Janne Salminen 22.11.2024

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

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

Valiokunnan lausuntopyyntö

1. Valiokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys laeiksi vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain 4 §:n muuttamisesta. Perustuslakivaliokunta on antanut valiokunnalle lausuntonsa.

2. Lausuntopyynnössä minulle, on pyydetty esittämään arvio siitä, onko ministeriön ehdottamissa muutoksissa 1. lakiehdotukseen huomioitu riittävällä tavalla perustuslakivaliokunnan 1. lakiehdotuksen 2.3 §:sta tekemä valtiosääntöoikeudellisen huomio. Samoin on pyydetty arvioimaan, jääkö mainitusta asiasta valtiosääntöoikeudellista epäselvyyttä, mikä edellyttäisi eduskunnan työjärjestyksen 38.2 §:n mukaisesti lausuntoa perustuslakivaliokunnalta. Sen mukaan valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

3. Perustuslakivaliokunnan asiassa antaman lausunnon PeVL 44/2024 vp mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 2.3 §:sta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

4. Kyseisen lakiehdotuksen 2.3 §:n säännöksen mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluja järjestetään vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve.

5. Perustuslakivaliokunta piti elämänvaiheisiin kiinnittyviä arviointiperusteita sinänsä hyväksyttävinä. Sen mukaan elämänvaiheista esitetyt perustelut huomioidenkin säännös on kuitenkin huomattavan avoin ja tulkinnanvarainen. Arvostelu kytkeytyi jo valiokunnan lausunnossa PeVL 79/2022 vp esitettyyn ja linkittyi siten myös vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden kannalta keskeisin seikkoihin. Sääntely ei täyttänyt lailla säätämisen vaatimukseen sisältyviä vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä selkeydestä ja ym-

märrettävyydestä. Erityisen keskeistä se on tässä lainsäädännössä sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen että heitä välittömästi koskevia päätöksiä tekevien viranhaltijoiden kannalta. Valiokunta katsoi, että lakiehdotuksen 2.3 §:n epätäsmällisyyttä ja tarkkarajaisuuden puutetta ei voida vammaispalvelulain perusoikeusliitäntäisiä oikeuksia säänneltäessä pitää perustuslain 80 §:n kannalta asianmukaisena. Valiokunnan mukaan sääntelyn ” arvioinnissa voidaan tältä osin kiinnittää huomiota samoihin seikkoihin kuin vuoden 2025 alussa voimaan tulevaa vammaispalvelulakia arvioitaessa (PeVL 79/2022 vp, kappaleet 8—10). Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttia tulee vielä täsmentää. Tämä on edellytyksenä ehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tällainen täsmentäminen voidaan tehdä esimerkiksi säätämällä laissa nyt vain esityksen perusteluissa kuvatuista elämänvaiheessa tavanomaisen tarpeen arvioinnin kannalta merkityksellisistä seikoista ja viittauksin esimerkiksi vammaispalvelulain 1 §:ssä mainittuihin seikkoihin.”

Ministeriön vastine

6. Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella muutosta 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttiin:

> Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, tämän lain mukaisia palveluita järjestetään vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa henkilön elämänvaiheeseen tavanomaisesti kuuluvasta avun ja tuen tarpeesta. Tässä laissa tarkoitetaan elämänvaiheilla lapsuutta ja nuoruutta, aikuisuutta sekä vanhuutta. Avun ja tuen tarpeen välttämättömyyttä arvioitaessa tulee ottaa huomioon sosiaalihuoltolain 4 ja 5 §:ssä säädetty asiakkaan etu sekä tämän lain 1 §:ssä säädetty tarkoitus vammaisen henkilön yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja osallistumisen toteutumisesta, vammaisen henkilön itsenäisen elämän ja itsemääräämisoikeuden tukemisesta sekä yksilöllisen tarpeen ja edun mukaisten, riittävien ja laadultaan hyvien palvelujen turvaamisesta.

7. Perusteluina tälle se on esittänyt.

> Ehdotetaan selkeytettäväksi 2 §:n 3 momentin elämänvaiheeseen liittyvää säännöstä. Säännöksen sanamuotoa muutettaisiin selkeämmäksi muuttamatta säännöksen sisältöä. Lisäksi hallituksen esityksen perusteluissa (s. 53-57) kuvatut elämänvaiheet ehdotetaan nostettavaksi lakiin. Elämänvaiheet ovat yksilöllisiä eivätkä ne ole tarkkaan ikään sidottuja. Elämänvaiheiden alkamista ja päättymistä ei voida tarkasti määrittää, vaan siinä on yksilöllistä vaihtelua, kuten hallituksen esityksen perusteluissa on todettu. Lisäksi 2 pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi avun ja tuen tarpeen välttämättömyyden arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja. Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että lain 1 §:ssä säädetty tarkoitus tulee ottaa arvioinnissa huomioon. Yksilön oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen ja lain soveltamisen selkeyden vuoksi avun ja tuen välttämättömyyden arvioinnissa käytetyt edellytykset ja tämän arvioinnin suhde muihin samassa elämänvaiheessa oleviin henkilöihin ehdotetaan lisättäväksi säännökseen. Näin voidaan ehkäistä sitä, että säännöksen soveltaminen ei synnytä sellaisia tilanteita, jotka voivat tulla syrjintänä arvioiduksi. Lisäksi esitetyllä tarkennuksella otetaan huomioon se, että kysymys on aina yksilöllisen tarpeen arvioinnista ja asiakkaan edun huomioimisesta siten kuin sosiaalihuoltolain 4 ja 5 §:ssä säädetään.

Arviointia

8. Yksinkertaisin tapa väistää kyseisen lakiehdotuksen 2.3 §:n ongelmat olisi poistaa se kokonaan.

9. Perustuslakivaliokunta kuitenkin piti hyväksyttävänä elämänvaiheisiin kiinnittyviä arviointiperusteita sinänsä.

10. Elämänvaiheperiodisointi on hallituksen esityksen valossa ihmisen elinkaaren kuvaamiseksi lähestymistapana erittäin karkea. Kunkin elinkaarivaiheen sisälle omasta mielestäni mahtuu hyvin monenlaisia vaiheita. Lisäksi on sangen tulkinnanvaraista, mikä on kussakin elämänvaiheessa henkilön tavanomainen tarve. Lisäksi kuten myös nyt esitetyn tarkistuksen perusteluista ilmenee, periodista toiseen siirtyminen on yksilöllistä ja siten liukuvaa. Sekä vaiheiden rajoilla että niiden sisällä välttämättömän avun ja tuen tarve voi olla hyvin vaihtelevaa, ja on lopulta kysyttävä mitä tarkoitusta elämänvaiheperiodisointi palvelee. Koko ajan on näet myös otettava huomioon, kuten perustuslakivaliokuntakin viittaa, se, että missään elämänvaiheessa vammaista ei vain elämänvaiheensa vuoksi aseteta tosiasiassa muita epäedullisempaan asemaan.

11. Esitettyjen tarkistusten johdosta lakiehdotuksen 2.3 §:n säännös on kehittynyt parempaan ja myös perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 44/2024 vp ymmärtääkseni tarkoittamaan suuntaan. Siinä on määritelty laissa tarkoitetut elämänvaiheet. Lisäksi viittaukset vammaispalvelulain tarkoitukseen ja aina yksilöllisen tarpeen määrittelyyn ovat minusta tarpeellisia. Tarkistusehdotukset kohdistuvat sen täsmentämiseen, mitä elämänvaiheet ovat ja miten tuen ja avun välttämättömyyttä arvioidaan.

12. Perustuslakivaliokunta on tässä asiassa antamassaan lausunnossa PeVL 44/2024 vp ja myös 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).

13. Tältä kannalta tarkastelussani ehdotettuun tarkistukseen jää ongelma, ja se liittyy siihen, mikä ehdotetuissa elämävaiheissa on ”tavanomaisesti” kuuluva avun ja tuen tarve. Kysymys on siis siitä, onko laissa riittävästi aineksia siihen, miten ja minkä suhteen tavanomaisuus määritellään. Sinänsä hallituksen esityksenkin mukaan elämänvaiheessa tavanomaisesta poikkeava palvelutarve on jo osa voimassa olevaa oikeutta siten, että se olisi vaikuttanut myös soveltamiskäytäntöön. Tämä havainto on käsitykseni mukaan oikea. Onkin perusteltua esimerkiksi yhdenvertaisuussyistä ja oikeusturvan kannalta, että siitä säädetään laissa.

14. Mielestäni perustuslakivaliokunnan lausunnon asianmukainen huomioon ottaminen edellyttäisi vielä lisähuomion kiinnittämistä siihen, miten tavanomaisuus eri elämänvaiheissa määritellään. Tämä on luonnollisesti hankalasti yleisesti tehtävissä, kun tavanomaisuudella viitataan siihen, että eri vaiheissa elämäänsä ihmiset tyypillisesti tarvitsevat myös muusta kuin vammasta johtuen erilaista tukea ja apua esimerkiksi liikkumisessaan, asioinnissa, asumisessa, kotitöissä, pukeutumisessa ja vaikkapa henkilökohtaisen hygienian hoidossa jne. Oikeuskäytännössä tämä on tullut esiin arvioitaessa esimerkiksi lasten avuntarvetta. Hallituksen esityksessä kauttaaltaan puhutaan tavanomaisesta tarpeesta, mutta esimerkiksi sovellettavuut-

ta, johon myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan viittaa, tukisi olennaisesti, jos sitä koskevat määrittelyt ja esimerkit olisi myös koottu yhteen.