

Kirsi-Maria Malmlund-Laakso, hallitussihteeri
Kaarina Tuokko, erityisasiantuntija
Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle vammaispalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulon lykkäämistä koskevaksi lainsäädännöksi, HE 9/2023 vp

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vammaispalvelulakia, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta annettua lakia, sosiaalihuoltolain muuttamisesta annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta annettua lakia, mielenterveyslain 19 ja 22 §:n muuttamisesta annettua lakia ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain 18 §:n 1 momentin 4 kohdan kumoamisesta annettua lakia.

Esityksen mukaan kaikki lait siirrettäisiin tulemaan voimaan 1.10.2023 asemasta 1.1.2025.

Muutos mahdollistaisi vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentamisen hallitusohjelmassa edellytetyllä tavalla ennen lakien voimaantuloa erikseen annettavalla esityksellä siten, että vammaispalvelulaki säilyisi vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina. Soveltamisalan tarkentamisen tarkoituksena on turvata yksilöllisen tarpeen mukaiset palvelut vammaisille henkilöille ja varmistaa hyvinvointialueiden rahoitusperiaatteen toteutuminen. Soveltamisalan tarkentamisella pyrittäisiin varmistamaan myös lain yhtenäinen soveltaminen ja yhdenvertainen palvelujen saanti eri alueilla. Voimaantulon lykkäämisen tavoitteena on myös varata aikaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten sekä taloudellisten vaikutusten arvioinnille yhteistyössä tarvittavien asiantuntijoiden ja sidosryhmien kanssa. Erityisen tärkeää on arvioida huolellisesti esitettävien muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutukset sekä vaikutukset hyvinvointialueiden talouteen.

Voimaantulon lykkäämisen johdosta myös vammaispalvelulain siirtymäsäännöksiä ehdotetaan myöhennettäväksi säilyttäen kuitenkin lain lähtökohdan siitä, että säännösten voimaantulot ajoittuisivat kalenterivuosien vaihteeseen. Nämä säännökset koskevat erityisen osallisuuden tuen tuntimäärien porrastamista sekä hengityslaitteen varassa elävän henkilön taloudellisen tuen indeksikorotusten määräytymistä. Voimaantulon lykkäyksen seurauksena uudessa vammaispalvelulaissa säädetyt tuetun päätöksenteon voimaantuloa ei teknisesti ottaen siirrettäisi, vaan tuettu päätöksenteko tulisi voimaan alun perin ehdotettuna aikana 1.1.2025.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 toiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Uusi vammaispalvelulaki olisi tullut voimaan 1.10.2023, joten sen kustannukset on arvioitu vuoden 2023 talousarvioon loka-, marras- ja joulukuun osalta. Talousarvioon varattu määräraha momentilla 28.89.31 on 5,6 miljoonaa euroa. Tämä määräraha poistettaisiin vuoden 2023 toisessa lisätalousarviossa. Lisäksi tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan tehdyt määrärahavaraukset vuodelle 2024 poistuvat. Myös lisähenkilöstön tarve siirtyy lain uuteen voimaantuloajankohtaan saakka.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan ennen 1.10.2023, jotta keväällä 2023 eduskunnassa hyväksytty vammaispalvelulaki ei ehdi tulemaan voimaan 1.10.2023.

Taustaa

Voimassa olevan vammaispalvelulainsäädännön tarkoituksena on muun muassa edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. Vammaispalveluja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen tarkoituksena on tukea vammaisen henkilön itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeuden toteutumista, yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa sekä turvata yksilöllisen tarpeen mukaiset, riittävät ja laadultaan hyvät palvelut.

Tällä hetkellä voimassa oleva vammaispalveluja koskeva erityislainsäädäntö on vuosilta 1987 (Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987) ja 1977 (Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977). Lait korvataan uudella vammaispalvelulailla (Vammaispalvelulaki 675/2023), jonka tämänhetkinen voimaantulo on 1.10.2023, ja jonka voimaantuloa on tarkoitus lykätä. Kyseessä on sosiaalihuollon erityislaki, jota sovelletaan vain viimesijaisesti, jos yleislainsäädännön eli sosiaalihuoltolain tai muun lain mukaiset palvelut eivät ole riittäviä tai sopivia.

Vammaispalvelulainsäädännön uudistustyö on jatkunut useiden hallituskausien ajan. Voimassa oleva lainsäädäntö on osin vanhentunutta, eikä täysin vastaa nykyisen lainsäädännön, perustuslain eikä kansainvälisten sopimusten asettamiin edellytyksiin. Hallituksen esitys uudeksi vammaispalvelulaiksi (HE 191/2022) annettiin eduskuntaan syksyllä 2022 ja hyväksyttiin 1.3.2023. Uusi vammaispalvelulaki vahvistettiin 14.4.2023 ja tällöin voimaantuloajankohdaksi vahvistettiin 1.10.2023.

Eduskuntakäsittelyn aikana lakiesitys muuttui joiltain osin merkittävästi, ja eräs suuri muutos on niin sanotun ikääntymisrajauksen poistaminen lakiesityksestä. Vammaisen henkilön määritelmään esitettiin niin sanottua ikääntymisrajausta, joka olisi selventänyt yleislain ja erityislain välistä suhdetta. Tarkoitus oli, että iäkkäiden henkilöiden palvelut olisi järjestetty pääosin sosiaalihuoltolain perusteella. Vammaispalvelulakia olisi sovellettu tilanteissa, joissa avun, tuen tai huolenpidon tarve olisi johtunut pääasiassa muusta kuin iäkkäänä alkaneesta ja tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvistä sairaudesta 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 vammaispalvelulakiin ei sisälly erillistä ikääntymisrajausta, pois lukien vuonna 2008 säädetty ikääntymisrajaus henkilökohtaisen avun palvelun osalta. Kuitenkin voimassa olevan lain lähtökohtana on, että sitä sovelletaan pääosin muihin kuin iäkkäisiin henkilöihin, sillä lakia on alun perin tarkoitettu sovellettavan erityislakina rajattuun vammaisten henkilöiden joukkoon. Tätä lähtökohtaa olisi kuitenkin nykyisin tarkennettava lainsäädännön tasolla, sillä väestön ikääntyessä syntyy painetta siihen, että myös vammaispalveluihin päätyy sellaisia henkilöitä, joiden palvelutarve voitaisiin turvata muun lainsäädännön, kuten sosiaalihuoltolain, perusteella.

Hyväksytyn vammaispalvelulain eduskuntakäsittelyssä tehtyjen muutosten myötä uuden vammaispalvelulain toimeenpanoon varattiin lopulta teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa 2024-2027 rahoitusta 25,2 miljoonaa euroa vuodelle 2024, 32,4 miljoonaa euroa vuodelle 2025, 35,5 miljoonaa euroa vuodelle 2026 ja 35,9 miljoonaa euroa vuodelle 2027. Lain kustannuksia ei kuitenkaan ikääntymisrajauksen poiston jälkeen ollut mahdollista perusteellisesti arvioida, ja ilmaan 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. Siten soveltamisalan rajauksen jälkeenkin uuden vammaispalvelulainsäädännön toimeenpanoon on käytettävissä enemmän rahoitusta kuin hyväksytyn lain perusteella on varattu (vuoden 2027 tasolla 64,1 milj. euroa enemmän).

Soveltamisalan tarkentamista koskevan esityksen valmistelu

Yllä mainituista lähtökohdista katsoen hallitus esittää vammaispalvelulain voimaantulon lykkäämistä ja sen myötä erillisen kiireellisen lainvalmistelun käynnistämistä, jonka tarkoituksena on turvata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja palveluiden saatavuus. Tulevan lainvalmistelun tarkoituksena on löytää ratkaisuja sille, miten vammaispalvelulain soveltamisalaa voidaan tarkentaa niin, että laki säilyy sosiaalihuollon erityislakina ja sen palvelut kohdistuvat vain niitä välttämättömästi tarvitseville vammaisille henkilöille. Tämä turvaisi yksilöllisen tarpeen mukaiset palvelut ja varmistaisi hyvinvointialueiden rahoitusperiaatteen toteutumisen. Soveltamisalan tarkentamisesta annettaisiin ennen lakien voimaantuloa erikseen hallituksen esitys.

Vammaispalvelulain voimaantuloajankohdan siirtämisen tavoitteena on varata aikaa uuden vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentamiselle. Tarkoituksena on turvata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja palveluiden saatavuus sekä hyvinvointialueiden mahdollisuus rahoittaa uudistus. Näin vammaispalvelulaki säilytettäisiin vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina. Muutoksilla turvattaisiin näin ollen palvelujärjestelmän kestävyyttä. Muutoksilla pyritään varmistamaan lain yhtenäinen soveltaminen ja yhdenvertainen palvelujen saanti eri alueilla. Tarkoituksena on varata aikaa huolelliselle perus- ja ihmisoikeusvaikutusten sekä taloudellisten vaikutusten arvioinnille yhteistyössä tarvittavien asiantuntijoiden ja sidosryhmien kanssa.

Soveltamisalan tarkentamista koskevan esityksen valmistelussa otetaan huomioon muun muassa perustuslakivaliokunnan asettamat reunaehdot. Ikääntymisrajaus vammaispalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 191/2022) ehdotetulla tavalla muotoiltuna ja perusteltuna muodostui perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ongelmalliseksi vammaissopimuksen kannalta, eikä ikääntymisrajaukselle ollut ehdotettu riittäviä hyväksyttäviä perusteita. Perustuslakivaliokunta 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.

Vammaispalvelulain voimaantulo siirtyisi vuoden 2025 alkuun

Esityksen mukaan lait tulisivat voimaan 1.1.2025 hallitusohjelmassa mainitun 1.10.2024 sijasta.

Voimaantulo vuodenvaihteessa helpottaa palveluiden järjestämistä, tietojärjestelmämuutosten tekemistä, hyvinvointialueiden rahoitusta sekä vammaispalveluiden tilastointia. Lisäksi se antaa lisää aikaa säännösmuutosten huolelliselle valmistelulle ja vaikutusten arvioinnille.

Esitysluonnoksesta lausunnon antaneista, siirtoa kannattaneista tahoista suuri osa kannatti voimaantuloa 1.1.2025 alkaen.

Esillä on ollut myös se vaihtoehto, että uusi vammaispalvelulaki tulisi voimaan alkuperäisessä aikataulussa. Tällöin seurattaisiin lain kustannusvaikutuksia ja vaikutuksia vammaisten henkilöiden palvelujen saantiin, ja vasta sen pohjalta arvioitaisiin lakiin tarvittavia muutoksia. Vaihtoehto olisi kuitenkin ongelmallinen, sillä jos soveltamisalan tarkentaminen jätettäisiin tekemättä ennen lain voimaantuloa ja epäselvän soveltamiskäytännön annettaisiin kehittyä, voisi soveltamisalan tarkentamisella tulevaisuudessa olla

suurempia perusoikeusvaikutuksia kuin sen tarkentamisella ennen lain voimaantuloa. Lisäksi vaihtoehto on ongelmallinen rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.

Siirtymäsäännökset siirtyvät voimaantulon lykkäämisen yhteydessä

Voimaantulon lykkäämisen johdosta myös vammaispalvelulain siirtymäsäännöksiä ehdotetaan myöhennettäväksi. Säilytetään lain lähtökohta siitä, että säännösten voimaantulot ajoittuisivat kalenterivuosien vaihteeseen. Siten siirtymäsäännöksiä ehdotetaan siirrettäväksi vuoden verran eteenpäin samalla kun kokonaisuuden voimaantulo siirtyisi vuodella ja kolmella kuukaudella eteenpäin. Asiakkaan näkökulmasta kyseessä on perusoikeusmyönteinen ratkaisu.

Erityisen osallisuuden tuen tuntimäärien porrastaminen lykkääntyy siten, että lain tullessa voimaan erityistä osallisuuden tukea on järjestettävä 10 tuntia kuukaudessa, vuoden 2026 alusta lähtien 20 tuntia kuukaudessa ja vuoden 2027 alusta lähtien täysimääräiset 30 tuntia kuukaudessa.

Hengityslaitteen varassa elävän henkilön taloudellisen tuen indeksikorotusten määräytymisen osalta ensimmäisen indeksikorotuksen voimaantuloa ehdotetaan siirrettäväksi vuoden verran eteenpäin samalla kun koko lain voimaantulo siirtyisi vuodella ja kolmella kuukaudella eteenpäin. Näin ensimmäinen indeksikorotus tulisi voimaan vuoden 2027 alusta, ja euromäärät tarkistetaan joka toinen vuosi.

Tuetun päätöksenteon voimaantuloa ei teknisesti ottaen siirrettäisi, vaan tuettu päätöksenteko tulisi voimaan alun perin ehdotettuna aikana 1.1.2025. Jo tähänastinen lain toimeenpanon ohjaus antaa riittävästi mahdollisuuksia valmistautua tuetun päätöksenteon voimaantuloon.

Voimaantulon lykkäämisen taloudelliset vaikutukset

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 toiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Uusi vammaispalvelulaki on tulossa voimaan 1.10.2023, joten sen kustannukset on arvioitu vuoden 2023 talousarvioon loka-, marras- ja joulukuun osalta. Talousarvioon varattu määräraha on 5,6 miljoonaa euroa. Lain voimaantulon siirron myötä tämä määräraha poistetaan. Lisäksi tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan tehdyt määrärahavarakset vuodelle 2024 poistuvat.

Voimaantulon lykkäämistä koskeva esitys ei sisällä uutta taloudellisten vaikutusten arviointia, vaan soveltamisalan tarkentamista koskevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä arvioidaan soveltamisalamuutosten sekä lain voimaantulon vaikutukset kokonaisuutena.

Uuden vammaispalvelulain voimaantulon lykkäämistä koskevien lakien voimaantulo

Uusi vammaispalvelulaki on tulossa voimaan 1.10.2023, joten nyt käsittelemään otettavat vammaispalvelulain voimaantulon lykkäämistä koskevat lait on tarkoitettu tulemaan voimaan ennen tuota päivää.