

Asia: VN/24520/2023

Uuden vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentaminen

Lausunnonantajan lausunto

1. Lausunnonantajan organisaatio

Valtion viranomainen

2. Pidätekö hallituksen esitysluonnoksen 3 luvussa kerrottuja tavoitteita kannatettavina?

-

Voit halutessasi esittää huomioita:

-

3. Päästäänkö esitetyillä muutosehdotuksilla esityksen tavoitteisiin?

-

Voit halutessasi esittää huomioita:

-

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

-

Voit halutessasi esittää huomioita tai lisätä muutosehdotuksen:

-

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

-

Voit halutessasi esittää huomioita tai lisätä muutosehdotuksen:

-

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

-

Voit halutessasi esittää huomioita tai lisätä muutosehdotuksen:

-

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

-

Voit halutessasi esittää huomioita tai lisätä muutosehdotuksen:

-

8. Voit halutessasi esittää muita huomioita esityksestä:

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan sen arviointia, miten ehdotettu säännös tai politiikkatoimi vaikuttaa konkreettisesti ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen (Oikeusministeriön opas Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa. Oikeusministeriön julkaisuja 2022:15). Oppaan mukaan (s. 26) perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia ei tule sekoittaa esityksen tavoitteisiin, vaan

arvioinnissa tulee kuvata esityksen tosiasiallisia vaikutuksia mahdollisimman realistisesti siitä huolimatta, edistääkö vai rajoittaako esitys oikeuksien toteutumista. Oppaan mukaan arvioinnissa tulisi myös huomioida muut valmisteilla olevat uudistukset ja niiden mahdolliset kerrannaisvaikutukset erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien oikeuksiin.

Oppaassa on (s. 28- 29) on todettu, että se, miten perus- ja ihmisoikeusvaikutukset esitetään osana vaikutusten arvioinnin kokonaisuutta hallituksen esityksessä, riippuu esityksen sisällöstä, laajuudesta, kontekstista ja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten merkittävydestä. Hallituksen esitysten laatimisoppaan mukaan perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuviksi arvioidut vaikutukset voidaan yhteiskunnallisissa vaikutuksissa nimetä omaksi alajaksokseen ”Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin”. Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia voidaan kuitenkin tuoda esiin myös osana muuta vaikutusarviointia. Oppaan mukaan Pääasialliset vaikutukset -jakson otsikoinnin tulisi kuitenkin aina olla selkeä, jotta päätöksentekijät löytävät tarvitsemansa tiedon esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista helposti.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on jossain määrin käsitelty otsikon 4.2.3. Muut yhteiskunnalliset vaikutukset –alla. Jaksossa on alaotsikot Vaikutukset vammaisiin henkilöihin, Vaikutukset vammaisiin lapsiin ja nuoriin, Vaikutukset yhdenvertaisuuteen, Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon ja

Kielelliset vaikutukset. Jaksossa on ainoastaan mainittu perustuslain 6 §, 19 §:n 1 ja 3 momentti sekä 22 § ja YK:n vammaisyleissopimukseen on viitattu

ainoastaan yhdenvertaisuutta koskevassa jaksossa. Vaikutusarviointia tulisi täydentää arvioimalla kattavammin soveltamisalaa koskevan ehdotuksen konkreettisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, erityisesti siihen, miten ehdotettu säännös täyttää YK:n vammaisyleissopimuksen määräykset.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten merkitystä esityksen yhteydessä korostaa se, että yhtäältä esityksellä pyritään lain soveltamisalan täsmentämiseen ja lain soveltamisen selkeyttämiseen oikeusvarmuutta edistävällä tavalla ja toisaalta tavoitteena on hillitä uuteen lakiin ja sen mahdollisiin soveltamiskäytäntöihin liittyvää kustannusten kasvua hyväksyttävänä pidettävää suuremmaksi. Näiden kahden tavoitteen välisen jännitteen hallinta edellyttää, että ehdotusten

vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin ja niissä varsinkin vammaisyleissopimuksen mukaisten oikeuksien toteutumiseen sekä kustannus- ja henkilöstövaikutuksia eri henkilöryhmissä tarkastellaan riittävästi rinnakkain. Kyseessä on erittäin vahvasti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskeva lainsäädäntö, joka koskee haavoittuvassa asemassa olevaa ryhmää. Lisäksi jakson otsikoinnista olisi asianmukaista ilmetä sen koskevan perus- ja

ihmisoikeusvaikutuksia.

Soveltamisalaa koskevan uuden vammaispalvelulain 2 §:n säännöskohtaiset perustelut

Luonnoksen mukaan (sivunumerointi puuttuu, Suhde muuhun lainsäädäntöön –alaotsikon alla) ”palveluiden saatavuus ei voi olla ohjaava tekijä arvioitaessa, minkä lain mukaan henkilölle myönnetään palveluita...lainvalintatilanteessa olisi lisäksi arvioitava esimerkiksi, millä sosiaalihuoltolaissa tarkoitetuilla palveluilla olisi mahdollista vastata henkilön palveluntarpeeseen. Samalla arvioitaisiin, olisivatko nämä palvelut lain mukaisesti järjestettynä riittäviä, asiakkaan edun mukaisia ja sopivia. Se, että hyvinvointialue ei järjestä palveluita yleislainsäädännön edellyttämässä laajuudessa, ei olisi peruste soveltaa erityislakia”.

Edelleen säännöskohtaisissa perusteluissa 2 §:n 3 momenttia koskevan Elämänvaiheeseen liittyvä tavanomainen tarve –alaotsikon alla todetaan: ”Kuten 1 momentissa, säännöksen sanamuodolla viitattaisiin siihen, että vertailu tehtäisiin nimenomaan yleis- ja erityislain säännösten välillä, ei sen välillä, kuinka palveluita toteutettaisiin käytännössä. Vammaispalvelulla ei olisi tarkoitus korvata puuttuvia eri elämänvaiheissa tarvittavia yleislain mukaisia palveluita, joiden järjestämisestä kunta tai hyvinvointialue ovat vastuussa.”

Hallituksen esitysten laatimishjeissa todetaan (s. 9) seuraavasti: ”Säännöskohtaisissa perusteluissa ei saa tyytyä pelkästään toistamaan ehdotettua lakitekstiä, vaan niissä on annettava säännösten ehdotetusta sisällöstä lisää tietoa sekä eduskunnalle että lain soveltajalle. Nämä perustelut ovat

merkittävimpiä lain tulkintaa ja soveltamista ohjaavia oikeuslähteitä. Tämän vuoksi on selkeästi selostettava lakiehdotukseen sisältyvien yksittäisten säännösten merkitys, muun muassa se, minkälaisista muutosta vallitsevaan oikeustilaan ne merkitsevät. Selostusta on havainnollistettava esimerkein tilanteista, joihin säännöstä

sovellettaisiin.”

Ehdotetuilla muutoksilla lienee tarkoitettu sitä, että vammaispalvelulain mukaisia erityisiä palveluita järjestetään vain silloin kuin sosiaalihuoltolain ja muiden ensisijaisten lakien mukaiset palvelut eivät sellaisinaan riitä vastaamaan vammaispalvelulain tarkoittamia ja viime kädessä perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin ja vammaisyleissopimuksen tarkoittamia yksilöllisesti arvioituja palvelutarpeita ja tässä tarkastelussa vertailukohtana on se, minkä palveluiden pitäisi sosiaali- ja terveydenhuollon ensisijaisten palveluiden järjestämistä koskevan lainsäädännön mukaan yleisesti olla yksilön käytettävissä. Tulkintaa ei siis tehtäisi sen mukaan, miten tosiasiallisesti kyseisellä hyvinvointialueella palveluita on saatavilla. Esitetty sääntelyn tarkennus siis tarkoittaa konkreettisesti sitä, että lain sovellettavaksi tulemisen kriteeri on ensisijaisesti vertailu abstraktin, periaatteessa käytettävissä olevien ensisijaisten palveluiden

riittävyys asiakkaan tarpeisiin ilman konkreettista vertailua siihen, ovatko kyseisellä hyvinvointialueella nämä palvelut tosiasiallisesti asiakkaan saatavilla. Tämän voi ilmaista niinkin, että tarkoituksena on torjua sitä, että vammaispalvelulain mukaisia subjektiivisia oikeuksia käytetään paikkaamaan määrärahasidonnaisten ensisijaisten palveluiden puutteita.

Asetelma on näin ollen herkkä sille, että tosiasiallisesti tässä voi syntyä riskiä palveluiden heikkenemisestä tai siitä, että ehdotetun sääntelyn myötä henkilön oikeus tosiasiallisesti saada yksilöllisten tarpeidensa mukaiset riittävät palvelut voi vaarantua. Edellä mainittu hallituksen esityksessä todettu saattaa lain tulkintaa ja soveltamista ohjatessaan vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja olla ristiriidassa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kanssa.

Asiakas saattaisi jäädä ilman tarvitsemiaan palveluja, jos niitä ei käytännössä olisi saatavilla.

Kiinnitän huomiota siihen, että eduskunnan vastauksessa hallituksen esitykseen eduskunnalle vammaispalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulon lykkäämistä koskevaksi lainsäädännöksi (EV 7/2023 vp) eduskunta on hyväksynyt lausuman, jonka mukaan 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 ja että valtioneuvosto varmistaa hyvinvointialueille riittävät resurssit vammaisten ihmisten tarpeenmukaisten palvelujen turvaamiseksi.

Selvyyden vuoksi samalla totean, että Suomen kansantalouden ja julkisen talouden nykyisessä tilassa julkisten palveluiden kustannusten kasvun hillintä on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävä peruste perusoikeuksien rajoittamiseen.

Ehdotetun 2 §:n 3 momentin käsite ”henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve” on varsin tulkinnanvarainen käsite, vaikkakin sitä on yritetty avata pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa. Totean, että lain soveltamisen ohjaukseen ja seurantaan on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota.

Sosiaalihuoltolain 4 §:n muuttaminen

Sosiaalihuoltolain 4 §:n esitetään lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka tarkoituksena olisi selkiyttää asiakasmaksujen vaikutusta asiakkaan etujen arvioinnissa. Ehdotetun säännöksen mukaan asiakkaan edun arvioimiseen ei vaikuttaisi se, olisivatko palvelut asiakkaalle maksullisia vai maksuttomia tai se, kuinka suuri asiakasmaksu mahdollisesti olisi.

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että esitettävä muutos on tarpeellinen, koska lainvalinta yleis- ja erityislain välillä on muodostunut soveltamiskäytännössä epäselväksi ja soveltamiskäytännössä asiakasmaksuilla on joissain ratkaisuissa katsottu olevan merkitystä lainvalintatilanteessa. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestysperustelut –jaksossa on todettu, että asiakkaan edun ja palvelun maksuttomuuden suhdetta koskeva täsmennyksen, samoin kuin mahdollisesti lainvalintaan liittyvän täsmennyksen myötä on mahdollista, että pieni joukko nykyisin vammaispalvelulain mukaisten palveluiden piirissä olevia henkilöitä voisi joissain tapauksissa ohjautua ensisijaisen lainsäädännön palveluiden piiriin.

Totean, että esitetyn uuden säännöksen soveltamisen ohjaukseen ja seurantaan on tärkeää kiinnittää erityistä huomiota ja varmistaa, että asiakkaan tarvitsemien palvelujen saanti ei vaarannu ottaen huomioon myös ehdotettu uusi vammaispalvelulain 2 §:n 5 momentin ns. suojasäännös.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestysperustelut

Esityksessä on todettu, että vammaispalvelulainsäädännöllä on kiinteä yhteys YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (TSS-sopimus, SopS 6/1976), YK:n vammaisyleissopimukseen (SopS 26/2016) ja perustuslain yhdenvertaisuutta, itsemääräämisoikeutta, oikeutta sosiaaliturvaan ja perusoikeuksien turvaamista koskeviin säännöksiin (perustuslain 6 §, 19 §:n 1 ja 3 momentti, 22 §).

Lakiehdotukset on valmisteltava perustuslain mukaisiksi. Niiden tulee täyttää myös muun muassa Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset. Jos esitystä on aiheellista arvioida myös ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta, on lisäksi tehtävä selkoa ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien toimielinten oikeuskäytännöstä.

Vammaisten henkilöiden kohdalla on korostunut velvollisuus huolehtia yksilön perusoikeuksien toteutumisesta. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –jaksossa tulisi kattavammin arvioida sitä, miten esitys toteuttaa perusoikeussäännöksiä ja täyttää kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, erityisesti YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteet.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelut ovat osaksi ristiriitaiset lain tavoitteiden ja vaikutusarvioinnin kanssa, koska edellä kuvatusti tarkoitus on edistää tulkintaa, jossa hyvinvointialueen ensisijaisten palveluiden tosiasiallinen taso vähemmän vaikuttaisi tulkintaan siitä, milloin asiakkaalla on oikeus vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin. Tässä asetelmassa ei voida yksiselitteisesti sanoa, että kyse on vain oikeusvarmuutta edistävästä ja selkeyttävästä muutoksista. Voi ehkä sanoa niinkin, että muutosten tarkoituksena on yhtenäistää ja tiukentaa soveltamiskäytäntöä niin, että lakia sovellettaessa ei otettaisi huomioon esityksessä kuvattuja kustannuksia enemmän aiheuttavia tulkintoja. Asiallisesti esitystä on tällöin perusteltua tarkastella säästöjä ainakin potentiaalisesti sisältävänä lakina. Hyvinvointialueiden rahoitusperiaatetta koskevan tarkastelun merkitys jää säätämisyjärjestysperusteluissa

ristiriitaiseksi ja keskeneräiseksi. Rahoitusperiaate sellaisenaan ei liene itsenäinen valtiosääntöoikeudellinen argumentti lakisäätöisten TSS-oikeuksien rajoittamiseen.

Säätämisyjärjestysperusteluiden johtopäätöksestä totean seuraavaa.

Esitetty sääntely on sinänsä perusoikeusherkää. Perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä koskevaa kannanottoa ei ole kirjoitettu Hallituksen esityksen laatimisohjeiden (s. 12) mukaiseen vakiomuotoon ja ennen tuota kannanottoa olisi esitettävä, mitkä ovat ne epäselvät perustuslain tulkintakysymykset, joiden vuoksi esityksestä olisi tarpeen saada perustuslakivaliokunnan lausunto. Yleinen tavoite ”hyväksyttää” perusoikeusherkän lainsäädännön muutokset perustuslakivaliokunnassa ei ole vielä riittävä peruste lausunnon pyytämiselle. Mikäli perustuslain tulkinnan epäselviä kysymyksiä ei pystytä yksilöimään, ei

hallituksen esitykseen tule sisällyttää kannanottoa siitä, että hallitus pitää perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä suotavana. Ilmeisesti tässä hallituksen esityksessä kysymys on 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.

Tolmunen Irma
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri