden riittäviä ja sopivia. Lisäksi esityksessä täsmennetään, että vammaispalvelulain perusteella järjestetään palveluita vammaiselle henkilölle vain, jos hänen avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve. Palvelutarpeen arvioinnissa on otettava huomioon asiakkaan toiveet, mutta viime kädessä hyvinvointialue yksilöllisen

tarvearvioinnin perusteella päättää, millä palvelulla vastataan asiakkaan palveluntarpeeseen. Myös tilanteessa, jossa henkilö hakee vammaispalvelua, eikä niitä myönnetä hänelle, tulee arvioida henkilön tarve ensisijaisen lainsäädännön mukaisiin palveluihin.

Lisäksi on huomioitava, miten soveltamisala muilta osin määrittelee oikeutta vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin. Kuten säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, ehdotettavan 2 §:n 1 momentissa säädettäisiin tässä laissa tarkoitettujen erityispalvelujen järjestämisestä 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, jos ensisijaisessa lainsäädännössä tarkoitettut palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä. Soveltamisalasäännökseen ehdotetuilla muutoksilla ei puututa hyväksytyn vammaispalvelulain 2 §:ssä tarkoitettuihin toimintarajoitteisiin, jotka perustuvat YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentti nro 6:ssa (2018) määriteltyn. Mainitut toimintarajoitteet sisältyvät myös ehdotettuun säännökseen. Tässä esityksessä ei ole myöskään puututtu toimintarajoitteen pitkäaikaisuuden edellytyksiin taikka tavanomaisessa elämässä esiintyvän avun ja tuen välttämättömyyden sisältöön. Pitkäaikaisuuden käsitteeseen sisältyisi myös toimintarajoitteen pysyvyys voimassa olevan lainsäädännön vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaisesti. Vastaavasti välttämättömyyden käsite sisältäisi myös toistuvan avun tarpeen käsitteen hallituksen esityksessä 191/2022 vp kuvattun mukaisesti. Vammaisen henkilön määritelmän ehdotetulla muutoksella ei siis muutettaisi voimassa olevan lain vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaista ja myös hyväksytyn lain hallituksen esityksessä olevan määritelmän kattamaa erilaisista pitkäaikaisista toimintarajoitteista aiheutuvaa välttämättömän avun ja tuen tarvetta tai niitä mainitussa esityksessä kuvattuja tilanteita, joissa tarve voi ilmetä.

Palvelukohtaiset arviot

Esityksessä siis tarkennetaan ja selvennetään soveltamisalasäännöstä siten, että säännösehdotuksessa on nimenomaisesti korostettu sitä, että vammaispalvelulain mukaisia palveluita myönnetään vain, jos ensisijaisessa lainsäädännössä tarkoitettut palvelut eivät ole asiakkaalle riittäviä ja sopivia. Tällä ei sinänsä muuteta vallitsevaa oikeustilaa, mutta selkeytetään sitä olemassa olevaa lähtökohtaa, että palvelujen saatavuuden ei tulisi olla ohjaava tekijä arvioitaessa, minkä lain mukaisia palveluita henkilölle myönnetään, vaan päätös perustuu palvelutarpeen arviointiin.

Lisäksi esityksessä täsmennetään, että vammaispalvelulain perusteella järjestetään palveluita vammaiselle henkilölle vain, jos hänen avun tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen avun tarve.

Nyt esitetyillä muutoksilla sosiaalihuoltolakiin ja vammaispalvelulain soveltamisalasäännökseen pyritään myös varmistamaan, että pelkästään se, peritäänkö palvelusta maksu vai onko palvelu saajalleen maksutonta, ei määrää lainvalintaa. Tämän lisäksi soveltamisalasäännökseen esitetyllä muutoksella maksuja koskevaksi suojasäännökseksi varmistetaan, etteivät ensisijaisista palveluista määrättävät asiakasmaksut estä palveluihin pääsyä.

Hallituksen esityksessä 191/2022 vp olleen ikääntymisrajauksen poiston merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat todennäköisesti eniten ikääntymisestä johtuvasta syystä palvelutarpeessa oleviin henkilöihin. Ennen arvioita iäkkäiden asiakkaiden mahdollisesta

lisäyksestä, arvioidaan, onko tässä esityksessä ehdotettavilla soveltamisalan tarkennuksilla vaikutuksia muihin vammaisiin henkilöihin.

Soveltamisalan tarkennukset (yleislakien mukaisten palvelujen ensisijaisuus, maksuttomuuden ja ensisijaisten palvelujen saatavuuden ohjausvaikutuksen poistaminen, elämänvaiheessa tavanomaisesta poikkeava tarve) koskevat kaikkia asiakasryhmiä. Niiden tarkoitus on yhdenvertaisella ja syrjimättömällä tavalla varmistaa vammaispalvelulain mukaiset palvelut vain sellaisiin erityisiin tarpeisiin, joihin ensisijaisen lainsäädännön mukaiset palvelut eivät ole riittäviä ja sopivia.

Elämänvaihetta koskevan sääntelyn tarkoitus olisi korostaa erityislain luonnetta siten, että eri elämänvaiheisiin liittyviin avun ja tuen tarpeisiin vastattaisiin tällä erityislaila vain, jos ne poikkeavat tarpeista, joita ihmisillä yleensäkin eri elämänvaiheissa on. Jo nykyisessä oikeuskäytännössä on todettu, että esimerkiksi vammaisten lasten osalta vammaispalveluita myönnetään tarpeeseen, joka poikkeaa sellaisesta huolenpidon tarpeesta, joka kaikilla lapsilla ikäkauteensa ja kehitysvaiheeseensa nähden on. Myös työikäisten ja iäkkäiden henkilöiden kohdalla arvio vammaisen henkilön avun ja tuen tarpeen välttämättömyydestä tehtäisiin suhteessa samassa elämänvaiheessa oleviin henkilöihin.

Muiden ikäryhmien eli työikäisten ja lasten osalta hallituksen esitykseen 191/2022 vp sisältynyt ja eduskuntakäsittelyssä poistettu ikääntymisrajaus ei olisi vaikuttanut heidän kuulumiseensa uuden vammaispalvelulain soveltamisalan piiriin. Elämänvaiheen huomioimista koskevan sääntelyn ei arvioida muuttavan heidän asemaansa, sillä vaikka sääntely tuodaan nyt lain tasolle, vastaavat periaatteet ovat ohjanneet soveltamiskäytäntöä jo nykyisin.

Työikäisten osalta arvioidaan, että erityisesti työssä käyvien ja opiskelevien henkilöiden osalta soveltaminen on ollut verrattain selkeää sekä aiemmin että jatkossa, eivätkä soveltamisalan tarkentamista koskevat muutokset vaikuttaisi tämän ryhmän tilanteeseen merkittävästi.

Vammaisen lapsen osalta oikeuskäytäntö, kuten elämänvaiheen huomioimista koskevan sääntelyn kohdalla todetaan, on jo tunnistanut, missä tilanteissa vammaisen lapsen tarpeisiin olisi vastattava vammaispalveluilla. Joissain tapauksissa hyvinvointialueilla voi olla tarpeen arvioida aiempaa huolellisemmin sosiaalihuoltolaissa säädettyä, subjektiivisia oikeuksia toteuttavaa lapsiperheen kotipalvelun käyttöä vammaisen lapsen ja perheen palvelutarpeeseen vastaamiseksi.

Yleispalvelujen ensisijaisuudesta suhteessa vammaispalveluihin on säädetty jo voimassa olevassa lainsäädännössä, mutta maksuttomuutta koskevan täsmennyksen myötä on mahdollista, että nykyisin vammaispalvelulain mukaisten palvelujen piirissä olevista pieni osa voisi ohjautua ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen piiriin. Iäkkäiden asiakkaiden suuren määrän vuoksi eniten siirtyviä asiakkaita on juuri iäkkäissä, ja heidän osaltaan laskelmissa on arvioitu pieni kustannussäästö liikkumisen tuen palveluihin ja pieni asiakasmaksutulojen kasvu asumisen tuen ja liikkumisen tuen palveluihin. Arviot näistä ovat samat, kuin alkuperäisessä hallituksen esityksessä (191/2022 vp). Vaikutuksia yksittäisten asiakkaiden osalta pienentää se, että tähän asti vammaispalvelujen piirissä olevan henkilön palvelutarpeen muutoksia arvioitaessa voisi tulla otettavaksi huomioon myös hallintolain (434/2003) 6 §:n mukainen luottamuksensuoja. Lisäksi esityksessä ehdotetaan suojasäännöstä vammaispalvelulakiin vahvistamaan ja täydentämään asiakasmaksulaissa olevaa maksujen perimättä jättämistä ja maksujen alentamista koskevaa säännöstä.

Ikääntymisestä johtuvasta syystä palveluntarpeessa olevat henkilöt

Ikääntymisestä johtuvasta syystä palveluntarpeessa olevien henkilöiden osalta tehdään esityksessä muita väestöryhmiä tarkempi vaikutusten arviointi. Tämä johtuu siitä, että eduskuntakäsittelyn yhteydessä poistettiin voimassa olevassa laissa ollut henkilökohtaista apua koskenut ikääntymisrajaus. Lisäksi syynä on se, että uudet ja laajenevat palvelut arvioitiin alkuperäisessä hallituksen esityksessä olettaen, että lakiin olisi tullut ikääntymisrajaus, ja että eräiden olemassa olevien palvelujen osalta on ollut oikeuskäytäntöä (joskin osin ristiriitaista), jonka myötä niissä on ollut käytännössä ikääntymisrajaus.

On huomioitava, että kuten aiemminkin, vammaispalveluita aiemmin saaneet vammaiset henkilöt saivat niitä myös ikääntyessään silloin, kun avun ja tuen sekä huolenpidon tarve johtuu heidän aiemmasta vammastaan eikä kyseessä ole selkeästi uusi, elämänvaiheessa tavanomainen avun ja tuen tarve. Näin ollen väestön ikääntymisen johdosta vammaispalvelujen asiakasmäärät ovat olleet kasvussa ja asiakasmäärä kasvaa myös tulevana vuosina. Tämä kasvu johtuu siis väestön ikärakenteen muutoksesta eikä ole vammaispalvelulain muutoksen vaikutusta.

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 palveluntarpeessa 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.

Yleispalvelujen ensisijaisuudesta suhteessa vammaispalveluihin on säädetty jo voimassa olevassa lainsäädännössä, mutta vaikutusten arvioinnin taustoittamiseksi avataan ensisijaisen ja toissijaisen lainsäädännön suhdetta, jotta ei synny riskiä tulkinnalle, jonka mukaan subjektiivisia oikeuksia toteuttavia palveluita tulisi välttämättä myöntää, vaikka palvelutarpeeseen voitaisiin vastata ensisijaisilla palveluilla.

Ehdotetun soveltamisalasäännöksen mukaan asiakkaalle syntyy subjektiivinen oikeus vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin vasta, kun on selvitetty, että ensisijaisessa lainsäädännössä tarkoitetut palvelut eivät ole hänelle sopivia ja riittäviä ja hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve. Lisäedellytyksenä on palvelukohtaisten saamisedellytyksien täyttyminen. Asiakkaalle ei synny subjektiivista oikeutta sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin tilanteessa, jossa ensisijaisessa lainsäädännössä tarkoitetut palvelut todetaan hänelle riittäviksi ja sopiviksi, vaan sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja myönnetään sosiaalihuoltolain myöntämisedellytysten mukaisesti. Kuten edellä on todettu, vammaispalvelulailla ei ole tarkoitus luoda parempia oikeuksia palvelujen käyttäjille siinä tilanteessa, jossa riittävät ja sopivat palvelut ovat annettavissa ensisijaisen lainsäädännön perusteella. Vammaispalveluilla ei ole tarkoitus korvata puuttuvia yleislainsäädännön mukaisia palveluita.

On myös todennäköistä, että ne ikääntymisestä johtuvasta syystä palvelutarpeessa olevat henkilöt, joilla on välttämätön tarve saada esimerkiksi päivittäisiin toimiin tai osallisuuteen apua ja tukea, ovat jo sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen piirissä. Iäkkäiden palveluissa on saatavuusongelmia, joiden vuoksi myöntämiskriteerejä on saatettu alueilla tiukentaa, mutta välttämättömiin tarpeisiin apua tarjotaan. Toisaalta myös vammaispalvelulain mukaisissa palveluissa on esiintynyt saatavuusongelmia. Kuten edellä on todettu ja tarkemmin perusteltu, hyvinvointialueilla on velvollisuus varata tiedossa olevan tarpeen edellyttämät riittävät määrärahat myös sosiaalihuoltolain mukaisiin ja muihin määrärahasidonnaisiin palveluihin. Harkintavaltaa käyttäessään hyvinvointialueen on noudatettava hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita, kuten tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja yhdenvertaisuusperiaatetta. Palvelujen kohdentamista koskevien periaatteiden tulee olla hyväksyttäviä esimerkiksi kohdentamalla niitä kaikkein heikoimmassa asemassa oleville henkilöille.

Asiakkaalle voidaan järjestää sekä sosiaalihuoltolain että vammaispalvelulain mukaisia palveluja yksilöllisen tarpeen mukaan. Samaan palvelutarpeeseen ei kuitenkaan myönnetä niitä täysimääräisesti edellä mainittujen lakien mukaan. Esimerkiksi jos henkilö saa sosiaalihuoltolain mukaan palvelua esimerkiksi päivittäisiin toimiin tai osallisuuden tukeen, ei näihin tarpeisiin saa enää päällekkäisiä vammaispalvelulain mukaisia palveluja.

Henkilökohtainen apu

Henkilökohtaisen avun palvelukohtaisten myöntämisperusteiden mukaan palvelua myönnetään, jos vammaisen henkilö tarvitsee toisen henkilön apua: 1) päivittäisissä toimissa; 2) työssä tai opiskelussa; tai 3) vuorovaikutuksessa, vapaa-ajan toiminnassa tai yhteiskunnallisessa osallistumisessa.

Koska yleisin ikääntymiseen liittyvä palvelutarpeen syy on muistisairaus ja ikääntymisen vaikutukset alkavat tuntua laajemmin suhteellisen korkeassa iässä noin 75 ikävuodesta ylöspäin, työhön ja opiskeluun liittyvät henkilökohtaisen avun tarpeet eivät käytännössä tule heille kyseeseen. Näin ollen vaikutusten arvioinnissa on arvioitava, löytyykö ensisijaisista laeista sellaiset palvelut, joilla voidaan vastata heidän päivittäisiin toimiin ja osallisuuden tukeen liittyviin tarpeisiinsa.

Sosiaalihuoltolaissa säädetään tukipalvelujen ja kotihoidon sisällöstä seuraavasti:

19 § Tukipalvelut

Tukipalveluilla tarkoitetaan palveluita, joilla luodaan ja ylläpidetään henkilön kodissa sellaisia olosuhteita, että hän voi suoriutua jokapäiväiseen elämään kuuluvista toiminnoista mahdollisimman itsenäisesti, sekä palveluita, joiden avulla henkilö voi saada hyvinvointia tuottavaa sisältöä elämäänsä. Tukipalveluina järjestetään henkilön yksilöllisen tarpeen mukaan: 1) ateriapalvelua; 2) vaatehuoltopalvelua; 3) siivouspalvelua; 4) asiointipalvelua; 5) osallisuutta ja sosiaalista kanssakäymistä edistävää tai tukevaa palvelua. Lisäksi sosiaalihuoltolain 14 § 2 momentti (Muut palvelut) mahdollistaa esimerkiksi turva-auttamispalvelujen ja asunnon muutostöiden myöntämisen (niitä annetaan myös osana kotihoitoa).

Vuoden 2023 alussa voimaan tulleen, kotiin annettavia palveluita ja asumispalveluita koskeneen sosiaalihuoltolain muutoksen (790/2022, perustelut HE 231/2021 vp) myötä tukipalveluita koskevaan osuuteen lisättiin sosiaalisen kanssakäymisen yhteyteen maininta

myös osallisuuden edistämisestä tai tukemisesta. Sosiaalisen kanssakäyminen tarkoittaa erilaisia yhteisöllisen toiminnan muotoja kuten päivätoimintaa sekä yhteisiä retkiä ja kulttuuriharrastuksia. Sosiaalinen kanssakäyminen voi vahvistaa siinä mukana olevien henkilöiden osallisuuden tunnetta, mutta osallisuuden edistäminen ja tukeminen tarkoittavat muutakin. Se mahdollistaa esimerkiksi yksittäisen henkilön yhteiskunnallisen osallistumisen. Osallisuuden edistäminen sisältyy myös sosiaalipalvelujen määritelmään (sosiaalihuoltolain 3 §:n 1 kohta).

19 a § Kotihoito

Kotihoidolla tarkoitetaan palvelua, jolla huolehditaan, että henkilö suoriutuu jokapäiväiseen elämään kuuluvista toiminnoista kodissaan ja asuinympäristössään. Kotihoitoon kuuluu asiakkaan yksilöllisen tarpeen mukainen: 1) hoito ja huolenpito; 2) toimintakykyä ja vuorovaikutusta edistävä ja ylläpitävä toiminta; 3) muu kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu henkilön suoriutumista tukeva toiminta; 4) terveydenhuoltolain 25 §:ssä tarkoitettu kotisairaanhoido.

Vuoden 2023 alussa voimaan tullessa kotiin annettavia palveluita ja asumispalveluita koskeneessa sosiaalihuoltolain muutoksessa (790/2022, perustelut HE 231/2021 vp) täsmennettiin kotihoitoa koskevaa säännöstä siten, että kotihoidon palvelulla huolehditaan, että henkilö selviytyy jokapäiväiseen elämään kuuluvista toiminnoista paitsi kodissaan, myös asuinympäristössään. Maininta asuinympäristöstä merkitsee, että palvelu ei välttämättä rajoitu vain asiakkaan kodin seinien sisään, vaan se voi ulottua myös kotia ympäröivälle alueelle.

Lisäksi maininta toimintakyvyn ylläpidosta muutettiin muotoon “toimintakykyä ja vuorovaikutusta edistävä ja ylläpitävä toiminta”. Vuorovaikutus tarkoittaa asiakkaan kohtaamista, joka ei rajoitu pelkästään mahdollisimman nopeisiin fyysisiin hoitotoimenpiteisiin. Toimintakyvyn edistämiseen ja ylläpitämiseen voi sisältyä esimerkiksi kotiaikareiden tekemistä yhdessä asiakkaan kanssa. Muu henkilön suoriutumista tukeva toiminta voisi käsittää esimerkiksi asiakkaan avustamista tai tukemista ulkoilussa ja kodin ulkopuolella tapahtuvassa asioinnissa sekä sähköiseen asiointiin liittyvien välineiden käytössä asiakkaan tietosuoja huomioon ottaen.

Muutoksen yhteydessä sosiaalihuoltolakiin lisättiin uusi 46 b §, jonka tavoitteena oli, että kotihoidon asiakkaat saavat tarvitsemansa palvelut mahdollisimman laadukkaasti toteutettuina ja niin, että niiden sisältö ja riittävyys vastaavat asiakkaan tarpeita. Sen mukaan kotihoitoon kuuluvat kotikäynnit sekä niitä toteuttavien työntekijöiden päivittäiset työtehtävät ja työajat on suunniteltava niin, että: 1) asiakas saa palvelua sen tuntimäärän, joka hänelle kuuluu palvelua koskevan päätöksen tai sopimuksen mukaan, jollei hänen muuttuneista olosuhteistaan muuta johdu; 2) asiakkaan toivomukset ja tosiasialliset tarpeet otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon kotikäyntien ajoitusta ja sisältöä määriteltäessä ja 3) kotikäyntiä toteuttavan tai siihen osallistuvan työntekijän osaaminen vastaa kotikäyntiin sisältyvien tehtävien edellyttämää osaamista; 4) mahdollisimman suuri osa työntekijän työajasta käytetään asiakkaan luona tai hänen kanssaan tehtävään työhön; 5) työntekijän on mahdollista toteuttaa kotikäynnit ammattieettiset velvollisuutensa huomioon ottaen.

Edellä kuvatun perusteella sosiaalihuoltolain mukaisten kotihoidon ja tukipalvelujen sisältö vastaa niihin tarpeisiin, joihin vastaamiseen ikääntymisestä johtuvasta syystä palvelutarpeessa olevat henkilöt todennäköisimmin henkilökohtaista apua lisääntyvästi hakisivat. Henkilökohtainen apu kattaa ne asiat ja tehtävät, jotka vammaisen henkilö muutoin tekisi itse kulloinkin kyseessä olevassa ympäristössä. Päivittäisillä toimilla tarkoitetaan toimia, joita ihmiset elämässään tekevät joka päivä tai harvemmin, mutta toistuvasti tietyin väliajoin. Päivittäisiä toimia ovat tavanomaisessa elämässä tehtävät toimet, kuten liikkuminen, asiointi,

kotityöt, pukeutuminen, henkilökohtaisen hygienian hoito ja wc-käynnit. Hallituksen esityksen 191/2022 vp säännöskohtaisten perustelujen mukaan henkilökohtaisella avulla ei ole tarkoitus korvata kotihoidon tai kotisairaanhoidon palveluita tai muita terveydenhuollolle kuuluvia tehtäviä, joiden ei katsota olevan itsehoitoa. Tämä on ollut myös alun perin henkilökohtaista apua koskevan sääntelyn tarkoitus. Henkilökohtaisen avun myöntämisestä on myös oikeuskäytäntöä, mutta se on ajalta ennen vuoden 2023 alussa voimaan tulleita sosiaalihuoltolain muutoksia, joiden tavoitteena oli parantaa kotiin annettavia palveluita ja asumispalveluita esimerkiksi osallisuuden huomioimisessa.

Kun arvioidaan ensisijaisen ja toissijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen riittävyyttä ja sopivuutta ikääntymisestä johtuvasta syystä palvelutarpeessa olevien henkilöiden osalta, on otettava huomioon se, että henkilökohtaisella avustajalla ei ole koulutusvaatimuksia. Lisäksi henkilökohtaisen avun lähtökohtana on vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden toteuttaminen ja omien valintojen mahdollistaminen vamman tai sairauden estämättä. Tämän vuoksi henkilökohtaisen avun saamisen edellytyksenä on, että vammaisen henkilö kykenee muodostamaan ja ilmaisemaan tahtonsa avun sisällöstä itsenäisesti tai tuettuna valitsemaansa kommunikaation keinoa käyttäen. Iäkkäille henkilöille tyypillisiä palvelutarpeita omaavat, esimerkiksi muistisairaat henkilöt, tarvitsevat usein nimenomaan ammattihenkilön antamaa apua ja myös asiakasturvallisuus edellyttää heidän osaltaan koulutettuja työntekijöitä. Henkilökohtaisessa avussa vastuu on pääasiassa asiakkaalla ja jos esimerkiksi muistisairas asiakas tarvitsee valvontaa, vastuuta asiakkaasta ei voi antaa ainakaan kouluttamattomalle henkilökohtaiselle avustajalle.

Sosiaalihuoltolain mukaisen kotihoidon ja vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun yksikkökustannuksen eroa pienentää osaltaan se, että vuoden 2023 alussa voimaan tulleen sosiaalihuoltolain 46 b §:n (790/2022, perustelut HE 231/2021 vp) mukaan kotikäyntiä toteuttavan tai siihen osallistuvan työntekijän osaamisen tulee vastata kotikäyntiin sisältyvien tehtävien edellyttämää osaamista. Tällä mahdollistettiin esimerkiksi hoiva-avustajien joustavampi käyttö heidän osaamistaan vastaavissa tehtävissä, kuten peseytymisessä, pukeutumisessa ja ruokailussa avustamisessa. Myös ulkoilu asiakkaan kanssa hänen toimintakykynsä ylläpitämiseksi voisi hyvin soveltua hoiva-avustajan tehtäväksi. Jos kotikäynnillä tarvitaan samanaikaisesti kahta työntekijää, heistä toinen voisi joissakin tapauksissa olla myös hoiva-avustaja. Hoiva-avustajan koulutusta, osaamisvaatimuksia ja tehtäväkuvaa koskeva suositus päivitettiin toukokuussa 2024¹.

Kuten edellä on kuvattu, ensisijaisen lainsäädännön mukaisia palveluita on kehitetty vastaamaan erityisesti kotihoidon suurimman asiakasryhmän eli iäkkäiden henkilöiden hoivan, huolenpidon ja osallisuuden tuen tarpeisiin. Koska tästä palveluvalikoimasta löytyy lähes kaikille ikääntymisestä johtuvasta syystä palveluita tarvitseville henkilöille riittävät ja sopivat palvelut, vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua ei yleensä tarvita. Joissain tilanteissa henkilökohtaista apua on kuitenkin tarpeen myöntää yksilöllisen harkinnan perusteella, jos henkilö tarvitsee yksilöllisesti järjestettyä osallisuuden tukea ja täyttää lisäksi vammaispalvelulain muut soveltamisen edellytykset. Näitä ovat pitkäaikaisesta toimintarajoitteesta johtuva välttämätön avun tai tuen tarve, joka poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve. Lisäksi edellytyksenä on, että avun voi antaa henkilökohtainen avustaja. Tästä ei arvioida syntyvän merkittäviä kustannusvaikutuksia. Arviossa on otettu huomioon myös muiden tässä esityksessä tehtävien täsmennysten vaikutukset. Niiden myötä palvelujen saatavuuden tai maksuttomuuden ei tulisi olla ohjaava

¹ Tiedote: <https://stm.fi/-/suositus-hoiva-avustajan-tyosta-on-uudistettu>

tekijä arvioitaessa, minkä lain mukaisia palveluita henkilölle myönnetään, vaan valinnan tulisi perustua asiakkaan palvelutarpeen arviointiin eli siihen, mitä palveluita asiakas tarvitsee.

Erityinen osallisuuden tuki

Vammaisella henkilöllä on oikeus saada erityistä osallisuuden tukea, jos hän tarvitsee yksilöllisesti toteutettua toisen henkilön tukea voidakseen päästä vuorovaikutukseen muiden ihmisten kanssa tai osallistua vapaa-ajan toimintaan sekä ollakseen osallisena vuorovaikutuksen tai vapaa-ajan tilanteissa. Erityisen osallisuuden tuen tarkoitus on turvata vammaisen henkilön oikeus osallistua ja päästä osalliseksi sosiaalisen vuorovaikutuksen tilanteissa ja vapaa-ajan toiminnassa myös silloin, kun hän ei kykene itsenäisesti tai tuettuna muodostamaan ja ilmaisemaan tahtoaan avun sisällöstä tai kun henkilökohtainen apu ei ole hänelle sopiva palvelu. Erityistä osallisuuden tukea on järjestettävä joko kodin ulkopuolella tapahtuvaan toimintaan taikka, jos kotona tapahtuvaan toimintaan myönnettävä palvelu on vammaisen henkilön toivomusten tai edun mukainen vaihtoehto, osittain tai kokonaan vammaisen henkilön kotona tapahtuvaan toimintaan.

Erityinen osallisuuden tuki on tarkoitettu erittäin suuren ja vaativan palvelutarpeen omaaville vammaisille henkilöille, joten mahdollisesti siitä hyötyvät ikääntyneet asiakkaat ovat pääasiassa ympärivuorokautisen palveluasumisen asiakkaita. Sosiaalihuoltolain mukaan ympärivuorokautiseen palveluasumiseen tulee sisältyä kaikki asiakkaan tarvitsemat palvelut hoidosta ja huolenpidosta osallisuuden tukeen. On yleensä henkilön edun mukaista, että osallisuuden tukea antaa oman yksikön henkilökunta, jolla on asiantuntemusta erityisesti iäkkäiden henkilöiden palvelujen toteuttamiseen. Henkilökunta pystyy usein tarjoamaan osallisuuden tukea asiakaskunnan toimintakyvyn huomioon ottavalla tavalla.

On mahdollista, että myös kotihoidossa on joitain asiakkaita, jotka voisivat hyötyä osallisuuden tuesta. Heidänkin osaltaan olisi parasta, että osallisuuden tuki tulee tutulta hoitajalta, joten osallisuuden tuen olisi tarkoituksenmukaista sisältyä heidän saamaansa kotihoidon palveluun. Tätä tukee myös edellä kuvattu, vuoden 2023 alussa voimaan tulleen sosiaalihuoltolain muutoksen yhteydessä sosiaalihuoltolakiin lisätty uusi 46 b §, jonka mukaan tavoitteena on, että kotihoidon sisältö ja riittävyys vastaavat asiakkaan tarpeita (790/2022, perustelut HE 231/2021 vp).

Arvioitaessa henkilön tarvetta erityiselle osallisuuden tuelle, otetaan huomioon muun muassa palvelun välttämättömyys ja se, onko kyseessä elämänvaiheessa tavanomaisesta tarpeesta poikkeava tarve. Jos havaitaan tarve tukea asiakkaan osallisuutta jollain tavoin, arvioidaan, minkä palvelun turvin se tapahtuisi. Joillekin asiakkaille sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut arvioidaan sopiviksi ja riittäviksi, kun taas joillakin asiakkailla on mahdollisesti välttämätön tarve erikseen toteutettavalle erityisen osallisuuden tuen palvelulle, johon on säädetty myös vähimmäistuntimäärät. Alkuperäisessä hallituksen esityksessä (191/2022 vp) arvioitiin erityisen osallisuuden tuen asiakasmääriä muiden asiakasryhmien osalta ja esimerkiksi vain pienen osan vaikeasti kehitysvammaisista arvioitiin tarvitsevan erikseen järjestettyä erityisen osallisuuden tukea.

Keväällä 2024 päädyttiin julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä ratkaisuun, jonka mukaan iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon toimintayksiköissä henkilöstömitoitus on vuoden 2025 alusta lähtien pysyvästi vähintään 0,6 työntekijää asiakasta kohden. Vähimmäismitoitus tuli alun perin voimaan 1.10.2020 ja on sen jälkeen asteittain noussut. Mitoitus on ollut 1.4.2023 lähtien 0,65 ja sen oli tarkoitus nousta 0,7:ään vuoden 2028 alussa.

Vähimmäismitoituksen muutoksista huolimatta ympärivuorokautisen hoidon sisältö ei muutu eli siihen sisältyy myös osallisuuden tuki. Lainsäädäntö velvoittaa palveluntuottajaa omavalvonnallisesti seuraamaan ja arvioimaan henkilöstön riittävyyttä suhteessa asiakkaiden kulloisiin palvelutarpeisiin. Vähimmäismitoituksen muutosta valmistellaan samassa aikataulussa tämän hallituksen esityksen kanssa. Valmistelussa olevassa esitysluonnoksessa on arvioitu, että vähimmäismitoituksen laskulla 0,6:een on todennäköisesti vaikutusta mahdollisuuksiin tarjota asiakkaiden toimintakykyä ylläpitävää ja sosiaalista kanssakäymistä edistävää toimintaa. Oikeus vammaispalvelulain mukaiseen erityisen osallisuuden tukeen arvioidaan kuitenkin edellä kuvatulla tavalla ottaen huomioon muun muassa palvelun välttämättömyys ja se, onko kyseessä elämänvaiheessa tavanomaisesta tarpeesta poikkeava tarve. Näin ollen voidaan arvioida, että vähimmäismitoituksen laskun myötä ei tule merkittävästi lisää erityisen osallisuuden tuen asiakkaita.

Edellä kuvatun perusteella myös erityisen osallisuuden tuen osalta löytyy ensisijaisen lainsäädännön palveluvalikoimasta lähes kaikille ikääntymisestä johtuvasta syystä palveluntarpeessa oleville henkilöille riittävät ja sopivat palvelut. Voi kuitenkin tulla tilanteita, joissa toissijaisen lainsäädännön eli vammaispalvelulain mukainen erityisen osallisuuden tuki on tarpeen myöntää yksilöllisen harkinnan perusteella. Tästä ei arvioida syntyvän merkittäviä kustannusvaikutuksia. Arviossa on otettu huomioon myös muiden tässä esityksessä tehtävien täsmennysten vaikutukset. Niiden myötä palvelujen saatavuuden tai maksuttomuuden ei tulisi olla ohjaava tekijä arvioitaessa, minkä lain mukaisia palveluita henkilölle myönnetään, vaan valinnan tulisi perustua asiakkaan palvelutarpeen arviointiin eli siihen, mitä palveluita asiakas tarvitsee.

Tuettu päätöksenteko

Vammaisella henkilöllä on oikeus saada erillisenä palveluna toteutettavaa tuettua päätöksentekoa, jos hän tarvitsee tukea voidakseen tehdä omaa elämäänsä koskevia merkittäviä, muita kuin jokapäiväiseen elämään kuuluvia, päätöksiä. Muissa kuin merkittävissä päätöksentekotilanteissa vammaisen henkilön päätöksentekoa tuetaan hänen yksilöllisen tarpeensa mukaan osana muita palveluita silloin, kun se soveltuu palvelun luonteeseen.

Tuettua päätöksentekoa erillisenä palveluna ikääntymisestä johtuvasta syystä tarvitsevat ovat todennäköisimmin keskivaikeasti muistisairaita, koska pitkälle edennytta muistisairautta sairastavat eivät pysty hyödyntämään tätä palvelua. Erillisenä palveluna tuettua päätöksentekoa tarvitsevat heistä kuitenkin vain ne, joilla ei ole syystä tai toisesta läheistä tai omaista apuna. Jäljellä olevista ainakin osa ryhmämuotoisissa asumispalveluissa ja kotihoidossa olevista voi myös saada tukea omahoitajaltaan. Koska kyse on merkittävistä elämänmuutoksista, palvelu ei tule kyseeseen kovin montaa kertaa ikääntyneen henkilön kohdalla. Tuettua päätöksentekoa on ajateltu tarvittavan esimerkiksi suurissa terveydentilan muutoksissa tai kotoa pois muutettaessa. Esimerkiksi ympärivuorokautisten palvelujen asiakkailla nämä tilanteet eivät välttämättä tule kertaakaan kyseeseen. Lisäksi tietoisuus hoitotahdon ja edunvalvontavaltuutuksen tekemisestä on lisääntynyt. Niiden myötä henkilön toiveet tiedetään niissäkin tilanteissa, kun hän ei enää itse pysty sitä ilmaisemaan.

Näin ollen tuettua päätöksentekoa tarvitsevia iäkkäitä asiakkaita ei arvioida olevan merkittävästi enemmän, kuin alkuperäisessä HE:ssä (191/2022 vp) arvioitiin.

Valmennus

Valmennus on tavoitteellinen ja määräaikainen palvelu, johon sisältyy: 1) tiedollisten ja toiminnallisten taitojen ja sosiaalisen vuorovaikutuksen harjoittelu; 2) viittomakielen opetus tai puhetta tukevien ja korvaavien kommunikaatiokeinojen käytön ohjaus; 3) vammaisen henkilön toimintakyvyn, toimintaympäristön tai perhetilanteen muuttuessa taikka muissa vastaavissa elämän muutostilanteissa annettava tuki. Lain mukaan edellytyksenä on lisäksi, että vastaavaa valmennusta ei ole mahdollista saada lääkinnällisenä kuntoutuksena.

Iäkkään henkilön kohdalla on pohdittava, tarvitseeko hän tukea oppiakseen uusia tai vahvistaakseen olemassa olevia itsenäisessä elämässä tarvittavia taitoja taikka toimiakseen elämässään tapahtuvassa muutostilanteessa tai valmistautuakseen tällaiseen tilanteeseen. Sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalinen kuntoutus ja terveydenhuoltolain mukainen lääkinnällinen kuntoutus ovat ensisijaisia vammaispalvelulain mukaiseen valmennukseen nähden. Iäkkäillä henkilöillä on ollut itsenäisessä elämässä tarvittavat taidot, joten kuntoutus vastaa yleensä paremmin heidän tarpeisiinsa. Lisäksi asiakkaan toimintakyky tulee tukea sosiaalihuoltolainkin mukaisissa palveluissa.

Näin ollen, kovin monessa tapauksessa valmennus ei todennäköisesti tule kyseeseen, kun on kyse ikääntymisestä johtuvasta syystä palvelun tarpeessa oleva henkilö.

Vaativa moniammatillinen tuki

Vammaisella henkilöllä on oikeus saada vaativaa moniammatillista tukea, jos: 1) hänen osallisuutensa taikka itsemääräämisoikeutensa tai muiden perusoikeuksiensa toteutumisen tukeminen edellyttää erityistä ammatillista osaamista ja yhteistyötä; 2) hänellä on vaikeita vammaan liittyviä kommunikoinnin, sosiaalisen vuorovaikutuksen tai käyttäytymisen haasteita, joiden johdosta hänen tai muiden henkilöiden ihmisarvo, terveys tai turvallisuus on uhattuna; tai 3) hänen perusoikeuksiinsa kohdistuvien rajoitustoimenpiteiden käytön taustalla olevien syiden selvittäminen ja rajoitustoimenpiteiden käytön ennaltaehkäisy ja vähentäminen edellyttävät moniammatillista tukea. Vaativaa moniammatillista tukea on aiemmin myönnetty kehitysvammalain perusteella erityishuoltona.

Vaativaa moniammatillista tukea annetaan yleensä silloin, kun vammaisen henkilön palvelutarpeisiin ei voida vastata yksittäisillä palveluilla tai toimenpiteillä, vaan tarvitaan useamman eri ammattilaisen tiivistä, usein pitkäkestoista yhteistyötä ja useita erilaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Kohdan 1 perusteella vammaisella henkilöllä on oikeus saada palvelua esimerkiksi silloin, jos vammaisen henkilön kommunikointi on hyvin vähäistä ja tarvitaan useiden ammattilaisten yhteistyötä selvittämään, kuinka hänen kanssaan voi olla vuorovaikutuksessa. Kohdassa 2 kuvatuissa tilanteissa tarvitaan vaativan moniammatillisen tuen asiantuntijaryhmän tiivistä yhteistyötä vammaisen henkilön läheisten ja lähityöntekijöiden kanssa, jotta asiantuntijaryhmä voi auttaa vammaista ihmistä ja lähityöntekijöitä ratkaisemaan tilanteet turvallisesti. Sen jälkeen on mahdollista alkaa työskennellä haastavien tilanteiden välttämiseksi, jolloin vammaisen henkilö pystyy toimimaan yhdessä muiden kanssa turvallisesti ja hänen osallisuutensa toteutuu paremmin. Kohdassa 3 kuvataan tilannetta, jossa vammaiseen henkilöön joudutaan kohdistamaan rajoitustoimenpiteitä, joista pyritään pääsemään eroon. Rajoitustoimenpiteitä voidaan kohdistaa vain kehitysvammalain (519/1977) mukaiseen kehitysvammaiseen henkilöön, joten 3 kohta ei koske iäkkäitä henkilöitä, jotka eivät ole kehitysvammaisia.

Vaativa moniammatillinen tuki on vammaiselle henkilölle, häntä tukeville läheisille ja hänen kanssaan läheisesti työskenteleville ammattilaisille annettavaa tukea, joka edellyttää erityistä ammatillista osaamista ja usein pitkäkestoista moniammatillista yhteistyötä. Tukea antaa

vaativan moniammatillisen tuen asiantuntijaryhmä. Iäkkäille henkilöille tyypillisten palvelutarpeiden osalta erityisosaamista on nimenomaan iäkkäiden palvelujen sisällä. Lisäksi sosiaalihuoltolain 41 §:ssä säädetään monialaisesta yhteistyöstä. Sen mukaan palvelutarpeen arvioimiseksi, päätösten tekemiseksi ja sosiaalihuollon toteuttamiseksi toimenpiteestä vastaavan sosiaalihuollon viranomaisen on huolehdittava siitä, että käytettävissä on henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista. Monialaisella yhteistyöllä voidaan vastata osin samoihin tarpeisiin, kuin vaativalla moniammatillisella tuella.

Edellä kuvatun perusteella vaativa moniammatillinen tuki ei välttämättä ole monellekaan iäkkäälle henkilölle tarkoituksenmukainen palvelu, mutta joissakin yksittäisissä tilanteissa palvelu saattaisi tulla kysymykseen.

Asumisen tuki ja liikkumisen tuki

Olemassa olevien palvelujen eli asumisen tuen, liikkumisen tuen ja esteettömän asumisen tuen osalta sosiaalihuoltolaista löytyy vastaava palvelu ikääntymisestä johtuvasta syystä palvelutarpeessa olevien henkilöiden tarpeisiin. Erityisesti asumisen tuen osalta asiakkaalle sopivin palvelu löytyy nimenomaan sosiaalihuoltolain mukaisista, iäkkäille tarkoitetuista asumispalveluista, koska niissä on erityisesti iäkkäille tyypillisten palvelutarpeiden osalta vaadittavaa osaamista.

Esteettömän asumisen tuen eli asunnon muutostöiden myöntäminen omaan kotiin on mahdollista sosiaalihuoltolain muuna palveluna. Asunnon muutostöitä on jo aiemmin myönnetty myös iäkkäille henkilöille vammaispalvelulain mukaan, koska kyse on kustannusvaikuttavasta palvelusta (muutostyöt voivat myöhentää siirtymistä raskaampiin palveluihin ja ovat keskimäärin suhteellisen halpoja).

Yhteenvedo

Ehdotetut soveltamisalan tarkennukset (yleislakien mukaisten palvelujen ensisijaisuus, maksuttomuuden ja ensisijaisten palvelujen saatavuuden ohjausvaikutuksen poistaminen ja tähän liittyvänä suojasäännös maksujen osalta sekä elämänvaiheessa tavanomaisesta poikkeava tarve) koskevat kaikkia asiakasryhmiä. Niiden tarkoitus on varmistaa vammaispalvelulain mukaiset palvelut vain sellaisiin erityisestä tarpeesta johtuviin tilanteisiin, joihin ensisijaisen lainsäädännön mukaiset palvelut eivät ole riittäviä ja sopivia.

Yhteenvetona voidaan todeta, että tässä esityksessä ehdotettujen soveltamisalan tarkennusten myötä vammaispalvelulain mukaisten palvelujen piiriin ohjautuvien asiakkaiden määrän ei arvioida eroavan merkittävästi siitä, mitä alkuperäisessä hallituksen esityksessä (191/2022 vp) arvioitiin. Esityksessä soveltamisalaan tehtävien tarkennusten myötä asiakkaiden arvioidaan ohjautuvan yleislain (sosiaalihuoltolaki) ja erityislain (vammaispalvelulaki) piiriin suunnilleen samassa suhteessa, kuin uutta vammaispalvelulakia koskeneen alkuperäisen hallituksen esityksen mukaan.

Esityksessä tehtävien tarkennusten myötä palvelujen saatavuuden tai maksuttomuuden ei tulisi olla ohjaava tekijä arvioitaessa, minkä lain mukaisia palveluita henkilölle myönnetään, vaan valinnan tulisi perustua asiakkaan palvelutarpeen arviointiin eli siihen, mitä palveluita asiakas tarvitsee. Nämä tarkennukset selkeyttävät palvelujen myöntämistä ja lainvalintaa kaikkien palvelutarpeessa olevien henkilöiden osalta, mutta erityisesti määrältään suurimman sosiaalipalvelujen asiakasryhmän eli iäkkäiden osalta. Eduskuntavaiheessa tehty merkittävä soveltamisalan muutos eli ikääntymisrajoituksen poisto koski myös erityisesti ikääntymisestä

johtuvasta syystä palveluita tarvitsevia henkilöitä, minkä vuoksi esityksessä tehtiin heidän osaltaan muita asiakasryhmiä tarkempi vaikutusten arviointi.

Keskeistä on siten arvioida, sisältääkö ensisijainen lainsäädäntö palvelut, joilla voidaan vastata erityisesti ikääntymisestä johtuvasta syystä palvelun tarpeessa olevien henkilöiden palvelutarpeisiin riittävällä ja sopivalla tavalla. Vaikutusarvioinnissa otetaan huomioon 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.

Arvion perusteella ensisijaisen lainsäädännön palveluvalikoimasta löytyy lähes kaikille ikääntymisestä johtuvasta syystä palveluita tarvitseville henkilöille riittävät ja sopivat palvelut. Iäkkäitä henkilöitä ei ole rajattu vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ulkopuolelle, vaan heille löytyy usein paremmin heidän tarpeisiinsa vastaava palvelu ensisijaisten palvelujen joukosta. Voi kuitenkin tulla tilanteita, joissa toissijaisen lainsäädännön eli vammaispalvelulain mukaisia palveluita on tarpeen myöntää yksilöllisen harkinnan perusteella. Tästä ei kuitenkaan arvioida syntyvän merkittäviä kustannusvaikutuksia.

Ehdotetun soveltamisalasäännöksen mukaan asiakkaalle syntyy subjektiivinen oikeus vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin vasta, kun on todettu, että ensisijaisessa lainsäädännössä tarkoitetut palvelut eivät ole hänelle sopivia ja riittäviä. Asiakkaalle ei synny subjektiivista oikeutta sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin tilanteessa, jossa ensisijaisessa lainsäädännössä tarkoitetut palvelut todetaan hänelle riittäviksi ja sopiviksi, vaan sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja myönnetään sosiaalihuoltolain myöntämisedellytysten mukaisesti. Vammaispalvelulailla ei ole tarkoitus luoda parempia oikeuksia palvelujen käyttäjille siinä tilanteessa, jossa riittävät ja sopivat palvelut ovat annettavissa ensisijaisen lainsäädännön perusteella.

On myös todennäköistä, että ne ikääntymisestä johtuvasta syystä palvelun tarpeessa olevat, joilla on välttämätön tarve saada esimerkiksi päivittäisiin toimiin tai osallisuuteen apua ja tukea, ovat jo sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen piirissä.

Soveltamisalan tarkennukset koskevat siis kaikkia vammaisia henkilöitä ja ovat ikäneutraaleja. Muiden kuin ikääntyneiden osalta soveltamisalan tarkennuksilla ei arvioida olevan juuri vaikutusta vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin ohjautumisessa. Elämänvaiheen huomioimista koskevan sääntelyn ei arvioida muuttavan heidän asemaansa, sillä vaikka sääntely tuodaan nyt lain tasolle, vastaavat periaatteet ovat ohjanneet soveltamiskäytäntöä jo nykyisin.

Yleispalvelujen ensisijaisuudesta suhteessa vammaispalveluihin on säädetty jo voimassa olevassa lainsäädännössä, mutta asiakkaan edun arviointia koskevan soveltamiskäytäntöä selkeyttävän (maksuttomuutta koskevan) täsmennyksen myötä on mahdollista, että nykyisin vammaispalvelulain mukaisten palvelujen piirissä olevista pieni osa voisi ohjautua ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen piiriin. Tästä arvioidaan syntyvän pieni kustannussäästö ja asiakasmaksutulojen kasvu.

Viime vuosina tehtyjen sosiaalihuoltolain muutosten myötä on vahvistettu mahdollisuuksia tarjota esimerkiksi iäkkäiden palveluissa osallisuuden tukea ja varmistettu henkilöstön riittävyttä. Näiden uudistusten toteuttamiseen myönnettiin tehtävälisäyksen perusteella lisärahoitus. Niiden toimeenpano hyvinvointialueilla saattaa kuitenkin olla vielä kesken.

Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia ensisijaisen lainsäädännön palveluita koskeviin pykäliin, joten esitys ei lisää niiden kustannuksia. Sosiaalihuoltolain 4 §:ään tehdyn täsmennyksen vaikutukset on huomioitu.

Muiden eduskunnan tekemien muutosten taloudelliset vaikutukset

Eduskunta teki hengityslaitteen varassa elävien henkilöiden osalta muutoksia:

- Asiakkailla säilyi aiempaa ylläpitokorvausta vastaava taloudellinen tuki, mutta se tulee jatkossa osin Kelalta (asumistukena) ja osin hyvinvointialueelta. Hyvinvointialueiden kustannukset siis vähenevät Kelan asumistukea vastaavan 0,4 miljoonaa euroa verrattuna nykytilanteeseen.
- Terveystieteiden palvelut säädettiin maksuttomiksi. Ei muutosta nykytilanteeseen, mutta hallituksen esityksen mukaan olisivat tulleet maksullisiksi.
- Terveystieteiden matkat säädettiin maksuttomiksi. Ei muutosta nykytilanteeseen, mutta hallituksen esityksen mukaan olisivat tulleet maksullisiksi.

Erityisen osallisuuden tuen vähimmäistuntimäärät nousivat verrattuna hallituksen esitykseen.

- Tuntimäärien osalta päivitetty laskelma (kustannustason nosto otetaan huomioon erikseen): Vuosi 2025: 1500 asiakasta * tuntikustannus (35 euroa) * 10 tuntia kuukaudessa * 12 kk = 6,3 miljoonaa euroa. Vuosi 2026: 1500 asiakasta * tuntikustannus (35 euroa) * 20 tuntia kuukaudessa * 12 kk = 12,6 miljoonaa euroa. Vuodesta 2027 alkaen: 1 500 asiakasta * tuntikustannus (35 euroa) * 30 tuntia kuukaudessa * 12 kk = 18,9 miljoonaa euroa.

Muut eduskunnan tekemät muutokset eivät aiheuta merkittäviä kustannusvaikutuksia:

- Kehitysvammaisille henkilöille säädettiin oikeus työtoimintaan, jos ensisijaisen lain perusteella myönnetty toiminta ei ole henkilölle sopivaa. Aiemmin vastaavaa palvelua on myönnetty kehitysvammalain perusteella samalle asiakasryhmälle eli ei aiheuta lisäkustannuksia. Kehitysvammaisten henkilöiden työtoiminnan matkat ovat maksuttomia jo nykyisin eli niistä ei aiheudu lisäkustannuksia.
- Päivätoimintaa koskevan säännöksen sisällön muuttaminen siten, että vammaisen henkilö voi osallistua työssäkäynnin, työtoiminnan tai työllistämistä edistävän toiminnan ohella myös päivätoimintaan: ei merkittävää kustannusvaikutusta.
- Lyhytaikaisena huolenpitona joissain tilanteissa järjestettävä lapsen aamu- ja iltapäivätoiminnan ylläpito maksuttomaksi: maksutulot jäävät saamatta, mutta pois jää myös niiden keräämiseen käytettävä hallinnollinen työ, joten ei merkittäviä kustannusvaikutuksia.
- Muiden kuin kehitysvammaisten henkilöiden päivätoiminnan matkat maksuttomiksi: maksutulot (omavastuuosuudet) jäävät saamatta, mutta pois

jää myös niiden keräämiseen käytettävä hallinnollinen työ, joten ei merkittäviä kustannusvaikutuksia. Kehitysvammaisten henkilöiden päivätoiminnan matkat ovat olleet maksuttomia jo nykyisin.

- Kodin ulkopuolella asuvien lasten osalta tuli eduskunnassa muutoksia säädöksiin, mutta niillä ei ole tosiasiallista kustannusvaikutusta.
- Palvelukohtaisten säännösten sisällön täsmentäminen: ei tosiasiallista taloudellista vaikutusta. Pääosa tarkennuksista koski lakiin ehdotettuja uusia palveluita (mm. erityinen osallisuuden tuki ja tuettu päätöksenteko) sekä sellaisia palveluita koskevia säännösehdoituksia, joita on aiemmin myönnetty joko kehitysvammalain tai vammaispalvelulain perusteella eri nimisinä ja osin eri sisältöisinä palveluina (mm. valmennus ja vaativa moniammatillinen tuki).
- Tuettu päätöksenteko tulee voimaan heti (hallituksen esityksessä oli siirtymäaika). Kustannus (1,0 miljoonaa euroa ilman iäkkäitä asiakkaita) tulee heti lain voimaantulovuodesta lähtien.

Yhteenveto taloudellisista vaikutuksista

Yhteenvetotaulukoihin on koottu kaikki 1.1.2025 voimaan tulevan vammaispalvelulain kustannukset, mikäli tässä esityksessä ehdotetut täsmennykset tulisivat voimaan. Taulukot kuvaavat, paljonko kustannukset muuttuvat suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön eli aiempaan, vuoden 1987 vammaispalvelulakiin ja kehitysvammalakiin. Kustannukset esitetään voimaantulovuoden 2025 tasossa (nostettu hyvinvointialueindeksillä).

Verrattuna alkuperäisessä hallituksen esityksessä (191/2022 vp) esitettyihin kustannuksiin on tehty seuraavat muutokset:

- eduskunnan tekemät muutokset koskien hengityslaitteen varassa olevien henkilöiden taloudellista asemaa, erityistä osallisuuden tukea ja tuettua päätöksentekoa
- kustannustason nosto vuoden 2025 tasoon.

Taulukko 1. Hyvinvointialueiden järjestämien palvelujen bruttokustannusten muutokset 2025 – 2028, miljoonaa euroa

	2025	2026	2027	2028
Palveluprosessin hallinnollinen työ	+ 3,8	+ 3,3	+ 3,3	-
Liikkumisen tuki: täsmennysten vuoksi vähenevä iäkkäiden asiakkaiden määrä	-	- 0,5	- 1,1	- 2,9

	2025	2026	2027	2028
Lyhytaikainen huolenpito	+ 3,6	+ 3,6	+ 3,6	+ 3,6
Eriytynen osallisuuden tuki	+ 6,9	+ 13,8	+ 20,6	+ 20,6
Tuettu päätöksenteko	+ 1,1	+ 1,1	+ 1,1	+ 1,1
Valmennus	+ 5,8	+ 5,8	+ 5,8	+ 5,8
Kuntouttava varhaiskasvatus (kuljetusten vähentyminen)	- 0,1	- 0,3	- 0,4	- 0,5
Liikkumisen tuki	+ 3,2	+ 4,3	+ 4,5	+ 5,2
Esteetön asuminen (vuoroasuminen)	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,3
Henkilökohtainen apu	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,3
Hengityslaitteen varassa elävien henkilöiden palvelut	-	-	-	- 2,6
Yhteensä	+ 24,8	+ 31,3	+ 37,7	+ 30,9

Taulukko 2. Hyvinvointialueiden järjestämien palvelujen asiakasmaksutuoton muutokset 2025 - 2028, miljoonaa euroa

	2025	2026	2027	2028
Liikkumisen tuki/täsmennysten vuoksi yleislain piiriin siirtyvät iäkkäät asiakkaat	-	+0,1	+ 0,3	+ 0,8
Asumisen tuki/täsmennysten	-	-	-	+ 0,8

	2025	2026	2027	2028
vuoksi yleislain piiriin siirtyvät iäkkäät asiakkaat				
Hengityslaitteen varassa elävien henkilöiden terveyspalvelut	-	-	-	-
Yhteensä	-	+0,1	+ 0,3	+ 1,5

Taulukko 3. Sairausvakuutuksen kustannusten muutokset 2027 alkaen, miljoonaa euroa

	2027 alkaen	Siitä valtion rahoitusosuus (vakuutetut rahoittavat loput)
Lääkekorvaukset	+ 1,1	+ 0,4 (33 %)
Kuntoutus	+ 0,2	+ 0,07 (33 %)
Matkakorvaukset	+ 0,04	+ 0,01 (33 %)
Yhteensä	+ 1,3	+ 0,5

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2025–2028 on päätetty niin sanotusta sosiaaliturvarahastojen kanavointiratkaisusta, jonka myötä valtion rahoitusosuus tulee nykyisestä alenemaan ja vakuutettujen kasvamaan. Muutos on tarkoitus valmistella tämän hallituksen esityksen kanssa samassa aikataulussa ja vaikuttaisi taulukossa 3 esitettyihin rahoitusosuuksiin vuodesta 2026 lähtien.

Taulukko 4. Asumistukimenojen muutokset 2025 – 2027, miljoonaa euroa

	2025	2026	2027
Asumistuki	+0,1	+0,2	+0,4

Taulukko 5. Kuntien tulojen muutokset 2025 – 2028, miljoonaa euroa

	2025	2026	2027	2028
Varhaiskasvatuksen asiakasmaksutuotto	+ 0,3	+ 0,7	+ 1,0	+ 1,3

Taulukko 6. Nettovaikutus julkiseen talouteen 2025 – 2028, miljoonaa euroa

	2025	2026	2027	2028
Hyvinvointialueiden nettokustannukset (huomioitu lisäykset, säästöt ja asiakasmaksutulojen kasvu)	+ 24,8	+ 31,2	+ 37,3	+ 29,4
Kelan kustannukset (valtion osuus)				+ 0,5
Kuntien asiakasmaksutuotto	+ 0,3	+ 0,7	+ 1,0	+ 1,3

4.2.1.2 Työllisyysvaikutukset

Koska vammaispalvelulain mukaisten palvelujen piiriin ei arvioida tulevan merkittävästi lisää henkilöitä, alkuperäisessä hallituksen esityksessä (191/2022 vp) olevat arviot vammaispalvelulain työllisyysvaikutuksista ovat edelleen ajantasaiset. Myöskään muilla eduskunnan tekemillä muutoksilla ei ole vaikutuksia henkilöstötarpeeseen kokonaisuutena, mutta uudet palvelut (erityinen osallisuuden tuki ja tuettu päätöksenteko) tulevat voimaan samaan aikaan, kuin muutkin muutokset (hallituksen esityksessä 191/2022 vp oli ehdotettu niiden tulevan voimaan myöhemmin kuin muut muutokset).

4.2.1.3 Vaikutus tuottavuuteen

Tällä esityksellä ei ole merkittäviä muita vaikutuksia tuottavuuteen kuin alkuperäisessä hallituksen esityksessä 191/2022 vp kuvatut vaikutukset.

4.2.1.4 Yritysvaikutukset

Tällä esityksellä ei ole merkittäviä muita yritysvaikutuksia kuin alkuperäisessä hallituksen esityksessä 191/2022 vp kuvatut vaikutukset.

4.2.1.5 Vaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan

Hallituksen esitys 191/2022 vp sisälsi arviot siitä, miten hengityslaitteen varassa elävien henkilöiden taloudellinen asema olisi muuttunut. Tässä esityksessä ehdotetut muutokset eivät vaikuta heidän taloudelliseen asemaansa, mutta eduskuntakäsittelyssä tehtiin seuraavat, heidän taloudellisen tilanteensa ennallaan säilyttämiseen pyrkivät muutokset suhteessa alkuperäiseen hallituksen esitykseen (191/2022 vp):

- Asiakkailla säilyi aiempaa ylläpitokorvausta vastaava taloudellinen tuki, mutta se tulee jatkossa osin Kelalta (asumistukena) ja osin hyvinvointialueelta.

- Lisäksi heidän terveydenhuollon palvelut ja terveydenhuollon matkat säädettiin maksuttomiksi. Tämä ei tuo muutosta nykytilanteeseen, mutta hallituksen esityksen 191/2022 vp mukaan ne olisivat tulleet maksullisiksi.

Eduskuntakäsittelyssä tehtyjen muutosten johdosta, verrattuna voimassa oleviin lakeihin (aiempi vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki), hengityslaitteen varassa elävien henkilöiden menot kasvavat vain yhteensä 0,6 miljoonaa euroa (lääkkeiden maksukatto vuodessa 100 asiakkaalla). Laskenta on kuvattu yksityiskohtaisesti HE 191/2022 vp.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

4.2.2.1 Vaikutukset hyvinvointialueiden ja kuntien toimintaan

Hyväksytyn lain soveltamisalan tarkentamisen myötä lain soveltaminen selkeytyy, mikä helpottaa hyvinvointialueilla tehtävää työtä palvelujen myöntämisessä. Muut kuin soveltamisalan muutokseen liittyvät uuden vammaispalvelulain voimaantulon vaikutukset on käsitelty hallituksen esityksessä 191/2022 vp.

4.2.2.2 Vaikutukset valvontaan

Soveltamisalan tarkentamisen yhteydessä ei muuteta suoraan valvontaa tai palvelujen sisältöjä koskevia säännöksiä. Soveltamisalaa koskevat tarkennukset vaikuttavat kuitenkin palvelujen myöntämiseen. Kuten usein valvonnan piiriin kuuluvaa lainsäädäntöä muutettaessa, uusien säännösten voimaantullessa valvontaan liittyvä työ saattaa hetkellisesti lisääntyä uuden lainsäädännön toimeenpanon käynnistyessä. Kuitenkin, kun soveltamisala selkeytyy, myös palvelujen järjestämisen laillisuusvalvonta helpottuu. Valvonta painottuu ensisijaisesti hyvinvointialueiden tekemään oma-valvontaan.

4.2.3 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

4.2.3.1 Vaikutukset vammaisiin henkilöihin

Hyväksyttyä vammaispalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 191/2022 vp on käsitelty uuden lain vaikutuksia vammaisiin henkilöihin. Vaikutuksia on käsitelty muun muassa voimassa olevien lakien yhdistämisen sekä uuteen lakiin sisältyvien palvelujen osalta.

Esityksen vaikutuksia on tärkeää arvioida myös YK:n vammaissopimuksen keskeisten artiklojen valossa. Vammaissopimus on valtiota ja muuta julkista valtaa velvoittava ja kansallisen lainsäädännön on täytettävä sen velvoitteet. Vammaissopimuksessa ei kuitenkaan määritellä, millä keinoin ja millä lainsäädännöllä vammaisten henkilöiden oikeudet turvataan. Vammaispalvelulain tarkoituksen toteutumisen turvaamiseksi on palveluihin sovellettavien lakien eli muun muassa edellä tarkemmin kuvattujen sosiaalihuoltolain palvelujen ja muiden soveltamisäännöksessä mainittujen ensisijaisten lakien sekä vammaispalvelulain ohella otettava huomioon YK:n vammaissopimuksen sekä lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet. Lisäksi etenkin päätöksenteossa ja palveluita toimeenpantaessa on otettava huomioon yhdenvertaisuuslain kohtuulliset mukautukset. Hyvinvointialueen on otettava mainittu sääntely päätöksenteossa sekä toimeenpanossa oma-aloitteisesti huomioon ja valittava sääntely, joka parhaiten turvaa lain tarkoituksen toteutumista. Olennaista on vammaisten henkilöiden syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden toteutuminen. Kuten edellä on kuvattu, hyvinvointialueen on varattava riittävät määrärahat ensisijaisen lainsäädännön mukaisiin palveluihin.

YK:n vammaisyleissopimuksen artikloista suuri osa on merkittäviä myös sosiaalipalvelujen järjestämisen kannalta. Näitä artikloita on kuvattu hallituksen esityksessä HE 191/ 2022 vp (s. 41-42). Tämän esityksen eli lain soveltamisalan tarkentamisen kannalta, mikä pitää sisällään lainvalinnan ensisijaisen lainsäädännön ja erityislainsäädännön välillä sekä yhdenvertaisuuden palvelujen saamisessa, keskeisiä ovat etenkin artiklat 1 (tarkoitus), 2 (määritelmät), 3 (yleiset periaatteet), 4 (yleiset velvoitteet), 5 (tasa-arvo ja yhdenvertaisuus), 6 (vammaiset naiset), 7 (vammaiset lapset), 9 (esteettömyys ja saavutettavuus), 19 (eläminen itsenäisesti ja osallisuus yhteisössä).

Viitaten esityksen tavoitteisiin (luku 3), sillä yhtäältä pyritään lain soveltamisalan täsmentämiseen ja lain soveltamisen selkeyttämiseen oikeusvarmuutta edistävällä tavalla ja toisaalta tavoitteena on säilyttää vammaispalvelulaki erityislakina ja siten varmistaa palvelujen oikea, palvelutarpeen arviointiin perustuva kohdentuminen sekä palvelujen saatavuus. Tähän liittyy tavoite ehkäistä ajan myötä mahdollisesti realisoituvaa riskiä siitä, että ilman tarkentamista hyväksytyn lain soveltamisala laajenisi tarkoitettua suuremmaksi ja sen myötä myös kustannukset kasvaisivat tarkoitettua enemmän. Tuolloin riskinä olisi, että vammaispalvelujen asiakasmäärä lisääntyisi siinä määrin, että vammaispalvelujen saatavuus käytännössä huononisi, jolloin palvelut eivät kohdistuisi oikein niitä välttämättä tarvitseville henkilöille. Tätä vaihtoehtoista skenaariota on kuvattu tarkemmin luvussa 5.1. Esityksellä pyritään siis turvaamaan vammaispalvelujen tosiasiallista saatavuutta vammaisille henkilöille.

Erityisen tärkeitä perusoikeuksia, joihin kohdistuu vaikutuksia, tämän esityksen kannalta ovat 6 §, 19 §:n 1 ja 3 momentit sekä 22 §. Soveltamisalan tarkentamisen myötä vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus lisääntyy verrattuna soveltamisalan tarkentamatta jättämiseen. Tarkennusten myötä hyvinvointialueilla on paremmat edellytykset soveltaa lainsäädäntöä yhdenmukaisesti. Lainvalintasäännösten tarkentaminen parantaisi vammaisten henkilöiden oikeusvarmuutta.

Yleislainsäädännön mukaisten palvelujen ensisijaisuudesta myös vammaisille henkilöille on säädetty jo voimassa olevassa lainsäädännössä. Asiakkaan edun ja palvelun maksuttomuuden suhdetta koskevan täsmennyksen myötä on mahdollista, että pieni joukko nykyisin vammaispalvelulain mukaisten palvelujen piirissä olevia henkilöitä voisi ohjautua jatkossa ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen piiriin. Kyseessä olisivat henkilöt, joille ensisijaiset palvelut olisivat olleet sopivia ja riittäviä, mutta jotka ovat aikaisemmin joissain kunnissa tai joillain hyvinvointialueilla ohjautuneet vammaispalvelujen piiriin sen vuoksi, että ne on maksuttomina katsottu asiakkaan edun mukaisiksi palveluiksi. Vaikutuksia pienentää kuitenkin se, että tähän asti vammaispalvelujen piirissä olevan henkilön palvelutarpeen muutoksia arvioitaessa voisi tulla otettavaksi huomioon myös hallintolain 6 §:n mukainen luottamuksensuoja. Lisäksi ehdotus vammaispalvelulakiin lisättävästä suojasäännöksestä turvaisi vammaisen henkilön asemaa tilanteessa, jossa hänen palvelunsa voitaisiin järjestää ensisijaisen lainsäädännön perusteella, mutta maksun periminen estäisi palvelun käyttämisen tai vaikeuttaisi sitä olennaisesti. Ensisijaisen ja toissijaisen lain soveltamisen osalta esitys ei muuta vallitsevaa oikeustilaa. Kuitenkin ehdotettu sosiaalihuoltolain muutos, jonka mukaan palvelun maksuttomuus ei vaikuttaisi asiakkaan edun arvioimiseen ja tätä kautta lainvalintaan ja palvelun maksuihin muuttaisi joiltain osin sosiaalihuoltolain osin epäselviin perusteluihin ja niistä johdettuun oikeuskäytäntöön perustuvaa soveltamiskäytäntöä. Epäselvä laintulkinta selkeytettäisiin nyt ehdotetulla muutoksella. Ehdotettu maksuja koskeva suojasäännös kuitenkin turvaisi asiakkaan asemaa ja oikeuksia jatkossakin ja varmistaisi perustuslakivaliokunnan linjaamalla tavalla sen, etteivät asiakasmaksut estä palveluihin pääsyä.

Mainitulla sosiaalihuoltolain muutoksella on tarkoitus varmistaa, että asiakkaan palvelutarve määrittelee hänelle myönnettävän palvelun. Tällä voi olla vaikutuksia esimerkiksi

asiakasturvallisuuden ja asiakkaan oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi, kun palvelun järjestäminen perustuu asiakkaan tarpeeseen eikä johonkin siihen suoraan liittymättömään seikkaan, kuten asiakasmaksuun.

Lakiesityksen mukaan uuden vammaispalvelulain perusteella järjestetään palveluita vain, jos ensisijaisessa lainsäädännössä tarkoitetut palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä. Lisäksi edellytyksenä on, että hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on vastaavassa elämänvaiheessa olevan henkilön tavanomainen tarve. Sääntelyn tarkoitus olisi korostaa erityislain luonnetta, selkeyttää vammaispalvelujen välttämättömyyden arviointia, joka tehtäisiin suhteessa samassa elämänvaiheessa oleviin henkilöihin, sekä mahdollistaa erityispalvelujen järjestäminen henkilöille, joiden avun ja tuen tarve poikkeaa elämänvaiheessa tavanomaisesta tarpeesta.

Elämänvaiheen huomioon ottamista koskevan säännöksen ei arvioida muuttavan asiakkaiden asemaa, sillä vaikka sääntely tuodaan nyt lain tasolle, se perustuu aikaisemman lainsäädännön soveltamiskäytännössä palvelutarpeen arviointia jo ohjanneisiin periaatteisiin. Säännöksen tarkoitus onkin selkeyttää soveltamista suhteessa hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalaan. Nykyäänkin vammaispalveluita on myönnetty vain henkilöille, joiden palvelutarve poikkeaa elämänvaiheessa tavanomaisesta tarpeesta, vaikka sitä ei ole erikseen vammaisen henkilön määritelmässä mainittu. Oikeuskäytännössä on todettu, että esimerkiksi vammaisten lasten osalta vammaispalveluita myönnetään tarpeeseen, joka poikkeaa sellaisesta huolenpidon tarpeesta, joka kaikilla lapsilla ikäkauteensa ja kehitysvaiheeseensa nähden on. Ehdotettavan säännöksen perusteella myös työikäisten ja iäkkäiden henkilöiden kohdalla arvio vammaisen henkilön avun ja tuen tarpeen välttämättömyydestä tehtäisiin suhteessa samassa elämänvaiheessa oleviin henkilöihin.

Kuten nykyäänkin, osa palvelun tarpeessa olevista henkilöistä voisi täyttää vammaisen henkilön määritelmän muutoin, mutta ensisijaiset palvelut arvioitaisiin heille riittäviksi ja sopiviksi. Tällöin palvelut järjestettäisiin heille ensisijaisen lainsäädännön mukaisesti ottaen tarvittaessa huomioon ehdotettu maksuja koskeva suojasäännös.

Iäkkäiden henkilöiden osalta on todennäköistä, että ainakin osa palvelun tarpeessa olevista henkilöistä voisi täyttää vammaisen henkilön määritelmän siltä osin, että he tarvitsevat vamman tai sairauden aiheuttaman pitkäaikaisen fyysisen, kognitiivisen, psyykkisen, sosiaalisen tai aisteihin liittyvän toimintarajoitteen johdosta välttämättä apua tai tukea tavanomaisessa elämässä. Esityksessä arvioidaan, että suurimmalle osalle heistä ensisijaisen lainsäädännön mukaiset palvelut olisivat sopivia ja riittäviä vastaamaan heidän palvelutarpeeseensa. Näiden henkilöiden osalta kyseessä arvioidaan olevan henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve. Osa iäkkäistä henkilöistä, joille ensisijaisen lainsäädännön mukaiset palvelut eivät olisi sopivia ja riittäviä, ja joiden välttämätön avun ja tuen tarve poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve, saisi jatkossakin vammaispalveluita. Edellytyksenä olisi lisäksi, että vammaisen henkilö täyttää harkittavan vammaispalvelun palvelukohtaiset edellytykset.

Kuten hallituksen esityksessä HE 191/2022 vp on todettu, tarkoituksena on, että vammaispalveluita aiemmin saaneet vammaiset henkilöt saisivat niitä myös ikääntyessään silloin, kun avun ja tuen sekä huolenpidon tarve johtuu heidän aiemmasta vammastaan eikä kyseessä ole selkeästi uusi, elämänvaiheessa tavanomainen avun ja tuen tarve. Vaikka kyseessä olisi uusi elämänvaiheessa tavanomainen avun ja tuen tarve, on kuitenkin otettava huomioon vammaisen henkilön palvelujen kannalta toimiva kokonaisuus ja se, että vammaisen henkilön toimintakyky saattaa vamman vuoksi heiketä ikääntyessä tavallista nopeammin. Tällä

esityksellä ei siis muutettaisi sääntelyä tältä osin, ja kuvatussa tilanteessa olevien henkilöiden asema säilyisi samana kuin hallituksen esityksessä HE 191/2022 vp on todettu.

Uuden vammaispalvelulain valmistelun eri vaiheissa on esitetty huoli siitä, että uuden vammaispalvelulain kohderyhmä laajenisi ilman soveltamisalan tarkentamista. Esityksen tavoitteena on säilyttää uusi vammaispalvelulaki vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina. Tarkoituksena on siten säilyttää nykyjärjestelmän peruseriaa siitä, että kaikkien asiakkaiden sosiaalipalvelut järjestetään lähtökohtaisesti yleislainsäädännön, yleensä sosiaalihuoltolain perusteella, ja vammaispalvelulaki on tarkoitettu pienemmälle joukolle erityispalveluita tarvitsevia henkilöitä. Myös sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoo hyväksytyä vammaispalvelulakia koskevassa mietinnössään (StVM 52/2022 vp) 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).

Soveltamisalan tarkentamisella säilytettäisiin vammaispalvelulaki vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina ja siten varmistettaisiin palvelujen oikea, palvelutarpeen arviointiin perustuva kohdentuminen sekä vammaispalvelujen saatavuus. Asiakasvaikutukset säilyisivät siis lähtökohtaisesti ennallaan suhteessa alkuperäiseen hallituksen esitykseen 191/2022 vp, huomioiden kuitenkin, että asiakkaan edun ja palvelun maksuttomuuden suhdetta koskevan täsmennyksen myötä on mahdollista, että pieni joukko nykyisin vammaispalvelulain mukaisten palvelujen piirissä olevia henkilöitä voisi ohjautua jatkossa ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen piiriin, edellyttäen että kyseiset palvelut ovat heidän tarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia. Tällöin kuitenkin soveltamisalasäännökseen ehdotettu suojasäännös voisi tarvittaessa tulla sovellettavaksi edellytysten täytyessä. Siten kokonaisuutena katsoen vaikutusten mihinkään ryhmään ei arvioida olevan heikentäviä. Arvioon vaikuttaa se, että mitään ihmisryhmää ei ole rajattu vammaispalvelulain soveltamisalan ulkopuolelle ja jokaisen henkilön kohdalla tehtäisiin yksilöllinen arvio siitä, voidaanko hänen tarpeisiinsa vastata ensisijaisen lainsäädännön mukaisilla palveluilla. Hyvinvointialuelakiin ja järjestämislakiin sekä kuntalakiin (410/2015) sisältyvät säännökset järjestämisvastuusta edellyttävät, että myös yleislainsäädäntöön sisältyvien palvelujen saatavuus on turvattava ja että palvelut on järjestettävä asukkaiden tarpeiden mukaan.

Sosiaalihuoltolain mukaisia ensisijaisia palveluita järjestettäessä on otettava huomioon muun muassa vuonna 2023 voimaan tullut kotiin annettavia palveluita ja kotihoitoon riittävyttä sekä asumispalveluita koskenut uudistus, jossa muun muassa vahvistettiin iäkkäiden kotiin annettavien palvelujen riittävyttä ja saatavuutta. Lisäksi iäkkään henkilön kohdalla on otettava huomioon vanhuspalvelulain säännökset koskien muun muassa iäkkään henkilön asiakasprosessia sekä hänelle järjestettävän palvelun laatua sekä asiakassuunnitelmaa. Vanhuspalvelulaissa säädetty henkilöstön vähimmäismitoitus turvaa iäkkäiden henkilöiden palvelutarpeisiin vastaamista sosiaalihuoltolain mukaisessa ympärivuorokautisessa palveluasumisessa. Näitä uudistuksia on käsitelty laajemmin esityksen nykytilaa koskevassa luvussa.

4.2.3.2 Vaikutukset vammaisiin lapsiin ja nuoriin

Yllä on kuvattu esityksen vaikutuksia kaikkiin vammaisiin henkilöihin, myös vammaisiin lapsiin ja nuoriin. Lisäksi hyväksytyn vammaispalvelulain vaikutukset vammaisiin lapsiin, nuoriin ja heidän perheisiinsä on arvioitu hallituksen esityksessä 191/2022. Uudistuksella kokonaisuudessaan arvioitiin olevan positiivinen vaikutus vammaisten lasten, nuorten ja heidän perheidensä hyvinvointiin sekä oikeuksien toteutumiseen.

Tässä esityksessä ei ole tarkoitus muuttaa vammaispalveluja tarvitsevien lasten ja nuorten asemaa. Esityksen tarkoituksena on turvata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja palvelujen saatavuus sekä säilyttää vammaispalvelulaki vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina. Vammaisten lasten ja nuorten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi suhteessa vammattomiin ikätovereihin on kuitenkin keskeistä varmistaa tarvittaessa erityispalveluilla sekä kohtuullisilla mukautuksilla heidän yhdenvertaisuutensa ja osallisuutensa toteutuminen. Esityksessä on korostettu palvelujen merkitystä eri elämänvaiheissa sekä erityispalvelujen järjestämistä henkilöille, joiden avun ja tuen tarve poikkeaa elämänvaiheesta tavanomaisesta tarpeesta. Soveltamisalan tarkentamista koskevat ehdotukset vahvistavat tätä, sekä vammaispalvelulain säilymistä erityislakina.

Soveltamisalaa koskevien tarkennusten kautta esitys vahvistaa osaltaan vammaisten lasten ja nuorten oikeuksia vammaisyleissopimuksen 7 artiklan sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 23 artiklan valossa sekä osaltaan huomioi Suomen vuonna 2023 Lapsen oikeuksien komitealta saaman suosituksen (CRC/C/FIN/5-6).

4.2.3.3 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen

Lain soveltamisen selkeyttäminen lisää yhdenvertaisuutta valtakunnallisesti, kun eri alueilla on paremmat mahdollisuudet soveltaa lainsäädäntöä yhdenmukaisesti. Kaikki ehdotetut tarkennukset koskisivat kaikkia asiakasryhmiä. Mitään ihmisryhmää ei ole rajattu vammaispalvelulain soveltamisalan ulkopuolelle ja jokaisen henkilön kohdalla tehtäisiin yksilöllinen arvio siitä, voidaanko hänen tarpeisiinsa vastata ensisijaisen lainsäädännön mukaisilla palveluilla. Vammaispalvelulain ja myös sosiaalihuoltolain soveltamisessa on tarvittaessa tehtävä YK:n vammaisyleissopimuksen ja yhdenvertaisuuslain tarkoittamia kohtuullisia mukautuksia, joilla voidaan huomioida vammaisen henkilön yksilöllisiä olosuhteita päätöksenteossa ja päätösten toimeenpanossa. Lisäksi vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta turvaavat soveltamisalaan ehdotetut muutokset. Erityisesti soveltamisalapykälään ehdotetulla suoja säännöksellä voidaan varmistaa ensisijaisen palvelujen järjestämistä vammaisten henkilöiden olosuhteet huomioivalla tavalla.

Lakiin ei sisältyisi nykyisessä laissa olevaa ikääntymisrajausta henkilökohtaisen avun tai oikeuskäytännön linjaaman palveluasumisen osalta. Tämä on jo hyväksytyn vammaispalvelulain vaikutusta ja lisäisi yhdenvertaisuutta ja vahvistaisi asiakkaiden yksilöllisen tarpeen huomioon ottamista palveluja järjestettäessä.

Perustuslakivaliokunta katsoi hallituksen esitystä 191/2022 koskevassa lausunnossaan PeVL 79/2022, ettei esimerkiksi palvelujen eriyttäminen vaikkapa työikäisten ja työiän ylittäneiden välillä sinänsä ole välttämättä ongelmallista, kunhan eroille on hyväksyttävä peruste. Tässä esityksessä palveluita ei kuitenkaan ole erotettu rajaamalla niitä säännöksessä esimerkiksi iän tai muun vain johonkin tiettyyn asiakasryhmään liittyvän ominaisuuden tai seikan perusteella. Lasten, työikäisten ja iäkkäiden henkilöiden osalta erityispalveluita myönnettäisiin, kun avun ja tuen tarve poikkeaa elämänvaiheesta tavanomaisesta tarpeesta. Siten soveltamisalan tarkennukset koskevat kaiken ikäisiä vammaisia henkilöitä. Käytännössä on arvioitu, että iäkkäiden henkilöiden suuri joukko saisi tarpeisiinsa vastaavat palvelut ensisijaisen lainsäädännön nojalla ja pienempi osa, kuten nykyäänkin, ohjautuisi vammaispalvelulain piiriin. THL:n kansallisessa vanhuspalvelujen pilottikyselyssä keväältä 2022 todetaan, että suurin osa iäkkäistä henkilöistä on tyytyväisiä saamaansa palveluun.

Jokaisen henkilön tulee saada tarpeisiinsa vastaavat palvelut. Palveluita voidaan järjestää eri lainsäädäntöjen perusteella ja yksilöllinen palvelutarpeen arviointi ratkaisee valittavan lain sekä palvelujen järjestämistavan. YK:n vammaisyleissopimus edellyttää kaikkien vammaisten

henkilöiden palvelutarpeisiin vastaamista, mutta se ei määrittele, minkä lainsäädännön perusteella palvelut tulisi järjestää. Vammaisten henkilöiden palvelutarpeet vaihtelevat huomattavasti ja niihin on tarpeen vastata yksilöllisellä palvelukokonaisuudella. Yhdenvertaisuus ei toteudu siten, että tarjotaan kaikille samaa tai saman lain mukaista palvelua, vaan palvelutarpeen arvioinnissa huomioidaan henkilön yksilöllinen palvelutarve. Siihen liittyy vammaispalvelujen osalta myös esimerkiksi palvelutarpeen poikkeaminen elämänvaiheessa tavanomaisesta avun ja tuen tarpeesta. Soveltamisalan tarkentamisella pyritään parantamaan vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta siten, että erityislain perusteella myönnetään palveluja niille asiakkaille, joiden yhdenvertaisuus ei toteudu ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen avulla.

4.2.3.4 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

Soveltamisalan tarkentamista koskevat muutokset eivät sinänsä ole sukupuolisidonnaisia. Vammasta tai sairaudesta aiheutuvat pitkäaikaiset toimintarajoitteet koskettavat melko tasaisesti eri sukupuolia. Vaikka sukupuolijakauma vaihtelee hiukan ikäkausittain, sillä ei ole merkittävää vaikutusta vammaisten henkilöiden tasa-arvoon. Koko väestön osalta vanhimmissa ikäryhmissä on selvästi enemmän naisia kuin miehiä.

4.2.3.5 Kielelliset vaikutukset

Lakiesityksellä ei lähtökohtaisesti olisi merkittäviä vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

4.2.3.6 Esityksen yhteisvaikutukset muiden esitysten kanssa

STM on valmistellut arviointia valtion vuoden 2025 talousarvioesityksen yhteydessä budjettilakiesityksinä esiteltävien sosiaaliturvaa sekä sosiaali- ja terveystalouden palveluja koskevien lakimuutosten yhteisvaikutuksista mukaan lukien perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Arviointi julkaistaan samaan aikaan budjettilakien antamisen kanssa ja se on käytettävissä hallituksen esityksiin sisältyvien vaikutusarviointien täydentäjänä eduskuntakäsittelyssä.

Hallitus päätti kehysriihessä keväällä 2024 sosiaalihuollon palveluvalikoiman rajaamista koskevan lakiesityksen valmistelusta. Valmistelu on alkuvaiheessa ja sitä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa syksyllä 2025. Uudistusta toteutettaessa tavoitteina ovat sosiaalihuollon perustehtävän ja ydintoimintojen turvaaminen, palvelujärjestelmän ja vastuiden selkeyttäminen, perustason palvelujen ensisijaisuus, siirtymä raskaammista palveluista varhaisen tuen palveluihin sekä erityisen tuen tarpeessa olevien ja kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisten palvelujen turvaaminen. Uudistuksella tavoitellaan 100 miljoonan euron vuotuista säästöä julkiseen talouteen vuodesta 2026 alkaen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Tässä osiossa on kuvattu se valmistelulle vaihtoehtoinen ratkaisu, ettei soveltamisalaa tarkennettaisi, jolloin hyväksytty vammaispalvelulaki tulisi voimaan sellaisena kuin eduskunta sen hyväksyi keväällä 2023. Kuvauksen tarkoitus ei ole päästä mahdollisimman tarkkaan vaikutusten arviointiin, vaan tuoda esiin tämän vaihtoehtoisen etenemistavan riskit, joiden vuoksi valmistelussa on pitäydytty tavoitteessa tarkentaa uuden vammaispalvelulain soveltamisalaa.

Uuden lain eduskuntakäsittelyn loppuvaiheessa tehdyn merkittävän soveltamisalaa koskevan muutoksen eli niin sanotun ikääntymisrajauspoistamisen 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.

Vammaispalvelulain suhde ensisijaiseen lainsäädäntöön, palvelujen maksuttomuus ja asiakkaan edun määrittely

Hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalassa on säädetty lain toissijaisuudesta suhteessa yleislainsäädäntöön, kuten esimerkiksi sosiaalihuoltolakiin. Tämä vastaa myös voimassa olevan lainsäädännön tilannetta. Soveltamisalan mukaan vammaispalvelulain perusteella järjestetään vammaisen henkilön tavanomaisessa elämässä tarvitsemia erityispalveluita, jos hän ei saa yksilöllisen tarpeensa mukaisia ja sopivia palveluita sosiaalihuoltolain (1301/2014), terveydenhuoltolain (1326/2010), varhaiskasvatuslain (540/2018), perusopetuslain (628/1998) tai muun lain perusteella.

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. Kun arvioitaisiin hyväksytyn lain soveltamisalan pohjalta henkilön pääsyä vammaispalvelujen piiriin, tulisi arvioida, onko henkilöllä sellaista palvelutarvetta, johon ei voida vastata ensisijaisilla palveluilla, ja olisivatko vammaispalvelulain mukaiset palvelut hänelle välttämättömiä. Tämä jättäisi lain soveltajalle suuren roolin lain tulkinnassa.

Lisäksi sosiaalihuoltolain asiakkaan ja lapsen etua koskevat säännökset (4 ja 5 §) ohjaavat huomioimaan asiakkaan edun sosiaalihuoltoa toteutettaessa. Jos henkilöllä olisi usean lain perusteella oikeus sosiaalihuollon saamiseen, on sosiaalihuoltolain 2 §:n mukaan sovellettava niitä säännöksiä, jotka parhaiten vastaavat asiakkaan etua. Asiakkaan etua koskevassa säännöksessä ei kuitenkaan erikseen mainita palvelun maksuttomuutta asiakkaan etua arvioitaessa huomioitavana asiana. Nykyinen oikeuskäytäntö maksuttomuuden huomioimisesta asiakkaan etuun vaikuttavana seikkana ei ole yksiselitteistä. Soveltamiskäytäntöä on olemassa myös siihen suuntaan, että palvelun maksuttomuus huomioitaisiin osana asiakkaan edun tarkastelua ja siten asiakkaalle myönnettäisiin vammaispalvelulain mukaisia palveluita, vaikka myös sosiaalihuoltolain mukaisilla palveluilla voitaisiin vastata asiakkaan tarpeisiin.

Riskinä on, että jos tilannetta ei selkeytettäisi lainsäädännön tasolla, hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalan epäselvyys yhdistettynä asiakkaan etua koskevan arvioinnin epäselvyyksiin johtaisi tilanteeseen, jossa asiakkaita ohjautuisi suuressa määrin vammaispalvelulain piiriin. Asiakkaan ja hänen omaistensa kannalta vammaispalvelujen maksuttomuus on merkittävä kannuste hakea kyseisiä palveluita. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, jäljempänä *asiakaslaki*) 5 §:n perusteella sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Tähän on saatettu katsoa sisältyvän palvelujen maksuttomuuden huomiointi.

Ensisijaisten palvelujen saatavuus

Arvioitaessa sitä vaihtoehtoa, että soveltamisalaa ei tarkennettaisi, esiin on noussut myös kysymys palvelujen saatavuuden merkityksestä asiakkaiden ohjautumisessa yleis- ja

erityislainsäädännön piiriin. Valmistelussa on tullut esiin, että hyvinvointialueilla on jossain määrin toimittu niin, että asiakkaan palvelutarpeeseen vastaavia ensisijaisen lainsäädännön mukaisia palveluita ei välttämättä ole järjestetty asiakkaalle havaitusta palvelutarpeesta huolimatta ainakaan tarpeiden edellyttämässä laajuudessa. Tällöin alueilla on voitu tulkita, että henkilölle tulisi myöntää vammaispalvelua ensisijaisen palvelun puutteen vuoksi. Tämä soveltamiskäytäntö vaikuttaa olevan seurausta useamman syyn yhteisvaikutuksesta: siihen ovat johtaneet muun muassa soveltamiskäytäntö liittyen maksuttomuuden huomioimiseen osana asiakkaan etua sekä käsitys subjektiivisten oikeuksien luonteesta suhteessa määrärahasidonnaisiin palveluihin. Tämä soveltamiskäytännön jatkuminen on tunnistettu riskinä tilanteessa, jossa soveltamisalaa ei tarkennettaisi, vaikka palvelujen saatavuuden ei tulisi olla lainvalintaa ohjaava tekijä, vaan valinnan tulisi perustua asiakkaan palvelutarpeen arviointiin. Hyvinvointialueilla tulee huolehtia siitä, että sekä sosiaalihuoltolain että vammaispalvelulain mukaiset palvelut järjestetään asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisesti ja että määrärahat kohdennetaan tarvittaessa lainsäädännön ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla. Molempien lakien perusteella järjestettävissä palveluissa on havaittu saatavuuden haasteita muun muassa henkilöstön riittävyydestä johtuvien syiden vuoksi.

Johtopäätökset

Yllä esitettyjen seikkojen perusteella voidaan arvioida, että on mahdollista, että nykytilassa osin vallitsevat, yllä kuvatut soveltamiskäytännöt voisivat jatkua ja niiden vaikutus saattaisi voimistua, mikäli vammaispalveluihin kohdistuvien hakemusten määrä kasvaisi. Lisäksi tarkentamaton soveltamisala jättäisi lainsäädännön tulkinnassa suuren roolin tuomioistuinkäytännölle. Tällöin vammaispalvelujen asiakasmäärä voisi kasvaa huomattavasti, minkä myötä hyvinvointialueille myönnetty rahoitus ei riittäisi hyväksytyn vammaispalvelulain toimeenpanoon. Soveltamisesta riippuen olisi mahdollista, että kustannukset kasvaisivat moninkertaisiksi verrattuna kustannusarvioon.

Vaihtoehto sisältäisi riskin palvelujärjestelmän epätarkoituksenmukaisesta toiminnasta ja palvelujen kohdentumisesta muilla kuin palvelutarpeiden arvioinnin perusteilla. Riskinä olisi, että vammaispalvelujen asiakasmäärä lisääntyisi siinä määrin, että vammaispalvelujen saatavuus huononisi, jolloin palvelut eivät kohdistuisi oikein niitä välttämättä tarvitseville henkilöille. Olisi myös mahdollista, että palvelujen saatavuuden heikentyminen kohdistuisi muihin palvelujärjestelmän osiin. Riskinä olisi myös se, että iäkkäille henkilöille myönnettäisiin asiakkaan tarpeeseen nähden epätarkoituksenmukaisia palveluita, joissa ei ole samanlaisia iäkkäiden palvelutarpeita ajatellen asetettuja vaatimuksia esimerkiksi henkilöstön osaamiselle ja asiakasturvallisuudelle kuin sosiaalihuoltolain mukaisissa iäkkäiden palveluissa.

Soveltamisalan tarkentamatta jättäminen sisältäisi myös riskin lain erilaisesta soveltamisesta eri hyvinvointialueilla. Tällöin eri alueilla henkilö voisi samalla palvelutarpeella ohjautua alueesta riippuen joko ensisijaisen tai erityislainsäädännön mukaisten palvelujen piiriin.

Palvelutarpeen arviointi ja asiakkaan oikeusturva

Säännökset sosiaalihuollon toteuttamisen asiakasprosessin eri vaiheista ja niissä huomioon otettavista seikoista sisältyvät kaikkia asiakasryhmiä koskevinä sosiaalihuoltolakiin. Lisäksi iäkkäiden henkilöiden asiakasprosessissa on otettava huomioon vanhuspalvelulain tätä koskevat säännökset.

Jos asiakas kokee, että sosiaalihuoltolain perusteella myönnetty palvelut ovat hänen palvelutarpeeseensa verrattuna riittämättömiä, hänellä on oikeus hakea muutosta saamaansa päätökseen. Vammaispalvelulain mukaisia palveluita myönnettäisiin, jos hyvinvointialue arvioi, että henkilö täyttää vammaispalvelulain soveltamisalan mukaiset edellytykset sekä palvelukohtaiset edellytykset eikä saa yksilöllisen tarpeensa mukaisia ja sopivia palveluita ensisijaisen lainsäädännön perusteella.

Subjektiiivisten oikeuksien merkitys

Vammaispalvelujen luonnetta subjektiivisia oikeuksia toteuttavina palveluina on saatettu tulkita niin, että asiakkaalle tulee myöntää palvelu kriteerien täytyessä, vaikka palvelutarpeeseen voitaisiin vastata myös ensisijaisen lainsäädännön mukaisilla palveluilla. Voimassa olevan vammaispalvelulain 4 §:n sanamuoto on kuitenkin edellyttänyt, että ensisijaisten palvelujen sopivuus vastaamaan asiakkaan tarpeisiin tulee aina arvioida. Voi olla, että näin ei ole alueilla aina toimittu, vaan on myönnetty vammaispalvelut ilman ensisijaisten palvelujen sopivuuden arviointia.

Hyväksyttyyn vammaispalvelulakiin sisältyvät palvelut ovat pääasiassa subjektiivisia oikeuksia toteuttavia ja siten määrärahoista riippumattomia palveluita. Sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut puolestaan ovat pääosin määrärahasidonnaisia. Subjektiiivinen oikeus tarkoittaa, että asiakkaalla on oikeus palvelutarpeen mukaisiin vammaispalveluihin määrärahoista riippumatta, jos kriteerit täyttyvät eivätkä ensisijaisen lainsäädännön mukaiset palvelut ole yksilöllisen tarpeen mukaisia ja sopivia. Palvelutarpeen arvioinnissa ja päätöksenteossa on otettava huomioon asiakkaan toiveet. Palvelun järjestämistapa on kuitenkin lähtökohtaisesti hyvinvointialueen harkinnassa, jos henkilöllä on oikeus saada palvelu vammaispalvelulain nojalla. Myös tilanteessa, jos henkilö hakee vammaispalvelua, eikä sitä myönnetä hänelle, tulee arvioida henkilön tarve ensisijaisen lainsäädännön mukaisiin palveluihin.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus sosiaalisine perusoikeuksineen vauhditti osaltaan sosiaalilainsäädännön kehitystä siihen suuntaan, että asiakkaan yksilölliset tarpeet on otettava entistä vahvemmin huomioon sosiaalipalvelujen myöntämisestä päätettäessä silloinkin, kun kyseessä on lähtökohtaisesti määrärahasidonnainen palvelu.

Esimerkkejä

Asiakasmaksutulojen väheneminen mahdollista

Vuonna 2022 iäkkäiden ympärivuorokautisissa palveluissa asiakasmaksutulot olivat yhteensä 411 miljoonaa euroa ja iäkkäiden kotihoidossa 176 miljoonaa euroa.

Kahdensuuntaisen oikeuskäytännön takia osa hyvinvointialueista saattaisi jatkaa vammaispalvelujen myöntämistä niiden maksuttomuuden perusteella.

Myös yllä kuvattu käytäntö vammaispalvelujen järjestämisestä silloin, kun hyvinvointialue ei järjestä ensisijaisen lainsäädännön mukaisia palveluita, vaikka ne olisivat asiakkaalle sopivia, voisi jatkaa ja vaikuttaa asiakasmaksujen menettämiseen. Tässä riskissä olevia palveluita ovat erityisesti asumispalvelut ja liikkumisen tuki. Jossain määrin myös kotihoidon ja henkilökohtaisen avun välillä on voinut tapahtua tällaista siirtymää, vaikka kyseessä eivät olekaan toisiaan vastaavat palvelut.

Jos uuden vammaispalvelulain ja ensisijaisen lainsäädännön suhteen epäselvyydestä sekä väestön ikääntymisen takia aiempaa suurempi määrä asiakkaita hakisi vammaispalveluita, voisi maksuttomuuteen ja ensisijaisen palvelun järjestämättä jättämiseen perustuvien päätösten määrä kasvaa aiemmasta. Kohtalaisen pienelläkin siirtymällä olisi merkittävä vaikutus hyvinvointialueiden rahoituspohjaan. Samalla riski asiakkaan näkökulmasta epätarkoituksenmukaisista palveluista kasvaa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Tässä esityksessä on lyhyt kuvaus Ruotsin, Norjan ja Tanskan vammaispalvelulainsäädännön suhteesta yleislainsäädäntöön. Laajempi kansainvälinen vertailu sisältyy uutta vammaispalvelulakia koskevaan hallituksen esitykseen HE 191/2022 vp. Kaikki Pohjoismaat ovat ratifioineet YK:n vammaissopimuksen. Kaikissa kuvatuissa maissa on jonkinlainen ikäraja (65 tai 67 vuotta) vammaispalveluissa.

5.2.1 Ruotsi

Ruotsissa sosiaalihuollon järjestämisestä säädetään socialtjänstlag-laissa (jäljempänä *sosiaalipalvelulaki*), jota täydentää socialtjänstförordning-asetus (jäljempänä *sosiaalipalveluasetus*). Sosiaalipalvelulaki on yleislaki, joka asettaa viranomaisille velvollisuuden järjestää sosiaalipalveluita, mutta oikeus palveluihin ja palvelujen sisältö määräytyy pääsääntöisesti muun lainsäädännön perusteella.

Vammaispalvelujen keskeisin erityislaki on lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (jäljempänä *LSS*). Oikeus LSS-lain perusteella myönnettyyn tukeen ja palveluihin edellyttää, että henkilö kuuluu johonkin diagnoosin perusteella määriteltyyn henkilöryhmään (personkrets). Näihin ryhmiin kuuluvat henkilöt, joilla on kehitysvamma, autismi tai autismin kaltainen tila ja henkilöt, joilla on aikuisiällä saadun aivovaurion seurauksena kognitiivisen toimintarajoitteen aiheuttava vaikea ja pysyvä vamma sekä fyysisesti tai psyykkisesti toimintarajoitteiset henkilöt, joilla on merkittäviä vaikeuksia suoriutua jokapäiväisessä elämässä, ja joiden toimintarajoite ei aiheudu normaalista ikääntymisestä.

Lisäksi edellytetään, että tuen ja palvelujen tarvetta ei voida täyttää muulla tavoin. LSS täydentää muita lakeja eikä se rajaa niitä oikeuksia, joita henkilöllä on jonkin toisen lain nojalla.

Socialförsäkringsbalk (jäljempänä *sosiaalivakuutuskaari*) sisältää säännökset vammaisuuden perusteella maksettavista erityiskorvauksista. Erityiskorvauksia ovat muun muassa valtion rahoittama autoavustus sekä henkilökohtaisen avun avustuskorvaus, jota maksetaan henkilöille, joiden henkilökohtaisen avun tarve on yli 20 viikkotuntia.

Palvelujen rahoitus ja palveluista perittävät asiakasmaksut

Vammaispalvelut rahoitetaan lähes täysin verovaroin. Rahoituksesta vastaa kunta. LSS-lain perusteella myönnetty palvelut ovat käyttäjälle pääosin maksuttomia. Kun palvelut myönnetään sosiaalipalvelulain perusteella, palvelujen käytöstä voidaan periä kohtuullinen maksu.

Henkilökohtainen apu

Henkilökohtainen apu on tarkoitettu lähtökohtaisesti alle 65-vuotiaille. Tätä vanhemmat henkilöt voivat olla oikeutettuja henkilökohtaiseen apuun, jos avun tarve on ilmennyt ennen 65 vuoden ikää. Henkilökohtaisen avun määrää ei kuitenkaan voi lisätä sen jälkeen, kun henkilö

on täyttänyt 65 vuotta. Yli 65-vuotiaan henkilön tarvitsemat lisäpalvelut myönnetään sosiaalipalvelulain perusteella.

Kuljetuspalvelut ja liikkumisen tuki

Kuljetuspalvelua järjestetään kahden eri lain nojalla. Nämä lait ovat lag om färdtjänst (jäljempänä *kuljetuspalvelulaki*) sekä lag om riksfärdtjänst (jäljempänä *valtakunnallinen kuljetuspalvelulaki*). Kunnan on myönnettävä kuljetuspalveluita henkilöille, joilla on pitkäaikaisen toimintarajoitteen takia merkittäviä vaikeuksia liikkua yksin tai matkustaa julkisilla liikennevälineillä.

Autoavustus (bilstöd) sisältyy sosiaalivakuutuskareen. Autoavustus voi olla tukea auton hankintaan, tukea auton muutostöihin ja tukea ajokortin hankintaan. Yli 65-vuotiaat on rajattu auton hankinta-avustuksen ulkopuolelle.

5.2.2 Norja

Norjassa vammaispalvelut järjestetään pääasiassa yleislakien nojalla. Taustalla on ajatus kaikille saavutettavasta yhteiskunnasta (universal design), yhdenvertaisuudesta sekä vammaisten henkilöiden yhtäläisestä oikeudesta osallistua kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla.

Keskeisimmät palvelujen järjestämistä koskevat yleislait ovat lov om pasient- og brukerretrtigheter -laki (jäljempänä *potilaan ja asiakkaan oikeuksia koskeva laki*) sekä lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (jäljempänä *terveys- ja hoivapalvelulaki*).

Vammaisille henkilöille tarkoitettuja palveluita sisältyy terveys- ja hoivapalveluita koskevaan yleislakiin. Laki ei kuitenkaan takaa subjektiivista oikeutta tiettyihin palveluihin. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ei peritä asiakasmaksuja.

Henkilökohtainen apu

Oikeus henkilökohtaiseen apuun on alle 67-vuotiailla henkilöillä, joilla on pitkäaikainen, vähintään kaksi vuotta kestänyt suuri henkilökohtaisen avun tarve. Palvelunkäyttäjälle myönnetään tarvittaessa lisäpalveluita, esimerkiksi omaishoitajan palkka, turvapuhelin sekä lomitusta alle 18-vuotiaiden lasten osalta, muuta käytännöllistä apua (annen praktisk bistand) ja kotihoitoa.

Kuljetuspalvelut ja liikkumisen tuki

Norjassa julkisen liikenteen järjestämisen lähtökohtana on yleisten liikennepalvelujen soveltuvuus kaikille. Henkilöllä on mahdollisuus kuljetuspalvelun käyttöön silloin, kun julkisen liikennevälineen käyttö on toimintarajoitteen tai liikuntavamman takia mahdotonta. Vammaisen henkilön liikkumisen tuki on järjestetty sektorikohtaisesti; lääkärikäyntejä varten tehdyistä matkoista säädetään potilas- ja asiakasoikeuslailla, työ- ja opiskelumatkoista (AUREiser) vastaa Norjan työ- ja hyvinvointihallinto (Arbeids- og velferdsforvaltninga, NAV) ja vapaa-ajan matkoja varten on liikenneviraston hallinnonalaan kuuluva oma järjestelmä (transportordningen for funksjonshemmede, tt-ordningen). Vapaa-ajan kuljetuspalvelun (tt-ordningen) järjestämisestä vastaa kunta, eikä vammaisella henkilöllä ole lakisäateistä oikeutta palveluun vaan se toimii muiden lakisäateisiin oikeuksiin perustuvien kuljetuspalvelujen rinnalla.

Jos henkilö ei pysty vamman tai toimintarajoitteen vuoksi käyttämään julkisen liikenteen palveluita, voidaan hänelle tietyin edellytyksin myöntää auton hankinta-avustus. Auton hankinta-avustus on tulosidonnainen ja perustuu määräykseen tuesta moottoriajoneuvon tai muun kulkuneuvon hankintaan.

Asuminen

Kunta päättää ympärivuorokautisten asumispalvelujen myöntämisperusteista.

5.2.3 Tanska

Pääasiallinen vastuu vammaispalvelujen järjestämisestä on kunnilla lov om social service -lain (jäljempänä *sosiaalipalvelulaki*) perusteella. Sosiaalipalvelulaki asettaa puitteet palvelujen järjestämiselle, mutta kunnat määrittelevät palvelujen tason sekä sisällön ja laajuuden

Sosiaalipalvelulain mukaisia palveluita järjestetään pääosin ilman ikärajoja. Tiettyjä sosiaalipalvelulain palveluita on kuitenkin kohdistettu erityisesti lapsille ja nuorille. Näitä palveluita ovat kerhotoiminta, erityinen tuki ja 18–22-vuotiaille nuorille aikuisille järjestettävä itsenäistymisen tuki, jonka tarkoituksena on edistää henkilön itsenäistymistä, opiskelua ja työllistymistä.

Aikuisten vammaisten henkilöiden erityispalvelut on rajattu 18–65-vuotiaille ja vammaisten lasten palvelut alle 18-vuotiaille. Ikääntyneiden tarvitsemat palvelut järjestetään vanhuspalveluina.

6 Lausuntopalaute

Lausuntokierroksen palaute

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 12.4.-31.5.2024. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 120 taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi –palvelussa.

Hallituksen esitysluonnokseen annettiin yhteensä 143 lausuntoa. Vastaajista 16 oli valtion viranomaisia, 1 oli kuntia tai kuntayhtymiä, 18 oli hyvinvointialueita, 4 oli palveluntuottajia, 73 oli järjestöjä, 6 oli tutkijoita, 9 oli yksityisiä henkilöitä ja 16 oli muita lausunnonantajia. Lausuntopyynnössä kysyttiin yhteensä 7 kysymystä esitykseen liittyvistä muutosehdotuksista.

Lausuntopalautteessa nousivat keskeisesti esiin huoli vammaisten henkilöiden pääsystä vammaispalvelujen piiriin, erityisesti niin sanottujen väliinputoajaryhmien osalta, ensisijaisten palvelujen resursointihaasteet, sekä esityksen suhde YK:n vammaissopimukseen. Lausunnonantajat vaikuttavat pääosin katsovan, että esityksellä onnistuttaisiin säilyttämään uusi vammaispalvelulaki vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina ja varmistamaan, ettei hyväksytyn vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin tapahtuisi sellaista siirtymistä, joka johtuu muista syistä kuin asiakkaan vammaispalveluita koskevasta välttämättömästä palvelutarpeesta. Lausuntopalautteen mukaan suhde muuhun lainsäädäntöön on kuitenkin yhä vaikeatulkintainen ja siten arvioitun asiakasmäärän toteutuminen sisältää epävarmuuksia molempiin suuntiin.

Valtion viranomaiset pääsääntöisesti kannattivat esitystä vammaispalvelulain soveltamisalan täsmentämisestä. Vastanneista valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan

apulaisoikeusasiamies katsoivat lausunnoissaan, että lakiehdotuksen vaikutusarviointia tulisi täydentää arvioimalla kattavammin soveltamisalaa koskevan ehdotuksen konkreettisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Oikeusministeriö ja yhdenvertaisuusvaltuutettu painottivat YK:n vammaisyleissopimuksen huomioon ottamista sekä vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun turvaamista. Myös Ihmisoikeuskeskus kiinnitti huomiota mainittuihin seikkoihin. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, aluehallintovirastot sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) kannattivat ehdotusta, mutta esittivät säännösten täsmentämistä edelleen.

Hyvinvointialueet, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy (Hyvil), HUS-yhtymä sekä Helsingin kaupunki pitivät esitystä pääosin kannatettavana, mutta esittivät säännöksiä tarkennettavan yhdenvertaisen lain soveltamisen takaamiseksi. Erityisesti kannatettiin asiakkaan edun ja maksuttomuuden suhdetta koskevaa sosiaalihuoltolain 4 §:n tarkennusta, jonka nähtiin selkiyttävän ja yhdenvertaistavan lain soveltamista.

Vammaisjärjestöjen lausunnoissa korostui huoli vammaisten henkilöiden ja erityisesti niin kutsuttujen väliinpuotoajaryhmien pääsystä vammaispalvelujen piiriin. Järjestöt pitivät soveltamisalaa epäselvänä, minkä nähtiin voivan johtaa lain yhdenmukaisen soveltamisen heikentymiseen.

Iäkkäitä henkilöitä edustavat tahot pääosin kannattivat esitystä. Vanhusasiavaltuutettu piti hyvänä sitä, että esityksessä on todettu, ettei mitään ikäryhmää ole suljettu pois vammaispalveluista ja totesi, että on erittäin tärkeää turvata iäkkäiden vammaisten henkilöiden pääsy vammaispalveluihin silloin, kun muissa palveluissa ei vastata heidän tarpeisiinsa.

Palveluntuottajat pääosin kannattivat ehdotusta, mutta nostivat esiin ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen saatavuusongelmat sekä haasteet esityksen eri tavoitteiden toteuttamisessa.

Tutkijoiden näkemykset esityksestä vaihtelivat keskenään. Osa tutkijoista piti säännöksiä liian tulkinnanvaraisina, eikä katsonut säännösehdoituksilla päästävän esityksen tavoitteisiin, kun taas osa tutkijoista piti säännösehdoituksia kannatettavina.

Lain hyvä toimeenpano nähtiin kaikissa ryhmissä keskeisenä yhdenvertaisuutta turvaavana seikkana, minkä vuoksi toimeenpanoon katsottiin tarvittavan ohjausta, tukea ja resursseja.

Jatkovalmistelu

Lausuntopalautteen pohjalta jatkovalmistelussa on arvioitu, että uuden vammaispalvelulain soveltamisalasäännöstä (2 §) on joiltain osin tarpeen selkeyttää. Säännösten päällekkäisyys sekä 3 momentin säännöksen esitetty sanamuoto nähtiin lausuntopalautteessa epäselvinä ja siitä aiheutui väärinymmärrystä säännöksen tarkoituksesta. Säännöksestä on jatkovalmistelussa poistettu ehdotetun 3 momentin alku, jossa oli toistettu jo 1 momentissa esitetty lähtökohta yleispalvelujen ensisijaisuudesta.

Lisäksi soveltamisalasäännöksen vammaisen henkilön määritelmään (2 § 1 mom.) on lausuntopalautteen perusteella selvyden vuoksi lisätty hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalasäännökseen sisältynyt luettelo toimintarajoitteista, joita ovat fyysinen, kognitiivinen, psyykinen, sosiaalinen ja aisteihin liittyvä toimintarajoite. Määritelmään sisällytetyt toimintarajoitteet perustuvat YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 6 (2018) yhdenvertaisuudesta ja syrjimättömyydestä esitettyyn

tarkasteluun vammaisuuden määritelmästä. Esityksen lausuntoversiossa toimintarajoiteluettelo oli kuvattu säännöksen perusteluissa.

Kolmantena selvennyksenä esityksessä ehdotettavaa, asiakasmaksulain säännöksiä täydentävää niin sanottua suojasäännöstä (2 § 5 mom.) on täsmennetty kohdistumaan sosiaali- ja terveydenhuollon ensisijaisen lainsäädännön mukaan järjestettyjen palvelujen asiakasmaksuihin sekä sanamuotoa lakiteknisesti selkeytetty.

Lisäksi säännöksiin on laintarkastuksen johdosta tehty pieniä teknisiä muutoksia.

Jatkovalmistelussa on saadun lausuntopalautteen pohjalta täydennetty hallituksen esityksen eri osia. Esityksen säännöskohtaisia perusteluja on sidottu paremmin vammaispalvelulain kokonaisuudistusta koskevaan hallituksen esitykseen (HE 191/2022 vp) sekä YK:n vammaissopimukseen, jota on laajemmin käsitelty mainitussa esityksessä. Täsmennysten tarkoitus on tuoda paremmin ilmi vammaispalvelulain kokonaisuudistuksen lähtökohtia, joita ei ole tarkoitus muuttaa tällä esityksellä. Lisäksi jatkovalmistelussa on selkeytetty asiakasmaksulain säännöksiä täydentävää niin sanottua suojasäännöstä koskevia säännöskohtaisia perusteluja. Suojasäännös tulisi sovellettavaksi tilanteessa, jossa punnittaisiin, vastataanko vammaisen henkilön tarpeisiin ensisijaisen lainsäädännön vai vammaispalvelulain mukaisilla palveluilla, ja joissa todettaisiin ensisijaisten palvelujen olevan henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä.

Esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia sekä säätämisyjärjestysjaksoa on täydennetty ylimpien laillisuusvalvojien ja muiden lausunnonantajien lausuntojen perusteella.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Vammaispalvelulaki

1 luku Yleiset säännökset

2 §. *Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön*

Sosiaalihuollon oikeusperiaatteena on yleisen lainsäädännön ensisijaisuus. Sosiaalihuoltolaki on sosiaalihuollon palveluihin ensisijaisesti sovellettava yleislaki. Siinä säädetään kattavasti asiakkaan erilaisiin tarpeisiin vastaamiseksi järjestettävistä palveluista. Terveys- ja terveydenhuollon palveluista ja hoidosta mukaan lukien lääkinällisestä kuntoutuksesta säädetään terveydenhuoltolaissa. Myös kuntien järjestämisvastuulla olevien varhaiskasvatuksen ja perusopetuslain mukaisilla palveluilla on keskeinen merkitys vammaisille lapsille sovellettavina yleislakeina. Esityksen luvussa 2.3 on tarkemmin kuvattu ensisijaisen lainsäädännön mukaisia palveluita.

Ehdotetulla soveltamisalasäännöksen tarkoituksena on edelleen selkeyttää nykyistä oikeustilaa niin, että sosiaalihuoltolakia ja terveydenhuoltolakia sekä muuta ensisijaista lainsäädäntöä sovellettaisiin hyvinvointialuelain ja järjestämislain sekä kuntalain edellyttämällä tavalla yhdenvertaisesti vammaisiin henkilöihin.

Hyväksytyssä vammaispalvelulaissa on voimassa olevan lain tavoin korostettu palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman merkitystä vammaisen henkilön oikeuksien toteutumisen kannalta. Palvelujen järjestäminen ja palvelukokonaisuuksien toteuttaminen sekä palveluita koskeva päätöksenteko edellyttää lisäksi lähes aina sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain

sekä tarvittaessa myös muiden hallinnonalojen lainsäädännön huomioon ottavaa monialaista yhteistyötä ja monialaisen suunnitelman laatimista.

Vammaispalvelulaki on tarkoitettu, kuten hallituksen esityksessä uudeksi vammaispalvelulaiksi (HE 191/2022 vp) on todettu, erityislakina sovellettavaksi vain niissä tilanteissa, joissa ensisijaiseen lainsäädäntöön perustuvat palvelut eivät ole kulloinkin kyseessä olevassa elämänvaiheessa vammaiselle henkilölle riittäviä ja sopivia. Vammaispalvelulakia voitaisiin soveltaa joko yksin tai yleislainsäädäntöä täydentävänä lakina riippuen vammaisen henkilön palvelutarpeesta.

Lakiehdotuksessa vammaisen henkilön käsitettä on käytetty kontekstissa, jossa kuvataan niitä vammaisia henkilöitä, jotka voivat saada palveluita vammaispalvelulain perusteella. YK:n vammaissopimus on keskeinen kansainvälinen viitekehys, joka on otettava huomioon yhteiskunnassa kaikissa vammaisten henkilöiden asemaan ja toimintaedellytyksiin liittyvissä asiakokonaisuuksissa ja päätöksenteossa, myös järjestettäessä vammaisten henkilöiden tarvitsemia sosiaali- ja terveyspalveluita. Vammaissopimus ei kuitenkaan määrittele, minkä kansallisen lain perusteella esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluita tulee järjestää sopimuksessa määritellyille vammaisille henkilöille. Vammaisten henkilöiden palvelutarpeet vaihtelevat huomattavasti ja niihin on tarpeen vastata yksilöllisellä palveluvalikoimalla. Yhdenvertaisuus ei toteudu siten, että tarjotaan kaikille samaa tai saman lain mukaista palvelua, vaan palvelutarpeen arvioinnissa huomioidaan henkilön yksilöllinen palvelutarve. Siksi ehdotettuun soveltamisalasäännökseen sisältyvä vammaisen henkilön määritelmä ja lainvalintaa koskevat säännökset ovat osittaisesta erilaisesta kirjoitustavasta huolimatta sopusoinnussa YK:n vammaissopimuksen kanssa. Vammaissopimus tulee sovellettavaksi palvelutarpeen arvioinnissa ja siihen liittyvässä päätöksenteossa sekä päätöksen täytäntöönpanossa. Lainvalinnassa ja päätöksenteossa on lisäksi aina otettava huomioon lain 1 §:ssä säädetty tarkoitus arvioitaessa soveltamisalan ja palvelukohtaisten säännösten edellytysten täyttymistä sekä huolehdittava tarvittaessa yhdenvertaisuuslain mukaisista kohtuullisista mukautuksista.

Pykälän *1 momentti* sisältää vammaisen henkilön määritelmän ja säännöksen vammaispalvelulain suhteesta ensisijaiseen lainsäädäntöön.

Vammaisen henkilön määritelmää esitetään yksinkertaistettavaksi siten, että sen kirjoitustapa vastaisi pitkälti voimassa olevan vammaispalvelulain 2 §:n mukaista vammaisen henkilön määritelmää. Määritelmää on tarkennettu viittauksilla vammaissopimuksessa mainittuihin eri toimintarajoitteisiin. Ehdotetun säännöksen mukaan laissa säädettäisiin erityispalvelujen järjestämisestä 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. Määritelmä kattaisi siten kaikki hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalasäännökseen sisältyvät toimintarajoitteet. Mitään vammaissopimuksen tai hyväksytyn lain 2 §:n soveltamisalasäännöksen mukaista vammaisryhmää ei suljettaisi ehdotetulla määritelmällä lain soveltamisen ulkopuolelle. Tarkoitus on, kuten hallituksen esityksessä uudeksi vammaispalvelulaiksi (HE 191/2022 vp) on todettu, että jatkossa ei jäisi niin sanottuja väliinputoajia, vaan esimerkiksi autismi- ja neurokirjon henkilöiden palvelutarve tulee arvioida yksilöllisesti, samoin perustein kuin muidenkin.

Sosiaalisen toimintarajoitteen käsite on koettu aiemmassa valmisteluvaiheessa osin vaikeaksi hahmottaa. Sosiaaliset toimintarajoitteet ovat yksi toimintakyvyn osa-alue WHO:n laatimassa toimintakyvyn, toimintarajoitteiden ja terveyden kansainvälisessä ICF-luokituksessa. Sosiaalinen toimintarajoite liittyy usein oleellisesti muihin toimintakyvyn osa-alueisiin.

Sosiaalisen toimintarajoitteen, kuten muidenkin toimintarajoitteiden, tulee aina liittyä pitkäaikaiseen vammaan tai sairauteen, jotta siitä johtuvaan välttämättömään avun ja tuen tarpeeseen voitaisiin vastata vammaispalvelulain mukaisin palveluin.

Sosiaaliset toimintarajoitteet ilmenevät erilaisina sosiaalisiin suhteisiin, vuorovaikutukseen ja kommunikaatioon liittyvinä ongelmina. Sosiaaliset toimintarajoitteet voivat vaikeuttaa tavanomaisia elämänvaiheen mukaisia toimintoja, kuten asioiden hoitamista, julkisilla kulkuvälineillä liikkumista, koulunkäyntiä, opiskelua ja työelämää, ihmissuhteiden luomista ja ylläpitämistä sekä harrastuksiin osallistumista. Sosiaaliset toimintarajoitteet voivat myös aiheuttaa sellaista huolenpidon tarvetta, jota vastaavan ikäisellä henkilöllä ei tavallisesti esiinny. Tilanteet, olosuhteet ja tehtävät, joihin vammaisen henkilö tarvitsee apua ja tukea sosiaalisen toimintarajoitteensa vuoksi, vaihtelevat. Toisilla henkilöillä painottuvat vaikeudet käytännön asioiden hoitamisessa ja toisilla esimerkiksi sosiaaliseen vuorovaikutukseen liittyvät haasteet.

Hyväksytyn vammaispalvelulain 2 §:n 1 kohtaan sisältyvä pitkäaikaisuuden käsite sisältäisi ehdotettavassa säännöksessä edelleen vammaisen henkilön määritelmään. Pitkäaikaisuuden käsitteeseen sisältyisi myös toimintarajoitteen pysyvyys voimassa olevan lainsäädännön vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaisesti. Käytäntöä on kuvattu hallituksen esityksessä 191/2022.

Hyväksytyn vammaispalvelulain 2 § sisältää osana vammaisen henkilön määritelmää edellytyksen siitä, että henkilön vamma tai sairaus yhdessä yhteiskunnassa esiintyvien esteiden kanssa estää osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa (2 §:n 2 kohta). Kohdassa on kuvattu vammaisuuden sosiaalinen malli. Lähtökohta on sama kuin YK:n vammaissopimuksessa.

YK:n vammaisyleissopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Sopimuksen 19 artiklan (eläminen itsenäisesti ja osallisuus yhteisössä) mukaan yleissopimuksen sopimuspuolet tunnustavat kaikkien vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen oikeuden elää yhteisössä, jossa heillä on muiden kanssa yhdenvertaiset valinnanmahdollisuudet. Sopimuspuolet toteuttavat tehokkaat ja asianmukaiset toimet tehdäkseen vammaisille henkilöille helpommaksi nauttia tästä oikeudesta täysimääräisesti sekä helpottaakseen heidän täysimääräistä osallisuuttaan ja osallistumistaan yhteisöön, muun muassa varmistamalla, että: a) vammaisilla henkilöillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa mahdollisuus valita asuinpaikkansa sekä se, missä ja kenen kanssa he asuvat, eivätkä he ole veloitettuja käyttämään tiettyä asuinjärjestelyä; b) vammaisten henkilöiden saatavissa on valikoima kotiin annettavia palveluja sekä asumis- ja laitospalveluja sekä muita yhteiskunnan tukipalveluja, mukaan lukien henkilökohtainen apu, jota tarvitaan tukemaan elämistä ja osallisuutta yhteisössä ja estämään eristämistä tai erottelua yhteisöstä; c) koko väestölle tarkoitetut yhteisön palvelut ja järjestelyt ovat vammaisten henkilöiden saatavissa yhdenvertaisesti muiden kanssa ja vastaavat heidän tarpeitaan.

Hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalan YK:n vammaissopimuksen yllä mainittuun 1 artiklan 2 kohtaan pohjaavaa lähtökohtaa vammaisuuden sosiaalisesta mallista ei ole tarkoitus muuttaa tällä esityksellä, vaikka vammaisen henkilön määritelmää onkin esityksessä yksinkertaistettu ja siten hyväksytyn lain yllä mainittu 2 §:n 2 kohta jätetty säännöksestä pois.

Kuten hallituksen esityksessä uudeksi vammaispalvelulaiksi (HE 191/2022 vp) kuvataan, henkilön mahdollisuus osallistua yhdenvertaisesti yhteiskuntaan riippuu vamman tai sairauden lisäksi yhteiskunnallisista esteistä. Nämä esteet voivat olla fyysisiä tai saavutettavuuteen taikka asenteisiin liittyviä esteitä. Siksi avun ja tuen tarvetta tulee aina arvioida suhteessa toimintaympäristöön ja vammaisen henkilön yksilölliseen elämäntilanteeseen. Vamma ei yksin kerro avun ja tuen tarpeesta. Vammaisen henkilön toimintakyky voi vaihdella monien eri syiden takia. Toimintakykyyn vaikuttavat esimerkiksi vammaisen henkilön elämäntilanne, ympäristön esteettömyys ja tiedon saavutettavuus. Myös sillä voi olla merkitystä, onko kyseessä vammaiselle henkilölle tuttu vai vieras tilanne taikka toimintaympäristö.

Hyväksytyn vammaispalvelulain 2 §:n 3 kohdassa kuvataan edellytystä vammaispalvelulain mukaisten palvelujen välttämättömyydestä. Osana vammaisen henkilön määritelmää todetaan, että henkilön itsenäisen elämän, osallisuuden tai yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää välttämättä tämän lain mukaisia palveluita (2 §:n 3 kohta). Välttämättömyyden käsite sisältäisi edelleen vammaisen henkilön määritelmään. Vammaispalvelujen välttämättömyyden arviointia kuvataan hallituksen esityksessä 191/2022. Määritelmän ehdotettu muutos ei muuttaisi sitä, kuinka pitkäaikaisista toimintarajoitteista aiheutuvaa välttämättömän avun ja tuen tarvetta arvioitaisiin eri tilanteissa. Välttämättömyyden käsite esimerkiksi sisältäisi myös toistuvan avun ja tuen tarpeen kyseisessä hallituksen esityksessä kuvatun mukaisesti.

Myös tässä esityksessä 2 §:n 1 momentissa käytetty tavanomaisen elämän käsite vastaisi hallituksen esityksessä 191/2022 kuvattua tavanomaisen elämän käsitettä. Kuten mainitussa hallituksen esityksessä todetaan, tavanomaisen elämän sisältöä tulisi arvioida suhteessa lain tarkoituspäälään.

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Pykälän 1 momentin soveltamisalasäännöksen muotoilu ”muussa laissa tarkoitetut palvelut” viittaisi palveluihin sellaisena, kuin ne pitää niitä koskevan lainsäädännön mukaan järjestää. Hyvinvointialueiden järjestämisvastuuseen kuuluu velvollisuus huolehtia siitä, että alueella on saatavissa sekä ensisijaisen että toissijaisen lainsäädännön mukaisia palveluita yhdenvertaisesti asukkaiden tarpeiden mukaan. Palvelujen järjestämistä koskevan päätöksen tulee perustua palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelmaan.

Säännös korostaisi hyvinvointialueen ja kunnan vastuuta järjestää tavanomaisiin elämänvaiheeseen liittyviin tarpeisiin vastaavat palvelut ensisijaisen lain perusteella aina, jos niillä voidaan vastata vammaisen henkilön palvelutarpeeseen. Säännöksen sanamuodolla viitattaisiin siihen, että vertailu tehtäisiin yleis- ja erityislain säännösten välillä, ei sen välillä, kuinka palveluita toteutettaisiin käytännössä. Ensisijaiset ja myös toissijaiset palvelut sekä palvelujen järjestämistavat on sopeutettava tarvittaessa niin, että ne ovat vammaisen henkilön saavutettavissa ja tosiasiallisesti käytettävissä. Tämä on tarvittaessa tehtävä lisäksi YK:n vammaissopimuksen ja yhdenvertaisuuslain mukaisilla kohtuullisilla mukautuksilla. Vammaispalvelulailla ei olisi tarkoitus korvata eri elämänvaiheissa tarvittavia yleislain mukaisia palveluita, joiden järjestämisestä hyvinvointialue ja kunta ovat vastuussa.

Kuten nykyäänkin, yleislakien mukaisten palvelujen sopivuutta ja riittävyttä arvioitaessa olisi keskeistä arvioida henkilön vamman tai sairauden aiheuttamasta pitkäaikaisesta toimintarajoitteesta johtuva välttämätön avun ja tuen tarve sekä vammaisen henkilön elämäntilanteen vaikutus avun ja tuen tarpeeseen. Lainvalintatilanteessa olisi lisäksi esimerkiksi arvioitava, olisiko ja millä sosiaalihuoltolaissa tarkoitetuilla palveluilla mahdollista vastata henkilön palvelutarpeeseen. Samalla arvioitaisiin, olisivatko nämä palvelut lain mukaisesti

järjestettynä riittäviä, asiakkaan edun mukaisia ja sopivia. Hyvinvointialueella on lakiin perustuva palvelujen järjestämisvelvollisuus ja velvollisuus varata yleislainsäädännön mukaisia palveluja varten riittävät määrärahat. Tarvittaessa hyvinvointialueen on kohdennettava palveluun varattuja määrärahoja hyväksyttävillä perusteilla, esimerkiksi haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille ja ryhmille. Viime kädessä hyvinvointialue vastaa aina siitä, että asiakkaat saavat perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Lainvalinnassa ja päätöksenteossa olisi otettava huomioon myös yhdenvertaisuuslain (1325/2014) mukainen oikeus kohtuullisiin mukautuksiin, jotka osaltaan toteuttavat YK:n vammaissopimuksen tavoitteita.

Pykälän 1 momentti sisältäisi viittaussäännöksen asiakkaan etua koskevaan sosiaalihuoltolain 4 ja 5 §:ään. Viittaussäännöksellä on tarkoitus kiinnittää huomiota asiakkaan edun arvioinnissa huomioon otettaviin sosiaalihuoltolaissa mainittuihin seikkoihin. Esityksessä ehdotetaan selkeyttäväksi sosiaalihuoltolain 4 §:n säännöstä asiakkaan edun arvioinnissa huomioon otettavista seikoista edempänä esityksessä mainituilla perusteilla. Lainvalinnassa ja päätöksenteossa olisi otettava huomioon mainittu säännös.

Soveltamisalasäännöksen 2 momentin ensisijaisena sovellettavien lakien luetteloon lisättäisiin vanhuspalvelulaki, jonka periaatteet olisi otettava huomioon palvelutarpeen arvioinnissa ja päätösharkinnassa silloin, kun järjestetään palveluita iäkkäälle henkilölle. Vanhuspalvelulaki parantaa iäkkään henkilön mahdollisuutta saada laadukkaita palveluita sekä henkilön mahdollisuutta vaikuttaa hänelle järjestettävien palvelujen sisältöön ja toteuttamistapaan.

Elämänvaiheeseen liittyvä tavanomainen tarve

Pykälän 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. 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 korostaisi 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.

Vammaispalvelulain mukaisia palveluita olisi järjestettävä vammaiselle henkilölle vain, jos sekä pykälän 1 että 3 momentin mukaiset edellytykset täyttyvät yhtä aikaa. Säännös mahdollistaisi edellytysten täytyessä erityispalvelujen myöntämisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi kaikissa elämänvaiheissa.

Elämänvaiheet

Vaikka jokaisen ihmisen elämänkaari on yksilöllinen, siihen liittyvät kaikilla erilaiset elämänvaiheet ja niille tyypilliset piirteet. Yleislainsäädännön mukaiset palvelut on tarkoitettu vastaamaan eri elämänvaiheisiin liittyviin avun ja tuen tarpeisiin. Esityksessä elämänvaiheilla

tarkoitetaan lapsuutta ja nuoruutta, aikuisuutta sekä vanhuutta. Kukin elämänvaihe voi sisältää useita muuttuvia tilanteita, kuten itsenäistyminen, opiskelu, työelämään siirtyminen, perheen perustaminen, lapsen syntymä, läheisen kuolema.

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 tai sairauden aiheuttamasta toimintakyvyn rajoitteesta. Esimerkiksi silloin, kun vammaisen henkilö oppii asioita hitaammin kuin ikätoverinsa ja tarvitsee siksi enemmän apua, hänellä olisi oikeus saada muiden edellytysten täytyessä hyväksytyn vammaispalvelulain perusteella palveluita.

Normaaliin elämän kulkuun liittyvät yleensä elämänvaiheen tai ikäkauden mukaan vaihtuvat roolit, tehtävät ja vastuut. Silloin, kun vammaisen henkilö tarvitsee näissä välttämättä sellaista apua ja tukea, jota muut henkilöt eivät yleensä samassa elämänvaiheessa tarvitse ja kun näitä palveluita ei ole järjestettävissä riittävinä ja sopivina ensisijaisen lainsäädännön perusteella, tarpeeseen tulee vastata vammaispalvelulain mukaisin palveluin.

Lapsuus ja nuoruus

Vammaisen lapsen ja nuoren mahdollisuuksia toimia yhdenvertaisesti muiden lasten ja nuorten kanssa on tuettava yleis- ja erityispalveluilla. Jotta lapsen ja nuoren hyvinvointi voidaan turvata, myös perheen on saatava heidän huolenpitoonsa tarvittava tuki.

Yleis- ja erityispalvelujen tarkoitus on mahdollistaa, että vammaisen lapsi voi elää lapsen elämää ja tehdä samoja asioita kuin lapset yleensäkin tekevät. Siksi lapsen toimintakykyä tulee verrata saman ikäisten vammattomien lasten toimintakykyyn. Kun vammaisen lapsen toimintakyky poikkeaa saman ikäisten lasten toimintakyvystä, lapsella on oikeus saada apua ja tukea niihin asioihin, joita hän ei pysty tekemään ikäistensä lasten tavoin. Nuoren toimintakykyä tulee arvioida samoin perustein ottaen kuitenkin huomioon nuoren mahdollisesti erilainen rooli perheessä ja itsenäistymiseen liittyvät tarpeet. Nuoren elämässä tapahtuu usein suuria muutoksia, joita voi olla tarpeen erityisesti tukea.

Tärkeimpiä ensisijaisia perhettä ja lasta tukevia sosiaalipalveluita ovat muun muassa sosiaalihuoltolain mukainen perhetyö, lapsiperheen kotipalvelu, tukipalvelut sekä kotihoito. Varhaiskasvatuksen ja perusopetuslain mukaiset palvelut ovat aina ensisijaisia suhteessa erityispalveluihin. Jos ensisijaisen lainsäädännön mukaisilla palveluilla ei voida turvata vammaiselle lapselle riittävää ja sopivaa sekä lapsen edun mukaista apua ja tukea, palvelut on järjestettävä tai niitä on täydennettävä vammaispalvelulain perusteella.

Lähtökohtana on turvata aina ensisijaisesti lapsen asuminen kotona siitä riippumatta, kuinka suuri hänen avun ja tuen tarpeensa on. Tämä on myös vammaispalvelulain tavoitteena. Vammaiselle lapselle ja hänen perheelleen on järjestettävä tarvittava palvelukokonaisuus, joka usein muodostuu sekä ensisijaisen lainsäädännön että vammaispalvelulain mukaisista palveluista. Aina on huolehdittava myös siitä, että lapsen osallisuutta tuetaan hänen ikä- ja kehitysvaiheensa edellyttämällä tavalla. Vauvan tai hyvin pienen lapsen huolenpidon tarve poikkeaa harvoin saman ikäisten lasten tarpeista. Poikkeuksena on esimerkiksi tilanne, jossa vauvan unta on valvottava keskeytyksettä. Pienen lapsen tavanomaiseen elämään kuuluu esimerkiksi vuorovaikutus eri tilanteissa, leikki, harrastukset, sekä perheen arkeen osallistuminen perheenjäsenenä. Silloin, kun lapset tarvitsevat tyypillisesti aikuisen tukea näissä tilanteissa, kyseessä on pääsääntöisesti elämänvaiheeseen liittyvä tavanomainen tarve. Siinä vaiheessa, kun lapset yleensä alkavat tehdä asioita itse ilman apua, viettää aikaa ystäviensä

kanssa tai harrastaa asioita itsenäisesti kodin ulkopuolella, vammaisen lapsen osallisuutta on tarvittaessa tuettava vammaispalveluilla. Nuoren vastuu omasta elämästään kasvaa koulun päättyessä. Nuoren pääsyä yhteiskunnan täysivertaiseksi jäseneksi on erityisesti tuettava tuossa suurissa muutoksissa sisältävässä elämänvaiheessa.

Koska vammaiset lapset ja nuoret ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, heidän oikeuksiensa toteutuminen edellyttää usein positiivista erityiskohtelua. Lapsuudessa ja nuoruudessa luodaan pohja koko tulevalle elämälle. Mikäli lapsi tai nuori ei saa vammaisuudesta johtuviin tarpeisiinsa vastaavia tarvitsemiaan palveluita, hänen kehityksensä saattaa vaarantua tai hän voi olla riskissä syrjäytyä.

Lapsen etua arvioitaessa on asiakkaan etua koskevan sosiaalihuoltolain 4 §:n lisäksi otettava huomioon lapsen etua koskeva 5 §. Huomioon on otettava myös asiakaslain 10 §, joka koskee alaikäisen asiakkaan asemaa.

Varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella on oikeus saada yksilöllisen kehityksensä, oppimisensa tai hyvinvointinsa edellyttämä tuki varhaiskasvatuslain perusteella. Nämä palvelut ovat ensisijaisia suhteessa vammaispalvelulakiin.

Perusopetuslaki korostaa opetustoimen velvollisuutta järjestää opetus oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Myös perusopetuksessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Oppilaalla on oikeus saada opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkittamis- ja avustajapalvelut sekä erityiset apuvälineet perusopetuslain perusteella. Myös vammaisen oppilaan palvelut tulee aina ensisijaisesti järjestää perusopetuslain perusteella.

Lukiolaki ei sisällä vastaavia säännöksiä oppilaalle annettavista avustaja- ja tulkittamispalveluista. Siksi ne on järjestettävä tarvittaessa erityislakien perusteella. Vammaisen henkilön tavallisessa ammatillisessa oppilaitoksessa vamman vuoksi tarvittavat palvelut tulee tarvittaessa järjestää vammaispalvelulain perusteella, koska niistä ei ole säädetty ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa. Vaativaa erityistukea saava opiskelija on kuitenkin oikeutettu opiskelun edellyttämiin avustajapalveluihin ja erityisiin apuvälineisiin. Vaativan erityisen tuen järjestäminen on annettu tehtäväksi vain joillekin koulutuksen järjestäjille.

Varhaiskasvatuksen järjestäjällä ja palveluntuottajalla on yhdenvertaisuuslain perusteella erityinen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa. Sama velvollisuus on myös koulutuksen järjestäjällä ja tämän ylläpitämällä oppilaitoksella. Näiden on myös tehtävä yhdenvertaisuuslain ja YK:n vammaissopimuksen mukaisia kohtuullisia mukautuksia, jotta vammaisen lapsi voi saada yhdenvertaisesti varhaiskasvatusta ja opetusta. Nämä toimet ovat ensisijaisia suhteessa erityispalveluihin.

Aikuisuus

Aikuisuus on aktiivinen elämänvaihe, johon kuuluu vastuun ottaminen omasta elämästä. Aikuiset huolehtivat itse itsestään sekä hoitavat kotinsa ja huolehtivat toimeentulostaan. Aikuisuuden eri vaiheisiin liittyy usein suuria elämänmuutoksia, kuten opiskeluiden aloittaminen, perheen perustaminen ja työelämään siirtyminen. Aikuisuuteen kuuluu lisäksi erilaisia vastuullisia rooleja. Ne voivat olla esimerkiksi opiskeluun, työntekijän tai työnantajan tehtäviin sekä vanhemmuuteen liittyviä.

Vammaispalveluita on järjestettävä silloin, kun aikuinen vammainen henkilö tarvitsee vammansa aiheuttaman toimintarajoitteen takia välttämättä sellaista apua ja tukea, jota aikuiset eivät yleensä tässä elämänvaiheessa tarvitse ja jos tarpeeseen ei voida vastata yleislakien perusteella järjestettävissä olevilla palveluilla. Lainvalintaa tehtäessä on otettava huomioon aikuisuuteen liittyvät erilaiset roolit, vastuut ja velvoitteet. Lainvalinnan lisäksi nämä vaikuttavat myös palvelujen määrään ja toteuttamistapaan liittyviin päätöksiin. Tämä on osittain otettu huomioon jo henkilökohtaisen avun ja liikkumisen tuen säännöksissä.

Vanhuus

Sosiaalihuoltolakia ja vanhuspalvelulakia on uudistettu viime vuosina nykytilan kuvauksessa kerrotulla tavalla erityisesti ottaen huomioon iäkkäiden henkilöiden tarpeet. Sosiaalihuoltolain säännöksiä on kehitetty liittyen hoivan ja huolenpidon sekä osallisuuden tarpeisiin. Sosiaalihuoltolakiin on lisätty kotihoidon riittävyttä turvaavat säännökset kotikäyntien suunnittelusta ja kotihoidon toteuttamisesta. Kotihoito on keskeinen iäkkäiden kotona asumista tukeva palvelu. Lisäksi iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautista palveluasumista koskien on säädetty henkilöstön vähimmäismitoituksesta. Palvelutarpeen arviointia ja palvelujen seurantaa on myös uudistettu ja lisätty viime vuosina, jotta palveluita voidaan sen pohjalta paremmin kehittää.

Tavoitteena on, että uusi palvelurakenne ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta korostavat säännökset turvaavat entistä laadukkaammat palvelut hyvinvointialueilla. THL:n kansallisessa vanhuspalvelujen pilottikyselyssä keväältä 2022 todetaan, että suurin osa iäkkäistä henkilöistä on tyytyväisiä saamaansa palveluun. THL:n selvityksen perusteella iäkkäät henkilöt ovat yleensä tyytyväisiä saamiinsa palveluihin.

Lainsäädäntöön ja palvelurakenteisiin liittyvien uudistusten johdosta iäkkäiden henkilöiden avun ja tuen tarpeisiin voidaan yleensä vastata iäkkäille henkilöille tarkoitetuilla sosiaalihuoltolain mukaisilla palveluilla. Ratkaisut tulee kuitenkin aina tehdä perustuen yksilölliseen palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelmaan sekä huolehtien siitä, että asiakas saa riittävät palvelut siten, kuin 19 §:n 3 momentti edellyttää.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi hyväksytyä vammaispalvelulakia koskevassa mietinnössään (StVM 52/2022 vp) lainsäädännön tavoitteiden ja myös sen toteutettavuuden näkökulmasta tärkeäksi erottaa iäkkäille henkilöille heidän yksilöllisen tarpeensa mukaan järjestettävät palvelut vammaisille henkilöille järjestettävistä erityispalveluista. Soveltamisalasäännöstä ehdotetaan tässä esityksessä tarkennettavaksi siten, että se vastaisi hyväksyttyä vammaispalvelulakia selkeämmin edellä mainitusta mietinnöstä ja myös uuden vammaispalvelulain voimaantulon lykkäämistä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 9/2023 vp) ilmenevään tavoitteeseen.

Edelleen mainitun valiokunnan lausunnon mukaan vanhuspalveluilla tarkoitetaan lähtökohtaisesti niitä sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain mukaisia palveluita, joita iäkkäälle henkilölle järjestetään sosiaalihuoltolain ja vanhuspalvelulain säännösten nojalla tapahtuvan palvelu- ja hoitotarpeen arvioinnin ja selvittämisen perusteella.

Iäkkään henkilön, kuten muidenkin asiakkaiden, palvelut järjestetään ensisijaisesti ensisijaisen lainsäädännön mukaisina palveluina. Vammaispalvelulain perusteella tulee vastata vain sellaisiin pitkäaikaisesta vammasta tai sairaudesta johtuvan toimintarajoitteen aiheuttamaan avun ja tuen tarpeeseen, joka poikkeaa yleensä vanhuuteen liittyvästä avun ja tuen tarpeesta. Kotiin tuotavilla palveluilla ja sosiaalihuoltolain asumista koskevilla palveluilla voidaan

yleensä huolehtia iäkkään henkilön palvelutarpeista täysimääräisesti. Sosiaalihuoltolain liikkumista tukevia palveluja koskevilla säännöksillä voidaan varmistaa iäkkään henkilön oikeudet liikkumiseen. Ehdotettu soveltamisalasäännös koskee kaikenikäisiä vammaispalvelujen hakijoita. Palvelujen tarpeen arviointi on aina tehtävä yksilöllisesti. Iäkkään henkilön palvelut on järjestettävä vammaispalvelulain perusteella kokonaan tai täydentävinä palveluina, jos ensisijaisen lainsäädännön mukaiset palvelut eivät ole iäkkäälle henkilölle sopivia tai riittäviä ja jos muut palvelujen kriteerit täyttyvät.

Vanhuuteen elämänvaiheena liittyy yleensä toimintakyvyn heikentyminen, joka usein lisääntyy elämän viimeisinä vuosina, vaikka tämä tapahtuukin yksilöllisesti. Korkeassa iässä esiintyy tyypillisesti erilaisia sairauksia, jotka eivät ole niin tavanomaisia nuoremmissa ikäluokissa. Näitä on kuvattu myös hyväksytyn lain 2 §:ää koskevissa perusteluissa (HE 191/2022). Avun, tuen sekä hoidon ja huolenpidon merkittävämpi tarve keskittyy yleensä iäkkäiden henkilöiden viimeisiin elinvuosiin. Vaikka iäkkäiden henkilöiden palvelutarve voidaan usein katsoa tavanomaiseksi elämänvaiheeseen liittyväksi tarpeeksi, sellaisesta ei kuitenkaan ole kyse niillä vammaisilla henkilöillä, jotka tarvitsevat palveluita eri elämänvaiheissa tai esimerkiksi vammautuvat tapaturmaisesti korkeassa iässä.

Asiakasmaksuihin liittyvä suojasäännös

Pykälän 4 momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuja koskevaan lakiin. Varhaiskasvatuksen palvelujen asiakasmaksuista säädetään erikseen niitä koskevassa lainsäädännössä.

Asiakasmaksulainsäädännössä ei säädetä palvelujen sisällöstä, vaan ainoastaan palvelujen maksuista ja niiden määräytymisperusteista. Sosiaalihuollossa palveluista perittävät asiakasmaksut määrätään erikseen palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman pohjalta tehdyn palveluja koskevan hallintopäätöksen perusteella.

Asiakasmaksulain 11 §:ssä säädetään maksun perimättä jättämisestä tai määrätyn maksun alentamisesta. Sen mukaan asiakkaan sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista. Hyvinvointialue voi samoilla perusteilla päättää alentaa tai jättää perimättä myös tasasuuruisia terveyspalvelujen maksuja. Maksujen perimättä jättäminen tai alentaminen on mahdollista myös silloin, kun siihen on syytä huollolliset näkökohdat huomioon ottaen. Maksun alentamisen ja perimättä jättämisen on oltava ensisijaista toimeentulotukeen nähden.

Esityksen 5 momentti sisältäisi säännöksen, jonka tarkoituksena on turvata asiakasmaksulain 11 §:ää vahvemmin vammaisia henkilöitä siltä, että asiakasmaksut estäisivät sosiaali- ja terveydenhuollon ensisijaisen lainsäädännön mukaisten henkilön palvelutarvetta vastaaviin palveluihin pääsyn tai niiden käyttämisen. Säännös olisi velvoittavampi kuin edellä kuvattu asiakasmaksulain 11 §:n vastaava säännös. Asiakasmaksujen alentamiseen tai niiden kokonaan poistamiseen olisi edellytysten täytyessä ehdoton velvollisuus myös asiakasmaksulain 11 §:n 2 momentin mukaisissa tilanteissa. Tämän lisäksi hyvinvointialueen olisi ehdotetun säännöksen perusteella jätettävä maksu määräämättä, perimättä tai alennettava sitä, jos maksu estää vammaisen henkilön palvelujen yksilöllisen järjestämisen tai vaikeuttaa sitä olennaisesti tai jos siihen on syytä huollolliset näkökohdat huomioon ottaen.

Suojasäännös velvoittaisi arvioimaan, mikä merkitys ensisijaisen lainsäädännön mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusta määrättävällä tai jo määrättyllä asiakasmaksulla olisi asiakkaan asemaan. Arviointi kohdistuisi asiakasmaksun määräämättä tai perimättä jättämisen tai alentamisen tarpeeseen, ei asiakkaalle myönnettävän palvelun ja sitä koskevan (ensisijaisen tai toissijaisen) lain valintaan, joka on tullut tehdä ennen mahdollista asiakasmaksuja koskevaa arviointia palvelutarpeen arvioinnin ja palvelua koskevan päätösharkinnan yhteydessä.

Vammaisen henkilön palvelutarpeisiin vastaamista ja sovellettavan lain valintaa sekä asiakasmaksujen määräämistä ja suojasäännöksen soveltamista koskeva prosessi voidaan kuvata seuraavasti. Ensin arvioidaan henkilön palvelujen tarve ja se, onko henkilö ehdotetun lain 2 §:n 1 momentin tarkoittama vammaisen henkilö. Seuraavaksi arvioidaan, ovatko ensisijaisen lainsäädännön nojalla järjestettävät palvelut henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä. Jos näin arvioidaan olevan, tulee arvioitavaksi myös niistä määrättävä asiakasmaksu sekä maksun vaikutukset asiakkaalle. Tällöin on samanaikaisesti arvioitava asiakasmaksulain 11 §:n lisäksi, mikä merkitys maksulla olisi asiakkaan mahdollisuuteen käyttää palvelua sekä tarvittaessa otettava käyttöön nyt ehdotettava suojasäännös maksun määräämisestä alennettuna, sen kokonaan määräämättä jättämisestä tai jos maksu on jo määrätty, sen alentamisesta tai poistamisesta. Jos arvioidaan, että palvelusta määrätty tai määrättävä maksu estäisi tai olennaisesti vaikeuttaisi palvelujen yksilöllisen järjestämisen ja sitä kautta palvelun tosiasiallisen käyttämisen, suojasäännös olisi siis otettava käyttöön.

On myös mahdollista, että vammaisen henkilön tarpeen mukainen palvelukokonaisuus edellyttää sekä ensisijaisen lainsäädännön että vammaispalvelulain mukaisia palveluita. Tällöin ehdotettu suojasäännös voisi tulla sovellettavaksi ensisijaisen lainsäädännön perusteella järjestettyjen palvelujen maksun määräämättä tai perimättä jättämisen tai sen alentamisen tarpeen arvioimiseksi. Vammaispalvelulain mukaiset palvelut olisivat pääosin maksuttomia myös tällaisessa tilanteessa, kuten asiakasmaksulaissa säädetään. Suojasäännös ei siis vaikuttaisi vammaispalvelulain mukaisten palvelujen maksuttomuuteen. Näin olisi myös silloin, jos soveltamisalasäännös kokonaisuudessaan johtaisi vammaispalvelulain mukaisten palvelujen järjestämiseen.

Maksun määrääminen ja siihen liittyvä päätösharkinta on osa asiakkaan kanssa tehtävää sosiaalityötä, jolloin maksun määräämiseen ja sen suuruuteen vaikuttavat myös asiakkaan sosiaaliset olosuhteet kokonaisuudessaan. Suojasäännös tulisi siksi ottaa huomioon jo palveluista päätettäessä. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa vammaiselle henkilölle sopiviksi ja riittäviksi todettujen ensisijaisen palvelujen järjestäminen tilanteessa, jossa asiakasmaksulain mukainen maksu estäisi tai vaikeuttaisi oleellisesti vammaisen henkilön palvelujen yksilöllisen järjestämisen tai jos siihen on syytä huollolliset näkökohdat huomioon ottaen. Kuten edellä on todettu, palvelua koskevaa maksua määrättäessä on asiaa arvioitava myös asiakasmaksulain maksun alentamista koskevan säännöksen edellyttämällä tavalla.

Esimerkkinä tilanteesta, jossa on kyse säännöksen tarkoittamista huollollisista syistä, jossa suojasäännös voisi tulla sovellettavaksi, olisi esimerkiksi perhe, jossa on vammaisen lapsen lisäksi muitakin lapsia ja koko perheen toimeentulo saattaisi vaarantua asiakasmaksujen takia. Periaatteessa asiakasmaksulain 11 §:n 2 momentti tulisi sovellettavaksi joka tapauksessa, mutta tämä säännös edellyttäisi asiakasmaksujen vaikutuksen laajempaa arvioimista vammaisen henkilön asemaan. Vastaava tilanne saattaisi olla kyseessä, jos esimerkiksi iäkkään pariskunnan joko toiselta tai molemmilta puolisoilta alettaisiin periä asiakasmaksuja, jotka vaarantaisivat pariskunnan toimeentulon. Tilanne saattaisi olla vielä haastavampi, jos heillä olisi hoidettavanaan aikuinen vammaisen lapsi. Molemmissa tilanteissa maksu voitaisiin sinänsä määrätä tulojen perusteella.

Suojasäännös ei kohdistuisi vammaispalvelulain nojalla myönnettävien palvelujen mahdollisiin maksuihin, vaan niihin sovelletaan asiakasmaksulain 11 §:n säännöksiä maksun perimättä jättämisestä ja alentamisesta.

Suojasäännös ei kohdistuisi myöskään sellaisiin tilanteisiin, joissa on kyse ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen hakemisesta ilman mitään liittymää vammaisuuteen, jolloin ei nouse esiin tarvetta punnita, vastattaisiinko palvelutarpeeseen ensisijaisen lainsäädännön vai vammaispalvelulain mukaisin palveluin. Tämä koskisi myös tilanteita, joissa vammaispalvelulain mukaisilla palveluilla ei voitaisi vastata asiakkaan palvelutarpeeseen, esimerkiksi terveydenhuollon palvelu, eikä siten olisi tarvetta punnita, minkä lain perusteella tarpeeseen vastattaisiin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös sosiaalihuoltolain 4 §:n säännöstä asiakkaan edun arvioinnissa huomioon otettavista seikoista. Perustuslakivaliokunnan ja apulaisoikeusasiamiehen aikaisemmat kannat asiakkaan edun sekä palvelujen maksuttomuuden vaikutuksesta lainvalintaan on otettu huomioon nyt ehdotettavassa soveltamisalasäännöksen 4 ja 5 momentissa siten kuin ehdotettavan sosiaalihuoltolain säännöksen perusteluissa on tarkemmin kuvattu.

Pykälän 3 momentti palvelujen järjestämisvastuusta siirtyisi *6 momentiksi*. Säännöksen sisältöä ei muutettaisi.

Hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) säädetään hyvinvointialueen järjestämisvastuusta. Lain 7 §:n mukaan järjestämisvastuuseen kuuluu muun muassa vastuu huolehtia asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja järjestettävien palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta.

Hyvinvointialueen on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021), myöhemmin *järjestämislaki*, 4 §:n mukaan suunniteltava ja toteutettava sosiaali- ja terveydenhuolto sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisena kuin asiakkaiden tarve edellyttää.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta koskevan 8 §:n mukaan hyvinvointialueella on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen on huolehdittava palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa.

Hyvinvointialueen järjestämisvastuuta koskevat säännökset korostavat hyvinvointialueiden vastuuta huolehtia palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta kaikissa tilanteissa siitä riippumatta, minkä lain perusteella palvelut järjestetään.

Kunnan järjestämisvastuusta säädetään vastaavasti kuntalain 8 §:ssä. Säännöksellä on merkitystä arvioitaessa kunnan vastuuta järjestää yhdenvertaisesti varhaiskasvatukseen tai perusopetukseen osallistuvan vammaisen henkilön palvelut.

2 luku

Erityispalvelut

27 §. Kehitysvammaisten henkilöiden työtoiminta. Pykälän 3 momenttiin esitetään lisättäväksi aineellinen viittaus osittain voimaan jääneen vanhan sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 e §:n 3 momenttiin.

Sosiaalihuoltolain säännös velvoittaa soveltamaan työsopimuslain (55/2001) työntekijän työturvallisuudesta annettuja säännöksiä, vaikka työtoimintaan osallistuva vammainen henkilö ei ole työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetussa työsuhteessa toiminnan järjestäjään tai palvelun tuottajaan. Sosiaalihuoltolain työtoimintaa koskevassa säännöksessä säädetään lisäksi työtoiminnan järjestäjän velvollisuudesta vakuuttaa työtoimintaan osallistuva työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 3 §:n 1 momentin mukaisella vakuutuksella.

Vastaava viittaussäännös sisältyy kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (676/2023) annetulla lailla kumottuun kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 71 §:ään. Muutos tulee voimaan 1.1.2025. Esiitys pysyttäisi työtoimintaan osallistuvan kehitysvammaisen henkilön oikeudet ja työtoiminnan järjestäjän velvollisuudet vastaavina kuin ne ovat voimassa olevan lainsäädännön mukaan.

29 §. Liikkumisen tuen toteuttamistavat. Pykälän 1 momentin 4 ja 5 kohtaan esitetään teknistä muutosta lisäämällä selkeyden vuoksi lain sisäinen viittaus taloudellista tukea koskevaan säännökseen. Viittauksella on tarkoitus varmistaa, että taloudellisen tuen luonne määrärahasidonnaisena tukimuotona on lain soveltajalle selvä. Asiallisesti tilanne ei muutu, koska hyvinvointialueella on aina viimekädessä oikeus päättää liikkumisen tuen toteuttamistavoista.

4 luku

Erinäiset säännökset

37 §. Valvonta. Pykälään ehdotetaan teknistä muutosta, jolla muutettaisiin viittaus järjestämislakiin viittaukseksi uuteen valvontalakiin (743/2023).

38 §. Vammaispalveluista perittävät maksut. Pykälän otsikkoon ja pykälään esitetään teknisiä tarkennuksia, jotka korostaisivat vammaispalvelujen luonnetta erityispalveluina.

7.2 Sosiaalihuoltolaki

1 luku

Yleiset säännökset

4 §. Asiakkaan etu. Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka tarkoituksena olisi selkeyttää asiakasmaksujen vaikutusta asiakkaan edun arvioinnissa.

Esityksen mukaan asiakkaan edun arvioimiseen ei vaikuttaisi se, olisivatko palvelut asiakkaalle maksullisia vai maksuttomia tai se, kuinka suuri asiakasmaksu mahdollisesti olisi.

Muutoksella olisi merkitystä arvioitaessa, olisivatko yleislain mukaiset palvelut henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä vai pitäisikö palvelut järjestää erityislain perusteella. Muutos vaikuttaisi esimerkiksi lainvalintaan sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain välillä. Muutoksella saattaisi olla myös merkitystä arvioitaessa asiakkaan edun toteutumista tehtäessä yksittäisiä palveluita koskevia ratkaisuja.

Ehdotettu muutos edistäisi asiakkaiden ohjautumista eri lainsäädännön perusteella järjestettäviin palveluihin palvelutarpeensa mukaisesti ilman, että muut seikat, kuten palvelujen maksuttomuus, vaikuttaisivat siihen. Palvelujen myöntämisen tulee perustua palvelutarpeeseen myös asiakasturvallisuuteen liittyvien seikkojen näkökulmasta. Nyt esitettävien muutosten

vaikutusta soveltamiskäytäntöön tehostettaisiin vammaispalvelulain soveltamisalasäännökseen lisättävällä informatiivisella viittauksella sosiaalihuoltolain asiakkaan etua koskeviin pykäliin.

Esitettävä muutos on tarpeellinen, koska lainvalinta yleis- ja erityislain välillä on muodostunut soveltamiskäytännössä epäselväksi, vaikka ongelmaa on pyritty ratkaisemaan jo nykyistä sosiaalihuoltolakeja uudistettaessa.

Sosiaalihuoltolakeja koskevassa hallituksen esityksessä (HE 164/2014 vp) kuvataan soveltamisongelmia, joiden vuoksi asiakkaan edun periaate kirjattiin sosiaalihuoltolain soveltamisalaa koskevaan 2 §:ään ja asiakkaan edun määrittelyssä huomioon otettavat seikat määriteltiin lain 4 ja 5 §:ssä. Palveluista määrättävät maksut eivät sisälly asiakkaan etua koskevan sosiaalihuoltolain 4 §:n luetteloon asioista, joihin on kiinnitettävä huomiota asiakkaan etua arvioitaessa.

Soveltamiskäytännössä asiakasmaksuilla on kuitenkin joissain ratkaisuisissa katsottu olevan merkitystä lainvalintatilanteissa. Säännöksen tulkinnasta ja sen vaikutuksesta lainvalintaan on esitetty toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Useat toimijat ja lausunnonantajat ovat toivoneet lainvalintasäännösten selkeyttämistä valmistelun eri vaiheissa.

Korkeimman hallinto-oikeuden voimassa olevaa vammaispalvelulakeja koskeva oikeuskäytäntö on osaltaan ohjannut lainvalintaa yleis- ja erityislain välillä.

Korkein hallinto-oikeus on muun muassa todennut julkaistussa ratkaisussaan (KHO:2020:156), että ”sen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palveluasumisen myöntämisen edellytysten täytyessä vammaispalvelulain 4 §:n 1 momentin säännös lain toissijaisuudesta väistyy, eikä kunta tai kuntayhtymä voi syrjäyttää henkilön oikeutta saada vammaispalvelulain mukaisia vaikeavammaisen palveluasumiseen liittyviä palveluja järjestämällä hänelle palveluja sosiaalihuoltolain perusteella maksullisina palveluina.” Korkein hallinto-oikeus viittasi ratkaisussaan sosiaalihuoltolakeja koskevaan hallituksen esitykseen ja totesi: ”Sosiaalihuoltolakeja koskevassa hallituksen esityksessä on viitattu siihen, että vaikka sosiaalihuoltolain säännökset asumispalveluita koskien sinänsä mahdollistaisivat vammaisten henkilöiden palvelutarpeisiin vastaamisen, on asiakkaan edun mukaisuuden periaate ohjannut järjestämään palveluita vammaispalvelulaisissa subjektiivisena oikeutena turvattuna palveluasumisena, joka on asiakasmaksulainsäädännössä säädetty maksuttomaksi”. Tuolla lainauksella perusteltiin kuitenkin aikanaan tarvetta lisätä asiakkaan etua koskevat säännökset sosiaalihuoltolakiin eikä säännöksessä mainittu erikseen maksuttomuutta asiakkaan etuun vaikuttavana seikkana.

Toisaalta korkein hallinto-oikeus on eräässä vammaispalveluita koskevassa julkaisemattomassa ratkaisussa (KHO 25.6.2019 T 2998) todennut, että ”arvioitaessa sitä, tuleeko vaikeavammaiselle henkilölle myöntää apua vammaispalvelulain vai sosiaalihuoltolain nojalla, merkitystä ei voida antaa sille, onko henkilöllä mahdollisuus suoriutua palveluista perittävistä maksuista. Arvioinnissa on sen sijaan merkitystä sillä, onko henkilökohtaista apua haettu sellaiseen avun tarpeeseen ja sellaisiin toimiin, joihin sosiaalihuoltolain mukaisilla palveluilla ei voida vastata.”

Yleinen yhdenvertaisuusperiaate ja normaalaisuusperiaate palveluita järjestettäessä edellyttävät, että palvelun käyttäjä maksaa maksullisiksi säädettyistä palveluista niistä määrättäväksi tulevan asiakasmaksun, ellei palvelua ole erikseen säädetty maksuttomaksi tai elleivät sovellettaviksi tule maksun alentamista tai poistamista koskevat säännökset.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 39/1996 vp) todennut, että perittävät asiakasmaksut eivät saa siirtää palveluita niitä tarvitsevien tavoittamattomiin. Asiakkaan taloudellinen asema ei saa olla esteenä palvelujen saamiselle. Tämä lähtökohta on omaksuttu myös asiakasmaksulaissa ja siihen tehdyissä muutoksissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 11 §:ssä on edellä kuvatuin tavoin säädetty erikseen maksun alentamisen ja sen poistamisen edellytyksistä.

Eduskunnan käsitellessä vammaispalvelulain voimaantulon siirtämistä (HE 9/2023 vp) eduskunnan apulaisoikeusasiamies esitti lausunnossaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle mm., että *”Tulevassa laissa tulisi säännellä selkeästi myös siitä, että myönnetäänkö palvelu sosiaalihuoltolain tai vammaispalvelulain perusteella.”*

Apulaisoikeusasiamies totesi vielä lausunnossaan, että *”Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoitus on, että henkilön palveluntarve arvioidaan aina yksilöllisesti, ja päätös sovellettavasta laista tehdään kokonaisharkinnan perusteella. Tarkoitus ei ole, että yksittäinen syy, kuten vammaispalvelujen maksuttomuus, vaikuttaa ratkaisevasti muiden lakien mukaisten palvelujen sopivuuden arviointiin.”* Apulaisoikeusasiamies totesi niin ikään, että *”palvelun maksullisuudella on merkitystä harkittaessa yksilöllisen tarpeen mukaisen ja sopivan palvelun myöntämistä. Hallituksen esityksessä todettu saattaa siten olla ristiriidassa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kanssa sekä sosiaalihuoltolain 2 §:n mukaisen asiakkaan etua parhaiten toteuttavan säännöksen soveltamista koskevan vaatimuksen vastaista.”*

Perustuslakivaliokunnan ja apulaisoikeusasiamiehen käsitykset on otettu huomioon vammaispalvelulain 2 §:n soveltamisalasäännökseen lisättäväksi ehdotetussa 5 momentin maksuja koskevassa suojasäännöksessä. Sääntelyllä turvataan osaltaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista siten, kuin perustuslain 22 § edellyttää.

Ehdotetun vammaispalvelulain 2 §:n 5 momentin erityisellä suojasäännöksellä on haluttu ehkäistä perustuslakivaliokunnan esittämiä tilanteita, joissa maksun määrääminen tosiasiasa estäisi sosiaali- ja terveydenhuollon ensisijaisen lainsäädännön mukaisten henkilön palvelutarvetta vastaaviin palveluihin pääsyn tai niiden käyttämisen, vaikka palvelu sinänsä olisi järjestettävissä ensisijaisen lainsäädännön perusteella vammaisen henkilön tarvetta vastaavasti. Suojasäännös velvoittaisi arvioimaan, mikä merkitys ensisijaisen lainsäädännön mukaisesta palvelusta määrättävällä tai jo määrättyllä asiakasmaksulla olisi asiakkaan asemaan siten kuin edellä säännöksen perusteluissa on todettu. Arviointi kohdistuisi asiakasmaksun määräämättä tai perimättä jättämisen tai alentamisen tarpeeseen, ei asiakkaalle myönnettävän palvelun valintaan.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2025.

Jotta vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentamista koskevat lait ehtivät tulla voimaan vammaispalvelulain ja siihen liittyvien lakien voimaantulopäivänä 1.1.2025, lait on käsiteltävä kiireellisesti eduskunnassa.

9 Toimeenpano ja seuranta

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.

Uuden vammaispalvelulain sisällöstä on järjestetty toimeenpanon tueksi ministeriön koulutusta jo keväällä 2023. Lisäksi uuden lain sisältämistä palveluista löytyy jo tietoa THL:n Vammaispalvelujen käsikirjasta. Myös STM:n verkkosivuilta löytyy tietoa uuden lain palveluista. THL järjestää myös kaikille avoimissa Verkostoituvat vammaispalvelut – tilaisuuksissa koulutusta palvelujen sisällöstä ja muista ajankohtaisista vammaispalveluasioista.

Lain seuranta valmistellaan yhteistyössä THL:n kanssa. Lisäksi potilasasiavastaavista ja sosiaaliasiavastaavista (739/2023) säädetyn lain mukaan sosiaaliasiavastavien ja hyvinvointialueen vastuuhenkilön lakisääteisiin tehtäviin kuuluu muun muassa seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä.

Myös hyvinvointialueiden ohjauksen yhteydessä syntyy materiaalia, jota voidaan käyttää seurannan tukena. Hyvinvointialueilta saadaan lisäksi tietoa vammaispalvelujen kustannustoteutumasta AURA-palveluluokituksen avulla. Luokitus on päivitetty vastaamaan uuden vammaispalvelulain mukaista palveluvalikoimaa.

Lisäksi STM, THL, Valvira ja Hyvil Oy kokoontuvat säännöllisesti lain toimeenpanon tukemiseksi ja toteutumisen seuraamiseksi.

10 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esityksessä on päivitetty keväällä 2023 hyväksytyn vammaispalvelulain taloudellisia vaikutuksia vammaispalvelulain soveltamisalaan tässä esityksessä tehtyjen muutosten perusteella huomioiden myös kyseiseen lakiin sen eduskuntakäsittelyssä tehdyt muutokset suhteessa hallituksen esitykseen 191/2022. Hallitusohjelman mukaan uuden vammaispalvelulain kustannusvaikutus voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna saisi olla 100 miljoonaa euroa vuosittaisia menoja kasvattava. Tässä esityksessä ei kuitenkaan ole ollut tarpeen käyttää koko esitykselle varattua lisämäärärahaa, sillä tässä esityksessä ehdotettavien soveltamisalan tarkennusten myötä vammaispalvelulain mukaisten palvelujen piiriin ohjautuvien asiakkaiden määrä ei eroa merkittävästi siitä, mitä alkuperäisessä hallituksen esityksessä (191/2022) arvioitiin.

Vammaispalvelulain voimaantulon arvioidaan lisäävän hyvinvointialueiden nettokustannuksia vuonna 2025 24,8 milj. euroa, vuonna 2026 31,2 milj. euroa, vuonna 2027 37,3 milj. euroa ja vuonna 2028 29,4 milj. euroa. Vastaavat summat otetaan huomioon valtion vuosien 2025-2028 talousarvioissa momentilla 28.89.31. ja vaikutusarviointien tarkentuminen kevään 2024 kehyspäätökseen nähden vuosille 2026-2028 huomioidaan momentilla julkisen talouden suunnitelman 2026-2029 valmistelussa.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Järjestettäessä vammaisille henkilöille heidän tarvitsemiaan palveluja sovelletaan kaikkia Suomen ratifioimia ihmisoikeussopimuksia. Vammaisten henkilöiden oikeuksia turvataan kuitenkin erityisesti YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa sopimuksessa. Myös artikkelissa 23 YK:n lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa, sekä artikkelissa 15 uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa mainitaan vammaiset henkilöt nimenomaisesti. Hallituksen esityksessä (HE 191/2022 vp) kuvataan kattavasti vammaisiin ihmisiin sovellettavaa ihmisoikeuskehikkoa suhteessa vammaispalvelulakiin.

11.1 YK:n vammaissopimus ja TSS-sopimus

YK:n vammaissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Vammaissopimus on tullut Suomessa voimaan 10.6.2016. Tämä tarkoittaa sitä, että sopimuksesta tuli osa Suomen voimassa olevaa ja velvoittavaa lainsäädäntöä.

Vammaissopimuksen 1–9 artiklat sisältävät määräykset sopimuksen tarkoituksesta, yleisistä periaatteista ja velvoitteista, tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta, vammaisista naisista ja lapsista, tietoisuuden lisäämisestä ja esteettömyydestä sekä sopimusta koskevien käsitteiden määritelmät. Nämä artiklat on huomioitava läpileikkaavasti kaikkia muita artikloja sovellettaessa.

Vammaissopimuksen tarkoituksena on kattaa vammaisuuden käsite mahdollisimman laajalti sekä ottaa huomioon mahdolliset yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset. Tarkoituksena ei ole rajata minkäänlaista vammaisuutta yleissopimuksen soveltamisen ulkopuolelle. Vammaisuuden kuvaamisen lähtökohtana on henkilön suhde ympäröivään yhteiskuntaan, ei lääketieteellinen diagnoosipohjainen määrittely.

Osallisuus, syrjintäkielto, esteettömyys ja saavutettavuus ovat vammaissopimuksen johtavia periaatteita. Yleissopimuksen 3 artiklan periaatteita ovat muun muassa itsemääräämisoikeus, syrjimättömyys, osallisuus ja yhdenvertaisuus. Sopimuksen 4 artikla korostaa vammaisten henkilöiden ja heitä edustavien järjestöjen osallistamista ja osallistumista kaikkeen heitä koskevaan päätöksentekoon. Yhdenvertaisuutta koskeva 5 artikla on tärkeä sopimuksen määräysten toteutumiseksi erityisesti kohtuullisten mukautusten ja muiden positiivisten erityistoimien toteuttamisessa. Vammaisten henkilöiden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi tehtäviä tarpeellisia erityistoimia ei pidetä syrjintänä eikä syrjivinä.

Vammaissopimuksen 12 artiklassa on turvattu yhdenvertaisuus lain edessä. Artiklan määräys edellyttää viranomaiselta erityisiä toimia vammaisen henkilön oman mielipiteen selvittämisessä ja sen huomioimisessa palvelua tai etuutta koskevassa päätöksenteossa.

Sopimuksen 19 artiklassa on turvattu oikeus itsenäiseen elämään ja osallisuuteen yhteisössä.

Vammaispalvelulainsäädännöllä on kiinteä yhteys YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (TSS-sopimus, SopS 6/1976), ja perustuslain yhdenvertaisuutta, itsemääräämisoikeutta, oikeutta sosiaaliturvaan ja perusoikeuksien turvaamista koskeviin säännöksiin.

Vammaissopimuksen 4 artiklan yleisten velvoitteiden mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat varmistamaan kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräisen toteutumisen kaikille vammaisille henkilöille sekä edistämään sitä ilman minkäänlaista syrjintää vammaisuuden perusteella. Vammaissopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa määrätään lisäksi, että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien osalta kukin sopimuspuoli sitoutuu täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa ryhtymään toimiin, joiden tarkoituksena on saada nämä oikeudet asteittain täysimääräisesti toteutetuiksi, rajoittamatta kuitenkaan niitä tähän yleissopimukseen sisältyviä velvoitteita, jotka ovat kansainvälisen oikeuden mukaan välittömästi sovellettavia.

Vammaissopimuksen 4 artiklan 2 kohta vastaa sanoitukseltaan TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan kirjausta. TSS-sopimus on hyväksytty vuonna 1966 ja se on astunut kansainvälisesti

voimaan 1976, jolloin myös Suomi on ratifioinut sopimuksen (SopS 6/1976). Sopimuksessa säädetään kaikkien sopimusvaltion oikeudenkäytön piirissä olevien ihmisten, ml. vammaisten henkilöiden, oikeudesta muun muassa yhdenvertaiseen kohteluun, työhön, sosiaaliturvaan, tyydyttävään elintasoon ja terveyteen. TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova komitea on lisäksi eksplisiittisesti vahvistanut myös vammaisten henkilöiden kuulumisen TSS-sopimuksen soveltamisalaan vuonna 1994 antamassaan vammaisia henkilöitä koskevassa yleiskommentissa (E/1995/22).

TSS-komitea ottaa TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohtaa koskevassa yleiskommentissa no 3 kantaa myös tehtävien toimenpiteiden vaikutuksiin suhteessa vallitseviin olosuhteisiin (E/1991/23, 14.12.1990, para 9). Yleiskommentissa todetaan oikeuksien toteuttamisen asteittain edellyttävän, että minkä tahansa tarkoituksellisesti taantuvan toimenpiteen tulee olla täysin perusteltu suhteessa kokonaisuuteen ottaen huomioon sopimuksessa määrätty oikeudet sekä sopimusvaltiolla käytössä olevat täysimääräiset resurssit huomioiden. TSS-komitean julkaisemien, sopimuksen tulkintaa koskevien yleiskommenttien mukaan, mikäli taannehtivia toimenpiteitä toteutetaan, sopimusvaltiolla on velvollisuus osoittaa, että toimenpiteet on otettu käyttöön kaikkien vaihtoehtojen huolellisimman harkinnan jälkeen ja että ne ovat asianmukaisesti perusteltuja ottaen huomioon kaikki yleissopimuksessa määrätty oikeudet (mm. E/1991/23, 14.12.1990, para 9; E/C.12/2000/4, 11.8.2000, para 32).

TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa sekä vammaissopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa todetaan, että TSS-oikeuksien asteittainen toteuttaminen on osaltaan kytköksissä myös sopimusvaltion käytettävissä oleviin voimavaroihin. Toisaalta TSS-komitea myös korostaa yleiskommentissaan no 3, että sopimusvaltion on pyrittävä varmistamaan mahdollisimman laajalti asianmukaisten oikeuksien käyttö vallitsevissa olosuhteissa myös niissä tilanteissa, joissa sopimusvaltion käytettävissä olevat resurssit ovat todistettusti riittämättömät. Samoin komitea korostaa, että haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä pitää suojella vaikeinakin aikoina, kuten taloudellisen taantuman aikana tai muiden vastaavien tekijöiden vuoksi (E/1991/23, 14.12.1990, parat 11–12). Komitean näkemyksen mukaan pelkästään taloudelliset syyt eivät siis itsessään ole peruste pyrkiä asteittain toteuttamaan henkilöiden TSS-oikeuksia.

11.2 Ehdotetun soveltamisalasäännöksen suhde vammaissopimukseen ja TSS-sopimukseen

Hyväksytyn vammaispalvelulain 2 § sisältää osana vammaisen henkilön määritelmää edellytyksen siitä, että henkilön vamma tai sairaus yhdessä yhteiskunnassa esiintyvien esteiden kanssa estää osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa (2 §:n 2 kohta). Kohdassa on kuvattu vammaisuuden sosiaalinen malli. Lähtökohta on sama kuin YK:n vammaissopimuksessa.

YK:n vammaisyleissopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Sopimuksen 19 artiklan (eläminen itsenäisesti ja osallisuus yhteisössä) mukaan yleissopimuksen sopimuspuolet tunnustavat kaikkien vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen oikeuden elää yhteisössä, jossa heillä on muiden kanssa yhdenvertaiset valinnanmahdollisuudet. Sopimuspuolet toteuttavat tehokkaat ja asianmukaiset toimet tehdäkseen vammaisille henkilöille helpommaksi nauttia tästä oikeudesta täysimääräisesti sekä helpottaakseen heidän täysimääräistä osallisuuttaan ja osallistumistaan yhteisöön, muun muassa varmistamalla, että: a) vammaisilla henkilöillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa mahdollisuus valita asuinpaikkansa sekä se, missä ja kenen kanssa he asuvat, eivätkä he ole velvoitettuja käyttämään

tiettyä asuinjärjestelyä; b) vammaisten henkilöiden saatavissa on valikoima kotiin annettavia palveluja sekä asumis- ja laitospalveluja sekä muita yhteiskunnan tukipalveluja, mukaan lukien henkilökohtainen apu, jota tarvitaan tukemaan elämistä ja osallisuutta yhteisössä ja estämään eristämistä tai erottelua yhteisöstä; c) koko väestölle tarkoitetut yhteisön palvelut ja järjestelyt ovat vammaisten henkilöiden saatavissa yhdenvertaisesti muiden kanssa ja vastaavat heidän tarpeitaan.

Hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalan YK:n vammaissopimuksen yllä mainittuun 1 artiklan 2 kohtaan pohjaavaa lähtökohtaa vammaisuuden sosiaalisesta mallista ei ole tarkoitus muuttaa tällä esityksellä, vaikka vammaisen henkilön määritelmää onkin esityksessä yksinkertaistettu ja siten hyväksytyn lain yllä mainittu 2 §:n 2 kohta jätetty säännöksestä pois.

Hyväksytyn vammaispalvelulain 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. Lain tarkoitusta koskeva säännös vastaa vammaissopimuksen 3 artiklan periaatteita ja ohjaa kaikkien säännösten soveltamista.

Lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä on arvioitava ottaen huomioon säännösten muodostama kokonaisuus. Lakiehdotuksen joustavaan sääntelyyn liittyy kiinteästi sosiaalihuoltolain säännöksiä täydentävät vammaisen henkilön osallisuutta ja osallisuuden tukemista sekä oikeusturvaa korostavat asiakasprosessia koskevat säännökset.

Näissä säännöksissä korostuvat myös erityisesti kielelliset oikeudet, päätöksenteon tukeminen ja lapsen näkemysten selvittäminen. Henkilön palvelukokonaisuus harkitaan ja siitä tehdään päätös yksilölliseen tarvearviointiin perustuen asiakasprosessissa, jossa vammaisen henkilö on osallisena. Aidosti osallisena oleminen edellyttää sitä, että vammaisen henkilö saa riittävän tiedon ja tuen asiakasprosessissa.

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, oikeudesta käyttää viittomakieltä tai muuta soveltuvaa kommunikointikeinoa sekä oikeudesta saada tukea tiedon saamiseen, mielipiteen muodostamiseen ja ilmaisemiseen.

Edellä mainituilla säännöksillä on yhteys ehdotetun lain soveltamisalasäännöksessä tarkoitettuun yksilöllisen palvelutarpeen arviointiin ja ne kaikki toteuttavat myös muun muassa vammaissopimuksen 3 artiklassa tarkoitettua osallisuutta sekä 12 artiklassa turvattua yhdenvertaisuutta lain edessä.

Vammaissopimuksen 19 artiklassa turvattua oikeutta itsenäiseen elämään ja osallisuuteen turvataan uuden vammaispalvelulain sisältämillä vammaispalveluilla. Lisäksi tähän esitykseen sisältyvä suojasäännös turvaa viime kädessä ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen saannin tilanteessa, jossa maksun määrittäminen voisi yksittäisessä tilanteessa johtaa vammaisen henkilön palvelujen vastaanottamisen vaarantumiseen.

Yksittäistapauksessa soveltamiskäytännössä on tarvittaessa tehtävä YK:n vammaissopimuksen artiklojen (erityisesti 2 ja 5 artiklat) ja yhdenvertaisuuslain tarkoittamia kohtuullisia mukautuksia, joilla voidaan huomioida vammaisen henkilön yksilöllisiä olosuhteita päätöksenteossa ja päätösten toimeenpanossa.

Nyt kyseessä olevaa esitystä vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentamisesta voidaan arvioida suhteessa TSS-sopimuksen määräyksiin toimenpiteiden suhteesta vallitseviin olosuhteisiin ja soveltaa sitä myös vammaissopimuksen 4 artiklan 2 kohdan sopimusmääräykseen. Soveltamisalan tarkentamista koskevilla muutoksilla turvataan lain säilyminen sosiaalihuollon erityislakina, jonka mukaiset palvelut on tarkoitettu niitä välttämättä tarvitseville vammaisille henkilöille. Tavoitteen toteuttamiseksi hallitusohjelmassa on varattu nykyistä vammaispalvelulain toimeenpanoon varattua määrärahaa suurempi rahoitus soveltamisalaltaan tarkennetun vammaispalvelulain toimeenpanolle. Vammaispalvelulakiin tehtävillä tarkennuksilla vahvistetaan lisäksi osaltaan YK:n vammaissopimuksen sopimusmääräyksiä, joiden tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista.

11.3 Ehdotuksen kannalta keskeiset perusoikeussäännökset

Suomen perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetään velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vammaispalvelulainsäädännöllä toteutetaan mainittua velvoitetta, sillä sen keskeisenä lähtökohtana ja tavoitteena on edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja tukea henkilön itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeutta. Vammaispalvelulainsäädännöllä turvataan erityisesti perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta, perustuslain 7 §:ssä säädettyä oikeutta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, 19 §:n säädettyä oikeutta sosiaaliturvaan sekä perustuslain 17 §:ssä turvattua oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin. Ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien toimielinten ratkaisukäytännöstä löytyy YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean 7.4.2022 antama Suomea koskeva ratkaisu yksilövalituksessa (S.K.v. Suomi 46/2018). Ratkaisua on avattu tarkemmin hallituksen esityksessä 191/2022 vp, s. 185 ja 258. Suomea velvoittaa Euroopan unionin tuomioistuinkäytäntö. Siten myös lain soveltamiskäytännössä on otettava huomioon unionin oikeus (KHO:2018:145: unionin tuomioistuimen tuomio 25.7.2018, C-679/16, A) ja keskeiset neuvoston direktiivit ja tietyn direktiivin vaikutus yksittäistapauksen harkinnassa ja päätöksenteossa.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluita, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Välttämättömän toimeentulon järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemman asteista lainsäädäntöä. Ihmisarvoisen elämän edellytyksiä turvaaviin palveluihin kuuluvat muun muassa eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten erityishuoltoon kuuluvat tukitoimet sekä kiireellinen sairaanhoito (HE 309/1993 vp, s. 69/II).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluita koskevalla säännöksellä ei määritellä näiden palvelujen järjestämistapaa, vaan sillä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I, ks. myös esim. PeVL 20/2004 vp, s. 2/II). Säännös ei sido sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä nykyiseen lainsäädäntöön, vaan edellyttää riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (HE 309/1993 vp, s. 71/II). Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71/II, ks. myös esim. PeVL 20/2004 vp, s. 2/II ja PeVL 30/2013 vp, s. 3/I). Lauseke lailla toteutettavasta tarkemmasta sääntelystä jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä ja viittaa siihen, että perusoikeuden

täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I). Viittaus jokaiseen terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 71, PeVL 30/2013 vp, s. 3/I). Huomionarvoista on, että perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetetun tukemisvelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että tukimuotoja suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVL 25/2012 vp, s. 2/II-3/I, PeVL 32/2014 vp s. 2/I).

Vammaispalvelut järjestetään uuden lain nojalla 1.1.2025 alkaen, ja tällä esityksellä tehdään tarkennukset uuden lain soveltamisalaan. Niin nykyisin voimassa olevan kuin uudenkin lain lähtökohta on, että vammaispalvelut ovat viimesijaisia palveluita, joita järjestetään, jos henkilö ei saa yksilöllisiin tarpeisiinsa nähden sopivia ja riittäviä palveluita muun lainsäädännön nojalla. Näin ollen muun muassa sosiaalihuollon yleislainsäädännön mukaiset palvelut ovat ensisijaisia ja niillä turvataan kaikkien henkilöiden oikeuksia palveluihin. Palvelujärjestelmä perustuu siihen, että jokainen saa tarpeensa mukaiset sosiaalihuollon palvelut, joko yleis- tai erityislainsäädännön nojalla. Vammaispalvelulain ja myös sosiaalihuoltolain soveltamisessa on tarvittaessa tehtävä YK:n vammaissopimuksen ja yhdenvertaisuuslain tarkoittamia kohtuullisia mukautuksia, joilla voidaan ottaa huomioon vammaisen henkilön yksilöllisiä olosuhteita päätöksenteossa ja päätösten toimeenpanossa.

Perustuslakivaliokunta on todennut vammaispalvelulakia koskevasta hallituksen esityksestä HE 191/2022 vp antamassaan lausunnossa PeVL 79/2022 vp, että vammaispalvelulain tarkoituksena on toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa sekä ehkäistä ja poistaa niiden toteutumisen esteitä, tukea vammaisen henkilön itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeuden toteutumista ja turvata vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen ja edun mukaiset, riittävät ja laadultaan hyvät palvelut. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan korostanut vammaisyleissopimuksen merkitystä seuraavasti: ”Ehdotettu sääntely on erityisen perusoikeus- ja ihmisoikeusherkkää. Sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, oikeutta sosiaaliturvaan koskevan 19 §:n ja perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamista koskevan 22 §:n kannalta. Sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta merkityksellistä on myös, että YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista on tullut valtiosisäisesti voimaan Suomessa kesäkuussa 2016. Tästä seuraa perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan, ettei nyt ehdotettavaa sääntelyä voida kaikilta osin arvioida samoista lähtökohdista kuin esityksessä muutettavaksi ehdotettavaa sääntelyä, joka on osaksi säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Nyt ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen arviointitilanne on osin uusi vammaisyleissopimuksen voimaantulon takia.”

11.4 Ehdotetun soveltamisalasäännöksen suhde perusoikeuksiin

Vammaispalvelulainsäädännön uudistamisen päätavoitteena on ollut toteuttaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa sekä tukea vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja itsenäistä elämää. Uudistuksen tavoitteena on myös ollut vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen mukaiset palvelut, jotka vastaavat eri tavoin vammaisten ihmisten erilaisissa elämäntilanteissa ja elinympäristöissä ilmeneviin avun ja tuen sekä huolenpidon tarpeisiin. Tämän esityksen mukaisten muutosten tarkoituksena on turvata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen, palvelujen saatavuus sekä hyvinvointialueiden mahdollisuus rahoittaa uudistus. Muutoksilla turvattaisiin näin ollen osaltaan palvelujärjestelmän kestävyyttä ja vammaispalvelulain asemaa nimenomaan erityislakina. Soveltamisalan tarkentamisella pyritään varmistamaan lain yhtenäinen soveltaminen ja yhdenvertainen palvelujen saanti eri alueilla.

Yhtäältä esityksellä pyritään lain soveltamisalan täsmentämiseen ja lain soveltamisen selkeyttämiseen oikeusvarmuutta edistävällä tavalla. Toisaalta tavoitteena on säilyttää vammaispalvelulaki erityislakina ja siten varmistaa palvelujen oikea, palvelutarpeen arviointiin perustuva kohdentuminen sekä palvelujen saatavuus. Tähän liittyy tavoite ehkäistä ajan myötä mahdollisesti realisoituvaa riskiä siitä, että ilman tarkentamista hyväksytyn lain soveltamisala laajenisi tarkoitettua suuremmaksi ja sen myötä myös kustannukset kasvaisivat tarkoitettua enemmän. Tuolloin riskinä olisi, että vammaispalvelujen asiakasmäärä lisääntyisi siinä määrin, että vammaispalvelujen saatavuus huononisi, jolloin palvelut eivät kohdistuisi oikein niitä välttämättä tarvitseville henkilöille. Tätä vaihtoehtoista skenaariota on kuvattu tarkemmin jaksossa 5.1.

Tarkennetun soveltamisalan mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluita järjestetään vain, jos ensisijaisessa lainsäädännössä tarkoitetut palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta riittäviä ja sopivia. Tarkoituksena on korostaa ensisijaisessa lainsäädännössä säädettyä, sosiaali- ja terveydenhuollon osalta hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevaa palveluvalikoimaa ja selkeyttää sitä olemassa olevaa lähtökohtaa, että palvelujen saatavuuden ei tulisi olla ohjaava tekijä arvioitaessa, minkä lain mukaisia palveluita henkilölle myönnetään, vaan päätös perustuu palvelutarpeen arviointiin.

Vaikka ensisijaiset palvelut ovat lähtökohtaisesti määrärahasidonnaisia palveluja, on hyvinvointialueilla sosiaalihuollon lainsäädännöstä sekä korkeimman hallinto-oikeuden ja ylimpien laillisuusvalvojien oikeuskäytännöstä ilmenevällä tavalla velvollisuus varata tiedossa olevan tarpeen edellyttämät riittävät määrärahat myös sosiaalihuoltolain mukaisiin ja muihin määrärahasidonnaisiin palveluihin. Hyvinvointialueella on lainsäädännön tavoitteiden puitteissa harkintavaltaa määrärahan mitoituksessa sekä myös palvelujen kohdentamisessa ja etusijajärjestyksestä päätettäessä, mutta harkinnan tulee perustua hallinnon yleisiin oikeusperiaatteisiin ja riittävät palvelut on perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitetulla tavalla aina turvattava. Harkintavaltaa käyttäessään hyvinvointialueen on noudatettava hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita, kuten tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja yhdenvertaisuusperiaatetta.

Tässä määrärahojen suuntaamisessa, etusijajärjestykseen asettamisessa, on otettava huomioon perustuslain 19 §:ssä ilmenevät julkiselle vallalle kuuluvat velvollisuudet sekä se, että asiakkaita on kohdeltava perustuslain asiakkaita tai ryhmiä syrjimättä. Sosiaalihuoltolaki sisältää lisäksi useita säännöksiä, jotka edellyttävät kiireellisten palvelujen järjestämistä. Samoin palvelujen tarvetta selvitettyä ja yksilöpäätöksiä tehtäessä on otettava huomioon erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden yksilölliset tarpeet. Näitä erityisiä tarpeita ei voida myöskään ohittaa tehtäessä määrärahavaroja sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin.

Perustuslakivaliokunta totesi uuden vammaispalvelulain hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 79/2022 vp), että ikääntymisrajaus poistaminen lakiehdotuksesta on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6). Ikääntymisrajaus ehdotetulla tavalla muotoiltuna ja perusteltuna muodostui valiokunnan käsityksen mukaan ongelmalliseksi vammaissopimuksen kannalta, eikä ikääntymisrajaus ole ollut ehdotettu riittäviä hyväksyttäviä perusteita. Lausunnon perusteella sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta poisti

ikäntymisrajauksen esityksestä. Valiokunta totesi kuitenkin, ettei palvelujen eriyttäminen, esimerkiksi työikäisten ja työiän ylittäneiden välillä sinänsä ole välttämättä ongelmallista, kunhan eroille on hyväksyttävä peruste. Valiokunnan käsityksen mukaan tämänkaltaisesta palvelujen eriyttämisestä säättäminen edellyttää kuitenkin perusteellista säädösvalmistelua (PeVL 79/2022 vp, kohta 18).

Tämän esityksen mukaisilla muutoksilla selvennetään sosiaalihuollon yleis- ja erityislainsäädännön välistä eroa nimenomaan vammaispalvelujen näkökulmasta katsottuna. Kuten nykyisinkin, lähtökohtana on, että kaikkien henkilöiden, mukaan lukien vammaisten henkilöiden, palvelut järjestetään ensisijaisen lainsäädännön nojalla. Vammaispalvelulain soveltamisalan mukaisesti arvioitaisiin, onko henkilön mahdollista saada yksilöllisiin tarpeisiin perustuvat riittävät ja sopivat palvelut ensisijaisen lainsäädännön nojalla, ja sitä, poikkeako henkilön palvelutarve siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve. Näin ollen jokaisen henkilön kohdalla arvioidaan yksilöllinen palvelutarve, eikä sääntely siten muodostu ongelmalliseksi perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Elämänvaiheessa tavanomaista palvelutarvetta koskeva säännösehdotus 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 aina 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 täytyessä erityispalvelujen myöntämisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi kaikissa elämänvaiheissa.

Elämänvaiheessa tavanomaisesta poikkeavan palvelutarpeen käsitettä tulee tarkastella siitä näkökulmasta, että kyseessä on lakiin tehtävä täsmennys, joka jo sinällään sisältyy sekä voimassa olevan lainsäädännön että uuden hyväksytyn vammaispalvelulain henkeen ja sisältöön. Elämänvaiheen huomioimista koskevan sääntelyn ei arvioida muuttavan asiakkaiden asemaa, sillä vaikka asia todettaisiin nyt suoraan lain sanamuodossa, vastaavat periaatteet ovat ohjanneet soveltamiskäytäntöä jo nykyisin. Elämänvaihetta koskevan sääntelyn tarkoitus olisi korostaa erityislain luonnetta siten, että eri elämänvaiheisiin liittyviin avun ja tuen tarpeisiin vastattaisiin tällä erityislailla vain, jos ne poikkeavat tarpeista, joita ihmisillä yleensäkin eri elämänvaiheissa on.

Arviointi ei kohdistuisi mihinkään asiakas- tai ihmisryhmään erikseen, vaan olisi osa kaikkiin ihmisiin kohdistuvaa palvelutarpeiden arviointia. Elämänvaiheeseen liittyvä tarkastelu on lähtökohtaisesti universaalien ilmiöiden tarkastelua suhteessa kunkin yksilölliseen tilanteeseen ja tarpeeseen, eikä se näin ollen olisi ristiriidassa yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden kanssa. Asiaa täsmennettäisiin säännöksessä, jotta lain soveltaminen olisi mahdollisimman yhdenmukaista ja toteuttaisi yhtäältä lain tarkoitusta ja tavoitteita ja toisaalta turvaisi henkilön oikeusturvaa. Koska säännös koskee kaikkia eri elämänvaiheita, säännöksen soveltaminen ei johda erityisesti ikääntyneisiin henkilöihin kohdistuvaan syrjintään.

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan PeVL 12/2015 vp julkisen talouden säästötarvetta, yhdenvertaisuutta ja oikeutta riittäviin sosiaalipalveluihin, eikä löytänyt estettä subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajoittamiselle, kunhan päätöksenteossa huomioidaan lapsen etu. Varhaiskasvatuksen nykyisestä hallinnollisesta asemasta riippumatta valiokunta arvioi varhaiskasvatusoikeutta ensisijaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna, johon kohdistuu riittävyysvaatimus, sekä yhtenä keinona toteuttaa julkisen

vallan velvollisuutta tukea lapsen huolenpidosta vastaavia. Valiokunta totesi, että se on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä tällöin on, voidaanko erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2).

On arvioitu, että nyt esitetyillä muutoksilla ei heikennetä hyväksytyn vammaispalvelulain mukaisia palveluja tai niihin pääsyä. Tilanne vastaa monilta osin sekä nykyisen lainsäädännön että hyväksytyn uuden lainsäädännön tilaa. Muutoksilla täsmennetään lakeja siten, että ne vastaavat paremmin tarkoitustaan. Tämä koskee muun muassa lakien välistä ensisijaisuusjärjestystä, jonka mukaan sosiaalihuollon palvelut järjestetään ensisijaisesti yleislainsäädännön nojalla ja viimesijaisesti erityislainsäädännön nojalla. Elämänvaiheessa tavanomaisesta poikkeavan palvelutarpeen lisääminen säännökseen vastaa lainsäädännön tarkoitusta ja selkeyttää sitä. Palvelujen maksuttomuuden eriyttäminen sosiaalihuollon asiakkaan edun huomioimisesta selkeyttää lainsäädäntöä sekä korostaa entistä paremmin palveluita koskevan lainsäädännön ja asiakasmaksuja koskevan lainsäädännön erillisyyttä.

Sosiaalihuoltolain 4 §:n mukaisen asiakkaan edun arvioinnissa ei otettaisi huomioon palvelusta määrättävää maksua. Tarkoituksena olisi selkeyttää lain tasolla, että palvelujen myöntäminen perustuisi palvelutarpeen arviointiin, eikä palvelujen maksuttomuus ohjaisi, minkä lain mukaisia palveluita asiakkaalle myönnetään. Nyt esitettävien muutosten vaikutusta soveltamiskäytäntöön tehostettaisiin vammaispalvelulain soveltamisalasäännökseen lisättävällä informatiivisella viittauksella sosiaalihuoltolain asiakkaan etua koskeviin pykäliin. Esitettävä muutos on tarpeellinen, koska lainvalinta yleis- ja erityislain välillä on muodostunut soveltamiskäytännössä epäselväksi, vaikka ongelmaa on pyritty ratkaisemaan jo nykyistä sosiaalihuoltolakia uudistettaessa. Asiakkaan edun ja palvelun maksuttomuuden suhdetta koskevan täsmennyksen, samoin kuin mahdollisesti lainvalintaan liittyvän täsmennyksen myötä on mahdollista, että pieni joukko nykyisin vammaispalvelulain mukaisten palvelujen piirissä olevia henkilöitä voisi jossain tapauksessa ohjautua ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen piiriin. Vaikutuksia pienentäisi kuitenkin se, että tähän asti vammaispalvelujen piirissä olevan henkilön palvelutarpeen muutoksia arvioitaessa voisi tulla otettavaksi huomioon myös hallintolain 6 §:n mukainen luottamuksensuoja. Lisäksi ehdotus vammaispalvelulakiin lisättävästä suojasäännöksestä turvaisi vammaisen henkilön asemaa tilanteessa, jossa hänen palvelunsa voitaisiin järjestää ensisijaisen lainsäädännön perusteella, mutta maksun periminen estäisi sen tai vaikeuttaisi sitä oleellisesti. Ottaen huomioon sen, että kaikille on järjestettävä yksilöllisen tarpeen mukaiset riittävät ja sopivat palvelut, ei tällä muutoksella lähtökohtaisesti heikennettäisi merkittävästi nykytilaa, vaan kirjattaisiin jo soveltamiskäytännössä ja voimassa olevan ja hyväksytyn lainsäädännön hengessä mukana oleva ajatus selkeästi säännökseen.

Esitys sisältää yllä mainitun niin sanotun suojasäännöksen ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen asiakasmaksujen määräytymistä koskien. Vammaisen henkilön välttämättömien etujen turvaamiseksi yksittäistapauksessa vammaispalvelulain soveltamisalasäännökseen lisättäisiin säännös, jolla velvoitettaisiin hyvinvointialue ottamaan huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain maksun perimättä jättämistä ja alentamista koskeva säännös nykyistä laajemmin tilanteessa, jossa maksun määrääminen voisi yksittäisessä tilanteessa johtaa vammaisen henkilön palvelujen vastaanottamisen vaarantumiseen. Säännös olisi asiakkaan asemaa turvaava erityinen suojasäännös tilanteessa, jossa ensisijaisessa lainsäädännössä tarkoitetut palvelut olisivat riittäviä ja sopivia vastaamaan henkilön avun ja tuen tarpeeseen. Sääntely turvaisi viime kädessä henkilön oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentamisella turvataan lainsäädännön selkeyttä, vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista ja palvelujen saatavuutta sekä hyvinvointialueiden mahdollisuutta rahoittaa uudistus. Esitys selkeyttää sosiaalihuollon yleislainsäädännön sekä vammaispalveluita koskevan toissijaisen lainsäädännön suhdetta siten, että asiakkaat ohjautuvat palvelutarpeensa mukaisiin palveluihin, eikä hyväksytyn vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin tapahtuisi sellaista siirtymistä, joka johtuu muista syistä kuin asiakkaan vammaispalveluita koskevasta välttämättömästä palvelutarpeesta. Esityksellä säilytetään vammaispalvelulaki vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina. Muutoksilla turvataan näin ollen osaltaan palvelujärjestelmän kestävyyttä.

Soveltamisalan tarkentamisella varmistettaisiin lain yhtenäistä soveltamista ja yhdenvertaista palvelujen saantia eri alueilla. Esityksellä parannetaan vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta tarvittaessa positiivisella erityiskohtelulla siten, että erityislain perusteella myönnetään palveluja niille asiakkaille, joiden oikeudet eivät toteudu ensisijaisen lainsäädännön mukaisilla palveluilla. Erityislain perusteella järjestettävät palvelut kohdentuisivat niille asiakkaille, joiden yhdenvertaisuus ei täysimääräisesti toteudu ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen kautta. Soveltamisalan riittävän täsmällinen sääntely turvaa myös oikeusvarmuutta.

Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon julkista palvelujärjestelmää ja sen rahoittamista haastavat enenevästi väestön ikääntymisestä ja muista syistä aiheutuva palvelutarpeiden kasvu, useista syistä kertynyt hoito-, palvelu- ja kuntoutusvelka, valtiontalouden vaikea tila sekä erityisesti nopeasti hankaloitunut henkilöstöpula, joka ilmenee vaihdellen koko Suomessa, kaikissa ammattiryhmissä ja lähes kaikissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Muutosten tarkoituksena on muun ohella yhtenäistää ja osittain myös tiukentaa soveltamiskäytäntöä siten, että lakia sovellettaessa ei otettaisi huomioon muita kuin nimenomaan asiakkaan palvelun tarpeesta johtuvia aiempia mahdollisesti kustannuksia enemmän aiheuttavia tulkintoja. Näin ollen esityksen tarkoituksena on myös hillitä kustannusten kasvua. Suomen kansantalouden ja julkisen talouden nykyisessä tilassa julkisten palvelujen kustannusten kasvun hillintä on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävä peruste perusoikeuksien rajoittamiseen. Esityksessä ei kuitenkaan ole kyse perusoikeuksien rajoittamisesta tai heikentämisestä, vaan asiakkaiden ohjaamisesta potentiaalisesti joissakin tapauksissa aiempaa tiukemmin sopivan ja riittävän palvelun piiriin. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla lailla. Hyvinvointialueella on hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 2 §:n mukaan itsehallinto alueellaan siten kuin mainitussa laissa säädetään. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisveloitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta. Sosiaali- ja terveystieteiden palveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus (PeVL 17/2021 vp, s. 23, ks. myös PeVL 26/2017 vp., s. 22–23).

Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) mukaan hyvinvointialueille myönnetään valtion rahoitusta muun muassa hyvinvointialueen asukasmäärän sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden perusteella (3 §). Valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuu hyvinvointialueiden edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin (6 §). Näin ollen lähtökohtana on riittävä rahoituksen taso kulloinkin säädettyjen palvelujen järjestämiseksi.

11.5 Subjektiiviset oikeudet lakiehdotuksessa

Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan korostanut lainsäätäjän velvollisuutta säätää subjektiivisista oikeuksista täsmällisesti ja siten, että yksilöt pääsevät oikeuksiinsa. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 54/2014 vp s. 2, PeVL 31/1997 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 19 §:n 3 momentin viittaus jokaiseen terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävydestä (PeVL 15/2020 vp s. 3, ks. myös PeVL 30/2013 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on laajemminkin lausuntokäytännössään edellyttänyt, että subjektiivisista oikeuksista säädetään tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Lakiehdotuksessa on pyritty mahdollisimman tarkkarajaiseen ja täsmälliseen sääntelyyn. Perustuslain 6 §:n edellyttämää yhdenvertaisuutta ei kuitenkaan ole mahdollista turvata tiukasti rajatuilla säännöksillä, jotka eivät jousta eri tavoin ja eri elämäntilanteissa elävien vammaisten henkilöiden tarpeisiin. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus ei tarkoita samanlaisia palveluita kaikille. Myös YK:n vammaissopimus korostaa vammaisen henkilön valinnanvapautta. Vammaisuuden sosiaalinen malli tarkoittaa sitä, että henkilön mahdollisuus osallistua yhdenvertaisesti yhteiskuntaan riippuu vamman lisäksi yhteiskunnallisista esteistä, joiden määrä ja sisältö vaihtelevat henkilön toimintaympäristön mukaan.

Hyväksytyn vammaispalvelulain 6 §:ssä on säädetty subjektiivisina oikeuksina turvatuista palveluista. Vammaispalveluissa, vaikkakin ne ovat asiakkaalle vahvoja subjektiivisia oikeuksia, oikeus palveluun muodostuu aina yksilöllisen tarpeen perusteella silloin, kun henkilö muutoin täyttää laissa palvelun saamiselle asetetut kriteerit. Tässä esityksessä ei muuteta vammaispalvelulain palvelukohtaisissa säännöksissä asetettuja palvelun saamisen kriteereitä.

Ehdotuksen soveltamisalan tarkennukset koskevat kaikkia vammaisia henkilöitä eikä soveltamisalan ulkopuolelle ole rajattu mitään ihmis- tai vammaryhmää. Vammaispalveluilla on voitava vastata yhdenvertaisesti eri tavoin ja erilaisissa elämäntilanteissa ja -vaiheissa elävien vammaisten henkilöiden yksilöllisiin tarpeisiin ja lähtökohtana on henkilön suhde ympäröivään yhteiskuntaan, ei diagnoosipohjainen määrittely. Tässä esityksessä tarkennetaan soveltamisalaa suhteessa hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalaan. Tarkoituksena on selkeyttää lain soveltamisalaa ja vastata siten lain täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asetettuihin edellytyksiin ja pyrkimyksenä on siten lain yhtenäinen soveltaminen ja yhdenvertainen palveluiden saanti eri alueilla. Lain soveltamisalan kannalta lähtökohta on aina yksilöllinen tarvearviointi. Esityksessä vammaisen henkilön määritelmän kirjoitustapaa tarkennettaisiin muuttamatta kuitenkaan sen sisältöä. Lakiehdotuksen soveltamisalan lisäys vammaisen henkilön elämänvaiheen huomioon ottamisella sääntelyyn ei arvioida muuttavan asiakkaiden asemaa, sillä myös nykytilanteessa vammaispalveluita on myönnetty vain henkilöille, joiden palvelutarve poikkeaa elämänvaiheesta tavanomaisesta tarpeesta. Vammaispalvelujen välttämättömyyden arviointi tehtäisiin suhteessa samassa elämänvaiheessa oleviin henkilöihin, mikä mahdollistaa erityispalvelujen järjestäminen henkilöille, joiden avun ja tuen tarve poikkeaa elämänvaiheen tavanomaisesta tarpeesta. Ottaen huomioon vammaispalveluiden erityisluonteen, jossa lähtökohtana on aina yksilöllinen tarvearviointi, ehdotetut säännökset täyttävät subjektiivisille oikeuksille asetettavat tarkkarajaisen ja täsmällisen sääntelyn kriteerit.

11.6 Yhteenveto

Säätämisyjärjestysarvion kannalta tässä hallituksen esityksessä on kysymys siitä, täyttävätkö ehdotukset määrärahasidonnaisen ensisijaisen lainsäädännön ja toissijaisesti sovellettavan vammaispalvelulain suhdetta koskeviksi säännöksiksi esityksen mukaan muotoiltuina perusoikeuksia toteuttavan lainsäädännön tarkkarajaisuudelle, täsmällisyydelle ja selkeydelle sekä ymmärrettävyydelle lain soveltajien ja oikeuksien haltijoiden kannalta asetettavat vaatimukset ja turvaako ehdotettu sääntely riittävästi perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiset riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden sekä vammaisyleissopimuksen mukaiset vammaisoikeudet. Hallitus katsoo yllä mainituin perustein esityksen täyttävän nämä vaatimukset.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

vammaispalvelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vammaispalvelulain (675/2023) 2 §:n 1 ja 2 momentti, 27 §:n 3 momentti, 29 §:n 1 momentti sekä 37 ja 38 § sekä
lisätään 2 §:ään uusi 3–5 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 6 momentiksi, seuraavasti:

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.

27 §

Kehitysvammaisten henkilöiden työtoiminta

Työtoimintaan osallistuvalla kehitysvammaisella henkilöllä on oikeus saada maksuttomat matkat työtoimintaan, jos hänellä on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa eikä hän pysty itsenäisesti käyttämään julkista joukkoliikennettä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia.

Työtoimintaan sovelletaan lisäksi, mitä sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 e §:n 3 momentissa säädetään.

29 §

Liikkumisen tuen toteuttamistavat

Vammaisen henkilön liikkumisen tuki voidaan toteuttaa:

- 1) kuljetuspalveluna;
 - 2) henkilökohtaisen avun avulla;
 - 3) saattajan avulla;
 - 4) antamalla 32 §:ssä tarkoitettuna taloudellisena tukena henkilön käyttöön auto tai muu hänelle soveltuva kulkuneuvo;
 - 5) myöntämällä auton tai muun kulkuneuvon hankintaan 32 §:ssä tarkoitettua taloudellista tukea;
 - 6) muulla soveltuvalla tavalla.
-

37 §

Valvonta

Omavalvonnasta ja viranomaisvalvonnasta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023) 4 ja 5 luvussa.

38 §

Vammaispalveluista perittävät maksut

Tämän lain mukaan järjestettävistä erityispalveluista perittävistä maksuista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

sosiaalihuoltolain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 4 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

4 §

Asiakkaan etu

Asiakkaan edun arvioinnissa ei oteta huomioon palvelusta määrättävää maksua. Sosiaalipalveluista perittävistä maksuista säädetään erikseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 23.9.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Sosiaali- ja terveysministeri Kaisa Juuso

1.

Laki

vammaispalvelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vammaispalvelulain (675/2023) 2 §:n 1 ja 2 momentti, 27 §:n 3 momentti, 29 §:n 1 momentti sekä 37 ja 38 § sekä
lisätään 2 §:ään uusi 3–5 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 6 momentiksi, seuraavasti:

Vahvistettu laki

Ehdotus

2 §

2 §

*Lain soveltamisala ja suhde muuhun
lainsäädäntöön*

*Lain soveltamisala ja suhde muuhun
lainsäädäntöön*

Tätä lakia sovelletaan henkilöön (vammainen henkilö), jonka:

1) vamman tai sairauden aiheuttama fyysinen, kognitiivinen, psyykkinen, sosiaalinen tai aisteihin liittyvä toimintarajoite on pitkäaikainen tai pysyvä;

2) vamma tai sairaus yhdessä yhteiskunnassa esiintyvien esteiden kanssa estää osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa; ja

3) itsenäisen elämän, osallisuuden tai yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää välttämättä tämän lain mukaisia palveluita.

Tämän lain perusteella järjestetään vammaisen henkilön tavanomaisessa elämässä tarvitsemia erityispalveluita, jos hän ei saa yksilöllisen tarpeensa mukaisia ja sopivia palveluita sosiaalihuoltolain (1301/2014), terveydenhuoltolain (1326/2010), varhaiskasvatuslain (540/2018), perusopetuslain (628/1998) tai muun lain perusteella.

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.

27 §

Kehitysvammaisten henkilöiden työtoiminta

Työtoimintaan osallistuvalla kehitysvammaisella henkilöllä on oikeus saada maksuttomat matkat työtoimintaan, jos hänellä on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa eikä hän pysty itsenäisesti käyttämään julkista joukkoliikennettä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia.

29 §

Liikkumisen tuen toteuttamistavat

Vammaisen henkilön liikkumisen tuki voidaan toteuttaa:

- 1) kuljetuspalveluna;
- 2) henkilökohtaisen avun avulla;
- 3) saattajan avulla;

27 §

Kehitysvammaisten henkilöiden työtoiminta

Työtoimintaan osallistuvalla kehitysvammaisella henkilöllä on oikeus saada maksuttomat matkat työtoimintaan, jos hänellä on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa eikä hän pysty itsenäisesti käyttämään julkista joukkoliikennettä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Työtoimintaan sovelletaan lisäksi, mitä sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 e §:n 3 momentissa säädetään.

29 §

Liikkumisen tuen toteuttamistavat

Vammaisen henkilön liikkumisen tuki voidaan toteuttaa:

- 1) kuljetuspalveluna;
- 2) henkilökohtaisen avun avulla;
- 3) saattajan avulla;

Vahvistettu laki

4) antamalla taloudellisena tukena henkilön käyttöön auto tai muu hänelle soveltuva kulkuneuvo;

5) myöntämällä auton tai muun kulkuneuvon hankintaan taloudellista tukea;

6) muulla soveltuvalla tavalla.

37 §

Valvonta

Omavalvonnasta ja viranomaisvalvonnasta säädetään järjestämislain 6 luvussa.

38 §

Palveluista perittävät maksut

Palveluista perittävistä maksuista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa.

Ehdotus

4) antamalla 32 §:ssä tarkoitettuna taloudellisena tukena henkilön käyttöön auto tai muu hänelle soveltuva kulkuneuvo;

5) myöntämällä auton tai muun kulkuneuvon hankintaan 32 §:ssä tarkoitettua taloudellista tukea;

6) muulla soveltuvalla tavalla.

37 §

Valvonta

Omavalvonnasta ja viranomaisvalvonnasta säädetään *sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023) 4 ja 5 luvussa.*

38 §

Vammaispalveluista perittävät maksut

Tämän lain mukaan järjestettävistä erityispalveluista perittävistä maksuista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

2.

Laki

sosiaalihuoltolain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 4 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Asiakkaan etu

Asiakkaan etu

Asiakkaan edun arvioinnissa ei oteta huomioon palvelusta määrättävää maksua. Sosiaalipalveluista perittävistä maksuista säädetään erikseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
