



LAPS/14/2022, 11.11.2022

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle vammais- palvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta tiistai 15.11.2022 klo 10.45 / HE 191/2022 vp / Asiantuntijapyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi vammaispalvelulaki, jolla kumottaisiin voimassa oleva laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia, sosiaalihuoltolakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia ja mielenterveyslakia.

Ehdotettava vammaispalvelulaki sisältäisi säännökset vammaisille henkilöille järjestettävistä sosiaalihuollon erityispalveluista, joka täydentäisi sosiaalihuollon palveluita koskevana yleislakina sovellettavaa sosiaalihuoltolakia. Lisäksi vammaiset henkilöt olisivat oikeutettuja muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaisiin palveluihin ja tukeen.

Hyvinvointialueen olisi järjestettävä laissa tarkoitettuja erityispalveluita, jos vammaisen henkilö ei saisi yksilöllisen tarpeensa mukaisia ja sopivia, tavanomaisessa elämässä tarvitsemiaan palveluita muun lain nojalla. Lähtökohtana erityispalveluiden järjestämiselle olisi vamman tai sairauden aiheuttamasta pitkäaikaisesta tai pysyvästä toimintarajoitteesta seuraava avun tai tuen tarve. Sen sijaan diagnoosi ei määrittäisi palveluiden saamista.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu keskittyy lausunnossaan arvioimaan yleisellä tasolla ainoastaan joitain hallituksen esityksen ehdotuksia, jotka koskevat alaikäisiä vamman kanssa elävien henkilöiden oikeuksia. Hallituksen esitys käsittelee hyvin laajaa ja paikoin monimutkaistakin palvelukokonaisuutta, jonka syvällisempi arviointi vaatisi erityistä osaamista vammaisille henkilöille suunnatuista palveluista kokonaisuudessaan, sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden että vammaispalveluiden osalta, niin juridisesti kuin käytännön tasollakin. Hallituksen esitys itsessään on myös hyvin laaja ja melko vaikeaselkoinenkin.

Lähtökohtaisesti kuitenkin toteamme hallituksen esityksen tavoitteiden olevan kannatettavia ja monin paikoin on lapsen oikeudet otettu hyvin huomioon. Tässä yhteydessä muistutamme, että varsinaisina vammaispalveluina toteutettavan tuen ja avun ohella vamman kanssa elävien lasten arjen näkökulmasta on suuri vaikutus sillä, miten varhaiskasvatus, perusopetus ja toisen asteen koulutus sekä lasten harrastus- ja muu vapaa-ajan toiminnot



kykenevät varmistamaan näiden lasten oppimisen, kehityksen ja osallistumisen yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Kyse ei ole vain lainsäädännöstä, vaan myös siitä, miten varhaiskasvatus, opetustoimi ja vapaa-ajan toiminnot on resursoitu ja millainen valmius näissä toiminnoissa on varmistaa vamman kanssa elävien lasten yhdenvertaisuutta.

Lapsivaikutusten arviointi

Hallituksen esityksen vaikutuksia lapsiin, nuoriin ja perheisiin käsitellään kohdassa 4.2.3.4 (s.127-129). Lapsiin, nuoriin ja perheisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa toistetaan pääasiassa esityksen tavoitteita ja ehdotusten perusteluita, joten se ei valitettavasti tuota lisätietoa, jonka perusteella hallituksen esitystä voisi arvioida. Vaikutusten arvioinnissa ei esimerkiksi ole käsitelty sitä, miten jatkossa sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain nojalla annettujen palvelujen kokonaisuus vaikuttaa (positiivisesti/negatiivisesti) konkreettisesti vamman kanssa elävän lapsen arkeen ja hyvinvointiin. Tai sitä, millä tavoin ja missä määrin ehdotetut palvelujen arvioidaan konkreettisesti vaikuttavan lapsen itsemääräämisoikeuteen ja osallisuuteen.

Edellä mainitussa kohdassa ei myöskään käsitellä ehdotusten taloudellisia vaikutuksia. Myös taloudellisten vaikutusten yhteydessä käsitellään hyvin rajoitetusti vaikutuksia lapsiin ja lapsiperheisiin. Esimerkiksi sivulla 115 todetaan, että uusi säännös kodin ulkopuolella asuvien lasten perheiltä perittävistä maksuista voi lisätä huomattavasti joidenkin perheiden kustannuksia, mutta lisäyksen määrää ei ole arvioitu tarkemmin. Lisäksi esityksessä todetaan, että säännös perittävistä asiakasmaksuista antaa mahdollisuuden arvioida lapsen poismuuttoa koskevia kustannuksia etukäteen, mutta arviointi vaatii osaamista.

Hallituksen esityksen mukaan kyse on pienestä ryhmästä ja hyvinvointialueella on velvollisuus alentaa tai poistaa kohtuuttomia maksuja. Toisaalta säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 237-239) on maksujen määräytymistä eritelty tarkemmin ja mainittu ainakin euromääräinen yläraja kuukausittain perittävälle maksulle, joten vaikutusten arviointia olisi ollut todennäköisesti mahdollista tehdä tarkemmallakin tasolla. Pelkästään sen toteaminen, että maksuja voidaan alentaa tai poistaa ja siten vähentää negatiivisia vaikutuksia (kuten hallituksen esityksessä todetaan), ei juurikaan helpota ehdotetun sääntelyn arviointia.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää myös huomiota siihen, että vaikutusarviointi on laajennettu nuoriin ja perheisiin, ja tätä perustellaan sillä, että vammaiset lapset kehittyvät usein ainakin jossain määrin myöhemmin kuin ikätoverinsa. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan määritellä tarkemmin jakoa lapsiin ja nuoriin, vaikka kumpikin termi esiintyy useassa kohdin. Esityksessä käytetään myös termiä nuoret aikuiset.¹

Ilmeisesti tarkoituksena kuitenkin on, että noudatetaan sosiaalihuoltolain (1301/2014) ja lastensuojelulain (417/2007) mukaisia määritelmiä lapsista (alle 18-vuotiaat) ja nuorista (18-24-vuotiaat). Sinänsä mitään ongelmaa ei ole siinä, että vaikutuksia arvioidaan sekä lasten että nuorten ja perheiden kannalta, mutta muistutamme, että riippumatta kehitystasostaan 18 vuotta täyttäneet ovat täysi-ikäisiä ja heitä koskeva sääntely yleisesti ottaen eroaa alle 18-vuotiaita koskevasta sääntelystä.

Henkilökohtainen apu ja erityisen osallisuuden tuki

Hallituksen esityksen mukaan henkilökohtaisella avulla edistetään vammaisen henkilön itsestä suoriutumista sekä mahdollistetaan osallisuuden ja valinnanvapauden toteutuminen. Hallituksen esityksessä todetaan (s. 51), että henkilökohtaisen avun saajien määrä on



kolminkertaistunut vuosina 2010-2020, mutta huomautamme, että lasten kohdalla määrät ovat lisääntyneet huomattavasti vähäisemmässä määrin.²

Henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttäisi, että vammaisen henkilö kykenee itsenäisesti tai tuettuna muodostamaan ja ilmaisemaan tahtonsa avun sisällöstä. (s. 58). Tähän voimavaraedellytyksen vaatimukseen on moni taho suhtautunut kriittisesti, mutta hallituksen esityksen mukaan sen poistaminen muuttaisi kyseisen avun luonnetta ja toisaalta se todennäköisesti lisäisi henkilökohtaista apua hakevien määrää. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi uutta subjektiivista oikeutta erityisen osallisuuden tukeen, joka olisi tarkoitettu varmistamaan niiden henkilöiden osallisuutta, jotka tarvitsevat eniten apua ja tukea ja ovat suurimassa vaarassa syrjäytyä. Erityisesti kyse olisi henkilöistä, joilla on kognitiivisia ongelmia tai suuria kommunikointiin liittyviä ongelmia (s. 132).

Hallituksen esityksen perusteluissa on kyseisiä säännöksiä perusteltu varsin laajasti, ja otettu yleisellä tasolla kantaa lapsen tarvitsemaan apuun ja tukeen. Oikeuskäytännön kuvaamisella on tarkennettu perusteluja ja ne nostavat myös jonkin verran esiin haasteita, joita voimavaraedellytykseen liittyy vammaisen lapsen kohdalla. Erityisen osallisuuden tukea koskevan säännöksen perusteluissa ei valitettavasti tarkenneta, miten sitä voisi tai tulisi soveltaa alaikäisen kohdalla.

Kyseisissä ehdotettavan vammaispalvelulain säännöksissä (9 § ja 12 §) säädetään avun ja tuen vähimmäismääristä. Henkilökohtaista apua on oikeus saada vähintään 30 tuntia kuukaudessa ja erityistä osallisuuden tukea 20 tuntia kuukaudessa. YK:n vammaissopimuksen 19 artiklan b kohdan mukaan vammaisille henkilöille on taattava 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.

YK:n vammaiskomitean mukaan henkilökohtaista apua tai vastaavaa palvelua on annettava yhdenvertaisesti myös niille, jotka tarvitsevat vahvempaa tukea (CRPD/C/26/D/46/2018). Komitean ratkaisu on otettu huomioon 9 §:n perusteluissa ja myös erityisen osallisuuden tuen säännös parantaa tilannetta tästä näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kyseiset palvelut tulisi säätää tuntimäärältä yhteneväksi, jotta säännökset täyttäisivät yhdenvertaisuusvaatimuksen. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että hallituksen esityksen perustelujen perusteella on edelleen jossain määrin vaikea arvioida, miten voimavaraedellytystä tulisi tulkita lasten kohdalla, vaikka säännöksen perusteluissa viitataan ainakin yhteen korkeimman hallinto-oikeuden alaikäistä koskevaan ratkaisuun (KHO 12.8.2011 T 2122). Myöskään erityisen osallisuuden tukea koskevan 12 §:n perusteluissa ei käsitellä tukea lainkaan lapsen näkökulmasta.

Jyväskylässä 11.11.2022

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
lakimies

¹ Nuorisolain (1285/2016) mukaan nuorilla tarkoitetaan alle 29-vuotiaita.

² www.sotkanet.fi, indikaattori Henkilökohtaisen avun 0 - 17-vuotiaita asiakkaita vuoden aikana, kunnan kustantamat palvelut / 100 000 vastaavan ikäistä.