Janne Salminen 22.10.2024

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain 4 §:n muuttamisesta (HE 122/2024 vp)

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vammaispalvelulakia ja sosiaalihuoltolakia. Vuoden 2025 alussa voimaan tulevan uuden vammaispalvelulain soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että laissa tarkoitettuja palveluita järjestettäisiin vain tilanteessa, jossa muussa, ensisijaisesti sovellettavassa lainsäädännössä tarkoitetut palvelut eivät olisi henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta riittäviä ja sopivia. Soveltamisalaa tarkennettaisiin lisäksi niin, että laissa tarkoitettuja erityispalveluita järjestettäisiin vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve. Samalla vammaisen henkilön määritelmää tarkistettaisiin.

2. Kysymyksessä on budjettilaki, ja esitys on tarkoitettu käsiteltävän vuoden 2025 talousarvioesityksen yhteydessä.

3. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

4. Hallitus on arvioinut, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Se on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Arviointia

5. Kysymyksessä on muutosehdotus ennen kaikkea vammaispalvelulakiin, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta on antanut sen johdosta kaksi lausuntoa, PeVL 79/2022 vp ja PeVL 100/2022 vp.

6. Lisäksi kyseisen lain voimaantuloa on lykätty lailla, joka niin ikään on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 1/2023 vp).

7. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 79/2022 vp todennut, että vammaispalvelulain tarkoituksena on toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallis-

tumista yhteiskunnassa sekä ehkäistä ja poistaa niiden toteutumisen esteitä, tukea vammaisen henkilön itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeuden toteutumista ja turvata vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen ja edun mukaiset, riittävät ja laadultaan hyvät palvelut. (PeVL 79/2022 vp.)

8. Lisäksi valiokunta on nimenomaisesti katsonut, että vammaispalvelulain sääntely on erityisen perusoikeus- ja ihmisoikeusherkkää. Valtiosääntöinen kehikko, jonka kannalta sääntely on merkityksekästä, sisältää ennen kaikkea Suomen perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n säännöksen ja oikeutta sosiaaliturvaan koskevan 19 §:n säännöksen sekä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamista koskevan 22 §:n säännöksen. Tämän ohella sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kehikkoon kuuluu myös, että YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista. Lisäksi on olemassa relevanttia ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien toimielinten ratkaisukäytäntöä, mm. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean ratkaisuja ja itse asiassa myös Euroopan unionin tuomioistuinkäytäntöä, sillä asiaan liittyy myös unionioikeudellista sääntelyä.

9. Alkuperäinen ehdotus uudeksi vammaispalvelulaiksi sisälsi niin sanotun ikääntymisrajoitusta koskevan sääntelyehdotuksen nytkin muutosehdotuksen kohteena olevassa 2 §:ssä. Valiokunta otti siihen torjuvan kannan seuraavasti (PeVL 79/2022 vp).

> (11) Vammaispalvelulain soveltaminen edellyttää lakiehdotuksen 2 §:n mukaan muun muassa, 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. Nykyiseen vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettuun lakiin ei sisälly vastaavankaltaista ns. ikääntymisrajausta lukuun ottamatta henkilökohtaista apua koskevaa sääntelyä.
>
> (12) Perustuslakivaliokunta on nykyisen lain henkilökohtaista apua koskevaa säännöstä arvioidessaan todennut, ettei oikeutta avun saamiseen ollut sidottu tiettyyn ikään vaan toimintavajavuuden objektiiviseen syyhyn, minkä vuoksi sitä ei ollut tarpeen arvioida perustuslain syrjintäkieltoa koskevan 6 §:n 2 momentin kannalta (PeVL 30/2008 vp, s. 2/II). Valiokunnan käsityksen mukaan valiokunnan aikaisempaa kannanottoa ei, vammaissopimuksen voimaantulokin huomioon ottaen, voida ottaa lähtökohdaksi nyt ehdotettua sääntelyä tarkasteltaessa. Nyt ehdotettua 2 §:ää on siten tarkasteltava perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta.
>
> (13) Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslakivaliokunnan mukaan yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 42/2021 vp, kappale 3).
>
> (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/I). 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/I).

(15) Hallituksen esityksen perustelujen valossa vaikuttaa siltä, että iäkkäänä vammautuneet joutuisivat ikääntymisrajauksen vuoksi tosiasiassa muita — yleensä nuorempia — vammaisia henkilöitä epäedullisempaan asemaan kahdessa suhteessa: 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. 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.

10. Tuon perusteella mietintövaliokunta ehdotti ikääntymisrajauksen poistamista vammaispalvelulakiehdotuksen 2 §:stä, minkä johdosta ehdotettu muutos vastasi aiemman vammaispalvelulain 4.1 §:n tilannetta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotuksessa on otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetty ikääntymisrajausta koskeva valtiosääntöoikeudellinen huomautus (PeVL 100/2022 vp).

11. Yhtenä aiheena uuden vammaispalvelulain voimaantulon lykkäämistä koskevalle lainsäädäntöhankkeelle oli uuden vammaispalvelulain soveltamisalan tarkistaminen (PeVL 1/2023 vp).

12. Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä on siis keskeisesti kysymys hankkeesta, jossa keskiössä on itse asiassa perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisten huomautusten perusteella muotoillun soveltamisalasäännöksen uudelleenarviointi. Periaatteellisesti tarkasteltuna kysymys ei siten ole valtiosääntöoikeudelliselta lähtökohta-asetelmaltaan perustuslakivaliokunnalle ongelmattomasta valtiosääntöoikeudellisesta arviointiasetelmasta.

13. Mielestäni hallituksen esityksessä on taitavasti ilmaistu käsillä oleva valtiosääntöinen kysymys toteamalla, että nyt on kysymys 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.”

14. Soveltamisalasääntely on merkityksekästä, paitsi yhdenvertaisuuden, etenkin perustuslain 19.3 §:n ja 19.1 §:n kannalta. Julkisen vallan on perustuslain 19.3 §:n mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säännöksellä ei määritellä näiden palvelujen järjestämistapaa, vaan sillä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71). Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat kuitenkin välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (ks. mm. PeVL 63/2016 vp ja myös HE 309/1993 vp, s. 71). Lisäksi perustuslain 19.3 §:ssä käytetyllä sääntelyvaraustyypillä ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") on tarkoitettu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp). Perustuslain 19.3 §:ssä 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). Viittaus jokaiseen terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. esim. PeVL 17/2021 vp). Lisäksi perustuslain 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Välttämättömän toimeentulon järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä. 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).

15. Perustuslakivaliokunta on aiemmin nyt tarkistettavaa lainsäädäntöä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että sääntely oli siinä määrin epämääräistä, etteivät palvelujen sisältö, niiden saamisedellytykset ja palveluihin oikeutettujen piiri käy yksiselitteisesti ilmi laista (PeVL 79/2022 vp ja PeVL 100/2022 vp). Vaikka säännösten kirjoitustapaa eduskuntakäsittelyn aikana täsmennettiin ja selkeytettiin, perustuslakivaliokunta piti valitettavana, että säännösten perustelut jäivät puutteellisiksi. Kiistatta sääntelyssä on tulkinnanvaraisuusongelmia lain soveltamisalan osalta, henkilöpiirin osalta, palvelujen saamisen edellytyksien sääntelyn osalta ja myös sääntelyn suhteesta muuhun lainsäädäntöön ei ole täysin kyetty säätämään tyhjentävästi, esimerkiksi siltä osin mikä on erityislainsäädännön ja yleislakien suhde ja miten on suhtauduttava siihen, mikä merkitys on paremman palvelun turvaavan lainsäädännön soveltamisella.

16. Tähän nähden on ollut perusteltua se, että käsillä olevassa ehdotuksessa on pyritty tarkistamaan lain soveltamisalaa koskevia säännöksiä siten, että henkilöllinen soveltamisala, palvelujen saamista koskevat edellytykset ja vammaispalvelulain suhde muuhun palveluja koskevaan lainsäädäntöön tarkastellaan vielä.

17. Nyt käsillä oleva ehdotus alleviivaa sitä, että vammaispalvelulain tarkoittamia palveluja järjestetään vain, jos ensisijaisessa lainsäädännössä tarkoitetut palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta riittäviä ja sopivia. Periaatteessa tämä on jo aiemmin sosiaalioikeudellisen sääntelyn kokonaissystematiikkaan liittyvä peruslähtökohta. Tähän nähden on asianmukaista, että vammaispalvelulain soveltamisala määritellään siten, että vammaispalvelulaki säilyy erityislakina. Tämä (kuitenkin myös) korostaa ensisijaisessa lainsäädännössä säädettyä, sosiaali- ja terveydenhuollon osalta hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevaa palveluvalikoimaa. Samalla ehdotus alleviivaa sitä, että palvelujen saatavuus ei ohjaa sitä, minkä lain mukaisia palveluita henkilölle myönnetään. Palveluja tarvitsevan ihmisen näkökulmasta ratkaisu on merkittävä sillä, ensisijaisen lainsäädännön tarkoittamat palvelut ovat lähtökohtaisesti määrärahasidonnaisia ja vammaispalvelulainsäädännön tarkoittamat tyypillisesti subjektiivisena oikeutena taattuja. Tältä osin on korostettava myös osana valtiosääntöoikeudellista arviointia, että palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana tulee olla sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (perustuslain 19.3 §). Vaikka hallituksen esityksessä korostetaan sitä, että sääntely, joka alleviivaa sitä, että palvelujen saatavuus ei saa ohjata myönnettävän palvelun sisältöä, on osana valtiosääntöistä arviointia tunnistettava se, että käytännössä yleislainsäädännön mukaisesti järjestettävien palveluiden toteutumisessa on huomattavia puutteita. Valtion vastuuna on huolehtia siitä, että hyvinvointialueilla on käytännön edellytykset suoriutua sille annetuista tehtävistä ja hyvinvointialueiden tulee lakisääteisen velvoitteen perusteella huolehtia siitä, että lakeja myös noudatetaan. Valtiosääntöoikeudellisesti ei ole ongelmatonta se, että tilanteessa tosiasiallisesti on riski myös palvelujen heikkenemisestä ja siitä, että henkilön oikeus saada yksilöllisten tarpeidensa mukaiset riittävät palvelut vaarantuvat. Lisäksi on valtiosääntöoikeudellisesti problemaattista hyväksyä lähtökohta, että vammaisen henkilön tarvitsemia palveluja ei tarvitse järjestää erityislainsäädännön nojalla tilanteessa, jossa hän ei saa tarvitsemiaan palveluja yleislain nojalla, jos hyvinvointialue ei niitä järjestä.

18. Ymmärrän, että käsillä olevassa ehdotuksessa soveltamisalan tarkennukset koskevat kaikkia asiakasryhmiä. Tähtäimenä on sen varmistaminen, että vammaispalvelulain mukaiset palvelut tulevat sovellettaviksi vain sellaisissa erityisestä tarpeesta johtuvissa tilanteissa, joihin ensisijaisen lainsäädännön mukaiset palvelut eivät ole riittäviä ja sopivia. Näin ollen esityksessä ei ole käsitykseni mukaan läsnä vastaava ongelma kuin aiemmin valiokunnan arvioimassa asetelmassa, jossa oli luotu asetelma, jossa henkilön tarvitsemien palvelujen määrärahasidonnaisuus ja maksullisuus määräytyi osin hänen ikänsä perusteella. Siten ne ongelmat, jotka aktualisoituivat valiokunnan aiemmin tältä osin arvioimassa esityksessä, eivät suoranaisesti ole läsnä tässä esityksessä.

19. Vaikka katson, että tarkistettusisältöinen 2 § siltä osin kuin on kysymyksessä yleislainsäädännön ja erityslainsäädännön suhteen sääntelystä täyttää tällaiselle sääntelylle asetetut vaatimukset, soveltamisalan rajoittamista tarkoittava ”elämänvaiheessa tavanomaisesta poikkeava tarve” on käsitykseni mukaan liian tulkinnanvarainen tässä yhteydessä. Vammaispalvelulain 2 §:ään ehdotetaan nimittäin sisällytettäväksi myös 3 momentti, jonka mukaan ”[s]en lisäksi mitä 1 momentissa säädetään, tämän lain mukaisia palveluja järjestetään vammaiselle

henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve”.

20. Esitys pyrkii siihen, että henkilöt, joilla sinänsä on sama tarve, saisivat tukea ja palveluita eri lainsäädännön perusteella sen perusteella, katsotaanko tarpeen poikkeavan elämänvaiheessa tavanomaisesta tarpeesta. Jos on selvää, että kaikille turvataan riittävät sosiaalipalvelut perustuslain 19.3 §:n mukaisesti asia ei välttämättä olisi valtiosääntöoikeudellisesti problemaattinen. Hallituksen esityksen mukaan elämänvaiheessa tavanomaisesta poikkeava palvelutarve on jo osa voimassa olevaa oikeutta siten, että se olisi vaikuttanut myös soveltamiskäytäntöön. Tältä kannalta on perusteltua esimerkiksi yhdenvertaisuussyistä ja oikeusturvan kannalta, että tästä pyrittäisiin sääntelemään laissa.

21. Ehdotuksen perusteluissa on pyritty täsmentämään, mitä elämänvaiheeseen liittyvä tarkastelu tarkoittaa ja mihin seikkoihin nähden tarkastelua tehdään. Kun itse säädös kuitenkin jää varsin avoimeksi eikä perusteluissakaan kyetä antamaa tästä kaikesta kovin kattavaa ja yleispätevää kuvausta, pidän välttämättömänä, että itse säännökseen vielä tuodaan niitä elementtejä, joiden suhteen tämä tavanomaiseen elämänvaiheeseen kuuluva tarkastelu tehdään. Muutoin tähän voi liittyä sisältöjä, jotka ovat ongelmallisia perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden näkökulmasta. Näin voidaan ehkäistä sitä, että säännöksen soveltaminen ei synnytä sellaisia tilanteita, jotka voivat tulla syrjintänä arvoiduksi. Tätä voidaan tukea esimerkiksi eksplisiittisin viittauksin sellaisiin seikkoihin, jotka ovat käsillä esimerkiksi saman vammaispalvelulain 1 §:ssä. Lisäksi olisi kyettävä jo säännöksessä varmistamaan se, että tällainen sääntely ei hämärrä sitä, että kysymys on aina yksilöllisen tarpeen määrittelystä.