



# Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta vammaispalvelulaksi

Vammaispalvelulakia koskevan esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esitysluonnos on kirjoitettu hyvällä yleiskielellä. Vaikutuksia on käsitelty monipuolisesti ja pääosin perusteellisesti. Vaikutusarvioinnin oletuksia on myös kuvattu avoimesti ja selkeästi. Esityksessä on useita hyviä taulukoita, jotka kuvaavat vaikutuksia havainnollisesti.

## Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin ehdotetun lain kohderyhmiä. Suuntaa antavat lukumäärät näistä kohderyhmistä sekä heidän saamistaan laajentuneista ja parantuneista palveluista helpottaisi vaikutusten kohdentumisen hahmottamista.
- ii) Esitysluonnosta voisi monin paikoin tiivistää. Samoja asioita esitetään useissa kohdissa, mikä osin vaikeuttaa asiakokonaisuuden ymmärtämistä.

## 1. Hallituksen esitysluonnoksen 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, jäljempänä kehitysvammalaki, sosiaalihuoltolakia, pääosin kumottua sosiaalihuoltolakia ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia.

Ehdotettava vammaispalvelulaki sisältäisi säännökset vammaisille henkilöille järjestettävistä sosiaalihuollon erityispalveluista. Laki 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. Ehdotetun vammaispalvelulain mukaiset erityispalvelut ehdotetaan säilytettäväksi pääosin maksuttomina vastaavasti kuin nykyisessä lainsäädännössä.

Lain tarkoituksena olisi toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa sekä ehkäistä ja poistaa niiden toteutumisen esteitä. Lisäksi lain tarkoituksena olisi tukea itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä turvata yksilöllisen tarpeen ja edun mukaiset, riittävät ja laadultaan hyvät palvelut.

Hyvinvointialueen olisi huolehdittava, että palvelut toteutettaisiin sisällöltään, laadultaan ja määrältään sekä tuottamistavaltaan vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen ja edun mukaisina. Palveluiden toteuttamisessa olisi otettava huomioon vammaisen henkilön käyttämä kieli, kommunikointitapa, kulttuuritausta, mielipide sekä osallisuus ja toimintamahdollisuudet omassa toimintaympäristössä. Palvelut olisi toteutettava siten, että ne turvaavat vammaisen henkilön hyvinvoinnin ja kehityksen tukien hänen voimavarojaan ja vahvuuksiaan. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä vammaisen lapsen ja nuoren palveluiden toteuttamiseen ottaen huomioon lapsen tai nuoren ikä ja kehitysvaihe.

Laissa säädettäisiin keskeisistä vammaisen henkilön osallisuutta ja yhdenvertaisuutta sekä välttämätöntä huolenpitoa turvaavista palveluista. Näitä palveluita olisivat valmennus, henkilökohtainen apu, erityinen osallisuuden tuki, tuettu päätöksenteko, vaativa moniammatillinen tuki, asumisen tuki mukaan lukien lapsen asumisen tuki ja tuki esteettömään asumiseen, lyhytaikainen huolenpito, päivätoiminta sekä liikkumisen tuki. Hyvinvointialueella olisi näihin palveluihin pääosin erityinen, määrärahoista riippumaton järjestämisvelvollisuus. Lisäksi hyvinvointialue korvaisi määrärahojen puitteissa vammaiselle henkilölle puolet kohtuullisista kustannuksista liikkumisessa, vuorovaikutuksessa sekä päivittäisissä toimissa tai vapaa-ajan toiminnoissa tarvittavien teknisten ratkaisujen ja muiden kuin lääkinnällisen kuntoutuksen välineiden hankkimisesta.

Uudistuksella on tarkoitus muuttaa nykyisin hengityshalvauksstatuksen omaavien henkilöiden palvelujärjestelmää siten, että hyvinvointialueen sosiaalitoimi olisi järjestämisvastuussa sairaalan ulkopuolella toteutettavista palveluista.



## 2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnos pohjautuu vammaispalveluja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta koskevaan hallituksen esitykseen (HE 159/2018 vp), joka raukesi edellisellä hallituskaudella sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistuksen kaaduttua. Rauenneen hallituksen esityksen pohjalta on valmisteltu vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta edistävä uusi vammaispalvelulaki.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksen perusteella käy selkeästi ilmi voimassa olevan vammaispalveluja koskevan lainsäädännön puutteet ja tarve lainsäädännön uudistamiselle. Esitysluonnoksen perusteella saa siten hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esitys on kirjoitettu hyvällä yleiskielellä. Nykytilan kuvausta voisi kuitenkin olennaisesti tiivistää.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin ihmisryhmiä, joilla on jokin vamma tai toimintarajoite, tilastotietojen puutteellisuudesta huolimatta. Suuntaa antavat lukumäärät näistä kohderyhmistä helpottaisivat vaikutusten kohdentumisen hahmottamista. Esityksessä tulisi lisäksi kuvata suuntaa antavasti, miten eri lakien piirissä olevien henkilöiden määrä muuttuu, ja mikä on lopulta palvelujen piiriin kuuluvan ryhmän asiakasmäärä.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on kuvattu hyvin tämän esityksen yhteydet niihin hallituksen esityksiin, jotka on otettava huomioon vammaispalveluita koskevaa hallituksen esitystä käsiteltäessä. Näitä ovat esimerkiksi tuloverolain (1535/1992) muutos, jossa esitetään verotuksen invalidivähennyksestä luopumista. Tämän verotuen poistamisesta säästyvät noin 22 miljoonaa euroa on tarkoitus kohdentaa vammaispalvelujen uudistamiseen.

**Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että vammaispalveluiden uudistukseen käytettävissä oleva 22 miljoonan euron lisärahoitus on vaikuttanut esitysluonnoksen valmistelussa tehtyihin ratkaisuihin, esimerkiksi siihen, että ikäihmiset on rajattu kustannussyistä ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle. Budjettirajoite näkyy myös toteuttamisvaihtoehtojen tarkastelussa, joka on asianmukainen ja perusteltu.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että ehdotetun sääntelyn valmistelun aikana on kuultu laajasti eri tahoja. Esitysluonnoksen mukaan lainvalmistelun aikana on järjestetty noin sata erilaista kuulemistilaisuutta ja työpajaa. Tilaisuuksissa on esitelty alustavia pykäläluonnoksia vammaisten henkilöiden palveluiden kokonaisuuden uudistamiseksi ja käyty niistä keskustelua.



**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksen lausuntopalautteessa on käsitelty olennaisia asioita ja kerrottu, miten esitysluonnosta on muutettu osin melko kriittisenkin lausuntopalautteen perusteella.

**Arviointineuvosto toteaa**, että esitysluonnokseen sisältyvä kansainvälinen katsaus vammaispalveluiden toteuttamisesta Pohjoismaissa ja eräissä muissa maissa on selkeä ja havainnollinen. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi kuitenkin tuoda paremmin esille, miten kansainvälistä katsausta on hyödynnetty tämän esityksen valmistelussa.

**Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa otsikointi poikkeaa hieman vaikutusarviointiohjeen mukaisista vaikutuslajeista. Esityksessä tulisi käyttää vaikutusarviointiohjeen mukaista otsikointia.

## 2.2 Taloudelliset vaikutukset

### 2.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

**Arviointineuvosto pitää hyvänä käytäntönä**, että vammaispalvelulain vaikutuksia on arvioitu hyvin yksityiskohtaisesti ja avoimesti. Tarkkoja laskelmia perustellaan sillä, että niitä tarvitaan hyvinvointialueiden valtionrahoituksen laskentaan. Laskelmien oletukset on kuvattu selkeästi. Esitysluonnoksessa on useita havainnollistavia taulukoita, joiden perusteella kustannusten lähteistä saa hyvän käsityksen. Esimerkiksi yhteenvetotaulukko taloudellisista vaikutuksista on valaiseva. **Arviointineuvosto pitää laskelmia ansiokkaasti tehtyinä**, etenkin kun laskelmien tietopohja on vajavainen.

**Arviointineuvosto katsoo**, että vammaispalvelujen kustannuksia esitettäessä voisi erotella mahdollisuuksien mukaan subjektiivisesta oikeudesta ja toisaalta tarveharkintaisuudesta johtuvia kustannuksia. Tai ainakin tuoda esiin suuntaa antavasti, kuinka suuren osuuden subjektiiviseen oikeuteen liittyvät palvelut muodostavat kokonaisuudesta.

**Arviointineuvosto katsoo**, että laskelmat ovat siinä määrin yksityiskohtaisia, että tulisi harkita erillistä liitettä laskelmien taustojen kuvaamiseksi. Palveluntarpeen määrittäminen on todennäköisesti vaikeaa etukäteen, jolloin suurpiirteisempi kustannuslaskelma voisi olla mielekkäämpi. Laskelmiin sisältyy epävarmuutta, mikä todetaan myös esitysluonnoksessa. Jos esimerkiksi ehdotetun lain kohderyhmä kasvaa ennakoimattomasti tai tuomioistuinten päätösten seurauksena, olisi suurpiirteisempi kustannuslaskelma todennäköisesti osuvampi.

Esitysluonnoksen mukaan joidenkin kotitalouksien taloudellinen asema heikentyy. **Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että julkisen talouden kustannukset voivat nousta, jos näissä kotitalouksissa joudutaan hakeutumaan muun sosiaaliturvan piiriin. Tätä riskiä tulisi käsitellä esityksessä.



**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että uudistuksen lisäkustannuksia (22 milj. euroa) on suhteutettu kuntien järjestämien vammaispalveluiden kokonaiskustannuksiin (2,6 mrd. euroa).

## 2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen mukaan yritysvaikutuksia on vaikea arvioida, koska hyvinvointialueet päättävät itse palveluiden järjestämisestä. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä voisi mahdollisuuksien mukaan arvioida karkealla tasolla vaikutuksia esimerkiksi kuljetuspalveluyrityksiin ja yksityisiin asumispalveluiden tuottajiin. Esitysluonnoksen mukaan vaikeavammaisten kuljetuspalveluita käytetään paljon ja toisaalta lienee epätodennäköistä, että hyvinvointialueet alkaisivat itse tuottaa näitä palveluja.

## 2.2.3 Vaikutukset kotitalouksiin

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on tuotu avoimesti esille uudistuksen vaikutukset kotitalouksiin, jotka ovat merkittäviä. Vaikutuksia ikääntymisrajausten eri tuloluokkiin kuuluville eläkeläisille ja hengityshalvausstatuksen omaaville henkilöille on kuvattu hyvin. Esitysluonnoksessa on havainnollisia taulukoita selittävien tekstien lisäksi.

## 2.3 Viranomaisvaikutukset

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on käsitelty viranomaisvaikutuksia useassa kohdassa esitystä, mikä hieman vaikeuttaa näiden vaikutusten hahmottamista. Vaikutuksia on kuitenkin arvioitu pääosin riittävästi. Esityksessä on kuvattu hyvin hoivaan ja sosiaalityöhön liittyvät henkilöstötarpeet. Viranomaisvaikutuksissa tulisi vielä esittää muiden viranomaisten resurssitarpeita.

## 2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on arvioitu monipuolisesti esityksen eri kohderyhmille aiheutuvia arjen vaikutuksia. **Arviointineuvosto katsoo**, että vaikutukset olisi kuitenkin mahdollista kuvata napakammin.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin, mitkä kohderyhmät hyötyisivät vammaispalveluiden uudistuksesta palvelujen laajentuessa ja parantuessa. Millä tavalla he hyötyvät tästä ehdotetusta sääntelystä? Lausuntopalautteen perusteella esityksen soveltamisalaa on laajennettu esimerkiksi henkilöihin, joilla on sosiaalinen tai aisteihin liittyvä toimintarajoite, joten esityksen kohderyhmät ovat ilmeisesti melko moninaiset.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi yhdenmukaisemmin kuvata, ketkä siirtyvät pois vammaispalvelulain piiristä sosiaalihuoltolain piiriin uudistuksen tullessa voimaan. Asiaa on käsitelty monessa kohdassa ja on riskinä, että ehdotetun lain soveltamisalan voi ymmärtää väärin.



**Arviointineuvoston näkemyksen mukaan** ehdotetun lain soveltaminen käytännössä jää osin epäselväksi. Esimerkiksi minkä lain mukaisten palveluiden piiriin erilaisia muistisairauksia potevat kuuluvat?

**Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että esitysluonnoksessa on käsitelty monipuolisesti yhdenvertaisuusvaikutuksia, mutta vaikutuksia käsitellään monissa eri kohdissa, mikä vaikeuttaa kokonaisuuden hahmottamista. Esitystä voisi tiivistää tämän osalta. Esityksessä tulisi käsitellä ikääntymisrajoituksen vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, kun esitysluonnoksen perusteella jää käsitys, että osalla palvelut heikentyvät ja asiakasmaksut kasvavat.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi arvioida yleisellä tasolla vaikutuksia haja-asutusalueilla asuville vammaisille, jotka tarvitsevat kuljetuspalveluita. Lukumääräisesti näitä ihmisiä ei ehkä ole kovin paljon, mutta vaikutukset voivat olla heille merkityksellisiä. Haja-asutusalueilla liikkumisen tuki lienee pääasiassa kuljetuspalveluita, sillä näillä alueilla julkiset liikennepalvelut ovat rajalliset.

Esitysluonnoksessa on joitakin uusia palvelumuotoja, jotka mahdollistavat omaishoitajien jaksamisen ja palautumisen tukemisen. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi lyhyesti kuvata konkreettisia vaikutuksia omaishoitajille.

### 3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu vammaispalvelulakia ja siihen liittyviä lakeja koskevasta hallituksen esityksestä (STM083:00/2019), jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 27.5.2022. Lausunto on julkinen.

**Arviointineuvosto katsoo**, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.



**Helsingissä 23. kesäkuuta 2022**

**Leila Kostainen**

**Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja**

**Essi Römpötti**

**Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri**

**Meri Virolainen**

**Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri**

**Yhteystiedot:**

Valtioneuvoston kanslia  
PL 23, 00023 Valtioneuvosto  
vnk.fi  
p. 0295 16001



## Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. \*

\* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.