

Asia: VN/24520/2023

Uuden vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentaminen

Lausunnonantajan lausunto

1. Lausunnonantajan organisaatio

Tutkija

2. Pidätkö hallituksen esitysluonnoksen 3 luvussa kerrottuja tavoitteita kannatettavina?

kyllä osin

Voit halutessasi esittää huomioita:

Hallituksen esityksessä on mainitut tavoitteet ovat lähtökohtaisesti kannatettavia, mutta hallituksen esitys on itsessään keskeisiltä osin ristiriidassa niiden kanssa tai sääntelyteknisesti niin ongelmallinen, että se ei toteuta tavoitteita.

Kannatan esityksen lähtökohtaa, että vammaispalvelulain soveltamisala määritellään siten, että vammaispalvelulaki säilyy selvästi vaikeasti vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina. Tämän lähtökohdan toteuttamiseksi olisi ollut kuitenkin tärkeää tunnistaa, että lakiin sisältyy hyvin erilaisia palveluja. Osalla on esimerkiksi vastine sosiaalihuollon yleislainsäädännössä ja muussa lainsäädännössä (esim. liikkumisen tuki), kun taas osalla ei ole vastinetta (esim. henkilökohtainen apu). Osa on kirjattu hyvin väljästi (esim. valmennus). Osan myöntäminen tapahtuu osana useisiin lakeihin liittyvän kokonaisuuden koostamista asiakkaalle (esim. asumispalveluihin liittyvä palvelukokonaisuus). Tällaisessa sääntelyssä soveltamisalaa keskeisemmäksi muodostuu palveluiden saamisedellytysten muotoilu. Katson, että lainvalmistelussa on epäonnistuttu siinä, että sinänsä kannatettaviin lain tavoitteisiin on pyritty vain soveltamisalapykälän uudelleenmuotoilun kautta ilman palvelupykälän uudelleenmuotoilua. Tämä on johtanut siihen, että soveltamisalapykälää esitetään muokattavaksi lakiteknisesti epäonnistuneesti ja sääntelytavoitteiden saavuttamisessa epäonnistuen.

Vammaispalvelulain keskeisenä tavoitteena on sitä sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudessa tarkastellen tuottaa vaikeimmin vammaisille henkilöille heidän välttämättä tarvitsemiaan

erityispalveluja tilanteissa, joissa vammaisille henkilöille yleisesti tarjolla olevat sosiaalihuollon yleispalvelut ja muut yleispalvelut eivät ole riittäviä. Tässä merkityksessä vammaispalvelulain tehtävänä on määrittellä se noin 2,5 % väestöstä käsittävä vaikeasti vammaisten henkilöiden joukko, jolla annetaan sellaisia erityispalveluja, joita kaikki vammaiset henkilöt, joita on arviolta 15-20 % väestöstä saa. Niinpä asiaa ihmisoikeusjuridisesti tarkastellen vammaispalvelulain tehtävänä on määrittellä, missä määrin YK:n vammaissopimuksen 19 artiklassa tarkoitettuja palveluja on tarjolla vaikeavammaisten erityispalveluina ja missä määrin YK:n vammaissopimuksen vammaisen henkilön määritelmän piiriin kuuluvien henkilöiden vammaissopimuksen 19 artiklassa tarkoitettuja palveluja toteutetaan muun lainsäädännön kautta. Tämä lähtökohta ei tule hallituksen esityksessä riittävän selkeästi esiin, vaikka sen selkeä esiintuominen olisi tärkeää lainsoveltajien toiminnan ohjaamisen kannalta.

3. Päästäänkö esitetyillä muutosehdotuksilla esityksen tavoitteisiin?

ei

Voit halutessasi esittää huomioita:

Esitetyt pykälät ovat lainsäädäntöteknisesti epäonnistuneita. Jo ennestään vaikean sääntelykokonaisuuden soveltaminen sosiaalihuollossa vaikeutuu, koska sääntely ei edusta sellaista sääntelytekniikkaa, jota edellytetään subjektiivisia oikeuksia luovalta erityislainsäädännöltä, jonka soveltajat ovat vailla oikeudellista koulutusta (suuren osan vammaispalvelulain soveltamisratkaisuksista voi sosiaalihuoltolain nojalla tehdä henkilö, jolla ei ole edes sosiaalityöntekijän laillistusta). Tavoitteisiin pääseminen edellyttää lainsäädäntöhankkeen palauttamista takaisin perusvalmisteluun, jonka yhteydessä pykälät kirjoitetaan uudelleen.

4. Ovatko ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen ensisijaisuutta korostavat säännökset mielestänne kannatettavia? (Vammaispalvelulain 2 §)

ei

Voit halutessasi esittää huomioita tai lisätä muutosehdotuksen:

Säännökset ovat lainsäädäntöteknisesti epäonnistuneita. Sinänsä ehdotettu säännös koskien ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palveluiden ensisijaisuutta vastaa asiaa abstraktilla tasolla arvioiden nykyistä lainsäädäntöä. Tarkemmin arvioiden esitetty sääntelykokonaisuus (esitetty 2.1 §:n ja 2.3 §:n muodostama kokonaisuus) on käsitteistöltään epäselvä ja heikosti sosiaalioikeuden yleisiin oppeihin (tarveperiaate, asiakkaalle myönteisen tulkinnan periaate) sidottu. Tällaisenaan se suorastaan rikkoo sosiaalihuolto-oikeuden yleisiä oppeja. Sääntely on ongelmallinen myös kun sitä luetaan yhdessä YK:n vammaissopimuksen 19 artiklan tai yhdenvertaisuuslain 15 §:n kanssa, kuten sitä on oikeuskäytännön pohjalta luettava. Ymmärrän sinällään lainsäätäjän tavoitteen ja pidän sitä suurelta osin jopa kannatettava, mutta pykäläformulaatiot ovat tällä hetkellä niin keskeneräisiä, että ne on kirjoitettava esityksen jatkovalmistelussa uudestaan. Jatkovalmistelua varten olisi hyvä harkita työryhmää, joka keskittyisi esityksen lainsäädäntötekniiseen hiomiseen.

5. Onko elämänvaiheessa tavanomaisesta poikkeavaa tarvetta koskeva säännösehdotus mielestänne kannatettava? (Vammaispalvelulain 2 §)

ei

Voit halutessasi esittää huomioita tai lisätä muutosehdotuksen:

Säännökset ovat lainsäädäntöteknisesti epäonnistuneita. Vammaispalvelulaki pitää sisällään hyvin erilaisia palveluja ja asetettuun sääntelytavoitteeseen olisi pitänyt vastata selkeyttämällä palvelukohtaisia saamisedellytyksiä, joiden yhteydessä yksittäiset palvelut voitaisiin sitoa niihin liittyvään muuhun lainsäädäntöön. Soveltamisalasäännöksen tasolla vammaispalvelulain mukaisten palveluiden lähtökohtana tulisi edelleen olla jo hyväksytyin uuden vammaispalvelulain (675/2023) 2 § 1 momentin kohta 3 eli ”itsenäisen elämän, osallisuuden tai yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää välttämättä tämän lain mukaisia palveluita”. Yksilöllinen tarve erityispalveluun ei aina ole tavanomainen.

Sääntely on näin muotoiltuna perustuslain vastainen. Vammaispalvelulain valmistelussa ei ole riittävästi tunnistettu sitä, että vammaispalvelut kuuluvat osin perustuslain 19.1 §:n ja osin 19.3 §:n suoja-alaan. Perustuslaki edellyttää, että vammaiselle henkilölle tarvitse järjestää hänen ihmisarvoisen elämänsä kannalta välttämättömiä palveluita riippumatta siitä, onko näiden palveluiden tarve hänen ryhmässään tavanomaista. Myös vammaisilla henkilöillä tulee olla oikeus ihmisarvon edellyttämään välttämättömään huolenpitoon yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi kaikissa elämänvaiheissa. Lainvalmistelu on tältä osin vielä keskeneräistä ja teemaa ei käsitellä riittävästi sääntämisympäristöissä. Viime kädessä aihepiiri on saatettava perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Sinällään on tärkeää palvelujärjestelmän kestävyuden kannalta, että eri ikäkausiin liittyvä tavallinen avun ja tuen tarve erotetaan vammaisuuteen liittyvästä avun ja tuen tarpeesta. Samoin on tärkeää, että toisistaan erotetaan sellainen avun ja tuen tarve, johon tulee vastata vammaispalvelulain erityispalveluilla, sellaisesta avun ja tuen tarpeesta, johon tulee vastata muilla palveluilla.

Jatkovalmistelua varten olisi hyvä harkita työryhmää, joka keskittyisi esityksen lainsäädäntötekniiseen hiomiseen. Jatkovalmistelussa tulisi myös pohtia, pitäisikö sinällään kannatettavia sääntelytavoitteita edistää lakiteknisesti toisin eli avaamalla tarkasteluun soveltamisalan sijaan yksittäisten erityispalveluiden saamisedellytykset.

6. Onko asiakkaan edun ja maksuttomuuden suhdetta koskeva tarkennus mielestänne kannatettava? (Sosiaalihuoltolain 4 §)

ei

Voit halutessasi esittää huomioita tai lisätä muutosehdotuksen:

Säännökset ovat lainsäädäntöteknisesti epäonnistuneita. Asiakkaan etuun liittyvän yleissääntelyn tulee olla sosiaalihuoltalaissa. Viittaussäännöstä sosiaalihuoltolakiin ei tule ottaa vammaispalvelulakiin. Asiakkaan edun ja maksuttomuuden suhde jäsentyy yleisten sosiaalihuolto-

oikeudellisten periaatteiden kautta. Niistä irtaantuminen nyt esitetyllä tavalla merkitsee sellaista poikkeamaa periaatteista, että asiaa olisi tarkasteltava sosiaalihuolto-oikeuden kokonaisuudessa.

7. Onko asiakasmaksulain säännöksiä täydentävä niin sanottu suojasäännös mielestänne kannatettava? (Vammaispalvelulain 2 §:n 4 ja 5 momentti)

ei

Voit halutessasi esittää huomioita tai lisätä muutosehdotuksen:

Sääntely ei suurelta osin kuulu vammaispalvelulakiin. Sääntelyssä muodostuu vammaisille henkilöille ja heidän perheilleen erityisasema suhteessa muihin asiakasmaksulain 11 §:n piirissä oleviin henkilöihin. Oikeudellisen systematiikan tasolla sääntely tulisi sijoittaa asiakasmaksulakiin. Sääntely luo vammaisen henkilön perheenjäsenyydestä sosiaalipoliittisen klubihyödykkeen tavalla, joka on mielestäni perustuslain vastainen. Teemaa ei ole käsitelty lainkaan hallituksen esityksessä suhteessa muihin vähintään yhtä haavoittuviin ryhmiin (esim. maahanmuuttajat ja heidän perheensä), vaikka asiakasmaksujuridiikassa yleisesti omaksuttujen lähtökohtien valossa sääntelyratkaisua on vaikea pitää hyväksyttävänä. Nähdäkseni asiakasmaksuja koskeva osa tulisi poistaa hallituksen esityksestä ja valmistella erikseen siten, että lainvalmistelu kiinnitettäisiin vammaispalvelulain muuttamisen sijaan asiakasmaksulain muuttamiseen. Vaihtoehtoisesti tämän esityksen jatkovalmistelussa olisi sääntelyä muutettava suhteessa esitettyyn siten, että asiakasmaksuja koskevat pykälät siirretään vammaispalvelulain 2 §:n 4 ja 5 momentista asiakasmaksulakiin.

8. Voit halutessasi esittää muita huomioita esityksestä:

Hallituksen esityksessä on tällä hetkellä hyvin paljon sen soveltamisen kannalta relevanteissa kysymyksissä oikeudellisesti virheellistä ajattelua. Etenkin esitetyn sääntelyn suhde perustuslain 19.1 §:n ja 19.3 §:n muodostamaan kokonaisuuteen, perustuslain 6 §:ään, yhdenvertaisuuslakiin (esim. positiivisen erityiskohtelun ja kohtuullisen mukautuksen käsitteet) ja YK:n vammaissopimukseen on monin paikoin virheellistä niin käsitteistöltä, tulkinnoilta kuin systematiikaltakin. Esityksestä paistaa läpi tältä osin viimeisteleättömyys aivan samoin kuin pykäläformulointien kohdalla. Esitys vaatii vielä niin perusteellista hioantaa, että esitys tulisi pikemminkin palauttaa perusvalmisteluun kuin nopeasti jatkovalmistella lakihankkeen aikataulun mukaan eduskunnalle heti syysistuntokauden alussa annettavaksi. Tuossa yhteydessä olisi myös syytä vakavasti harkita substanssipykäläiden avaamista, sillä asetettu sääntelytavoite (jota pidän kannatettavana) on toteutettavissa paremmin erityispalveluiden saamisedellytyksiä soveltamisalapykälän lisäksi tarkentamalla kuin pelkkää soveltamisalapykälää tarkentamalla. Nähdäkseni lainvalmistelu tulisi laadukkaaseen lopputulokseen pääsemiseksi toteuttaa työryhmässä.

Mikäli lausuntokierroksen jälkeen päädytään kuitenkin esityksen pikaiseen jatkovalmisteluun sen viemiseksi suunnilleen tässä muodossa eduskuntaan syysistuntokauden alussa, esitykseen tulisi tehdä seuraavat muutokset ennen sen viemistä eduskuntaan:

1) Lakiin on palautettava vammaisen henkilön määritelmä, jonka tulee olla YK:n vammaissopimuksen sanamuodon mukainen.

- 2) Samoin lakiin on palautettava vammaissopimukseen palautuva viittaus siihen, että lakia sovelletaan tilanteissa, joissa itsenäisen elämän, osallisuuden tai yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää välttämättä tämän lain mukaisia palveluita.
- 3) Soveltamisalasäännöksestä on poistettava tarpeeton viittaussäännös asiakkaan edun sääntelyyn sosiaalihuoltolaissa.
- 4) Esityksen 2.1 §:n ja 2.3 §:n sääntely tulee yhdistää samaan momenttiin ja selkeyttää käsitteistöltään.
- 5) Asiaksmaksujen suojaosäsääntely on poistettava vammaispalvelulaista

2.1 §: ”Tässä laissa säädetään erityispalveluiden järjestämisestä henkilöille, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamman tai sairauden aiheuttama toimintarajoite, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa (vammainen henkilö). Tämän lain perusteella järjestetään palveluja järjestetään vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve, eivätkä hänelle muun lainsäädännön perusteella järjestettävät palvelut ole hänen itsenäisen elämänsä, osallisuutensa tai yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta sopivia ja riittäviä. Palveluiden sopivuutta ja riittävyttä arvioidaan vammaisen henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta.”

Tällöin 2 § voidaan muotoilla joten tämän suuntaisesti:

2.1 §: ”Tässä laissa säädetään erityispalveluiden järjestämisestä henkilöille, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamman tai sairauden aiheuttama toimintarajoite, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa (vammainen henkilö). Tämän lain perusteella järjestetään palveluja järjestetään vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve, eivätkä hänelle muun lainsäädännön perusteella järjestettävät palvelut ole hänen itsenäisen elämänsä, osallisuutensa tai yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta sopivia ja riittäviä. Palveluiden sopivuutta ja riittävyttä arvioidaan vammaisen henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta.”

2.2 §: kuten ehdotettu HE

2.3 §: ehdotettu sääntely siirretty 2.1 §

2.4 ja 2.5 §:t: palautetaan erilliseen jatkovalmisteluun

2.6 §: kuten ehdotettu HE

Rautiainen Pauli
Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos