Liisa Nieminen,
OTT, vanhempi yliopistonlehtori,

Helsingin yliopisto

Perustuslakivaliokunta, 30.11.2022

HE 191/2022 vp eduskunnalle vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Kiitän valiokuntaa kutsusta saada lausua hallituksen esityksestä vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Koska minulla on yliopistolla luento kuulemisen kanssa samaan aikaan, joudun tyytymään kirjalliseen asiantuntijalausuntoon.

Koska olen äskettäin julkaissut tutkimuksen, joka käsittelee myös kehitysvammaisten ihmisten, etenkin lasten, oikeuksia, olen lisännyt lausuntooni poikkeuksellisesti myös alaviitteitä.[1] Noista asioista ei juurikaan ole muuta oikeudellista tutkimusta Suomessa.

Lausunnossani esitän kohteliaimmin seuraavaa.

Johdantoa uudistukseen

Hallituksen esitys on varsin laaja, joten keskityn kaikkein ongelmallisimpiin (tai epäselvimpiin) kohtiin. Uudistusta on valmisteltu pitkään, ja HE pohjautuu viime hallituskaudella rauenneeseen vammaispalvelulainsäädännön uudistamista koskeneeseen hallituksen esitykseen 159/2018 vp, jota perustuslakivaliokunta ei ehtinyt käsitellä. Lausuttavana oleva uudistus on osa suurempaa hanketta (Asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamiseen pyrkivä lainsäädäntökokonaisuus). STM:n tietojen mukaan se on määrä toteuttaa kokonaisuudessaan vuosina 2019-2023.

Asian kompleksisuuden ymmärtämiseksi pitää mennä taaksepäin useita vuosia. Etenkään vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen vammaisten henkilöiden oikeudellista asemaa koskeva lainsäädäntö ei täyttänyt perusoikeussääntelyn sille asettamia vaatimuksia, mihin eduskunnan oikeusasiamies puuttui useaan kertaan vuodesta 1996 alkaen.[2] Edes vähäisen muutoksen aikaan saaminen kesti aina siihen asti, kunnes YK:n vammaissopimuksen ratifiointia ei voitu enää lykätä. Se tuli mahdolliseksi vasta vuonna 2016 (27/2016), kun kehitysvammalakiin (519/1977) oli lisätty uusi 3a luku: Itsemääräämisoikeuden vahvistaminen ja rajoitustoimenpiteiden

[1] Ks. Liisa Nieminen, Koronapandemian vaikutukset haavoittuvassa asemassa olevien lasten läheissuhteiden ylläpitämiseen ja perhe-elämän suojaan. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:20, s. 107-114.
[2] Apulaisoikeusasiamiehen päätös, 16.12.1996, Dnro 121/2/95 (Pakon käyttö kehitysvammaisten erityishuollon keskuslaitoksissa). Hän oli tarkastanut kaikki mainitut laitokset.

käyttö erityishuollossa (381/2016).[3] Rajoitustoimenpiteinä laissa mainitaan muun muassa kiinnipitäminen, aineiden ja esineiden haltuunotto, henkilöntarkastus, valvottu liikkuminen. Yleensä rajoitusten käytön suhteen ei ole merkitystä sillä, onko kyse tahdosta riippumattomasta vai vapaaehtoisesta erityshuollosta, lukuun ottamatta 42n §:n 3 momentissa tarkoitettua rajoitusta (poistumisen estäminen). Laki ei sen sijaan tunne yhteydenpidon rajoittamista tässä yhteydessä (KHO 2018:8 ja KHO 2017:132).[4]

Vammaissopimuksen 1 artiklan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ”ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa”. Vammaisuus ei ole henkilön ominaisuus tai vamma itsessään, vaan se määräytyy suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan.[5]

Nyt on tarkoitus säätää uusi **vammaispalvelulaki,** jolla kumottaisiin voimassa oleva laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi **kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia**, sosiaalihuoltolakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia ja mielenterveyslakia.

Uusi vammaispalvelulaki sisältäisi säännökset vammaisille henkilöille järjestettävistä sosiaalihuollon erityispalveluista. Laki täydentäisi yleislakia, **sosiaalihuoltolakia** (1301/2014). Erityispalveluiden järjestäminen kuuluisi ehdotuksen mukaan uusille hyvinvointialueille. Lähtökohtana erityispalveluiden järjestämiselle olisi vamman tai sairauden aiheuttamasta pitkäaikaisesta tai pysyvästä toimintarajoitteesta seuraava avun tai tuen tarve. *Sen sijaan diagnoosi ei määrittelisi palveluiden saamista*.

Puhutaan sosiaalisen vammaisuuden käsitteestä aiemman lääketieteellisen vammaisuuden käsitteen sijaan.[6] 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

[3] Ks. HE 96/2015 vp ja PeVL 12/2016 vp. ja PeVL 15/2015 vp. (lakiin jäi paljon ongelmia PeV:n mielestä).
[4] Se ei ollut sallittua myöskään ennen vuoden 1996 lainmuutosta. Ks. KHO 2013:142.
[5] Ks. tarkemmin Antti Teittinen, Mari Kivistö, Merja Tarvainen & Sanna Hautala (toim.), Vammaiset ihmiset kansalaisina. Vastapaino 2021 ja Simo Vehmas, Vammaisuus, Johdatus historiaan, teoriaan ja etiikkaan. Gaudeamus 2005. Ks. myös Jenny E. Goldschmidt, New Perspectives on Equality: Towards Transformative Justice through the Disability Convention? Nordic Journal of Human Rights 35 (2017), s. 1-14.
[6] Maija Aalto-Heinilä, Vastuu, ihmisarvo ja vammaisuus. Niin & Näin 3/2022, s. 31-45.

itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä turvata yksilöllisen tarpeen ja edun mukaiset riittävät ja laadultaan hyvät palvelut. [7]

Voimassa olevaa kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia eli kehitysvammalakia sovelletaan henkilöön, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja.[8] Lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen jäisivät tahdosta riippumattoman erityishuollon järjestämistä ja itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja erityishuollossa tapahtuvaa rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevat säännökset. Palvelut ja tukitoimet järjestettäisiin kaikille vammaisille henkilöille uuden vammaispalvelulain nojalla.

Uudistuksen merkitys kehitysvammalaille herättää oikeudellisia ongelmia, joita HE:ssä on kuitenkin käsitelty varsin vähän. Niitä ei voida kaikkia jättää siihen vaiheeseen, kun kehitysvammalain lopullinen tila on selvillä (voimaan jäävät lainkohdat siirretty toiseen lakiin?).

Ongelmat yleisellä tasolla

1. Vielä ei siis päästä vammaislainsäädännön kokonaisuudistukseen, vaan kehitysvammalain jäljelle jäävä uudistus siirretään myöhempään ajankohtaan. Hallitus perustelee tätä sillä, että kehitysvammalakia ei voida kumota kokonaan ennen kuin uudet itsemääräämisoikeutta ja perusoikeuksien rajoittamista koskevat säädökset tulevat voimaan. Ne koskevat muun muassa laitoksissa olevia vanhuksia, joiden itsemääräämisoikeus ja sen rajoittaminen määriteltäisiin vastaisuudessa laissa. Nyt siitä ei ole laissa mitään säännöksiä, mikä on ongelmallista käytännössä.

Voimassa olevaan kehitysvammalakiin sisältyy monia ongelmia. On suuri riski, että monet niistä jatkuvat tämän osauudistuksen voimaantulonkin jälkeen. Siksi niitä on syytä korostaa tässä yhteydessä. Ongelmat tulivat korostuneesti esille koronapandemian aikana.

Kehitysvammalaissa ei tehdä eroa aikuisten ja lasten välillä, vaan samat rajoitustoimenpiteet voidaan kohdistaa sekä lapsiin että aikuisiin. Perustuslakivaliokunta

[7] Vammaislainsäädännön kehityksestä ks. Niina Gråsten, Vammaisuus erityisten oikeuksien perustana, s. 315-365 teoksessa Virve Toivonen, Anna Mäki-Petäjä-Leinonen & Eeva Nykänen (toim.), Hyvinvointioikeus – kirjoituksia oikeudesta ja hyvinvoinnista. Kauppakamari 2022. Yleisesti ks. myös Pauli Rautiainen, Vammainen ihminen oikeudessa, s. 21-59 teoksessa Antti Teittinen ym. (toim.), Vammaiset ihmiset kansalaisina. Vastapaino 2021.
[8] Lain soveltamisalasta KHO 2021:7 ja 2016:109.

näki aikoinaan tällaisessa ratkaisussa monia ongelmia ja oli sitä mieltä, että lasten erityisasema rajoitustoimenpiteisiin liittyvässä perus- ja ihmisoikeussääntelyssä tulisi ottaa huomioon laissa (PeVL 15/2015 vp ja PeVL 12/2016 vp).[9] Muutoinkin se näki ehdotuksessa jopa merkkejä paluusta laitosvaltaan. Aina ei ole selvää, milloin on kyse rajoitus- ja milloin hoitotoimenpiteestä tai perusoikeuden rajoittamisesta tai sen käytön sääntelystä.[10] Nämä ongelmat koskevat ns. itsemääräämislainsäädäntöä kokonaisuudessaankin.

2. YK:n lapsen oikeuksien sopimus koskee myös vammaisia lapsia. Lapsen etu on siten otettava huomioon kaikissa vammais- ja kehitysvammahuollon toimissa.[11]Vaikka lapsen oikeuksien sopimus turvaa vammaisille lapsille samat oikeudet kuin muillekin lapsille, on vammaissopimuksella sen lisäksi suuri merkitys vammaisille lapsille. Se tuo esille vammaisten lasten eritysaseman, ja noita kahta sopimusta pitää ajatella kokonaisuutena vammaisten lasten kannalta. Lapsen oikeuksien sopimuksessa on erikseen vammaisia lapsia koskeva 23 artikla[12], ja vastaavasti vammaissopimuksessa on erikseen lapsia koskeva 7 artikla. HE ei näytä viittaavan lapsen oikeuksien sopimukseen, vain vammaissopimukseen, yksittäisten kysymysten kohdalla. Säätämisjärjestys-jakson alussa toki luetellaan myös lapsen oikeuksien sopimuksen tähän asiaan liittyvät artiklat.

Positiivista on, että vammaispalvelulakiin otettaisiin uutuutena säännös (19 §) lapsen asumisen tuesta. Vammaisella lapsella olisi mahdollisuus asua kodin ulkopuolella, mikäli se on lapsen edun mukaista. Aiemmin tällaiset tilanteet on hoidettu lastensuojelulain avulla, mutta ellei kyse ole lastensuojelutapauksesta, ei lapsen etu ole aina toteutunut, vaikka sen pitäisi olla aina ensisijaista (HE, s. 261-264). Myös kehitysvammaisten lasten laitoksissa asuminen muuttaa muotoaan, koska myös heihin sovelletaan ehdotuksen mukaan lähtökohtaisesti vammaispalvelulakia. Myös kehitysvammaisia koskee mahdollisuus kodin ulkopuoliseen asumiseen (ei tahdonvastainen toimi, josta jää kehitysvammalakiin erillinen säännös).

Valtioneuvosto teki jo vuonna 2012 periaatepäätöksen, jonka mukaan laitosasuminen lakkautetaan vuoden 2020 jälkeen. Tämän toteuttaminen olisi erittäin tärkeää, sillä se

[9] Ks. myös PeVL 15/2016 vp.
[10] Ks. myös Ida Koivisto, Ohjattua vapautta? Itsemääräämisoikeus hallinnan välineenä. Lakimies 6/2018, s. 627-650, 641-642.
[11] Ks. oikeusasiamiehen päätös, 29.11.2017, EOAK/4563/2016. Oikeusasiamies oli sitä mieltä, että lapsia ei saa sijoittaa aikuisten osastolle, mutta myöskään aikuisia ei saa sijoittaa lasten osastolle. Ks. myös oikeusasiamiehen päätös, 24.2.2020, EOAK/877/2020. Oikeusasiamies korosti, että lapsen erityishuolto on järjestettävä ruotsin kielellä ruotsinkieliselle lapselle.
[12] Yleiskommentti N:o 9 vuodelta 2006.

on perusteltavissa vammaissopimuksen 19 artiklalla, jonka mukaan jokainen saa itse valita miten, missä ja kenen kanssa asuu. Perinteinen laitosasuminen sopii huonosti tämän kanssa yhteen.

Vaikka laitoshoidossa olevien kehitysvammaisten määrä on laskenut huomattavasti viime vuosikymmenien aikana (vuodesta 2012 vuoteen 2021 asiakasmäärä on vähentynyt vajaaseen kolmasosaan), ei ole siitä huolimatta pysytty laitoshoidolle asetetuissa tavoitteissa. On lähdetty siitä, että ei tehdä pakkosiirtoja. Iäkkäät ihmiset eivät yleensä halua muuttaa pois laitoksesta, missä ovat asuneet hyvin pitkään. Vuoden 2021 lopussa pitkäaikaisessa laitoshoidossa oli 403 asiakasta, joista alle 18-vuotiaita oli 128.[13] Alle 18-vuotiaiden lukumäärä oli hienoisessa nousussa vielä viime vuosikymmenellä, mutta nyt heidän määränsä on jo kääntynyt hienoiseen laskuun.

Periaatteena on jo jonkin aikaa ollut, että kehitysvammaisten lasten uusia laitossijoituksia ei enää tehtäisi. Täysin ei tästä periaatteesta ole voitu pitää kiinni. Laitoksissa olevien lasten osuuden nopea pieneneminen on vaikeaa, ellei perheille ole tarjolla riittävästi kotiin vietäviä palveluja ja tukitoimia.[14] Kehitysvammaisilla olisi uudistuksen myötä samat oikeudet vammaispalvelulain 6 §:ssä tarkoitettuihin erityispalveluihin kuin muillakin vammaisilla henkilöillä (mm. asumisen tuki). Nykyisentyyppisiä laitoksia ei enää olisi.

Osa laitoksissa olevista kehitysvammaisista on siellä tahdosta riippumattomassa erityishuollossa kehitysvammalain 32 ja 38 §:ssä mainituin perustein.[15] Heistä jotkut ovat syyllistyneet vakavaan rikokseen, ja heidät on vankilan sijaan sijoitettu kehitysvammaisten laitokseen. Kehitysvammaliiton tietojen mukaan tahdosta riippumattomassa erityishuollossa oli vuonna 2021 noin 20 henkilöä.[16] Vuonna 2001 tahdosta riippumattomassa erityishuollossa oli arvioiden mukaan noin puolet vuoden 2021 määrästä.[17]

---

[13] Sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut 2021. Tilastoraportti 26/2022. 15.6.2022. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
[14] Ks. Kehitysvammaliiton vetoomus: ”Lapset pois laitoksista – perheille riittävästi apua kotiin.” 1.12.2017.
[15] Oikeuskäytännön perusteella kriteerit eivät ole täysin yksiselitteisiä. Ks. KHO 30.12.2014 T 4132 (ruokavalion laajentaminen pitäisi tehdä terveydenhuollon ammattilaisten kanssa; äiti ei siihen pystynyt) ja 11.3.2021 H 814 (oli mahdollista kohdistaa tahdosta riippumatonta erityishuoltoa koskeva määräys, vaikka ko. henkilöllä ei ollut älyllistä kehitysvammaa).
[16] Näin Kehitysvammaliiton Ketju-lehti, 2.2.2021.
[17] Eija Koivuranta, Perusteltuja rajoituksia vai huonoa kohtelua – selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon pakotteista. Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 2001:33, s. 91.

Liisa Nieminen,
OTT, vanhempi yliopistonlehtori,

Helsingin yliopisto

Perustuslakivaliokunta, 30.11.2022

Tahdosta riippumatta laitoksiin sijoitettujen alaikäisten kehitysvammaisten tarkkaa määrää ei edes tiedetä, mutta arvioiden mukaan heidän määränsä on kasvanut viime vuosina. Syitä laitokseen joutumiselle on muitakin kuin rikollisuus, ainakin itsetuhoinen käytös ja päihteet. Valtaosa tahdosta riippumattoman huollon asiakkaista on nuoria, lastensuojelun jälkihoidon asiakkaita.[18] Heille ei ole aina helppo löytää sijoituspaikkaa. Esimerkiksi tuoreessa tapauksessa hallinto-oikeus päätyi siihen, että koska alaikäisen potilaan aggressiivinen ja arvaamaton käytös tarkkailuaikana johtui hänen kehitysvammastaan, kyseessä ei voinut olla sellainen mielenterveyslaissa tarkoitettu vakava mielenterveyden häiriö, jonka perusteella hänet olisi voitu määrätä psykiatriseen sairaalahoitoon hänen tahdostaan riippumatta. Hänen hoitonsa olisi tullut järjestää kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaisena erityishuoltona (Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, 31.5.2022 724/2022).

Vaikka lasten oikeudet paranisivat uudistuksen jälkeen, on riski, että käytännöt eivät muutu samaa tahtia, etenkin kun kehitysvammalain kokonaisuudistus siirtyi taas.

Ongelmista ja puutteista tarkemmin

Hallituksen esityksen Säätämisjärjestys-jakso ei ole niin perusteellinen, mihin on yleensä totuttu. Siinä keskitytään pohjimmiltaan yhteen asiaan: miten taloudellisesti viedä uudistus läpi? Perusoikeuksista yritetään löytää perusteluja tälle. Subjektiiviset oikeudet vaativat paljon rahaa, eikä oikeuksien turvaamista voida perustella rahan puutteella. Siksi on tärkeää, mitä oikeuksia turvataan subjektiivisina ja keille ne turvataan.

1. Subjektiiviset oikeudet perustuslaissa

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan *ihmisarvoisen* elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös on muista perusoikeuksista poiketen kirjoitettu subjektiivisen oikeuden muotoon. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on viimesijainen vähimmäissuoja, joka yhteiskunnan on kaikissa olosuhteissa taattava. Edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Säännös edellyttää ihmisarvoisen elämän edellytykset turvaavien palveluiden järjestämistä, joihin kuuluvat esimerkiksi välttämättömän ravinnon ja asumisen

[18] Mediuutiset, 19.3.2021. Oikeuskäytäntöä tahdosta riippumattoman erityishuollon oikeudellisten ehtojen täyttymisestä: KHO 30.12.2014 T 4132 ja 11.3.2021 H 814.

järjestäminen. Käytännössä säännöksen tarkoittaman turvan järjestäminen edellyttää alemman asteista lainsäädäntöä.

Lakiehdotuksen tarkoituksena on toteuttaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle osoitettua tehtävää turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä sekä tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain säännöksellä ei määritellä näiden palveluiden järjestämistapaa, vaan sillä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palveluiden saatavuus. Palveluiden järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto tai oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Palveluiden riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan pitää sellaista palveluiden tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä .Lauseke lailla toteutettavasta tarkemmasta sääntelystä jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä ja viittaa siihen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta (PeVM 25/1994 vp, s. 5—6).

Lakiehdotukseen sisältyvillä erityispalveluilla turvattaisiin vammaisen henkilön perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitetut oikeudet. Erityispalveluista säädetään ehdotuksen 6 §:ssä. Pykälän 1 momentissa lueteltuihin palveluihin vammaisella henkilöllä on **subjektiivinen** oikeus. Lisäksi 2 momentin mukaan hyvinvointialue voi määrärahojen puitteissa järjestää osana vammaisen henkilön omaa valmennusta vammaisen henkilön läheisille valmennusta vammaisen henkilön valmennukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi sekä järjestää vammaiselle henkilölle ehdotetussa laissa tarkoitettua taloudellista tukea tai muita lain tarkoituksen toteuttamiseksi tarvittavia palveluita ja tukitoimia. Ehdotuksen mukaan henkilön palvelukokonaisuus harkitaan ja siitä tehdään päätös yksilölliseen tarvearviointiin perustuen asiakasprosessissa, jossa vammainen henkilö on osallisena.

Edellä esitetty kuulostaa teoriassa hyvältä ja se perustuukin perusoikeusuudistuksen valmisteluasiakirjoihin.

2 Subjektiiviset oikeudet lakiehdotuksessa - ongelmia

Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Ehdotuksessa on nostettu lain tasolle aiemmin vammaispalveluasetuksessa olleita palveluiden sisältöä ja myöntämisedellytyksiä koskevia säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan korostanut lainsäätäjän velvollisuutta säätää subjektiivisista oikeuksista täsmällisesti ja siten, että yksilöt pääsevät oikeuksiinsa. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 54/2014 vp s. 2, PeVL 31/1997 vp, s. 3).

Lakiehdotuksella on tarkoitus vähentää niiden vammaisten henkilöiden väliinputoamisriskiä, jotka ovat nykyisin jääneet ilman tarvitsemiaan vammaispalveluita. Palveluiden tiukasti rajatut myöntämisedellytykset lisäisivät väliinputoamisen riskiä ja vähentäisivät yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin ja palvelusuunnittelun merkitystä.[19]

Hallituksen esityksessä epätarkkuutta puolustellaan siten, että palveluiden sisältöä on mahdoton kuvata hyvin tarkkarajaisesti, koska palveluilla on voitava vastata yhdenvertaisesti eri tavoin ja erilaisissa elämäntilanteissa elävien vammaisten ihmisten tarpeisiin.

Ongelmat palvelujen määrittelyn epätarkkuudessa liittyvät siihen, että esityksen mukaan on melko epäselvää, keille vammaispalvelulain mukaiset palvelut käytännössä kuuluvat.

3. *Eri asemaan asettaminen iän perusteella*

Hallituksen esitys on joiltakin osin hieman ristiriitainen. Siinä korostetaan monessa kohdin (esim. s. 249, 251), että ehdotetussa vammaispalvelulaissa palveluiden saaminen ei perustuisi vamman tai sairauden lääketieteelliseen diagnoosiin vaan henkilön pitkäaikaisesta toimintarajoitteesta aiheutuvaan avun ja tuen tarpeeseen. Samoin kielletään, että ikä olisi hyväksytty peruste rajata henkilöitä ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Toisaalla kuitenkin lain 2 §:ssä on merkittävä rajoite lain soveltamisen suhteen. Ns. ikääntymisrajoitus tarkoittaa sitä, että lakia sovellettaisiin vammaisiin henkilöihin, joiden

[19] Vrt. Nikumaa & Mäki-Petäjä-Leinonen, Vieraskynä, HS 17.10.2022. Muistisairaan tai muun ikääntyvänä vammautuneen ihmisen jättämistä vammaispalvelujen ulkopuolelle perustellaan sillä, että iäkkäiden mahdollisuudet saada yksilöllisten tarpeidensa mukaiset palvelut muun lainsäädännön – esimerkiksi sosiaalihuolto- ja vanhuspalvelulain – perusteella paranevat jatkossa. Mahdollisuuksien paranemisesta ei kuitenkaan ole mitään takeita, eikä yleislainsäädännössä ole samanlaisia säännöksiä subjektiivista oikeuksista kuin vammaispalvelulaissa.

avun, tuen tai huolenpidon tarve johtuu pääasiassa muusta kuin iäkkäänä alkaneesta ja tyypillisesti iäkkäillä esiintyvästä sairaudesta tai yleisestä vanhuudesta johtuvasta rappeutumisesta tai heikkoudesta.

Pykäläperustelut esittelevät myös tulkintaohjeen, jonka mukaan vammaispalveluja jatkossa saisivat kuitenkin sellaiset ikääntyneet, jotka ovat vammautuneet ennen ikääntymistään (s. 161). Tämä asettaa eri ikäiset vammaiset keskenään eriarvoiseen asemaan ja ohjeistaa syrjimään ikääntyneenä vammaisia. Herää myös käytännön kysymys siitä, missä iässä diagnoosi, vamma tai toimintakyvyn heikentyminen tulisi olla kirjattuna, jotta oikeus vammaispalveluihin olisi myös ikääntyessä? Tilanne asettaa myös saman vammaryhmän sisällä henkilöt eriarvoiseen asemaan. Jos vammautuu ennen kuin täyttää 65-vuotta, saa tarvitsemiaan palveluja tulevatkin vuosikymmenet, mutta jos vammautuukin samalla tavalla vasta esimerkiksi 70-vuotiaana, jää lain soveltamisalan ulkopuolelle?

Ikääntymisrajauksen pykäläperusteluissa ei lainkaan määritellä korkeaa ikää. Korkean iän mainitsemisen jälkeen seuraavassa kappaleessa puhutaan 65-vuotiaista, jolloin lukijalle muodostuu käsitys, jonka mukaan luonnos linjaa yli 65-vuotiaan ”korkean iän” henkilöiksi. Nykykäsityksen mukaan he kuitenkin ovat myöhäisessä keski-iässä ja vanhuus alkaa hyvin paljon myöhemmin.

Perusteluissa ei myöskään tarkenneta, mitä korkeaan ikään liittyvät sairaudet tai vammat ovat. Muistisairauksia ne eivät voi olla, sillä muistisairaudet ovat eteneviä neurologisia sairauksia eivätkä ne kuulu normaaliin ikääntymiseen. Vaikka valtaosa muistisairaista on ikääntyneitä, sairauksia esiintyy myös nuorissa ikäluokissa. [20] Esityksessä muistisairaudet on kuitenkin mainittu sairausryhmänä, joka on korkealla iällä huomattavan yleinen. Tämä viittaisi siihen, että lain soveltajaa ohjataan jättämään muistisairaat ihmiset vammaispalvelujen ulkopuolelle. Tätä voidaan pitää paitsi perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen myös YK:n vammaissopimuksen vastaisena. YK:n vammaissopimuksen mukaan vammaisuus voi johtua niin ruumiillisesta, henkisestä, älyllisestä kuin myös aisteihin liittyvästä vammasta. Muistisairaudet aiheuttavat edetessään kognitiivisen vamman. Muistisairaus ei kuulu normaaliin ikääntymiseen tieteellisen näkemyksen mukaan, vaikka maallikkopiireissä niin usein luullaan.

Ikääntymisrajauksen pykäläperusteluissa todetaan muistisairaiden ihmisten kasvavan määrän luoneen painetta vammaispalveluihin. Tämän jälkeen seuraavassa lauseessa

[20] Tämän ovat osoittaneet lukuisat alan lääketieteen asiantuntijat.

todetaan, että on välttämätöntä rajata vammaisen henkilön määritelmää, koska laki on tarkoitettu vain suppealle piirille. Tätä perustellaan esittelemällä KHO 2016:28 ratkaisu, joka koski palveluasumista. Palveluasuminen tai sen saatavuus ei kuitenkaan ole muistisairaiden ihmisten yhdenvertaisuutta loukkaava vammaispalvelun muoto – ongelmat liittyvät pääosin kuljetuspalvelujen ja henkilökohtaisen avun saamiseen.

Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt sosiaalietuuksien ja -palveluiden ikäperusteisia rajauksia, mutta niissä on yleensä ollut kyse siitä, että iäkkäämpiä on kohdeltu laissa muita paremmin jonkun etuuden saamiseksi. Se on samalla edellyttänyt, että eri asemaan asettamisen perusteeksi on esitettävissä perustuslain 6.2 §:ssä tarkoitettu hyväksyttävä syy. Kyse on ollut siitä, että vanhimpia ihmisiä, esim. 75 tai 80 vuotta täyttäneitä on kohdeltu jossain suhteessa paremmin kuin tuota ikärajaa nuorempia ihmisiä. Muita heikompina heidän on katsottu tarvitsevan tällaista suojelua. Ks. esim. PeVL:t 34/2005 vp ja 36/2012 vp ja 44/2010 vp.[21]

Käsiteltävänä olevan hallituksen esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa ei tuoda esiin sellaisia hyväksyttäviä syitä, jotka mahdollistaisivat erottelun ehdotetulla tavalla.

4. *Taloudelliset tekijät*

Kaikesta päätellen perusteluna on taloudelliset seikat. Esityksessä viitataan vanhempien ikäluokkien kasvuun. Tämä tarkoittaa myös kustannusten kasvua. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin torjunut selvästi taloudelliset syyt perustuslain 6.2 §:ssä tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena asettaa ihmisiä eri asemaan – tässä tapauksessa vammaispalvelujen saannin suhteen. Yksi selvimmistä kannanotoista sisältyy perustuslakivaliokunnan lausuntoon 55/2016 vp.

5. *Lasten oikeudet*

Esityksessä otetaan huomioon lapsille eri sopimuksissa turvatut oikeudet. Vammaispalvelulakiehdotuksen 19 §:n mukaan lapsen asumisen tuen järjestämiseen sovelletaan tämän pykälän lisäksi, mitä asumisen tuesta 18 §:ssä säädetään. Lapsen asumisen tuen tarkoitus on turvata lapsen mahdollisuus asua kotona oman perheensä kanssa. Vammaiselle lapselle ja hänen perheelleen on järjestettävä sellainen asumisen tuki, joka mahdollistaa lapselle hänen ikäänsä ja kehitysvaiheeseensa nähden tarpeellisen hoidon ja huolenpidon, osallisuuden sekä turvallisen kasvuympäristön.

[21] Liisa Nieminen, Ikäsyrjinnän kielto, teoksessa Vanhuus ja oikeus (toim. Mäki-Petäjä-Leinonen & Nieminen), s. 85-91. Lakimiesliiton Kustannus, 2014.

Liisa Nieminen,
OTT, vanhempi yliopistonlehtori,

Helsingin yliopisto

Perustuslakivaliokunta, 30.11.2022

Lapsen asumisen tuki voidaan järjestää vammaispalveluna kodin ulkopuolella vain, jos lapsen ei ole mahdollista asua kotona oman perheensä kanssa lapselle ja hänen perheelleen järjestetystä yksilöllisestä avusta ja tuesta huolimatta.

Uudistusehdotuksen mukaan olisi siten poikkeuksellista, että vammainen lapsi asuisi kodin ulkopuolella. Tämä on lähtökohtana myös perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Esityksen perustelut ovat tältä osin jonkin verran puutteelliset.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 7.1 artiklan mukaan lapsella on oikeus olla vanhempiensa hoidettavana, ja 18 artiklan mukaan vanhemmilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta. Edelleen 20 artiklan mukaan lapsella, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa pysyä hänen perhepiirissä, on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen. HE:ssä ehdotuksia perustellaan ainoastaan perustuslain 6.3 §:llä. On syytä korostaa vammaissopimuksen 23 artiklan 4. kohdan vaatimusta siitä, että lasta ei saa missään tapauksessa erottaa vanhemmistaan lapsen oman tai jommankumman taikka molempien vanhempien vammaisuuden perusteella. Esityksessä korostetaan PeL 6.3 §:ä, jonka mukaan lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Samanlaiset säännökset löytyy YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklasta ja vammaissopimuksen 7 artiklassa. Nämä kaikki ovat vaikuttaneet vammaispalvelulakiehdotuksen 19 §:n 3 momentin sisältöön. Siinä todetaan muun muassa:

> ”Palveluprosessissa on oltava lapsen tarpeiden edellyttämä asiantuntemus. Päätös lapsen asumisen tuesta kodin ulkopuolella edellyttää huoltajien suostumusta ja lapsen mielipiteen selvittämistä hänelle merkityksellisistä asioista”.

Missä määrin lapsen oma mielipide voidaan ottaa huomion, kun se on otettava huomioon lapsen ”kehitystä vastaavasti”, mitä esim. perustuslain 6.3 §:ssä edellytetään. Tuota vaatimusta ei saada sivuuttaa edes vammaisten lasten kohdalla. Se tullee aiheuttamaan monia tulkintaongelmia käytännössä.

Lasten ja vanhempien intressit eivät ole aina yhteneväiset. Silloin on tarpeen nimetä lapselle edunvalvoja huolehtimaan tämän eduista.

Yhteenveto

Kyse ei ole aivan pienistä ongelmista, ja ongelmat painottuvat lainsoveltamisvaiheeseen. Lakiteksti on monelta kohdin liian epätarkkaa. Tämä pitää paikkansa etenkin sen

suhteen, keille kaikille turvataan subjektiivinen oikeus vammaispalvelulaissa tarkoitettuihin palveluihin. Palvelujen

En ole varma, miten lakiehdotuksia voidaan tässä vaiheessa muuttaa siten, että noista yhdenvertaisuuteen liittyvistä ongelmista päästäisiin eroon. Paras olisi, jos näitä lakimuutoksia käsiteltäisiin osana laajempaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttäjien itsemääräämisoikeuden vahvistamiseen pyrkivää lainsäädäntöpakettia. Siihen kuuluu mm. lasten, nuorten, ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden vahvistaminen. Esim. kehitysvammalaissa oleva itsemääräämisoikeutta koskeva sääntely on tarkoitus ottaa joko sosiaalihuolloin asiakaslakiin tai potilaslakiin. Kun tuota kokonaisuutta ei vielä ole, kehitysvammalaista tulee tämän osauudistuksen toteuduttua entistäkin hajanaisempi, kun osa pykälistä kumotaan.

Nyt käsiteltävänä oleva esitys kuitenkin parantaa monessa mielessä alaikäisten vammaisten asemaa ja oikeuksia. Heidän itsemääräämisoikeutensa ja osallisuutensa vahvistuvat. On tunnustettava, että vaikeasti vammaiselle lapsellekin kuuluu ihmisarvo.[22] Laissa on selkeät säännökset siitä, milloin ja mitä menettelyä noudattaen vammainen lapsi voi asua kodin ulkopuolella ilman, että on kyse lastensuojelutapauksesta, jos se on lapsen edun mukaista (ja lastensuojelulain mukaan toimitaan vain silloin, jos on kyse lastensuojelun tarpeesta). Noiden lisäksi kehitysvammaisten lasten osalta kehitysvammalaki tuntee myös tahdonvastaisen sijoituksen. Se on eri asia ja menettely erilaista verrattuna lastensuojelulain mukaisiin tahdonvastaiseen huostaanottoon.

Samaa ei voida sanoa ikääntyneiden ihmisten oikeuksista. Kun subjektiivisen oikeuden käsite jää noin epämääräiseksi mutta subjektiiviset oikeudet on turvattava hyvinvointialueen taloudesta riippumatta, on hyvin vaikea ennakoida uudistuksen käytännön merkitystä tällä hetkellä. Kun julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, sitä ei voida jättää noin monesta epätarkasti ilmaistusta asiasta riippuvaksi.

Kun palveluista huolehtisivat uudet hyvinvointialueet, on uudistuksen ajankohta ongelmallinen. Kun palvelujen saamista koskevat pykälät ovat epätarkasti muotoiltuja, on luultavaa, että käytännöt vaihtelevat eri hyvinvointialueilla. Kun kustannusten ennakointi on muutoinkin vaikeaa, voi uudistuksen nopea läpivienti olla haasteellista. Ja kaikesta tästä kärsivät viime kädessä vammaiset ihmiset.

[22] Ks. Nieminen 2022, s.111 ja Aalto-Heinilä, s. 41.

Liisa Nieminen,
OTT, vanhempi yliopistonlehtori,

Helsingin yliopisto

Perustuslakivaliokunta, 30.11.2022