Tuomas Ojanen

9.2.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 191/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

StV mietintöluonnos

Lausunnon ala ja arvion lähtökohdat

1. Asiassa on kysymys sosiaali- ja terveysvaliokunnan hallituksen esitystä koskevan mietintöluonnoksen arvioinnista ottaen huomioon etenkin perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 79/2022 vp, jossa perustuslakivaliokunta esitti useita säätämisjärjestyskannanottoja vammaispalvelulakiehdotuksesta siltä osin kuin siinä on kysymys *palvelujen toteuttamiseen*, *ikääntymisrajaukseen* ja *hengityslaitetta käyttävien henkilöiden asemaan* liittyvästä sääntelystä. Valiokunnan lausunnossa esitettiin myös sääntelyn kehittämistarpeita *lasten aseman* osalta.
2. Mietintöluonnoksen valtiosääntöisen arvioinnin kannalta on syytä korostaa perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 79/2022 vp ohella vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen merkitystä, sellaisena kuin sen sisältö täsmentyy vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yksilövalituksia koskevassa ratkaisukäytännössä, yleiskommenteissa (General Comments) ja muissa tulkintakannanotoissa.
3. Mietintöluonnoksen arvioinnissa vammaissopimuksen näkökulmasta on erityisesti huomautettava yhtäältä siitä, että sopimuksen keskeisenä tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet, samoin kuin edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Syrjinnän kielto on yleissopimuksen läpäisevä johtava periaate, joka ei koske vain vammaisten henkilöiden syrjintää, vaan myös asettaa sopijavaltioille velvollisuuksia vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi täysimääräisesti. On myös syytä lisätä, että kun sopimus kieltää vammaisten henkilöiden syrjinnän, tämä sisältää myös kiellon asettaa yksi tai useampi vammainen henkilö epäedullisempaan asemaan verrattuna yhteen tai useampaan muuhun vammaiseen henkilöön.
4. Toisaalta on painotettava vammaissopimuksen keskeistä merkitystä *vammaisuuden käsitteen* merkitys- ja käyttöyhteyksien määräytymisen kannalta. Vammaissopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Vammaisuus voi olla syntyperäistä tai se voi johtua esimerkiksi tapaturmasta tai onnettomuudesta (ks. myös esim. HE 19/2014 s. 67). Huomioon on

otettava myös vammaisyleissopimusta valvovan vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean ratkaisut yksilövalituksiin ja yleiset tulkintasuositukset (General Comments). Kotimaisen että unionin – EU on vammaissopimuksen osapuoli yhdessä jäsenvaltioidensa kanssa - lainsäädännön määritelmiä vammaisista henkilöistä on taas syytä tulkita vammaissopimuksen valossa, eikä kansallisella tai unionin lainsäädännöllä voida rajoittaa vammaisuuden määritelmää siitä, mitä se on vammaissopimuksen ja sitä koskevan komitean tulkintakäytännön valossa.

Vammaissopimuksen 1.2 artiklaa ole tarkoitettu tyhjentäväksi vammaisuuden määritelmäksi, etenkin kun sopimuksen tarkoituksena on kattaa vammaisuus mahdollisimman laajasti ottaen samalla huomioon myös mahdolliset yhteiskunnalliset muutokset.

Yksi keskeinen lähtökohta vammaisuuden käsitteen merkitysyhteyksien määräytymisen kannalta on, ettei vammaisuuden määrittelyn lähtökohtana ole lääketieteellinen diagnoosipohjainen määrittely, toisin kuin usein virheellisesti luullaan.

Sitä vastoin keskeistä vammaisuuden määrittelyn kannalta on kulloisenkin henkilön suhde ympäröivään yhteiskuntaan. Näitä vammaisuuden määrittelyn peruslähtökohtia tuo esiin vammaissopimuksen johdannon e kappale, jonka mukaan ”(v)ammaisuus on kehittyvä käsite ja …vammaisuus on seurausta sellaisesta vuorovaikutuksesta vammaisten henkilöiden ja asenteista ja ympäristöstä johtuvien esteiden välillä, joka estää näiden henkilöiden täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa”. Näin ollen esimerkiksi vammaissopimuksen 1 artiklan 2 kappaleen ilmaisu ”vuorovaikutus erilaisten esteiden kanssa” voi muun ohella tarkoittaa asenteista ja ympäristöstä syntyviä esteitä.

Koska vammaisuuden käsitteen on ymmärrettävä tarkoittavan rajoitteita, jotka aiheutuvat erityisesti pitkäaikaisista fyysisistä, henkisistä tai psyykkisistä vaurioista, 1 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettujen vaurioiden ei tarvitse olla pysyviä. Muutoinkaan mitään ihmisryhmää ei vamman tai sairauden laadun tai diagnoosin perusteella suljeta vammaisuuden käsitteen ulkopuolelle. Vamma tai sairaus katsotaan pitkäaikaiseksi myös tilanteissa, joissa sen aiheuttamat rajoitukset henkilön toimintakyvylle vaihtelevat. Tällöin vammaisuus ei välttämättä aiheuta jatkuvaa avuntarvetta, mutta vamman tai sairauden pahentuessa avuntarve voi olla runsastakin. Avun tarpeen vaihtelut myös niin sanotuissa pysyvissä vammoissa tulee ottaa huomioon (ks. myös HE 166/2008 vp ja HE 284/2014 vp s. 24)

Ikääntyneen henkilön vammaisuudesta on kyse silloin, kun vamma sekä siitä johtuvat toimintarajoitteet eivät liity normaaliin ikääntymiseen. Myös ikääntyneillä vammaisilla henkilöillä sekä ikääntyneinä vammautuneilla henkilöillä on oikeus palveluihin ja tukitoimiin vammaisuuden perusteella samoin perustein kuin muillakin vammaisilla henkilöillä (ks. myös KHO 2016:197).

Käytännössä edellä todettu tarkoittaa tarve arvioida vammaisuuden käsillä oloa *yksilöllisesti* kunkin henkilön tilanteen ominaispiirteiden valossa sekä kaavamaisuuksia ja stereotypioita välttäen. Koska vammaissopimuksen lähtökohtana rajoitteiden arvioimisessa ei ole lääketieteellinen diagnoosi, vaan henkilöllä olevien rajoitteiden vaikutus siihen, missä määrin ne rajoittavat henkilön täysimääräistä ja tehokasta osallistumista yhteiskuntaan

yhdenvertaisesti muiden kanssa, tästä seuraa erityisen korostetusti tarve arvioida vammaisuuden käsilläoloa yksilöllisesti *in casu*.[1]

Yleisarvio

5. Mietintöluonnoksessa on tehty hallituksen esitykseen nähden verraten paljon muutoksia, joista merkittävimmät perustuvat perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 79/2022 vp kannanottoihin. Mietintöluonnos sisältää kuitenkin myös sellaisia muutosehdotuksia, jotka perustuvat sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuulemisissa esille tulleisiin muutostarpeisiin (ks. esim. jakso henkilökohtainen apu ja erityisen osallisuuden tuki, kappalleet 21-28).
6. Mietintöluonnoksessa ehdotettujen muutosten valtiosääntöistä arviointia vaikeuttaa huomattavasti se, ettei mietintöluonnokseen sisälly hallituksen esityksien kaltaista vaikutusarviointia ehdotetuista muutoksista. Tämä vaikeuttaa esimerkiksi sen arviointia, kuinka mietintöluonnoksessa ehdotetut muutokset turvaavat ja edistävät *kaikkien* vammaisten henkilöiden ja eri vammaishenkilöryhmien oikeuksia täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti vammaissopimuksen edellyttämällä tavalla. Tässä yhteydessä on korostettava sitä, että vammaisyleissopimuksen vaatimukset yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta koskevat myös vammaisten henkilöiden ja eri vammaisryhmien (esim. liikunta-, kuulo-, ja näkövammaiset sekä kehitysvammaiset) keskinäissuhteita. Jos sääntely merkitsee eroja eri vammaisten henkilöiden tai vammaisryhmien oikeuksien välillä, sille on esitettävä hyväksyttävät ja oikeasuhtaiset perusteet.
7. Mietintöluonnoksessa vammaispalvelulakiehdotukseen tehtyjen muutosten myötä lakiehdotus on kehittynyt perustuslain ja vammaissopimuksen kannalta ongelmattomaksi siltä osin kuin on kysymys lasten asemasta ja ikääntymisrajauksesta, joka mietintöluonnoksessa ehdotetaan poistettavaksi (ks. erit. mietintöluonnoksen kappale 16 sekä s. 26).
8. Mietintöluonnos on myös parannus hallituksen esityksessä ehdotettuun sääntelyyn verrattuna hengityslaitetta käyttävien henkilöiden aseman sekä palvelujen toteuttamiseen liittyvän sääntelyn osalta. Silti mietintöluonnoksessa ehdotettavat muutokset varsinkaan palvelujen toteuttamista koskevaan sääntelyyn eivät ole ongelmattomia seuraavassa tarkemmin esitettävistä syistä.

Palvelujen toteuttaminen

9. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 79/2022 vp edellytettiin vammaispalvelulakiehdotuksen subjektiivisia oikeuksia koskevien säännösten kirjoitustavan täsmentämistä ja selkeyttämistä perustuslain 19 ja 80 §:stä johtuvista syistä.
10. Mietintöluonnoksessa ehdotetaankin huomattavan paljon muutoksia moniin vammaispalvelulakiehdotuksen 2 luvun erityispalveluja koskeviin säännöksiin (7, 8, 10, 12— 19, 21—25, 27 ja 28 §). Lisäksi ehdotetaan uusia 19 a, 19 b sekä 29 a §:iä.

[1] Ks. vammaissopimuksen mukaisesta vammaisuuden määritelmästä ja sopimuksen tarkoituksesta ja tavoitteista Outi Anttila ja Tuomas Ojanen (toim., Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma: Helsinki 2019, erit. 163-166 ja 462-492.

Mietintöluonnos sisältää myös säännösmuutosehdotusten yksityiskohtaiset perustelut (s. 15-25).

11. Mietintöluonnoksen säännösehdotukset erityispalveluista on kirjoitettu hallituksen esitystä selkeämmin subjektiivisen oikeuden ilmaisevaan muotoon (vammaisella henkilöllä ”on oikeus…”) säännösehdotuksissa määriteltyjen edellytysten puitteissa.
12. Kriittistä huomiota kiinnittää kuitenkin mietintöluonnoksen säännösehdotuksissa ensinnäkin se, että säännösehdotuksissa käytetty käsitteistö, joka varsin keskeisesti määrittää palvelujen sisältöä sekä niiden saamisedellytyksiä, on edelleen osin vaikeaselkoista ja täsmentymätöntä.
13. Edelleen mietintöluonnoksessa käytetään osin sellaisiakin käsitteitä tai ilmaisuja, jotka ovat uusia verrattuna esitykseen sekä esimerkiksi vammaissopimukselle tuntemattomia. Viittaan esimerkinomaisesti valmennuksesta säätävään 7 §:n 3 momentin 1 kohtaan, jonka mukaan valmennukseen sisältyy ”kognitiivisten ja toiminnallisten taitojen ja sosiaalisen vuorovaikutuksen harjoittelu”. Havaitakseni käsite (tai ilmaisu) ”sosiaalinen vuorovaikutus” on uusi hallituksen esitykseen nähden, eikä myöskään vammaissopimus tunne tälläistä käsitettä, vaikka sinänsä vammaissopimuksen vammaisen henkilön määritelmä rakentuu vammaisuuden sosiaaliseksi luonnehdittavan mallin varaan. Mietintöluonnoksen yksityiskohtaiset perustelut eivät tuo lisäjohtoa ilmaisun ”sosiaalinen vuorovaikutus” merkitysyhteyksiin (ks. s. 15).
14. Tässä yhteydessä on myös kriittisenä yleishuomiona todettava, että mietintöluonnoksen yksityiskohtaiset perustelut monelta osin lähinnä toistavat säännösehdotuksia ilman, että yksityiskohtaiset perustelut toisivat erityisemmin lisäjohtoa esimerkiksi säännösehdotuksissa käytettyjen käsitteiden käyttö- ja merkitysyhteyksiin sekä yleisemmin säännösehdotusten sisältöön.
15. Vailla ongelmia ei myöskään ole mietintöluonnoksessa se, että samalla kun palvelujen sisältöä ja niiden saamisedellytyksiä on pyritty mietintöluonnoksessa täsmentämään, tämä vaikuttaa johtaneen ainakin osaksi sinänsä subjektiivisina oikeuksina turvattujen palvelujen alan merkittäväänkin kaventumiseen. Yhtenä esimerkkinä voidaan viitata jo edellä mainittuun valmennusta koskevaan 7 §:ään, jonka 1-3 kohdat määrittelisivät tyhjentävästi – olkoonkin osaksi tulkinnanvaraisin ilmaisuin ja käsittein – valmennuksen sisältöä.
16. Mietintöluonnoksessa ehdotetun sääntelyn suurin ongelma tai ainakin epäselvyys perustuslain ja vammaissopimuksen kannalta syntyy kuitenkin siitä, että mietintöluonnoksen perusteella ei ole mahdollista riittävästi arvioida ehdotetun sääntelyn vaikutuksia suhteessa erilaisiin vammaisiin henkilöihin ja edelleen eri vammaisryhmiin. Epäselväksi jää varsinkin se, missä määrin mietintöluonnoksessa ehdotettu sääntely toteuttaa ja takaa vammaisten henkilöiden ja eri vammais- tai vammaryhmien oikeuksia ja yhdenvertaisuutta siten kuin vammaissopimus edellä selostetulla tavalla edellyttää. Tähän liittyen mietintöluonnoksen yhtenä ongelmana on se, ettei se riittävästi näytä tunnistavan tarvetta säännellä vammaisten oikeuksia ottaen huomioon vammaisten henkilöiden ja eri vammaisryhmien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus sekä se, että vammaiset henkilöt ja vammaisuuden muodot ovat erilaisia.

17. Vammaisten henkilöiden etujärjestöt, varsinkin Invalidiliitto ja Näkövammaisten liitto, ovat julkisuutta myöden tuoneet viime päivinä esiin huolensa siitä, että bammaispalvelulakiuudistuksen käsittelyssä on sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen myötä tapahtunut käänne, joka toteutuessaan heikentäisi monien vammaisten ihmisten asemaa, vaikka vammaispalvelulakiehdotuksen tavoitteena on lisätä vammaisten henkilöiden keskinäistä yhdenvertaisuutta. Järjestöjen mukaan ”(k)orjaukset, joita sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää, kohdentuvat pääosin muihin kuin näkö- tai liikuntavammaisiin henkilöihin lisäten vammaryhmien välistä eriarvoisuutta. Vammaispalveluista riippuvaisten henkilöiden perusoikeudet eivät toteudu täysimääräisesti, jos lakiteksti etenee esitetyllä tavalla. Korjaukset eivät turvaa riittävästi vammaisten ihmisten sujuvaa arkea, esimerkiksi työssäkäyntiä tai opiskelua.” (ks. myös HS 7.2.2023).
18. Olettaen, että järjestöjen huoli vammaisen henkilöiden ja eri vammaryhmien välisen eriarvoisuuden lisääntymistä sekä väliinputoajaryhmistä pitää paikkansa, mietintöluonnoksessa ehdotettu sääntely on vastoin vammaissopimusta ja edelleen myös perustuslakia perustuslain 6 §:n 1-2 §:n, 19.3 §:n sekä 22 §:n normikokonaisuudesta johtuvista syistä. *Vähintäänkin* vammaisjärjestöjen esittämien huolien takia mietintöluonnoksessa ehdotetun muutossääntelyn perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta vammaissopimukseen vallitsee varsin huomattavaa epäselvyyttä ja -varmuutta.
19. Lopuksi on kiinnitettävä kriittistä huomiota mietintöluonnoksessa ehdotettuun uuteen 29 a §:ään, jossa säädettäisiin taloudellisesta tuesta hengityslaitteen varassa elävälle henkilölle. Pykäläehdotuksen 1 momentin mukaan hengityslaitteen varassa elävällä henkilöllä tarkoitettaisiin henkilöä, jonka elämän ylläpitäminen edellyttää henkitorviavanteen kautta toteutettavaa hengitystukihoitoa (ks. myös s. 22). Säännösehdotus ei ole kuitenkaan ongelmaton, koska se rajaa taloudellisen tuen vain tiettyihin hengityshalvauspotilaisiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kuitenkin edellytettiin lakiehdotuksen muuttamista yleisemmin siten, että ”hengityslaitetta käyttävien hengityshalvauspotilaiden oikeuksiin ei aiheudu esityksellä kuvatulla tavalla vaikuttavia heikennyksiä” (kappale 24). Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että käsite hengityshalvauspotilas on kotoperäinen, vain Suomessa käytössä oleva käsite, jota esimeriksi vammaissopimus ei tunnista. Hengityshalvauskäsitteen määrittelyä on myös pidetty ongelmallisena, koska sitä tuottavat sairaudet ovat muuttuneet ja koska rajanveto hengityshalvauksen ja lievempien hengitysvajausmuotojen välillä on häilyvä sekä keinotekoinen. Tietääkseni hengityshalvauskäsitteen alkuperä liittyy sotien jälkeiseen aikaan, jolloin Suomessa esiintyi polioepidemia.

Johtopäätös

20. Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan mietintöluonnoksessa ehdotettuun sääntelyyn sisältyy sen verran ongelmia tai ainakin merkittävää epäselvyyttä ja -varmuutta perustuslain ja vammaissopimuksen kannalta, ettei sitä voida hyväksyä sellaisenaan.
21. Perustuslakivaliokunta kiinnitti jo lausunnossaan PeVL 79/2022 vp huomiota siihen, että sen edellyttämät muutokset lakiehdotuksiin ”koskevat lakiehdotusten

perusratkaisuja ja saattavat vaatia melko mittavaakin säädösvalmistelua.” Nähdäkseni käsillä olevassa tilanteessa perustuslaki ja vammaissopimus puoltavat sitä, että tarvittavat sisällölliset muutokset lakiehdotukseen tehdään antamalla hallituksen täydentävä tai kokonaan uusi esitys, johon sisältyy myös riittävän kattava ja seikkaperäinen arvio ehdotetun muutossääntelyn vaikutuksista, vaikutukset eri vammaisryhmiin mukaan lukien.