Sosiaali- ja terveysvaliokunta 8.11.2024

LAUSUNTO VAMMAISPALVELULAIN SOVELTAMISALAN TÄSMENTÄMISESTÄ

Esitän tässä lausunnossa perustelujen kanssa, miksi mielestäni vammaispalvelulain 2 § tulisi muotoilla hallituksen esittämien 2.1-2.3 §:ien sijaan seuraavalla tavalla:

> ”Tätä lakia sovelletaan erityispalveluiden järjestämiseen henkilöille, joiden vamman tai sairauden aiheuttama pitkäaikainen fyysinen, kognitiivinen, psyykkinen, sosiaalinen tai aisteihin liittyvä toimintarajoite vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa (vammainen henkilö).
>
> Vammaisen henkilön palvelut järjestetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolain, terveydenhuoltolain (1326/2010), ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012), varhaiskasvatuslain (540/2018), perusopetuslain (628/1998) tai muun ensisijaisen lain perusteella. Tämän lain perusteella järjestetään vammaisille henkilöille, jotka tarvitsevat välttämättä apua tai tukea tavanomaisessa elämässä, erityispalveluja, kun ensisijaisten lakien perusteella järjestettävät palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä.
>
> Tämän lain perusteella järjestettävillä erityispalveluilla vastataan vammaisen henkilön sellaiseen tavanomaisen elämän palvelutarpeeseen, jota muut henkilöt eivät yleensä samassa elämänvaiheessa tavanomaisessa elämässään tarvitse. Arvioitaessa sitä, milloin vammaiselle henkilölle on järjestettävä palveluja tämän lain perusteella, tulee ottaa huomioon 1 §:ssä lain tarkoituksesta säädetty sekä seuraavat elämänvaihekohtaiset tekijät:
> 1) lapsuudessa tämän lain mukaisilla palveluilla varmistetaan se, että vammainen lapsi voi elää perheessään ikäisensä lapsen elämää ja tehdä samoja asioita kuin lapset yleensäkin tekevät,
> 2) nuoruudessa tämän lain mukaisilla palveluilla varmistetaan se, että vammainen nuori voi elää ikäisensä nuoren elämää ja tehdä samoja asioita kuin nuoret yleensäkin tekevät ottaen huomioon nuoren lapseen verrattuna erilainen rooli perheessä ja nuoren itsenäistymiseen liittyvät erityiset tarpeet,
> 3) aikuisuudessa tämän lain mukaisilla palveluilla varmistetaan, että vammainen aikuinen voi elää aikuisuuteen kuuluvaa itsenäistä elämää ja täyttää aikuisuuteen liittyvät erilaiset roolit, vastuut ja velvoitteet,
> 4) vanhuudessa tämän lain mukaisilla palveluilla vastataan sellaiseen palvelutarpeeseen, jossa ei ole kysymys vanhuuteen liittyvästä tavanomaisesta toimintakyvyn heikentymisestä.
>
> Arvioitaessa sitä, millaiset palvelut ovat vammaisen henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä, on huomioitava yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä säädetty velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.”

Esitän lisäksi tässä lausunnossa, että hallituksen vammaispalvelulain 2.4 §:ään esittämä viittaussäännös jätettäisiin säätämättä tarpeettomana ja että hallituksen vammaispalvelulain 2.5 §:ään esittämä asiakasmaksujen suojaosasäännös siirrettäisiin asiakasmaksulain 11 §:ään.

TAUSTAA

Vammaispalvelulaki on sosiaalihuoltolakia täsmentävä erityislaki, joka kokonaisuudistettiin vuonna 2023. Eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi uudistuksen yhteydessä laista hyvin kriittisen lausunnon, johon sisältyi poikkeuksellisen laaja säätämisjärjestystä koskeva ponsikannanotto. Valiokunta koki lausunnossaan ongelmaksi subjektiivisia oikeuksia perustavan lain sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä hallituksen esittämän ns. ikääntymisrajauksen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta teki lakiin eduskuntakäsittelyn aikana mietinnössään mittavia muutoksia, jotka keskittyivät soveltamisalasääntelyyn, vaikka perustuslakivaliokunnan ponsilausuman ala olisi ollut mahdollista käsittää laajemmaksikin. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lähetettyä muutokset perustuslakivaliokuntaan tarkastettavaksi (ns. b-lausunnolle), perustuslakivaliokunta vahvisti muutosten olleen sellaisia, että niiden jälkeen laki voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

> Vaikka perustuslakivaliokunta vahvistikin, että lain subjektiivisia oikeuksia koskevien säännösten kirjoitustapaa oli lopulta sosiaali- ja terveysvaliokunnassa täsmennetty ja selkeytetty perustuslain näkökulmasta riittävästi, on säännökset edelleen kirjoitettu siten väljästi, etteivät kaikki vammaisten henkilöiden subjektiiviset oikeudet edelleenkään määrity täsmällisesti lain tasolla. Pidän lain säännöksiä vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta myös edelleen ongelmallisesti kirjoitettuina. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden oikeuksiin pääsyn ja hyvinvointialueen päätöksenteon kannalta ongelmalliseksi osoittautuneiden k ns. subjektiivisina oikeuksina turvattujen lain ulkopuolisten oikeuksien teemaa (tilannekuvasta kuljetuspalveluiden osalta ks. esim. EOAK/8942/2021) ei ratkottu lainvalmistelun yhteydessä. Pikemminkin tällaiseen sääntelymalliin liittyvien oikeussuoja- ja soveltamishaasteiden määrää kasvatettiin uudessa laissa sillä sääntelytekniikalla, jolla esimerkiksi uusi valmennusta koskeva palvelupykälä (7 §) kirjoitettiin. Henkilökohtaisen avun ja uuden erityisen osallisuuden tuen kohdalla valittu sääntelyratkaisu on myös edelleen mielestäni sellainen, että on ihmisoikeusnäkökulmasta kyseenalaista, onko lainvalmistelun yhteydessä poistettu YK:n vammaiskomitean ratkaisussa S.K. vastaan Suomi toteama vakava ihmisoikeusloukkaus. Katsoinkin eduskunnalle vuonna 2023 antamassani lausunnossa, että subjektiivisten oikeuksien turvaamisen näkökulmasta onnistuneen vammaispalvelulain kirjoittaminen olisi edellyttänyt lain palauttamista valtioneuvostossa tapahtuvaan perusvalmisteluun sen sijaan, että lakia alettaisiin kursimaan kokoon eduskunnassa vaalikauden viimeisinä viikkoina. Asiassa ei kuitenkaan toimittu esittämälläni tavalla vaan laki kursittiin eduskunnassa kokoon. Näin saa demokratiassa toki toimia, mutta näin ei välttämättä synny laadukkainta mahdollista lainsäädäntöä. Vammaispalveluja koskevan lainsäädännön kehittämisen tarve ei siten mitenkään poistunut kokonaisuudistuksen myötä.
>
> Olen edelleen sitä mieltä, että vammaispalvelulain keskeisimmät kehittämiskohteet liittyvät tapaan, jolla lain palvelupykälät on kirjoitettu, sekä soveltamis-, laillisuusvalvonta- ja tuomioistuinratkaisukäytännössä havaittuun tarpeeseen kehittää lain palvelupykäliä laajemmin kuin vammaispalvelulakiin liittyvän lainvalmistelun yhteydessä on ollut poliittista tahtoa. Tiedostan samalla hyvin, että eri intressiryhmillä on keskenään hyvin ristiriitaisia intressejä palvelupykälien ja ylipäänsä vammaispalvelulainsäädännön kehittämiseen. On ikävää, että näiden intressiryhmien ristiriitojen takia Suomessa ei ole kyetty valmistelemaan sellaista vammaispalvelulainsäädäntöä, jonka lähtökohtana olisi vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräinen toteutuminen vaan sen sijaan vammaispalvelut on otettu intressiryhmien osaoptimointipyrkimysten kohteeksi.

Vaalien jälkeen uudistetun vammaispalvelulain voimaantuloa lykättiin vuoden 2025 alkuun, koska hallitusohjelmassa sovittiin lain soveltamisalaa koskevan sääntelyn täsmentämisestä. Pidän soveltamisalasääntelyn täsmentämistä lähtökohtaisesti kannatettavana, vaikka oman arvioni mukaan soveltamisalasääntelyä ei ole kovinkaan mielekästä vammaispalvelulain kaltaisen lain kohdalla täsmentää irrallaan lain soveltamispykälien tarkastelusta. Tässä mielessä pidän hallitusohjelmassa tehtyä rajausta avata vammaispalvelulaki vain soveltamisalasäännösten osalta

epätarkoituksenmukaisena. Hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti eduskuntaan on nyt kuitenkin tuotu käsiteltävänä oleva hallituksen esitys, jossa ehdotetaan täsmennettäväksi vammaispalvelulain soveltamisalasääntelyä.

Käsittelen tässä lausunnossani vuonna 2023 säädetyn vammaispalvelulain soveltamisalan täsmentämisen tarvetta ja tuohon tarpeeseen vastaamiseksi tehtyä hallituksen esitystä vammaispalveluita koskevan lainsäädännön toimivuuden, vammaisten henkilöiden oikeuksiin pääsyn ja hyvinvointialueiden rahoituksen näkökulmasta. Otan lausunnossani huomioon myös perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä esittämät säätämisjärjestykseen vaikuttavat huomautukset, jotka liittyvät jälleen kerran sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen.

Sääntelyn selkeyden ja yksilöiden oikeuksiin pääsyn varmistamisen kannalta on tärkeää eduskunnan oikeusasiamiehenkin lukuisissa yhteyksissä korostamalla tavalla, että vammaispalvelulain kaltaisessa laissa pidetään selkeästi erillään 1) lain soveltamista ohjaavat lain tavoitteet, 2) lain henkilöllinen soveltamisala, eli se kehen lakia voidaan ylipäänsä soveltaa, 3) laissa tarkoitettujen erityispalveluiden yleiset saamisedellytykset, eli se milloin henkilön katsotaan yleisesti olevan oikeutettu laissa tarkoitettuihin erityispalveluihin eikä esimerkiksi jossakin toisessa laissa tarkoitettuihin palveluihin, sekä 4) lain yksittäisten erityispalveluiden palvelukohtaiset saamisedellytykset, eli se milloin ja missä laajuudessa henkilöllä katsotaan olevan oikeus tiettyyn laissa säädettyyn erityispalveluun kuten esimerkiksi henkilökohtaiseen apuun. Tämä johtuu siitä, ettei kaikilla lain henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvilla vammaisilla henkilöillä ole välttämättä oikeutta saada lain piiriin kuuluvia erityispalveluja eikä yleisten saamisedellytyksien täyttyminen johda vielä palvelukohtaisten saamisedellytysten täyttymiseen. Edellä sanotusta seuraa luonnollisesti se, ettei vammaisten henkilöiden palveluihin pääsyn näkökulmasta riitä se, että esimerkiksi lain henkilöllinen soveltamisala on muotoiltu ongelmattomaksi, vaikka vammaispalvelulain valmistelun ympärillä käydyssä keskustelussa onkin korostunut sen määrittely millaisilla käsitteillä henkilöllistä soveltamisalaa, eli vammaisuutta, määritellään.

LAIN HENKILÖLLINEN SOVELTAMISALA

Vuonna 2023 hyväksytyssä vammaispalvelulaissa lain henkilöllinen soveltamisala määriteltiin seuraavasti 2.1 §:ssä:

> ”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.”

Hallitus esittää nyt henkilöllisen soveltamisalan muuttamista siten, että lain 2.1 § kirjoitetaan kokonaan uudestaan näin:

> ”Tätä lakia sovelletaan erityispalveluiden järjestämiseen niille vammaisille henkilöille, jotka tarvitsevat vamman tai sairauden aiheuttaman pitkäaikaisen fyysisen, kognitiivisen, psyykkisen, sosiaalisen tai aisteihin liittyvän toimintarajoitteen johdosta välttämättä apua tai tukea tavanomaisessa elämässä. Tämän lain perusteella järjestetään palveluita vain, jos muussa laissa tarkoitetut palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä. Asiakkaan edusta säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 4 ja 5 §:ssä.”

Hallituksen esityksen muotoilu on mielestäni ongelmallinen, koska siinä ei erotella enää selkeästi lain henkilöllistä soveltamisalaa ja palveluiden yleisiä saamisedellytyksiä. Nähdäkseni hallituksen esityksen 2.1 § olisi syytä kirjoittaa uudestaan siten, että ehdotettu lain 2 §:n ensimmäinen momentti pilkottaisiin osiin ja sen ensimmäisestä virkkeestä tehtäisiin omaksi momentiksi henkilöllisen soveltamisalan määritelmä siten, että lain ensimmäisessä momentissa ei määriteltäisi mitään muuta kuin lain henkilöllinen soveltamisala kuten vuoden 2023 vammaispalvelulaissa on tehty.

Hallituksen esityksen mukaan henkilöllisen soveltamisalan määritelmää eli 2.1 §:n ensimmäistä virkettä on yksinkertaistettu siten, että se vastaa enemmän kumoutuvan vanhan vammaispalvelulain vammaisen henkilön määritelmää. Lähtökohta on sinällään kannatettava sekä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta mahdollinen, sillä jo nykyisen lain henkilöllinen soveltamisala on lain tasolla määritelty laajasti. Asiaa on kuitenkin tarkasteltava sitä tietoa vasten, että kumoutuvan vammaispalvelulain soveltamisalaa on tosiasiallisesti tulkittu siten, että osaa YK:n vammaissopimuksen näkökulmasta vammaiseksi henkilöksi määriteltyjä henkilöitä ei ole pidetty vammaispalvelulain henkilöllisen soveltamisalan piiriin kuuluvina henkilöinä. Ongelmia on ollut erityisesti neurokirjoon kuuluvilla sekä ME:n tai POTS:n kaltaisia Suomessa helposti toiminnallisiksi häiriöiksi määriteltyjä sairauksia sairastavilla.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta henkilöllisen soveltamisalan tulisi siis olla sellainen, että se kattaa kaiken YK:n vammaissopimuksessa tarkoitetun vammaisuuden. Hallituksen esitys ilmoittaa rakentuvansa tälle lähtökohdalle. Hallitus esittää kuitenkin, että vammaispalvelulaissa viitattaisiin erilaisiin vammaryhmiin ja vammaisuuteen vammaissopimuksesta poikkeavalla muotoilulla. Hallituksen esittämät pykälät eivät siten täysin vastaa niitä perus- ja ihmisoikeuslähtökohtia, joihin hallitus esityksessään viittaa. Vammaissopimuksen 1 artiklan mukaan vammaisilla henkilöillä viitataan henkilöihin, joilla on ”pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa”. Hallituksen esityksen 2.1 §:n mukaan vammaisia henkilöitä ovat puolestaan henkilöt ”, jotka tarvitsevat vamman tai sairauden aiheuttaman pitkäaikaisen fyysisen, kognitiivisen, psyykkisen, sosiaalisen tai aisteihin liittyvän toimintarajoitteen johdosta välttämättä apua tai tukea tavanomaisessa elämässä”. Kun vammaissopimuksen ja hallituksen esityksen muotoiluja vertaa toisiinsa, huomio kiinnittyy kahteen perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta olennaiseen asiaan:

> 1) vammaispalvelulakiin esitetään lisättäväksi ”sosiaalisen vamman” käsite, joka vammaissopimuksessa sisältyy henkisen ja älyllisen vammaisuuden käsitteisiin;
>
> 2) vammaisen henkilön määritelmää ei sidosteta hallituksen esittämässä 2.1 §:ssä ajatukseen vammaisuudesta yhteiskunnassa sijaitsevien esteiden luomana eriarvoisuuden ilmenemänä, vaikka tämä ns. vammaisuuden sosiaalisen mallin mukainen ajatus on keskeinen osa vammaissopimusta.

Pidän perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta jossakin määrin ongelmallisena, että keskeisessä vammaissopimusta konkretisoivassa laissa irtaannutaan vammaissopimuksen käsitteistöstä. Nähdäkseni sosiaalisen vamman käsitteen lisäämisellä on kuitenkin hyväksyttävät tavoitteet, jotka palautuvat pyrkimykseen ohjata lainsoveltajaa tulkitsemaan henkilöllistä soveltamisalaa vammaissopimuksen kanssa yhteensopivasti. Sosiaalisen vamman käsitteellä voidaan toivottavasti vastata esimerkiksi neurokirjoon kuuluvien ihmisten kohdalla havaittuun ongelmaan vammaispalvelulain henkilöllisen soveltamisalan käsittämisestä liian suppeaksi. Haluan kuitenkin erikseen huomauttaa, että se ratkoo vain yhden osan nykyisen vammaispalvelulain henkilöllisen soveltamisalan soveltamisessa tunnistettuja ongelmia eikä siten ratkaise esimerkiksi ME- ja POTS-sairaiden kohtaamia ongelmia. Tämän takia olisi tärkeää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaisi

sitä hallituksen esityksessäkin todettua seikkaa, että vammaispalvelulain henkilöllinen soveltamisala kattaa aivan kaikenlaisen vammaisuuden.

Mitä tulee luopumiseen vammaisen henkilön määritelmän sidostamisesta lakitekstin tasolla vammaisuuden sosiaalisen mallin keskeisiin vammaissopimuksen tekstissä tunnistettuihin elementteihin, niin minun on vaikea pitää hallituksen esitystä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävänä. Hallitus perustelee esityksessään tältä osin esittämäänsä muutosta vammaispalvelulain 2.1 §:ään seuraavasti:

> ”Hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalan YK:n vammaissopimuksen yllä mainittuun 1 artiklan 2 kohtaan pohjaavaa lähtökohtaa vammaisuuden sosiaalisesta mallista ei ole tarkoitus muuttaa tällä esityksellä, vaikka vammaisen henkilön määritelmää onkin esityksessä yksinkertaistettu ja siten hyväksytyn lain - - 2 §:n 2 kohta [on] jätetty säännöksestä pois.”

Minun on todella vaikea ymmärtää hallituksen väitettä, jonka mukaan muutoksella lakitekstiin ei olisi vaikutusta lain tulkintaan. Kun hallitus poistaa lakitekstistä viitteet, joiden perusteella vammaisuus määrittyy yhteiskunnan luomien esteiden sekä itsenäisen elämän, osallisuuden tai yhdenvertaisuuden toteutumiseen liittyvien tarpeiden kautta, se poistaa ne keskeiset ankkurit, joiden on kansainvälisessä vammaisoikeudellisessa kirjallisuudessa katsottu voivan pitää vammaisuuden käsite samanaikaisesti irrallaan diagnooseista ja kiinnittyneenä sellaisiin kriteereihin, joita voidaan hyödyntää oikeudellisessa kontrollissa. Nähdäkseni hallituksen tähän hallituksen esittämään muutokseen tulisi perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta suhtautua torjuvasti.

Haluan tässä erikseen kiinnittää huomion siihen, että perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta vammaispalvelulain henkilöllinen soveltamisala pitäisi pitää mahdollisimman laajana ja sen tulisi **lakitekstin tasolla tarkasteltuna** olla yhteensopiva YK:n vammaissopimuksen henkilöllisen soveltamisalan kanssa. Vain näin voidaan ehkäistä erilaisia väliinputoamistilanteita, joita ei todellakaan saada ehkäistyä vain ”sosiaalisen vamman” kaltaisia käsitteitä lakitekstiin lisäämällä. On myös syytä muistaa, että henkilölliseen soveltamisalaan kuuluminenhan ei myöskään luo vielä yhdellekään henkilölle oikeutta mihinkään vammaispalvelulaissa tarkoitettuun erityispalveluun. Henkilöllisen soveltamisalan määritelmän tulisi vain kertoa, että koko se noin 12–16 % väestöstä, joita pidetään YK:n vammaissopimuksessa tarkoitetulla tavalla vammaisina henkilöinä, kuuluu lähtökohtaisesti vammaispalvelulain henkilöllisen soveltamisalan piiriin. Koska kaikilla vammaissopimuksessa tarkoitetuilla vammaisilla henkilöillä ei kuitenkaan ole sosiaalihuollon tarvetta eikä kaikilla sosiaalihuollon tarpeessa olevilla vammaisilla henkilöillä ole vammaispalvelulain erityispalveluiden tarvetta, vammaispalvelulaissa tarkoitettuihin erityispalveluihin pääsemistä rajataan sitten erityispalveluiden yleisillä ja palvelukohtaisilla saamisedellytyksillä. Palveluiden saamisedellytysten määrittely olisi kuitenkin pidettävä selvästi erillään henkilöllisen soveltamisalan määrittelystä.

Nähdäkseni hallituksen esittämää henkilöllisen soveltamisalan määritelmää tulisi muuttaa siten, että lain 2.1 § kirjoitettaisiin yhteensopivaksi YK:n vammaissopimuksen vammaisuuden määritelmän kanssa esimerkiksi seuraavalla tavalla:

> **”Tätä lakia sovelletaan erityispalveluiden järjestämiseen henkilöille, joiden vamman tai sairauden aiheuttama pitkäaikainen fyysinen, kognitiivinen, psyykkinen, sosiaalinen tai aisteihin liittyvä toimintarajoite vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa (vammainen henkilö).**

Tässä esityksessäni ne lähtökohdat, joille hallitus itsekin ilmoittaa perustavansa lain henkilöllisen soveltamisalan määrittelyn, on tuotu sosiaalihuollon subjektiivisista oikeuksista säätämisen

edellyttämällä tavalla lakitekstin tasolle. Tämä muotoilu on hieman lähempänä vuonna 2023 hyväksyttyä vammaispalvelulain henkilöllisen soveltamisalan muotoilua kuin hallituksen esittämä muotoilu. Esittämäni muutos yksinomaan selkeyttää sääntelyä ja sidostaa vammaispalvelulain paremmin YK:n vammaissopimukseen, mutta ei muuta lain henkilöllistä soveltamisalaa. Uskoisin, että tämä henkilöllisen soveltamisalan selkeyttäminen helpottaa myös erityispalveluiden yleisten saamisedellytysten soveltamista.

ERITYISPALVELUIDEN YLEISET SAAMISEDELLYTYKSET, LÄHTÖKOHTIA

YK:n vammaissopimuksen 19 artikla velvoittaa Suomen säätämään lainsäädäntöä, jolla turvataan vammaisille henkilöille valikoima kotiin annettavia palveluja sekä asumis- ja laitospalveluja sekä muita yhteiskunnan tukipalveluja, mukaan lukien henkilökohtainen apu, jota tarvitaan tukemaan elämistä ja osallisuutta yhteisössä ja estämään eristämistä tai erottelua yhteisöstä. Palvelut on turvattava vammaissopimuksen piiriin kuuluville henkilöille syrjimättömästi (ks. esim. YK:n vammaiskomitean ratkaisu S.K. vastaan Suomi), mutta vammaissopimus ei edellytä kaikkien palveluiden sisällyttämistä yhteen lakiin – kuten vammaispalvelulakiin – eikä se myöskään estä palveluvalikoiman eriyttämistä erilaisten henkilöön liittyvien syiden perusteella, jos eriyttämiselle on esitettävissä hyväksyttävä syy.

Noin 13–15 % suomalaisista on sillä tavalla toimintarajoitteisia, että heitä voi pitää YK:n vammaissopimuksessa tarkoitettuina vammaisina henkilöinä. Heistä valtaosan palvelut turvataan nyt ja tulee turvata jatkossakin muun lainsäädännön kuin vammaispalvelulain avulla. Hallituksen esitys rakentuu tälle hyväksyttävälle ja sosiaalisten oikeuksien turvaamisen näkökulmasta suorastaan välttämättömälle lähtökohdalle. Vammaispalvelulaki on siten käytännössä kirjoitettava sellaiseksi erityislaiksi, jonka piirissä on vain noin 2–4 % vammaisista henkilöistä eli käytännössä vain vaikeimmin vammaiset, jotka tarvitsevat nimenomaan vammaispalvelulaissa tarkoitettuja erityispalveluja päästäkseen vammaissopimuksen 19 artiklassa tarkoitettuihin oikeuksiinsa. Tämä tapahtuu keskeisesti erityispalveluiden yleisten saamisedellytysten riittävän tarkan määrittelyn kautta. Yleisten saamisedellytysten avulla määritellään esimerkiksi se, milloin vammaisen henkilön tarvitsemia palveluita toteutetaan jonkin muun lain kuin vammaispalvelulain kanssa. Yleisten saamisedellytysten kautta laki istutetaan osaksi hyvinvointioikeudellisen lainsäädännön kokonaisuutta huomioiden se, että kysymys ei ole ainoastaan yleislakityyppisen sosiaalihuoltolain ja erityislakityyppisen vammaispalvelulain suhteen määrittelystä vaan sen sijaan vammaispalvelulain erityispalveluiden palveluvalikoiman saamisesta toimivaksi suhteessa hyvin monimuotoiseen joukkoon muita hyvinvointioikeudellisia palveluita (esim. kotihoidon ja henkilökohtaisen avun suhde; koulukyytien ja kuljetuspalveluiden suhde; apuvälineisiin sosiaalihuoltona myönnettävän taloudellisen tuen ja lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden terveydenhuoltona luovutuksen suhde eräitä esimerkkejä mainitakseni). Suurin osa vammaisten henkilöiden kohtaamista ongelmista palveluihin pääsyssä ja monet hyvinvointipalveluista kustannusvastuussa olevien toimijoiden riidat kustannusten kohdistumisesta liittyvät siihen, ettei erityispalveluiden yleisiä saamisedellytyksiä koskeva lainsäädäntö ole toimivaa. Kysymys on siten niin vammaisten henkilöiden kuin hyvinvointialueiden näkökulmasta erittäin tärkeästä lainsäädännöstä.

Vuoden 2023 vammaispalvelulaissa erityispalveluiden yleiset saamisedellytykset määriteltiin seuraavasti lain 2 §:n toisessa ja kolmannessa momentissa:

> ”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), varhaiskasvatuslain (540/2018), perusopetuslain (628/1998) tai muun lain perusteella.
>
> Palveluiden järjestämisvastuusta säädetään hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021), sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (612/2021),

> jäljempänä *järjestämislaki*, ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetussa laissa (615/2021).”

Kuten esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies on todennut, vuoden 2023 vammaispalvelulaki ei ollut tältä osin onnistunut etenkin, kun väljästi kirjatut yleiset saamisedellytykset yhdistetään osin väljästi kirjattuihin yksittäisten palveluiden saamisedellytyksiin. Siten sen varmistamiseksi, että etenkin vaikeimmin vammaiset ihmiset tosiasiassa saavat myös tarvitsemansa erityispalvelut, on ollut aiheellista ryhtyä täsmentämään sääntelyä sellaiseksi, että vammaispalvelulaki todella pysyy vaikeavammaisille erityispalveluja turvaavana lakina. Aivan erityisen tarpeen tälle muodostaa kehitysvammalain kumoaminen, sillä sen takia on tärkeää kyetä määrittelemään, missä määrin kehitysvammaisten lakkaaviin erityishuolto-ohjelmiin kuuluneita palveluita toteutetaan vammaispalvelulain erityispalveluiden kautta ja missä määrin muutoin kuten esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa tarkoitettujen yleispalveluiden kautta.

Tämän sinällään tarpeellisen sääntelyn täsmentämisen lisäksi nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen erityisenä tavoitteena on ollut määrittää vammaispalvelulain erityispalveluiden yleiseksi saamisedellytykseksi se, että palvelulla vastataan henkilön elämänvaiheessa tavanomaiseen tarpeeseen. Tässä on kuultavissa kaikuja perustuslakivaliokunnan vuonna 2023 perustuslainvastaiseksi toteamasta ns. ikärajauksesta, mutta ajatus on nyt kirjattu tavalla, joka ei ole perustuslain näkökulmasta yhtä ongelmallinen. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin nyt käsiteltävänä olevasta hallituksesta esityksestä antamassaan lausunnossa, että sääntely ei täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta edellyttäen säätämisjärjestyspontena lakitekstin muuttamista tältä osin.

Hallituksen esityksessä erityispalveluiden yleiset saamisedellytykset määritellään 2 §:ssä seuraavasti:

> ”Tätä lakia sovelletaan erityispalveluiden järjestämiseen niille vammaisille henkilöille, jotka tarvitsevat - - välttämättä apua tai tukea tavanomaisessa elämässä. Tämän lain perusteella järjestetään palveluita vain, jos muussa laissa tarkoitetut palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä. Asiakkaan edusta säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 4 ja 5 §:ssä.
>
> Vammaisen henkilön palvelut järjestetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolain, terveydenhuoltolain (1326/2010), ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012), varhaiskasvatuslain (540/2018), perusopetuslain (628/1998) tai muun ensisijaisen lain perusteella.
>
> Sen 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.”

Sääntely on samaan aikaan vaikeasti tulkittavaa ja useaan momenttiin pistoutunutta että perustuslakivaliokunnan toteamalla tavalla lakitekstin tasolla liian epämääräistä, kun asiaa tarkastellaan sosiaalihuollon subjektiivisia oikeuksia luovalle erityislainsäädännölle asetettavien vaatimusten näkökulmasta. Sääntelyä tulee siten jo perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestysponteen vastaamiseksi selkiyttää. Teen seuraavaksi ehdotuksen sääntelyn selkiyttämiseksi erityispalveluiden yleisten saamisedellytysten osalta lähtien ajatuksesta, että lain henkilöllinen soveltamisala on ensin selkiytetty jo edellä esittämälläni tavalla.

ERITYISPALVELUIDEN YLEISET SAAMISEDELLYTYKSET, OLENNAISEEN VAMMAAN LIITTYVÄN KRITEERIN ASETTAMINEN

Vammaispalvelulain soveltamisalan täsmentämisen yhteydessä on ollut esillä kysymys siitä, pitäisikö vammaispalvelulain vammaisuuden määritelmää kvalifioida siten, että lakia sovellettaisiin vain henkilöön, jonka toimintarajoite liittyy **vaikeaan** vammaan tai **vaikeaan** sairauteen taikka on luonteeltaan **olennainen toimintarajoite**. Olen itse lainvalmistelun yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriölle antamissani lausunnoissa katsonut, että tämä voisi olla perusteltu tapa määritellä se, että vammaispalvelulain erityispalvelut on tarkoitettu nimenomaisesti vaikeasti vammaisille henkilöille, vaikka uuteen vammaispalvelulakiin ei sisällykään suoraan kumoutuvan lain ns. vaikeavammaisuuskriteeriä. Vaikeasti vammaisten henkilöiden perustuslain 19.3 §:ssä turvattujen riittävien sosiaalipalveluiden ja esimerkiksi perustuslain 19.1 §:ään osin kiinnittävän henkilökohtaisen avun käyttäjien näkökulmasta olisi tärkeää, että vammaispalvelulaissa tarkoitetut erityispalvelut ja niihin käytössä olevat resurssit ohjautuisivat riittävissä määrin vaikeasti vammaisten palvelutarpeeseen vastaamiseen. Hallituksen esitykseen johtaneessa lainvalmistelutyössä on kuitenkin lähdetty kehittämään lainsäädäntöä toisenlaisista lähtökohdista kuin niistä, joita itse pidin lain perusvalmistelun yhteydessä pidetyissä kuulemisissa tarkoituksenmukaisimpana tapana lain soveltamisalan täsmentämiseen.

Niinpä uuden vammaispalvelulain kohdalla jää soveltamis- ja oikeuskäytäytännön varaan, missä määrin erityispalveluiden saamisedellytyksiin liittyvät välttämättömyysedellytykset sekä valittu ensisijaisen lainsäädännön ja vammaispalvelulain välisten lainvalintasääntöjen muotoiluun pohjautuva sääntelymalli johtaa samaan lopputulokseen kuin soveltamisalan määrittely ”vaikean vamman”, ”vaikean sairauden” tai ”olennaisen toimintarajoitteen” avulla. Kysymys on osaltaan siitä, miten lakiin muodostuvaa valttämättömyysedellytysten ketjuuntumista, jossa tulee pohdittavaksi 2 §:n, 6 §:n ja yksittäisten erityispalvelupykälien yhteydessä käytettyjen välttämättä-termien keskinäinen suhde, tullaan aikanaan soveltamis- ja oikeuskäytännössä jäsentämään.

Koska valitun sääntelytavan vaikutuksia on vaikea täsmällisesti tietää ennalta, sosiaali- ja terveysvaliokunnan olisi hyvä uudistaa aiempi vammaispalvelulain säätämisen yhteydessä esittämänsä lausuma siitä, että ”eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa lainsäädäntömuutosten vaikutuksia vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi”.

ERITYISPALVELUIDEN YLEISET SAAMISEDELLYTYKSET, OSA 1: LAINVALINTASÄÄNNÖKSET

Nähdäkseni olisi sääntelyn soveltajan ajattelun ohjaamisen kannalta perusteltua, että henkilöllisen soveltamisalan määrittelyn jälkeen kerrottaisiin vuoden 2023 vammaispalvelulain tapaan, että vammaisen henkilön palvelut järjestetään vammaispalvelulain perusteella vain, jos tarvittavia palveluita ei järjestetä muun lainsäädännön nojalla. Tämä voi tapahtua yhdistämällä hallituksen esittämän 2.1 §:n loppu ja hallituksen esittämä 2.2 § toisiinsa esimerkiksi näin:

> Vammaisen henkilön palvelut järjestetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolain, terveydenhuoltolain (1326/2010), ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012), varhaiskasvatuslain (540/2018), perusopetuslain (628/1998) tai muun ensisijaisen lain perusteella. Tämän lain perusteella järjestetään vammaisille henkilöille, jotka tarvitsevat välttämättä apua tai tukea tavanomaisessa elämässä, erityispalveluja vain, jos ensisijaisten lakien perusteella järjestettävät palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta

sopivia ja riittäviä. Asiakkaan edusta säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 4 ja 5 §:ssä.

Tällainen hallituksen esityksen sanamuotoja kunnioittava hallituksen esityksen lakitekstin uudelleenmuotoilu vammaispalvelulain ja muun lainsäädännön suhteesta ei kuitenkaan vielä selkeytä lakien suhteita. Pikemminkin hallituksen esityksen sanamuotojen kunnioittaminen on omiaan luomaan uusia ongelmia. On esimerkiksi selvää, että yleislakien mukaisia palveluja ei voida priorisoida vammaisille henkilöille, koska samojen palveluiden tulee olla yhdenvertaisin perustein saatavilla muille samaa palvelua tarvitseville. Avoimeksi jää myös se, milloin henkilön voidaan katsoa tarvitsevan vammaispalvelulain nojalla kuljetuspalveluja, kun vammaisella henkilöllä on aina oikeus sosiaalihuoltolain mukaisiin kuljetuspalveluihin. Vaikuttaakin siltä, että lainsäätäjä pyrkii tässä vammaispalveluiden soveltamisalasäännöksiin kirjattujen yleisten saamisedellytysten avulla ratkomaan sellaisia kysymyksiä, joita kuuluisi ratkoa oikeastaan erityispalvelukohtaisesti palvelukohtaisissa saamisedellytyksissä. Hallitusohjelmaan sisältynyt kirjaus siitä, että hallitus avaa vain soveltamisalapykälät muttei palvelupykäliä, lienee johtanut tähän tilanteeseen. Kysymys on pitkälti sääntelyn kokonaisrakenteeseen liittyvistä sääntelytekniikkaa ja -taktiikkaa koskevista haasteita, joiden taustalla on se seikka, ettei nyt muodostettu kehitysvammalain kumoamisen jälkeinen vammaispalvelulaki muodosta oikeastaan sellaista sääntelykokonaisuutta, joka pysyy yleisten saamisedellytysten tasolla kasassa. Tällaisten ongelmien korjaaminen ei ole kuitenkaan mahdollista lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä eikä ongelmia voida korjata kunnolla, jos halutaan pitää kiinni hallitusohjelman kirjauksesta avata vain subtanssipykälät.

Edellä tekemistäni kriittisistä huomioista huolimatta yritän seuraavaksi kehittää hallituksen esitykseen sisältyvää sääntelyä paremmaksi. Nähdäkseni ongelmallisin muotoilu hallituksen esityksessä on 2.1 §:ään ehdotettu virke: ”Tämän lain perusteella järjestetään palveluita vain, jos muussa laissa tarkoitetut palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä.” Koska vammaiselle henkilölle muotoillaan usein useista erilaisista palveluista, joita järjestetään useiden eri lakien pohjalta, palvelukokonaisuus, lakien suhteita ei käsitellä sosiaalihuollon päätöksenteossa niinkään poissulkevalla laintulkinnalla, johon hallituksen esitys pyrkii nähdäkseni ongelmallisesti sosiaalihuollon ammattihenkilöitä ohjaamaan, vaan sen sijaan yhteensovittavalla laintulkinnalla. Niinpä edellä mainittu hallituksen esityksen virke olisi sosiaalihuollon päätöksenteon kannalta perusteltua muuttaa ”vain jos” -rakenteen sijaan muotoon ”kun”. Vammaispalvelulain erityispalveluiden yleisiä saamisedellytyksiä koskevasta säännöksestä olisi myös syytä jättää pois viittaussäännös siihen, että asiakkaan edusta säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 4 ja 5 §:ssä. Se, että asiakkaan edusta säädetään sosiaalihuoltolaissa ja että tuo sääntely ulottuu sosiaalihuollon erityislainsäädännön soveltamiseen, on selvää ilmankin viittaussäännöstä, joka ei sovi sosiaalihuoltolainsäädännön yleiseen systematiikkaan.

Edellä käsitellyn perusteella esitän, että vammaispalvelulain 2.2 § muotoillaan seuraavasti:

> **”Vammaisen henkilön palvelut järjestetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolain, terveydenhuoltolain (1326/2010), ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012), varhaiskasvatuslain (540/2018), perusopetuslain (628/1998) tai muun ensisijaisen lain perusteella. Tämän lain perusteella järjestetään vammaisille henkilöille, jotka tarvitsevat välttämättä apua tai tukea tavanomaisessa elämässä, erityispalveluja, kun ensisijaisten lakien perusteella järjestettävät palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä.”**

Näin muutettuna sääntely toteuttaisi selkeimmin esimerkiksi sitä voimassa olevaan oikeuteen sisältyvää lähtökohtaa, että vaikkapa perusopetuksen osalta henkilökohtaisen avun ensisijainen järjestämisvastuu on kunnan opetustoimella samalla, kun hyvinvointialueen vammaispalvelulla on

toissijainen velvollisuus järjestää henkilökohtaista apua, jos esimerkiksi koulutoimen järjestämä apu ei ole riittävää tai sopivaa. Sen sijaan esimerkiksi tässä perusopetusta koskevassa esimerkkitilanteessa hallituksen esityksen ”vain jos” -muotoilu johtaisi ainakin minut pohtimaan sitä, nouseeko vammaispalvelulain erityispalveluihin pääsemisen kynnys hallituksen esityksen perusteella jotenkin. Se, että ensisijaisten lakien perusteella järjestettävien palveluiden saamisedellytyksiä on esimerkiksi kohtuullisesti mukautettava ennen kuin arvioidaan sitä, pitääkö palveluja järjestää toissijaisen vammaispalvelulain nojalla, on vahvistettu oikeuskäytännössä (esim. perusopetuslaissa tarkoitettujen kuljetuspalveluiden osalta KHO 2019:7 ja KHO 2023:38).

Kummeksun myös sitä, että hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan vammaispalvelulain soveltamisen ratkeavan keskeisesti ns. yleisen lainsäädännön ensisijaisuuden periaatteen kautta. Lähestymistapa sivuuttaa kummallisesti ne jo 1970-luvun sosiaalihuollon periaatekomitean työhön palautuvat sosiaalioikeuden yleisiin oppeihin sisältyvät sosiaalihuollon oikeusperiaatteet ja sosiaalioikeudellisen tarveperiaatteen keskeisyyden. Asiaa sosiaalioikeuden yleisten oppien kannalta tarkastellen lainvalinnassa pitäisi ottaa huomioon kaikki sosiaalihuollon oikeusperiaatteet ja antaa erityinen arvo tarveperiaatteelle.

ERITYISPALVELUIDEN YLEISET SAAMISEDELLYTYKSET, OSA 2: SUHDE YHDENVERTAISUUSLAKIIN

YK:n vammaissopimuksen 3 artiklaan kirjattu, koko vammaissopimuksen läpileikkaava, periaate, on vammaisen henkilön itsemääräämisoikeus ja täysimääräinen ja tehokas osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaan. Vammaispalvelujen on mahdollistettava vammaisen henkilön mahdollisuudet toimia yhteiskunnassa sen kaikilla osa-alueilla yhdenvertaisesti vammattoman kanssa. Sen lisäksi, että yhdenvertaisuuteen liittyviä kysymyksiä tulee tarkastella lakia säädettäessä, tulee myös lakia sovellettaessa tunnistaa yhdenvertaisuuskysymykset ja lain suhde yhdenvertaisuuslainsääntöön.

Tältä osin olennaista on se, että YK:n vammaissopimus on tuonut Suomen oikeusjärjestykseen velvoitteen vammaisen henkilön tarvitsemien kohtuullisten mukautusten toteuttamiseen. Yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä säädetään kohtuullisen mukautuksen epääminen vammaiselta henkilöltä erääksi kielletyn syrjinnän muodoksi. Lakia soveltava yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on katsonut esimerkiksi vuonna 2023 antamassaan julkaistussa ratkaisussaan ”Kohtuulliset mukautukset kuljetuspalvelussa”, että kohtuullinen mukauttaminen ulottuu vammaispalvelulain soveltamiseen vammaispalvelulaissa tarkoitettujen palveluiden saamisedellytyksiä tulkittaessa. Lautakunta katsoi, että vammaispalvelulakia on kohtuullisena mukautuksena tulkittava yksittäisessä tapauksessa siten, että vammainen henkilö tosiasiallisesti pääsee hänelle vammaissopimuksessa turvattuihin oikeuksiinsa.

Hyvinvointialueilla tapahtuvan lainsoveltamisen ohjaamiseksi sekä vammaispalvelulain vammaissopimukseen saumaamiseksi olisi tarkoituksenmukaista, että tämä oikeusjärjestykseen jo sisältyvä velvoite kirjattaisiin selvästi osaksi vammaispalvelulain erityispalveluiden yleisiä saamisedellytyksiä. Esittäisinkin, että vammaispalvelulain 2 §:ään otettaisiin uutena momenttina esimerkiksi seuraavanlainen säännös:

> **”Arvioitaessa sitä, millaiset palvelut ovat vammaisen henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä on huomioitava yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä säädetty velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.”**

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissakin todetaan, että ”lainvalinnassa - - on lisäksi - - huolehdittava tarvittaessa yhdenvertaisuuslain mukaisista kohtuullisista mukautuksista.” Esitykseni ei siten merkitse mitään muuta kuin hallituksen esityksen perusteluihin kirjatun jo sinällään voimassa

olevaan oikeuteen sisältyvän ihmisoikeusperusteisen velvoitteen kirjaamista näkyviin lakitekstin tasolle soveltamiskäytännön selkiyttämään.

ERITYISPALVELUIDEN YLEISET SAAMISEDELLYTYKSET, OSA 3: ELÄMÄNVAIHEESSA TAVANOMAINEN TARVE

Hallituksen esityksessä esitetään uutta vuoden 2023 vammaispalvelulakiin sisältymätöntä vammaispalvelulain erityispalveluiden yleistä saamisedellytystä: palveluiden sitomista elämänvaiheessa tavanomaiseen tarpeeseen. Vaikuttaa siltä, että hallitus pyrkii tässä samantyyppisiin tosiasiallisiin vaikutuksiin, joihin pyrittiin vuoden 2023 vammaispalvelulakiesitykseen sisältyneen ja perustuslainvastaiseksi todetun ikääntymisrajauksen avulla. Nyt kuitenkin ajatus toteutetaan näennäisen syrjimättömästi, vaikka onkin vaikea välttyä ajattelemasta, että esitetyllä sääntelyllä on tosiasiallisesti ikääntyneisiin kohdistuvia syrjiviä vaikutuksia. Hallitus on ehdottanut, että vammaispalvelulain 2.3 § muutettaisiin kuulumaan seuraavasti:

> ”Sen 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.”

Valtiosääntöoikeuden dosenttina asiaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta arvioiden yhdyn täysin professori Kaarlo Tuorin perustuslakivaliokunnalle nyt käsiteltävänä olevassa asiassa asiantuntijalausunnossaan lausumaan. Tämä ei ole sinällään yllättävää, koska ollessani vuonna 2023 asiassa perustuslakivaliokunnassa kuultavana, olin vammaispalvelulain arvioinnissa pitkälti samaa mieltä Tuorin kanssa. Tuori kirjoitti vuoden 2024 lausunnossaan:

> Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa katsotaan, että ”koska säännös koskee kaikkia eri elämänvaiheita, säännöksen soveltaminen ei johda erityisesti ikääntyneisiin henkilöihin kohdistuvaan syrjintään”. Tämä perustelu ei vakuuta. Vaikka säännös on muotoiltu näennäisen yleiseksi, kaikki elämänvaiheet kattavaksi, on vaikea ajatella, että sitä voitaisiin soveltaa muihin kuin iäkkäisiin vammaisiin, muihin elämänvaiheisiin kun ei liity tavanomaista, vammaisuudesta johtuvaa välttämätöntä avun ja tuen tarvetta. Minun on vaikea nähdä, että ehdotettu säännös poikkeaisi sisällöllisesti valtiosääntöoikeudellisesti tai YK:n vammaissopimuksen kannalta merkityksellisellä tavalla säännösehdotuksesta, jonka poistamista perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan 79/2022 vp edellytyksenä vammaispalvelulain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan asettunut Tuorin kannalle vaan vakuuttui enemmän kuulemistaan asiantuntijoista professori Salmisesta ja professori Viljasesta, joiden lausuntoja seuraillen perustuslakivaliokunta hyväksyi lausunnossaan lähtökohtaisesti vammaispalvelulain erityispalveluiden sidostamisen ”elämänvaiheessa tavanomaisesta tarpeesta poikkeavaan tarpeeseen”. Samalla valiokunta vaati Salmisen ja Viljasen lausunnoissaan toteaman tapaan, että hallituksen esittämä asiaa koskeva lain 2.3 § kirjoitetaan kokonaan uudestaan täsmentäen sitä ”esimerkiksi säätämällä laissa nyt vain esityksen perusteluissa kuvatuista elämänvaiheessa tavanomaisen tarpeen arvioinnin kannalta merkityksellisistä seikoista ja viittauksin esimerkiksi vammaispalvelulain 1 §:ssä mainittuihin seikkoihin.”

Tähän lähtökohtaan kiinnittyen käsittelen seuraavaksi sitä, miten hallituksen esityksen 2.3 §:ää voisi kehittää niin, että perustuslakivaliokunnan esittämä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon ja sääntelystä puretaan sen soveltamiseen liittyviä muitakin ongelmia. Sen lisäksi, että hallituksen esittämässä muodossa säännöksessä jää elämänvaiheen ja tavanomaisuuden käsitteiden sisältö avoimeksi muodostuu ongelmaksi myös sana ”välttämätön”, sillä säännöksestä ei käy selvästi ilmi viittaako sana välttämättömään apuun ja tukeen vaiko välttämättömään tarpeeseen vaiko välttämättömyyteen suhteessa elämänvaiheessa tavanomaiseen tarpeeseen. Nähdäkseni

ilmaisu välttämätön voitaisiin itse asiassa poistaa momentista. Sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuuden näkökulmasta momentissa voitaisiin puhua selkeästi vaikkapa palvelutarpeesta, jota ei ole mitään tarvetta kvalifioida välttämyyden kaltaisella käsitteellä.

Mikäli hallituksen esittämästä vammaispalvelulain 2.3 §:stä ei luovuta kokonaan, koen, että perustuslakivaliokunnan lausuntojen viitoittamana se pitäisi muuttaa sellaiseksi, että säännöksessä määriteltäisiin selvästi ja eri elämänvaiheet nimeten tekijät, joihin liittyen harkitaan sitä, mitä palveluja henkilölle vammaispalvelulain nojalla järjestetään. Tämä voi tapahtua esimerkiksi näin:

> **”Tämän lain perusteella järjestettävillä erityispalveluilla vastataan vammaisen henkilön sellaiseen tavanomaisen elämän palvelutarpeeseen, jota muut henkilöt eivät yleensä samassa elämänvaiheessa tavanomaisessa elämässään tarvitse. Arvioitaessa sitä, milloin vammaiselle henkilölle on järjestettävä palveluja tämän lain perusteella, tulee ottaa huomioon 1 §:ssä lain tarkoituksesta säädetty sekä seuraavat elämänvaihekohtaiset tekijät:**
> 1) **lapsuudessa tämän lain mukaisilla palveluilla varmistetaan se, että vammainen lapsi voi elää perheessään ikäisensä lapsen elämää ja tehdä samoja asioita kuin lapset yleensäkin tekevät,**
> 2) **nuoruudessa tämän lain mukaisilla palveluilla varmistetaan se, että vammainen nuori voi elää ikäisensä nuoren elämää ja tehdä samoja asioita kuin nuoret yleensäkin tekevät ottaen huomioon nuoren lapseen verrattuna erilainen rooli perheessä ja nuoren itsenäistymiseen liittyvät erityiset tarpeet,**
> 3) **aikuisuudessa tämän lain mukaisilla palveluilla varmistetaan, että vammainen aikuinen voi elää aikuisuuteen kuuluvaa itsenäistä elämää ja täyttää aikuisuuteen liittyvät erilaiset roolit, vastuut ja velvoitteet,**
> 4) **vanhuudessa tämän lain mukaisilla palveluilla vastataan sellaiseen palvelutarpeeseen, jossa ei ole kysymys vanhuuteen liittyvästä tavanomaisesta toimintakyvyn heikentymisestä.”**

Säännös on muokattu sellaiseksi, että siinä on soveltamisalasääntelystä poistettu hallituksen esityksessä käytetty ”vain jos” -rakenne, jota olen arvostellut jo edellä. Näin muokattuna säännös ohjaa lainsoveltajaa määriteltäessä sitä, millaiseen palvelutarpeeseen vammaispalvelulakiin liittyvillä erityispalveluilla vastataan.

Haluan kuitenkin huomauttaa, että nähdäkseni koko ajatus siitä, että vammaispalveluiden palveluvalikoimaa muotoillaan eri elämänvaiheissa esiintyvään tarpeeseen vastaavaksi hallituksen esittämällä tavalla vammaispalvelulain erityispalveluiden yleisten saamisedellytysten kautta ei ole yhteensopiva niiden lähtökohtien kanssa, joille kotimaisen ja kansallisen vammaisoikeudellisen tutkimuksen näkökulmasta vammaispalveluiden palveluvalikoiman muotoilun pitäisi perustua. Olen yhdessä Elina Niemisen kanssa Lapsiasiavaltuutetun julkaisuun ”Vammaisuus ja lapsen oikeudet” kirjoittamassani artikkelissa ”Vammaisen lapsen oikeus henkilökohtaiseen apuun” todennut esimerkiksi, että vammaispalvelulain palveluvalikoimaan pitäisi muotoilla omina erillisinä palveluinaan lapsen ja nuoren tarpeisiin vastaava henkilökohtainen apu. Suomessa ei ole kuitenkaan haluttu lähteä vammaispalvelulainsäädännön kehittämisessä tällaiselle erityispalveluita ja niiden palvelukohtaisia saamisedellytyksiä elämänvaihekohtaisesti eriyttävälle tielle. Näin ole haluttu tehdä siitäkään huolimatta, että perustuslakivaliokunta vuoden 2023 lausunnossaan nimenomaisesti kannusti palveluvalikoiman eli erityispalvelupykälien kehittelyyn elämänvaihekohtaiseksi todeten: ”Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei esimerkiksi palveluiden eriyttäminen vaikkapa työikäisten ja työiän ylittäneiden välillä sinänsä ole välttämättä ongelmallista, kunhan eroille on hyväksyttävä peruste.”

ASIAKASMAKSUT

Hallitus esittää sosiaalihuoltolakiin muutosta, jonka perusteella asiakasmaksuja ei huomioitaisi määriteltäessä sitä, vastataanko vammaisen henkilön palvelutarpeeseen sosiaalihuoltolain vai vammaispalvelulain mukaisilla palveluilla. Asia on ainakin joidenkin vammaisten henkilöiden kohdalla merkittävä, sillä on olemassa tilanteita, joissa asiakasmaksurasite on huomioitu lainvalinnassa. Vaikka siis sinällään aihepiiriä koskevan sääntelyn täsmentäminen on tärkeää ja esimerkiksi oikeusasiamies on hallituksen esityksessä referoidulla tavalla pitänyt teemaa esillä, olen itse lukenut oikeusasiamiehen lausumia pikemminkin niin, että oikeusasiamies olisi halunnut vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi täsmentää sääntelyä aivan päinvastaisella tavalla kuin hallitus on nyt esittämässä. Hallituksen valitsemaa sääntelymallia vaikuttaa ohjaavan pikemminkin hyvinvointialueiden taloutta koskevien näkökohtien huomiointi kuin haavoittuvimman osan vammaisia henkilöitä asemasta huolehtiminen. Haavoittuvassa olevien taloudellisesti huono-osaisten vammaisten henkilöiden ja heidän perheidensä näkökulmasta asetelma on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta huolestuttava.

Hallitus esittää edelliseen liittyen, että vammaispalvelulain 2.4 §:ään otettaisiin informatiivinen viittaussäännös asiakasmaksuja koskevaan lakiin:

> ”Ensisijaisen lainsäädännön mukaan järjestettävistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista voidaan periä maksu siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992) säädetään.”

Pidän säännöstä lakiteknisesti omituisena, koska siinä esitetään vammaispalvelulakiin otettavaksi viittaussäännös, jossa kerrotaan, että ihan toisessa laissa (asiakasmaksulaki) säädetään ihan toisissa laeissa (esim. varhaiskasvatuslaki, sosiaalihuoltolaki) säädettävien palveluiden asiakasmaksuista. Yleensä lakiin sisällytettävällä informatiivisella viittaussäännöksellä annetaan informaatiota sen lain, johon säännös liittyy, soveltamiseen. Nähdäkseni viitaussäännös olisi perusteltua poistaa vammaispalvelulaista tarpeettomana ja lainsoveltajaa sotkevana. Kuten hallituksen esityksessä kerrotaan, asiakasmaksujen määräytyminen ei sinällään jatkossa vaikuta vammaispalvelulain soveltamisalan määrittelyyn sosiaalihuoltolakiin tehtävän muutoksen seurauksena. Kun asia on näin, ei esitetty informatiivinen viittaussäännös vammaispalvelulaissa selkiytä lainsoveltajaa, vaan sen sijaan sotkee häntä, tuomalla vammaispalvelulain soveltamisalapykälään (2 §) tiedon sellaisesta sääntelystä, jolla ei ole vammaispalvelulain soveltamisalan määräytymiseen vaikutusta. En vakuutu niistä sosiaalihuoltolakiin esitetyn muutoksen perusteluista, joilla perustellaan sitä, että informatiivinen viittaussäännös tulee sisällyttää vammaispalvelulakiin. Ymmärrän hyvin, että esitetystä sosiaalihuoltolain muutoksesta on syytä viestiä hyvinvointialueille, mutta tässä lakia käytetään tähän viestintään tavalla, joka on omiaan sotkemaan sosiaalihuolto-oikeudellisen sääntelyn kokonaissystematiikkaa.

Hallitus esittää, että vammaispalvelulain 2.5 §:ään otettaisiin seuraava asiakasmaksujen perimättä jättämistä tai alentamista koskeva suojasäännös:

> ”Sen lisäksi, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 11 §:ssä säädetään maksun perimättä jättämisestä tai määrätyn maksun alentamisesta, 2 momentissa tarkoitetun lain perusteella järjestetyistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista määrättävä maksu on jätettävä määräämättä tai perimättä tai sitä on alennettava, jos maksu estää vammaisen henkilön palveluiden yksilöllisen järjestämisen tai vaikeuttaa sitä olennaisesti tai jos siihen on syytä huollolliset näkökohdat huomioon ottaen.”

Säännös on vammaisen henkilön perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta sisällöllisesti tärkeä ja kannatettava. Pidän kuitenkin hallituksen esittämää säännöksen paikkaa sosiaalihuollon lainsäädännön systematiikan kannalta virheellisenä. Kuten hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa selostetaan, kyseessä ei ole vammaispalvelulain soveltamisalan määrittelyä koskeva säännös vaan sen sijaan säännös, joka tulee sovellettavaksi sen jälkeen, kun on määritelty vastataanko vammaisen henkilön palvelutarpeeseen vammaispalvelulain vaiko jonkin muun lainsäädännön perusteella. Hallituksen esityksen 2.5 §:ään esitetty säännös olisi syytä sisällyttää vammaispalvelulain sijaan asiakasmaksulain 11 §:ään, jolloin asiakasmaksujen perimättä jättämistä tai alentamista koskeva lainsäädäntö löytyisi selkeästi asiakasmaksulaista.

Asia on merkityksellinen muutoksenhaun kannalta. Koska hallituksen esityksessä tarkoitetun vammaispalveluihin liittyvän suojasäännöksen soveltamiseen liittyvä päätöksenteko ja muutoksenhaku on tarkoitus järjestää sen mukaan mitä hallituksen esityksessä selostetusta ymmärrän asiakasmaksulain asiakasmaksupäätöksiä ja niiden muutoksenhakua koskevan sääntelyn mukaisesti, tulisi suojasäännös sijoittaa asiakasmaksulakiin asiakasmaksuja koskevien menettely- ja oikeussuojasäännösten yhteyteen.

Kiinnitän lisäksi huomion siihen, että asiakasmaksulain 11 §:ää koskeva sääntely on muodostunut vaikeasti tulkittavaksi ja väliinputoamistilanteita synnyttäväksi. Huolimatta säännöksen selkeyttämisyrityksistä, tutkimukset osoittavat, että asiakasmaksujen perimättä jättämistä ja alentamista koskevaa sääntelyä toteutetaan eri hyvinvointialueilla hyvin eri tavoin ja siten asiakkaat ovat hyvinvointialueiden välillä ja erilaisissa asiakkuustilanteissa hyvin eriarvoisessa asemassa toisiinsa nähden. Tätä taustaa vasten on vaikea ajatella, että hallituksen esitykseen sisältyvä asiakasmaksujen suojasäännös tosiasiassa toimisi ongelmattomaksi ja sitä tosiasiallisesti sovellettaisiin hallituksen esitykseen kirjattujen esimerkkien viitoittamana. Teema on kuitenkin yksittäistä vammaispalvelulakia koskevaa hallituksen esitystä laajempi.

Nähdäkseni sen lisäksi, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulisi siirtää hallituksen esittämä asiakasmaksujen suojasäännös asiakasmaksulain 11 §:ään, valiokunnan tulisi yleisemmin kiinnittää huomio niin asiakasmaksulain 11 §:n kuin laajemmin haavoittuvia ryhmiä koskevan asiakasmaksulainsäädännön (ks. esim. LA 12/2022 vp) uudistamistarpeeseen.

LOPUKSI

Vammaispalveluissa esiintyy tällä hetkellä useilla hyvinvointialueilla merkittäviä epäkohtia. Vammaispalvelupäätöksissä esiintyy virheitä ja liian usein suoranaisia laittomuuksia. Vammaiset henkilöt eivät saa vammaispalveluja välttämättä siten kuin heidän päätösten perusteella kuuluisi, mikä liittyy osin markkinapuutetilanteisiin ja työvoiman vähyyteen. Kilpailutuksiin liittyy ongelmia, joihin laillisuusvalvojat ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat kiinnittäneet huomion. Palveluiden laatutasossa esiintyy sellaisia puutteita, jotka vaikuttavat kielteisesti esimerkiksi työssäkäyvien vammaisten ihmisten työssäkäyntiin. Näistä epäkohdista ja ongelmista oikeastaan mitkään eivät ratkea vuonna 2023 säädetyn uuden vammaispalvelulain myötä, vaikka laki sisältääkin joitakin merkittäviä parannuksia (kukkaromalli kuljetuspalveluihin, erityinen osallisuuden tuki vastaamaan voimavararajaukseen ym.). Kyse on pitkälti siitä, että vammaispalveluiden toteutumisessa lainsäätäjä voi loppujen lopuksi vain rajatusti vaikuttaa lainsäädännöllä siihen, miten ihmiset tosiasiassa pääsevät heille kuuluviin oikeuksiinsa. Niinpä vammaispalveluiden kontekstissa olisi tärkeää varmistaa, että lainsäädäntöä toimeenpannaan siten, että vammaisten ihmisten perus- ja ihmisoikeudet tosiasiassa toteutuvat. Tämä edellyttää huomion kiinnittämistä palveluiden riittävään rahoitukseen ja palveluiden tuottajien tosiasialliseen kykyyn tuottaa sellaisia palveluja, joihin lainsäätäjä on lainsäädännöllä luonut vammaisille ihmisille oikeuksia.

Suomessa olisi myös syytä vakavasti kysyä, onko vammaispolitiikkamme liiankin vammaispalvelukeskeinen. Onko esimerkiksi se, että selkäydinvammaisten pyörätuolikäyttäjien työllisyysaste on Suomessa Euroopan alhaisin (n. 20-25 %) ja huomattavasti verrokkimaitamme alempi (Keski- ja Etelä-Euroopassa työllisyysaste on lähes kaikkialla n. 45-65 %) asia, johon meidän pitäisi kiinnittää enemmän huomiota vammaispalvelulain yksityiskohtien hiomisen sijaan? Keskustelemmeko vammaispolitiikassa oikeista asioista, kun käännämme katseen sivuun vaikkapa siitä kysymyksestä, mitä meidän pitäisi ajatella 2020-luvulla 1950-luvulta periytyvästä kansaneläkelain 12.4 §:stä, taikka Euroopassa yleisistä työelämän vammaiskiintiöistä?

Vammaispalvelulakia on uudistettu Suomessa verrattain pitkään. Työ on nyt tulossa siihen pisteeseen, että uusi vammaispalvelulaki saataneen vihdoin sovellettavaksi. Vaikka vammaispalvelulaissa on tämän uudistustyön jälkeen vielä paljon kehitettävää, olisi Suomessa myös vihdoin aika kääntää katse muihinkin vammaispoliittisiin kysymyksiin.

Pauli Rautiainen
julkis-, hyvinvointi- ja valtiosääntöoikeuden dosentti, sosiaalioikeuden yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto