ASIANTUNTIJALAUSUNTO 8.2.2023
Raija Huhtanen

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksesta, joka koskee hallituksen esitystä eduskunnalle vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 191/2022 vp), esitän kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esityksestä HE 191/2022 vp antamassaan lausunnossa *PeVL 79/2022 vp perustuslakivaliokunta* totesi ehdotetun sääntelyn olevan erityisen perus- ja ihmisoikeusherkkää. Tärkeitä perusoikeuksia esityksen kannalta ovat sen mukaan erityisesti yhdenvertaisuus (PL 6 §), oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §) ja julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Merkitystä esityksen valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille on myös YK:n vammaisyleissopimuksella, joka on saatettu Suomessa voimaan lailla 2016. Sopimuksen voimaantulon vuoksi perustuslakivaliokunta piti ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellista arviointitilannetta osin uutena (PeVL 79/2022 vp kappale 2).

Perustuslakivaliokunta teki hallituksen esitykseen kolme valtiosääntöoikeudellista huomautusta. Ne koskivat vammaispalveluista säätämiseen liittyvää lailla säätämisvaatimusta, vammaispalvelulain soveltamisalaan ehdotettua ikääntymisrajausta ja hengityslaitetta käyttävien henkilöiden asemaa uudistuksessa. Valiokunnan arvion mukaan sen edellyttämissä muutoksissa oli kyse lakiehdotusten perusratkaisuista, jotka saattavat vaatia melko mittavaakin säädösvalmistelua. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tuli siksi harkita tarkasti, ovatko kyseiset muutokset valmisteltavissa eduskuntakäsittelyssä. Jos sosiaali- ja terveysvaliokunta päätyisi itse valmistelemaan vaaditut muutokset, sen mietintöluonnos tuli saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Perusteluna perustuslakivaliokunta viittasi käytäntöönsä, jossa se on perusoikeusherkässä kontekstissa edellyttänyt perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavien ja merkittävien muutosten saattamista uudestaan valiokunnan arvioitavaksi. (PeVL 79/2022 vp kappaleet 26 ja 27 ja viimeksi mainitussa viitattu PeVL 4/2021 vp).

Palvelujen toteuttaminen

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely hallituksen esitykseen sisältyvässä vammaispalvelulakiehdotuksessa (1. lakiehdotus) oli siinä määrin epämääräistä, etteivät

palvelun sisältö, niiden saamisedellytykset ja palveluihin oikeutettujen piiri ilmenneet yksiselitteisesti laista. Lakiehdotuksessa käytettyä käsitteistöä valiokunta piti osin vaikeaselkoisena ja täsmentymättömänä. Sääntelytavalle esitetyt perustelut olivat sen mielestä sinänsä ymmärrettäviä ja osaksi hyväksyttäviä. Ehdotetut säännökset hyvinvointialueen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvista palveluista eivät olleet kuitenkaan sillä tavoin täsmällisiä, tarkkarajaisia, selkeitä ja ymmärrettäviä kuin lailla säätämisvaatimus edellyttää. Valiokunta korosti tarvetta kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn selkeyteen ehdotetun kaltaisissa perusoikeuskytkentäisissä asioissa, jotka koskevat luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa. Vaikeaselkoisuus voi käsillä olevassa sääntely-yhteydessä heikentää myös hyvinvointialueen viranhaltijoiden oikeusturvaa. Säännösten kirjoitustapaa oli sen vuoksi välttämätöntä täsmentää ja selkeyttää perustuslain 19 ja 80 §:stä johtuvista syistä. Tämä oli edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 79/2022 vp kappaleet 9 ja 10 ja niissä viitatut lausunnot)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa mietintöluonnoksessa useita muutoksia 1. lakiehdotuksen 2 luvun (”Erityispalvelut”) säännöksiin. Muutosten tarkoitus on valiokunnan mukaan täyttää lain täsmällisyydelle, tarkkarajaisuudelle, selkeydelle ja ymmärrettävyydelle asetetut vaatimukset, joita se on punninnut kunkin palvelun luonteeseen ja merkitykseen nähden (mietintöluonnos kappale 7). Muutosehdotukset koskevat säännöksiä, joissa säädettäisiin valmennuksesta ja sen toteuttamisesta (7 ja 8 §), erityisestä osallisuuden tuesta ja sen toteuttamisesta (12 ja 13 §), tuetusta päätöksenteosta ja sen toteuttamisesta (14 ja 15 §), vaativasta moniammatillisesta tuesta ja sen toteuttamisesta (16 ja 17 §), asumisen tuesta (18 §), lapsen asumisen tuesta (19 §), esteettömän asumisen tuen toteuttamisesta (21 §), lyhytaikaisesta huolenpidosta (22 §), päivätoiminnasta ja sen toteuttamisesta (23 ja 24 §) sekä liikkumisen tuesta ja sen määrästä ja laajuudesta (25, 27 ja 28 §). Lisäksi lakiehdotukseen lisättäisiin pykälät lapsen mielipiteen selvittämisestä päätettäessä lapsen asumisen tuesta kodin ulkopuolella (19a §) ja lapsen sivistyksellisistä oikeuksista lapsen asuessa kodin ulkopuolella (19b §).

Palveluja koskevien säännösten rakennetta muutettaisiin niin, että niissä säädettäisiin hallituksen ehdottamaa selkeämmin palvelujen myöntämisedellytyksistä ja asiakkaan subjektiivisesta oikeudesta palveluun. Palveluista tehtäviin konkreettisiin päätöksiin tulisi kirjata vähintään palvelun sisältö, määrä ja toteutustapa. (Mietintöluonnos kappale 8). Palvelun vähimmäismäärästä säädettäisiin – paitsi henkilökohtaista apua (9 § 5 mom.), päivätoimintaa (24 § 1 mom.) ja liikkumisen tukea (27 § 1 mom.) – myös erityistä osallisuuden tukea (12 § 4 mom.) koskevassa pykälässä. Mietintöluonnoksen mukaan muissa palveluissa vähimmäismäärää ei ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollistakaan säätää ilman, että sääntelyn tavoitteen saavuttaminen vaikeutuu (mietintöluonnos kappale 10). Lakiehdotuksessa käytettyyn käsitteistöön ei ehdoteta muutoksia. Mietintöluonnoksen mukaan kyse on uusista vammaispolitiikan käyttämistä käsitteistä, jotka kuvaavat aiempaa paremmin palvelujen erilaisia toteutustapoja. Käsitteistön uudistamista pidetään tarpeellisena myös siksi, että lain piiriin tulee uusia henkilöryhmiä, kuten kehitysvammaiset henkilöt (kappale 11). Käsitteiden vaikeaselkoisuutta pyritään toisaalta vähentämään mm. ehdottamalla tarkennuksia palvelujen

sisältöä koskeviin säännöksiin (esim. 7 § 2 mom., 12 § 2 mom., 14 § 3 mom., 16 § 2 mom.).

Ikääntymisrajaus

Hallituksen lakiehdotuksen mukaan vammaispalvelulain soveltaminen edellyttäisi muun ohessa sitä, että henkilön avun, tuen tai huolenpidon tarve johtuu ”pääasiassa muusta kuin iäkkäänä alkaneesta ja tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvästä sairaudesta tai yleisestä vanhuudesta johtuvasta rappeutumisesta taikka heikkoudesta” (1. lakiehdotus 2 § 1 mom. 3 kohta). Perustuslakivaliokunta arvioi ehdotetun ikääntymisrajauksen muodostuvan ongelmalliseksi vammaissopimuksen kannalta, koska rajaukselle ei ollut esitetty riittäviä hyväksyttäviä perusteita ”käsillä olevassa poikkeuksellisessa asetelmassa”. Jotta 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, ehdotettu rajaus oli sen vuoksi poistettava ehdotuksesta (PeVL 79/2022 vp kappale 17).

Ikääntymisrajaus ei sisälly sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen. Tämä vastaisi luonnoksen mukaan voimassa olevan vammaispalvelulain (laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987) 4 §:n 1 momentin mukaista tilannetta, jossa vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään, jos vammainen henkilö ei saa ”riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia” muun lain nojalla. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 1 §:ssä tarkoitetulle henkilölle järjestetään kuitenkin hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti vammaispalvelulain nojalla ”siltä osin kuin ne ovat hänen palveluntarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia” (4 § 1 mom.). Mietintöluonnoksen mukaan vammaispalvelulain soveltamista koskeva toissijaisuussäännös 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa viittaa nimenomaan henkilön yksilöllisten tarpeiden mukaisiin ja sopiviin palveluihin. (Kappale 16). Luonnoksessa korostetaan tarvetta erottaa iäkkäille henkilöille heidän yksilöllisen tarpeensa mukaan järjestettävät palvelut (vanhuspalvelut) vammaisille henkilöille järjestettävistä erityispalveluista (vammaispalvelut) (kappale 17). Tarkoitus ei siten ole, että kaikki iäkkäiden henkilöiden palvelut järjestettäisiin vammaispalveluina. Vammaispalvelulain soveltamisalaa rajaisi edelleen 2 §:n 1 momenttiin sisältyvä vammaisen henkilön määritelmä ja 2 momentissa tarkoitettu vammaispalvelulain toissijaisuus yleislainsäädäntöön, kuten sosiaalihuoltolakiin (1304/2014), nähden. (Mietintöluonnoksen yksityiskohtaiset perustelut s. 15).

Hengityslaitteen varassa elävien henkilöiden asema

Hallitus ehdotti antamassaan esityksessä hengityslaitepotilaiden erityisaseman lakkauttamista. Tämä olisi toteutettu kumoamalla asiakasmaksulain (laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992; 4. lakiehdotus) 5 §:n 3 kohta, jonka mukaan hengityshalvauspotilaalle annettava hoito ja ylläpito sekä hoitoon liittyvät kuljetukset ovat maksuttomia siten, kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Muutoksen

seurauksena kotihoidossa olevalle hengityslaitepotilaalle maksettava ylläpitokorvaus olisi lakannut siirtymäajan jälkeen. Esityksen perustelujen mukaan korvauksen keskimääräinen suuruus on nykyisin noin 1400 euroa kuukaudessa. (PeVL 79/2022 vp kappaleet 19 ja 20).

Perustuslakivaliokunta piti ehdotettua sääntelyä merkityksellisenä perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin sekä viime kädessä myös oikeutta elämään turvaavan perustuslain 7 §:n kannalta. Muutos merkitsisi erityisen haavoittuvassa asemassa oleville vammaisille henkilöille perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien heikentymistä oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisella tavalla. Edes lakiin ehdotetut verrattain pitkät siirtymäajat ja mahdollisuus muihin tukimuotoihin eivät valiokunnan mielestä muuttaneet tätä arviota. Siksi hengityslaitetta käyttävien henkilöiden asema tukijärjestelmän muutoksessa tuli turvata paremmin kuin hallituksen esityksessä. Asiakasmaksulakiehdotusta oli muutettava niin, ettei hengityslaitetta käyttävien potilaiden oikeuksiin aiheudu esityksessä kuvattuja heikennyksiä. Tällainen muutos oli edellytys 4. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 79/2022 vp kappaleet 21–24)

Perustuslakivaliokunnan huomautuksen johdosta sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että asiakasmaksulakiin lisättäisiin hallituksen esityksessä kumottavaksi ehdotettu 5 §:n 1 momentin 3 kohta. Pykälässä säädetään maksuttomista terveyspalveluista. Maksuttomia olisivat ehdotetun 3 kohdan mukaan ”hengityslaitteen varassa elävälle henkilölle annettava hoito, ylläpito terveydenhuollon laitoshoidon aikana sekä hoitoon liittyvät kuljetukset”. Säännös turvaisi jatkossakin hengityslaitteen varassa elävien henkilöiden maksuttoman terveydenhuollon sekä laitoshoidossa että kotihoidossa ja hoitoon liittyvät maksuttomat kuljetukset. Lisäksi henkilön ylläpito terveydenhuollon laitoshoidon aikana olisi maksutonta kuten nykyisinkin. Terveydenhuollon laitoshoitoon sisältyvät myös tarvittavat lääkkeet. (Mietintöluonnos kappale 52).

Lisäksi vammaispalvelulakiehdotukseen ehdotetaan mietintöluonnoksessa lisättäväksi uusi 29a §, jossa säädettäisiin hengityslaitteen varassa elävälle henkilölle maksettavasta taloudellisesta tuesta. Tukeen oikeutettu henkilö määriteltäisiin pykälän 1 momentissa. Tarkoitus on, ettei asiakasmaksuasetuksen (912/1992) 22 §:ään nykyisin sisältyvä määritelmä asiallisesti muuttuisi (yksityiskohtaiset perustelut s. 22). Silloin kun hengityslaitteen varassa elävä henkilö ei ole terveydenhuollon laitoshoidossa, hänellä olisi oikeus saada hyvinvointialueelta ylläpitokustannuksiinsa taloudellista tukea, jonka suuruus olisi 1400 euroa kuukaudessa (2 mom.). Tuesta vähennettäisiin henkilölle mahdollisesti maksettava asumistuki tai asumislisä sen mukaan, kuin pykälän 3 momentissa tarkemmin säädettäisiin. Euromääriä tarkistettaisiin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella joka toinen vuosi kansaneläkeindeksin mukaisesti (4 mom.).

Mietintöluonnoksessa kiinnitetään huomiota siihen, että kotona asuessaan henkilö ei saisi maksuttomia lääkkeitä sairaalasta vaan joutuisi hankkimaan ne omista varoistaan. Lääkkeiden vuosiomavastuu vuonna 2023 on 592,16 euroa eli noin 50 euroa kuukaudessa. Tätä pidetään mietintöluonnoksessa kohtuullisena määränä ehdotettuun taloudelliseen tukeen nähden. (Mietintöluonnos kappale 55)

Johtopäätökset

Arvioni sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksesta on tiivistetysti seuraava. Ikääntymisrajausta ja hengityslaitteen varassa elävien henkilöiden asemaa koskevat perustuslakivaliokunnan muutosvaatimukset on otettu mietintöluonnoksessa huomioon täysimääräisesti, eikä asianomaisiin säännöksiin liity enää valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Vaikeampi on arvioida sitä, riittävätkö mietintöluonnoksessa ehdotetut muutokset palvelujen toteuttamista koskeviin säännöksiin täyttämään perustuslakivaliokunnan vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä, tarkkarajaisuudesta, selkeydestä ja ymmärrettävyydestä. Kuten sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, kysymys on tasapainottelusta sääntelyn yksiselitteisyyden ja joustavuuden välillä. Valiokunta viittaa saamaansa selvitykseen, jonka mukaan palvelujen liian tiukasti rajatut myöntämisedellytykset voisivat lisätä väliinputoamisen riskiä ja vähentää yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin ja palvelusuunnittelun merkitystä (mietintöluonnos kappale 7). Viranomaistoiminnan ennakoitavuus ja palvelun hakijan niin ennakollinen kuin jälkikäteinen oikeusturva edellyttävät toisaalta, että myöntämisedellytyksistä säädetään laissa mahdollisimman tarkasti. Edellä esitetyn selvityksen perusteella arvioin muutosehdotusten olevan tältä osin riittäviä, vaikka ne jättävät edelleen varsin runsaasti mahdollisuuksia tapauskohtaiseen harkintaan palveluista päätettäessä.

Perustuslakivaliokunta ehdotti täydennyksiä myös *lasten asemaa* koskeviin 1. lakiehdotuksen säännöksiin. Kysymys oli yhtäältä lapsen näkemysten huomioon ottamisesta päätettäessä lapsen asumisen tuesta kodin ulkopuolella ja toisaalta kodin ulkopuolella asuvan lapsen sivistyksellisten oikeuksien turvaamisesta (PeVL 79/2022 vp kappale 25). Mietintöluonnoksen mukaan säännökset näistä asioista lisättäisiin vammaispalvelulakiehdotukseen (1. lakiehdotus 19a ja 19b §). Lisäksi 19 §:ään lisättäisiin säännökset lapsen kehityksen kannalta tärkeiden, jatkuvien ja turvallisten ihmissuhteiden turvaamisesta silloin, kun lapsen asumisen tuki järjestetään kodin ulkopuolella (19 § 5 mom.). Arvioin näidenkin muutosehdotusten vastaavan riittävästi perustuslakivaliokunnan esittämiin vaatimuksiin. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 9(3) artiklan määräyksiä toteuttaisi kuitenkin ehdotetun turvaamisvelvollisuuden asemesta paremmin säännös lapsen oikeudesta pitää säännöllisesti yhteyttä vanhempiinsa ja muihin hänelle läheisiin henkilöihin, jollei se on lapsen edun vastaista. Tästä oikeudesta voitaisiin säätää myös ehdotetun turvaamisvelvollisuuden rinnalla samaan tapaan kuin esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) 54 §:ssä.

Tampereella 8. helmikuuta 2023

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)