

Asia: VN/19726/2023

Vammaispalvelulain voimaantulon siirtäminen

Lausuntopyyntö

Lausunnonantajan organisaatio

-

Kannatatteko uuden vammaispalvelulain voimaantulon siirtämistä ajankohdasta 1.10.2023 uuteen ajankohtaan 1.10.2024?

-

Halutessanne voitte antaa tiiviit perustelut vastaukselle:

Kannanottoni

Pidän ehdotettua useita parannuksia vammaisten henkilöiden oikeuksiin sisältävän vammaispalvelulain voimaantulon lykkäämistä ongelmallisena, koska lain tavoitteena on turvata vammaispalveluiden saanti aiempaa yhdenvertaisemmin kaikille vammaisille henkilöille asuinpaikasta riippumatta sekä parantaa muun muassa vammaisten ihmisten oikeutta osallistua yhteiskuntaan ja tehdä valintoja yhdenvertaisesti muiden ihmisten kanssa.

Lain toimeenpano on jo valmisteltu hallinnossa

Esitysluonnoksen mukaan lain toimeenpanoon valmistautuminen on jo pitkällä. Hyvinvointialueet alkoivat valmistautua uuden vammaispalvelulain toimeenpanoon jo lakiesityksen eduskuntakäsittelyn aikana syksyllä 2022. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaalialan lupa- ja valvontavirasto Valvira, aluehallintovirastot ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ovat tehneet merkittävästi resursseja vaatinutta valmistelua. Lain voimaantulon siirtäminen juuri ennen sen voimaantuloa aiheuttaa merkittävää lisätyötä.

Lain kustannusvaikutusten rajaaminen

Käsitellessään esitystä nyt lykättäväksi ehdotetuksi laiksi, perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 79/2022 vp), että sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta.

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säännöksellä ei sen esitöiden mukaan määritellä näiden palvelujen järjestämistapaa, vaan sillä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I). Lisäksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa käytetyllä sääntelyvaraustyypillä ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp). Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II).

Uusi vammaispalvelulaki kiinnittyy perustuslain 19 §:n 3 momentin perusoikeuksien lisäksi myös perustuslain 19 §:n 1 momentin säännökseen siitä, että jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Ihmisarvoisen elämän edellytyksiä turvaaviin palveluihin kuuluvat muun muassa eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten erityishuoltoon kuuluvat tukitoimet sekä kiireellinen sairaanhoito (HE 309/1993 vp, s. 69/II)

Vammaispalvelulain tarkoituksena on turvata vammaiselle henkilön yksilöllisen tarpeen ja edun mukaiset, riittävät ja laadultaan hyvät palvelut. Lailla toteutetaan perustuslain 19 §:ssä turvattu perusoikeuksia säätämällä tarkemmin erityispalveluista, joita vammaisen henkilön on oikeus saada.

Nyt lausuttavana olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan, että tulevilla lakimuutoksilla voitaisiin turvata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja palveluiden saatavuus sekä hyvinvointialueiden mahdollisuus rahoittaa uudistus. Lisäksi perusteluissa todetaan, että hallitusohjelman mukaan koko uudistuksen vuosittainen kustannusvaikutus nykytilanteeseen verrattuna saa olla korkeintaan 100 miljoonaa euroa.

Koska kysymys on perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien toteuttamiseksi annetusta laista, totean, että perustuslakivaliokunnan mukaan budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palveluiden saatavuutta (PeVL 15/2018 vp, s.20, PeVL 26/2017 vp, s. 22, ks. myös PeVL 20/2004 vp, PeVL 63/2014 vp, PeVL 19/2016 vp). Valtion vastuulla on huolehtia siitä, että hyvinvointialueilla on käytännön edellytykset suoriutua sille annetuista tehtävistä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös ei perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan sido sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä olemassa olevaan lainsäädäntöön (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II; ks. esim. PeVL 17/2021 vp, kappale 70, PeVL 26/2017

vp, s. 32 PeVL 79/2022 vp, kappale 22). Valiokunta on lisäksi pitänyt hyväksyttävänä, että 19 §:n 3 momentin alaan kuuluvia tukimuotoja suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVL 32/2014 vp, s. 2/l). Lainsäädäntöä kehittämällä ja tukimuotoja suuntaamalla ei kuitenkaan ole mahdollista vaikuttaa siihen, että perustuslain 19 ja 22 §:stä seuraava valtion velvollisuus huolehtia hyvinvointialueiden taloudellisista edellytyksistä hoitaa niille säädetyt perusoikeuksien toteuttamistehtävät.

Ikääntymisrajaus lain voimaantulon siirtämisen perusteena

Lain voimaantuloa esitetään siirrettäväksi ikääntymisrajaus tuomiseksi lainsäädäntöön.

Totean, että pidän tätä esityksen lähtökohtaa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimuksen ja ikään perustuvan syrjinnän kannalta ongelmallisena. Esityksessä ei miltään osin tuoda esiin muita perusoikeuksien kokonaisuuden kannalta hyväksyttäviä perusteita erilaiselle kohtelulle kuin mahdolliset kustannukset, joista perustelujen mukaan on esitetty hyvin erilaisia arvioita ja hallitusohjelmassa asetetun kustannuskaton.

Toiseksi totean, että käsitellessään hallituksen esitystä vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 191/2022 vp) perustuslakivaliokunta totesi, ettei ikääntyneiden henkilöiden rajaaminen pois lain soveltamisalasta ollut mahdollista, sillä sille ei ollut esitetty riittäviä hyväksyttäviä. Nyt lausunnolla olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa olisi ollut perusteltua tuoda avoimesti perustuslakivaliokunnan kannanotto ja sen perustelut. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 79/2022 vp todettiin seuraavaa:

(14) Ketään ei saa perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/l). Syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsilläolo on arvioitava jonkin menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (HE 309/1993 vp, s. 44/l).

(15) Hallituksen esityksen perustelujen valossa vaikuttaa siltä, että iäkkäänä vammautuneet joutuisivat ikääntymisrajaus vuoksi tosiasiallisesti muita — yleensä nuorempia — vammaisia henkilöitä epäedullisempaan asemaan kahdessa suhteessa: Heille tarkoitettut sosiaalipalvelut olisivat perustelujen (s. 107—112, 161) mukaan sosiaalihuoltolakiin perustuvia määrärahasidonnaisia palveluja, joista perittäisiin asiakasmaksulain mukainen maksu, kun taas vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin olisi yleensä subjektiivinen oikeus ja palvelut olisivat pääosin maksuttomia. Esityksen perustelujen (s. 107, 122, 125) mukaan muutos merkitsisi osalle iäkkäistä henkilöistä

palvelujen heikentymistä ja asiakasmaksujen lisääntymistä nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Kyse olisi ilmeisesti ennen muuta sellaisista henkilöistä, jotka ovat liikunta- tai näkövammautuneet iäkkäinä.

(16) Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

(17) Kun otetaan huomioon, että ikääntymisrajaus nyt ehdotetulla tavalla muotoiltuna ja perusteltuna muodostuu valiokunnan käsityksen mukaan ongelmalliseksi vammaissopimuksen kannalta, ei nyt käsillä olevassa poikkeuksellisessa asetelmassa ole perustuslakivaliokunnan mielestä esitetty ehdotetulle ikääntymisrajaukselle riittäviä hyväksyttäviä perusteita. Ehdotettu 2 §:n 1 momentin 3 kohta on siten poistettava vammaispalvelulakiehdotuksesta. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(18) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei esimerkiksi palveluiden eriyttäminen vaikkapa työikäisten ja työiän ylittäneiden välillä sinänsä ole välttämättä ongelmallista, kunhan eroille on hyväksyttävä peruste. Valiokunnan käsityksen mukaan tämänkaltaisesta palvelujen eriyttämisestä säätäminen edellyttää kuitenkin perusteellista säädösvalmistelua.

Siltä osin kuin luonnoksessa ehdotettu lain voimaantulon lykkääminen koskee erityisesti ikääntyneiden henkilöiden perusoikeuksien toteutumista, pidän luonnoksen perusteluja perusoikeusvaikutusten kannalta täysin riittämättöminä. Lakiesityksen perustelut tulisi kirjoittaa hyvän lainvalmistelun periaatteita noudattaen avoimesti kuvaten ikääntymisrajauksen merkitys yhdenvertaisen kohtelun ja ikääntyneiden henkilöiden syrjinnän kannalta.

Perustuslakivaliokunta totesi ikääntymisrajauksen vaikutuksista hallituksen esitykseen viitaten seuraavasti:

Heille tarkoitetut sosiaalipalvelut olisivat perustelujen (s. 107—112, 161) mukaan sosiaalihuoltolakiin perustuvia määrärahasidonnaisia palveluja, joista perittäisiin asiakasmaksulain mukainen maksu, kun taas vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin olisi yleensä subjektiivinen oikeus ja palvelut olisivat pääosin maksuttomia. Esityksen perustelujen (s. 107, 122, 125) mukaan muutos merkitsisi osalle iäkkäistä henkilöistä palvelujen heikentymistä ja asiakasmaksujen lisääntymistä nykyiseen tilanteeseen verrattuna

Vaikutusten arviointi lain voimaantulon lykkäämisen perusteena

Luonnoksessa todetaan, että lakien voimaantuloajankohdan siirtämisen tavoitteena on varata aikaa uuden vammaispalvelulain soveltamisalaa koskevien säännösmuutosten valmistelun lisäksi vaikutusten arvioinnille. Kun tarkoituksena on varata aikaa mahdollisen uuden hallituksen esityksen vaikutusten arviointiin, tulisi lain voimaantuloa siirtää vain siltä osin, kuin lakia todennäköisesti tultaisiin esittämään muutettavaksi. Luonnoksessa esitetyllä syyllä ei voida perustella esimerkiksi vammaisten lasten oikeuksien turvaamiseksi säädettyjen oikeuksien voimaantulon siirtämistä (lapsen asumisen tuki 19 §, lyhytaikainen huolenpito 24 § ja esteettömän asumisen tuki myös toisen vanhemman asuntoon 22 §:n 3 momentti). Viittaa tältä osin siihen, että luonnoksen mukaan ehdotettaisiin, että uudessa vammaispalvelulaissa säädetyn tuetun päätöksenteon voimaantuloa ei siirrettäisi muun lain tavoin.

Pidän myös hyvin poikkeuksellisenä sitä, että eduskunnan säätämän ja tasavallan presidentin vahvistaman lain voimaantulon siirtämistä koskevan lakiehdotuksen perusteena olisi lain vaikutusten arviointi.

Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Totean vielä lain soveltamisalasta seuraavan.

Uuden vammaispalvelulain (675/2023) 2 §:n mukaan tätä lakia sovelletaan henkilöön (vammainen henkilö), jonka:

- 1) vamman tai sairauden aiheuttama fyysinen, kognitiivinen, psyykkinen, sosiaalinen tai aisteihin liittyvä toimintarajoite on pitkäaikainen tai pysyvä;
- 2) vamma tai sairaus yhdessä yhteiskunnassa esiintyvien esteiden kanssa estää osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa; ja
- 3) itsenäisen elämän, osallisuuden tai yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää välttämättä tämän lain mukaisia palveluita.

Tämän lain perusteella järjestetään vammaisen henkilön tavanomaisessa elämässä tarvitsemia erityispalveluita, jos hän ei saa yksilöllisen tarpeensa mukaisia ja sopivia palveluita sosiaalihuoltolain (1301/2014), terveydenhuoltolain (1326/2010), varhaiskasvatustalain (540/2018), perusopetuslain (628/1998) tai muun lain perusteella.

Nyt lausunnolla olevan lain voimaantulon siirtämistä koskevan esityksen tarkoituksena on saada aikaa lain soveltamisalaa koskevien muutosten tekemiseksi. Luonnoksessa ei tarkemmin yksilöidä, minkälaisia muutoksia olisi tarkoitus ehdottaa.

Uuden vammaispalvelulain 2 §:n 1 momentin 1–3 kohdissa säädetään lain soveltamisalasta tavalla, jossa kiertyy yhteen henkilöllinen ja asiallinen ulottuvuus. Säännöksen mukaan soveltamisalaan kuuluvat henkilöt, joilla on toimintarajoite ja jonka itsenäisen elämän, osallisuuden tai yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää välttämättä tämän lain mukaisia palveluita. Lain henkilöpiiri määritellään siten yhtäältä toimintarajoitteen ja toisaalta tämän lain palvelujen kautta.

Lisäksi säännöksessä asetetaan toimintarajoitteelle seuraavat vaatimukset. Toimintarajoitteen tulee olla fyysinen, kognitiivinen, psyykinen, sosiaalinen tai aisteihin liittyvä, pitkäaikainen tai pysyvä, sekä vamman tai sairauden aiheuttama.

Vamman tai sairauden tulee soveltamisalasäännöksen mukaan puolestaan olla sellainen, että se yhdessä yhteiskunnassa esiintyvien esteiden kanssa estää osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Käsitykseni mukaan lain soveltamista selkeyttäisi se, että määriteltäisiin selkeästi henkilöt, joihin lakia sovelletaan ja siitä erillään säädettäisiin toimintarajoitteen sekä vamman ja sairauden määritelmistä. Lisäksi olisi tärkeää ymmärtää yhteiskunnallisten esteiden poistaminen, itsenäisen elämän, osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteuttaminen palvelujen saamisen edellytykseksi, eikä elementeiksi, joilla määritellään lain soveltamisalan tai sen mukaisiin palveluihin oikeutetut henkilöt. Tärkeää lain selkeyden vuoksi olisi myös pitää erillään yhtäältä lain henkilöllinen soveltamisala, eli se kehen lakia ylipäätään voidaan soveltaa ja toisaalta se palveluja koskeva määrittely, minkälaiset edellytykset henkilön (tai yhteiskunnallisen esteen) on täytettävä, jotta hänellä olisi oikeus lain tarkoittamiin palveluihin.

Vammaispalvelulain 2 §:n 2 momentissa säädetään lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Säännöksen mukaan oikeutta vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin ei ole, jos henkilö saa yksilöllisen tarpeensa mukaisia ja sopivia palveluita sosiaalihuoltolain (1301/2014), terveydenhuoltolain (1326/2010), varhaiskasvatuslain (540/2018), perusopetuslain (628/1998) tai muun lain perusteella. Lain tulkinnan kannalta on epäselvää, mitä tarkoitetaan yksilöllisen tarpeen mukaisilla ja sopivilla palveluilla. Onko kyseessä säännös, jonka perusteella määräytyy lakien soveltamisen etusijajärjestys vai säännös edullisimman lain soveltamisesta? Lakia tulisi mielestäni tältä osin selkeyttää ja säätää yksiselitteisesti siitä, miten määräytyy henkilöön sovellettava lainsäädäntö ja siten lainsäädäntö, jonka perusteella palvelut järjestetään.

Kun säännöksen mukaan sovelletaan ensisijaisesti siinä mainittuja lakeja ja myönnetään niiden mukaiset palvelut, tulisi selkeästi säätää myös siitä, miten arvioitaisiin vielä vammaispalvelulain perusteella, ovatko nämä palvelut yksilöllisen tarpeen mukaisia ja sopivia sekä siitä, järjestetäänkö vammaispalvelulain mukaiset palvelut muuta lakia täydentävinä palveluina vai tulisiko

vammaispalvelulain mukainen yksilöllisen tarpeen mukainen ja sopiva palvelu muun lain perusteella myönnetyn palvelun sijaan.

Luonnoksen mukaan tarkoitus on, että henkilön palveluntarve arvioidaan aina yksilöllisesti, ja päätös sovellettavasta laista tehdään kokonaisharkinnan perusteella. Tarkoitus ei ole, että yksittäinen syy, kuten vammaispalveluiden maksuttomuus, vaikuttaa ratkaisevasti muiden lakien mukaisten palveluiden sopivuuden arviointiin. Kiinnitän huomiota siihen, että edellä todettu saattaa olla ristiriidassa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kanssa ja sosiaalihuoltolain 2 §:n todetun asiakkaan etua parhaiten toteuttavan säännöksen soveltamisvaatimuksen vastaista.

Mäkinen Tiina

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Maija
Sakslin; Esittelijäneuvos Minna Verronen