Sosiaali- ja terveysvaliokunta 2.12.2024

LAUSUNTO VAMMAISPALVELULAIN SOVELTAMISALAN TÄSMENTÄMISESTÄ

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt minulta valtiosääntöasiantuntijan näkökulmasta laadittua lausuntoa siitä, onko sosiaali- ja terveysministeriön vastineen mukainen muotoilu vammaispalvelulain 2.3 §:ksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiaa koskevan ponsilausuman mukainen vai onko sen perustuslainmukaisuus eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla siten epäselvä, että vastineen mukaisen muotoilun perustuslainmukaisuus olisi saatettava perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Tiivistetysti katson valtiosääntöoikeudellisena asiantuntijanäkemyksenäni, että sosiaali- ja terveysministeriön vastineen mukainen muotoilu vammaispalvelulain 2.3 §:ksi on sellainen, että se tulee saattaa eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Avaan seuraavaksi näkemystäni tarkemmin:

EDUSKUNNAN TYÖJÄRJESTYKSEN 38 §:N 2 MOMENTISSA TARKOITETTU EPÄSELVYYS LAUKAISEE AUTOMAATTISESTI VELVOLLISUUDEN PYYTÄÄ LAUSUNTOA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALTA

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan, mikäli valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta. Säännöstä on vakiintuneesti tulkittu siten, että tilanteessa, jossa on epäselvyyttä siitä, onko mietintövaliokunta ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntonsa ponnessa mainitseman valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen (ns. ponsihuomautuksen), mietintövaliokunnan on saatettava asia perustuslakivaliokuntaan lausunnolle. Tämän selvittämiseksi mietintövaliokunta voi kuulla valtiosääntöasiantuntijoita, mutta työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa asioissa valtiosääntöasiantuntijoiden kuulemisella ei voida korvata asian perustuslakivaliokuntakäsittelyä, sillä perustuslain 74 §:n mukainen perustuslainmukaisuuden valvontatehtävä kuuluu eduskunnan yksinomaan perustuslakivaliokunnalle. Niinpä perustuslakivaliokunnan integriteetin vaaliminen edellyttää, että perustuslakivaliokunnan ponsihuomautusten noudattamisen arviointi pysyy perustuslakivaliokunnan itsensä käsissä ja tapahtuu perustuslakivaliokunnassa eduskunnan valiokuntaoppaassa tarkemmin kuvattua asianmukaista asioiden käsittelymenettelyä noudattaen.

Mikäli mietintövaliokunnassa herännyttä perustuslainmukaisuuden valvontakysymystä ei ole saatettu asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan käsittelyyn, on eduskunnan puhemiehen perustuslain 42 §:n nojalla kieltäydyttävä ottamasta mietintöä täysistunnon käsiteltäväksi, jos hän katsoo mietinnön olevan vastoin perustuslakia, muuta lakia tai eduskunnan jo tekemää päätöstä. Perustuslain 42 §:n säännös, johon liittyy puhemiehen toiminnan oikeellisuuden perustuslakivaliokunnassa tarkastamismekanismi, korostaa entisestään sitä, että perustuslainmukaisuuden arvioinnin tulee tapahtua nimenomaisesti perustuslakivaliokunnassa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalla ei ole edellä sanotun perusteella mahdollisuutta käyttää poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa siihen, pitääkö sosiaali- ja terveysministeriön vastineen mukainen muotoilu vammaispalvelulain 2.3 §:ksi saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan tarkastettavaksi.

Asian arvioinnissa on kysymys sidotusta laillisuusharkinnasta. Jos sosiaali- ja terveysvaliokunta havaitsee työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetun epäselvyyden olemassaolon, sen on ennen mietinnön antamista lähettävä asia perustuslakivaliokunnan tarkastettavaksi tai ryhdyttävä itse tekemään lakiehdotukseen sellaisia muutoksia, että sanottu epäselvyys kiistatta poistuu. Epäselvyys laukaisee siis automaattisesti eli ilman poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa velvollisuuden pyytää perustuslakivaliokunnan tehtäväpiiriin kuuluvaa perustuslainmukaisuuden arviointia koskevaa lausuntoa perustuslakivaliokunnalta.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN PONSIHUOMAUTUKSEN SISÄLTÖ

Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi nyt käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä vammaispalvelulain muuttamiseksi koskevassa lausunnossaan (PeVL 44/2024 vp), että vammaispalvelulaki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 2 §:n 3 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellinen huomautus on laaja ulottuessaan käytännössä koko momenttiin eikä siis vain johonkin momentin osaan, johonkin momentissa käytettyyn käsitteeseen tai muutoin johonkin rajattuun osaan momenttia. Perustuslakivaliokunta on muotoillut ponsihuomautuksensa sisällön lausuntonsa kappaleissa 4-6, joita siteeraan seuraavaksi selvyyden vuoksi seuraavaksi kokonaan:

> *”(4)* Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluja järjestetään vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve. Elämänvaiheen käsitettä on käsitelty hallituksen esityksen perusteluissa (s. 54—58), ja sen mukaan elämänvaiheilla tarkoitetaan lapsuutta ja nuoruutta, aikuisuutta sekä vanhuutta. Esityksen perustelujen mukaan henkilön eri elämänvaiheet vaikuttaisivat siihen, milloin avun ja tuen tarpeen arvioitaisiin olevan tavanomaista elämänvaiheeseen liittyvää tarvetta ja milloin se poikkeaisi siitä eli tarve johtuisi vamman tai sairauden aiheuttamasta toimintakyvyn rajoitteesta.
>
> *(5)* Perustuslakivaliokunta pitää elämänvaiheisiin kiinnittyviä arviointiperusteita hyväksyttävinä. Hallituksen esityksessä elämänvaiheista esitetyt perustelut huomioidenkin 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin säännös on perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin huomattavan avoin ja tulkinnanvarainen. Perustuslakivaliokunta kiinnitti vuoden 2025 alussa voimaan tulevaa vammaispalvelulakia arvioidessaan huomiota siihen, että sääntely oli siinä määrin epämääräistä, etteivät palvelujen sisältö, niiden saamisedellytykset ja palveluihin oikeutettujen piiri käyneet yksiselitteisesti ilmi laista (**PeVL 79/2022 vp**, kappale 8). Vaikka sääntelytavalle esitetyt perustelut olivat valiokunnan mielestä sinänsä ymmärrettäviä ja osin myös hyväksyttäviä, ei sääntely tuolloin ehdotetussa 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuista palveluista kuitenkaan valiokunnan mukaan täyttänyt lailla säätämisen vaatimukseen sisältyviä vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä selkeydestä ja ymmärrettävyydestä (ks. esim. **PeVL 13/2020 vp** ja **PeVL 2/2018 vp**). Valiokunta korosti myös, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää huomiota ehdotetun kaltaisessa perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (**PeVL 70/2022 vp**, kappale 12, **PeVL 45/2016 vp**, s. 3, ks. myös **PeVL 41/2006 vp**, s. 4/II). Lisäksi valiokunta katsoi vaikeaselkoisuudella voivan nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä olla myös hyvinvointialueen viranhaltijoiden oikeusturvaa heikentävää merkitystä (ks. myös **PeVL 4/2021 vp**, kappale 13). Vammaispalvelulakiehdotuksen subjektiivisia oikeuksia koskevien säännösten kirjoitustapaa oli siten perustuslain 19 ja 80 §:stä johtuvista syistä

välttämätöntä täsmentää ja selkeyttää (PeVL 79/2022 vp, kappale 10). Tällainen muutos oli edellytyksenä ehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(6) Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttiin sisältyvää epätäsmällisyyttä ja tarkkarajaisuuden puutetta ei voida vammaispalvelulain perusoikeusliitäntäisiä oikeuksia säänneltäessä pitää perustuslain 80 §:n kannalta asianmukaisena. 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."

Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 44/2024 vp) yllä siteeratusta kohdasta 6 käy ilmi, perustuslakivaliokunnan ponsihuomautus sisältää käytännössä saman ponsihuomautuksen, jonka valiokunta esitti vammaispalvelulain sääntelytekniikasta vuoden 2022 valtiopäivillä. Siteeraan selvyyden vuoksi valiokunnan lausunnossaan PeVL 79/2022 vp kappaleissa 8-10 esittämän ponsihuomautuksen kokonaan:

"(7) Vammaisilla henkilöillä on vammaispalvelulakiehdotuksen 6 §:n 1 momentissa lueteltuihin palveluihin subjektiivinen oikeus laissa määriteltyjen edellytysten täyttyessä. Esityksen perustelujen (s. 254) mukaan valtaosa vammaispalvelulain perusteella myönnettävistä palveluista olisi subjektiivisia oikeuksia. Perusteluissa tehdään myös selkoa siitä, että nykyisin asetuksessa olevia palvelujen sisältöä ja myöntämisedellytyksiä koskevia säännöksiä ehdotetaan otettaviksi lakiin. Tällaiset sääntelyn perusratkaisut ovat perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perusteltuja perustuslain näkökulmasta.

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sääntely on siinä määrin epämääräistä, etteivät palvelujen sisältö, niiden saamisedellytykset ja palveluihin oikeutettujen piiri käy yksiselitteisesti ilmi laista. Lakiehdotuksessa käytetty käsitteistö on lisäksi osin vaikeaselkoista ja täsmentymätöntä. Hallituksen esityksessä (s. 255) valittua sääntelytapaa perustellaan muun muassa sillä, että palveluilla on voitava vastata yhdenvertaisesti eri tavoin ja erilaisissa elämäntilanteissa elävien vammaisten ihmisten tarpeisiin, minkä vuoksi palveluiden sisältöä ei voida kuvata hyvin tarkkarajaisesti.

(9) Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelytavalle esitetyt perustelut ovat sinänsä ymmärrettäviä ja osin myös hyväksyttäviä. Sääntely 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuista palveluista ei kuitenkaan täytä lailla säätämisen vaatimukseen sisältyviä vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä selkeydestä ja ymmärrettävyydestä (ks. esim. PeVL 13/2020 vp ja PeVL 2/2018 vp). Valiokunta korostaa myös, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää huomiota ehdotetun kaltaisessa perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (PeVL 70/2022 vp, kappale 12, PeVL 45/2016 vp, s. 3, ks. myös PeVL 41/2006 vp, s. 4/II). Vaikeaselkoisuudella voi nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä olla myös hyvinvointialueen viranhaltijoiden oikeusturvaa heikentävää merkitystä (ks. myös PeVL 4/2021 vp, kappale 13).

(10) Vammaispalvelulakiehdotuksen subjektiivisia oikeuksia koskevien säännösten kirjoitustapaa on siten perustuslain 19 ja 80 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä

täsmentää ja selkeyttää. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

Tässä vuoden 2022 valtiopäivien lausunnossaan esittämässä ponsihuomautuksessa perustuslakivaliokunta katsoo tiivistetysti, että poikkeuksellisen perusoikeusherkän ja muun ohessa perustuslain 19.1 §:ssä tarkoitettua subjektiivista perusoikeutta välttämättömään huolenpitoon konkretisoivan vammaispalvelulain kohdalla vaaditaan aivan erityistä sääntelytarkkuutta, jotta poikkeuksellisen perusoikeusherkkiin subjektiivisina oikeuksia turvattuihin palveluihin pääsyn edellytykset voidaan turvata. Tämän takia perustuslaki vaatii, että: 1) palvelujen sisällön, niiden saamisedellytyksien ja palveluihin oikeutettujen piirin on käytävä yksiselitteisesti ilmi laista (PeVL 79/2022 vp, kohta 8); 2) sääntelyssä käytettävien käsitteiden on oltava korostetulla tavalla selkeitä ja ymmärrettäviä, jotta sääntely turvaa asiakkaiden ja sitä soveltavien viranhaltijoiden oikeusturvan (PeVL 79/2022 vp, kohdat 8-9); 3) sääntelyn on ylipäänsä täytettävä perustuslain 19 §:n ja 80 §:n sille asettamat valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset (PeVL 79/2022 vp, kohta 10).

Vuonna 2024 antamassaan lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, että nämä vuoden 2022 valtiopäivillä annetussa lausunnossa muotoillut kriteerit täyttävä nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 2.3 §:n täsmentäminen voisi tapahtua esimerkiksi viittauksin esimerkiksi vammaispalvelulain 1 §:ssä mainittuihin seikkoihin ja säätämällä hallituksen esityksen perusteluissa kuvatuista elämänvaiheessa tavanomaisen tarpeen arvioinnin kannalta merkityksellisistä seikoista lakitekstissä (PeVL 44/2024, kohta 6).

Siitä, että vuoden 2022 valtiopäivien lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin esitetyn ns. kategorisen ikääntymisrajauksen perustuslainvastaiseksi (PeVL 79/2022 vp, kohdat 11-18), seuraa se, että elämänvaiheiden täsmentämisessä on kiinnitettävä erityinen huomio yhdenvertaisuuskysymyksiin eli siihen, ettei sinällään perustuslain sallima vammaispalveluiden eriyttäminen esimerkiksi elämänvaiheiden kautta muodostu perustuslain 6.2 §:n syrjintäkieltosäännöksen vastaiseksi. Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 2.3 §:n täsmentämiseen kytkeytyy tästäkin näkökulmasta tiukat valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot.

Edellä olevien vammaispalvelulain säännösten vaatimaan poikkeukselliseen sääntelytarkkuuteen liittyvien syiden takia perustuslakivaliokunta huomautti vuoden 2022 valtiopäivien lausunnossaan, että valiokunnan käsityksen mukaan palvelujen sinänsä perustuslain sallima eriyttäminen vaikkapa työikäisten ja työiän ylittäneiden välillä edellyttää perusteellista säädösvalmistelua (PeVL 79/2022 vp, kohta 18). Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoikin vuoden 2022 valtiopäivillä vammaispalvelulakia käsitellessään, ettei ns. ikääntymisrajauksen poistosta johtuvaa lainvalmistelua voitu suorittaa eduskunnassa sen vaatiessa asianmukaista perusvalmistelua ministeriötasolla ja päätyi poistamaan ns. ikääntymisrajauksen kokonaan (ks. StVM 52/2022 vp).

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN VASTINEEN SISÄLTÖ

Hallituksen esityksessä esitetään vammaispalvelulakiin lisättäväksi uusi 2.3 §, jonka tavoitteena on eriyttää vammaispalvelulain soveltamisalaa eri elämänvaiheissa. Sääntely liittyy vammaispalvelulaissa tarkoitettujen erityispalveluiden ns. yleisten saamisedellytyksien määrittelyyn eli niiden avulla määritellään se, järjestetäänkö vammaispalvelulain henkilöllisen soveltamisalan piiriin vammaisena henkilönä lähtökohtaisesti kuuluvalle henkilölle palveluja vammaispalvelulain vai jonkin muun lain nojalla ottamatta kuitenkaan kantaa vielä minkään yksittäisen erityispalvelun tai muun lain nojalla järjestettävän palvelun saamisedellytyksiin.

Hallituksen esityksessä 2.3 § on muotoiltu 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.”

Perustuslakivaliokunnan pidettyä tätä edellä kerrotulla tavalla perustuslainvastaisena, sosiaali- ja terveysministeriö esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle toimittamassaan vastineessa, että momentti muotoiltaisiin seuraavasti (muutokset alleviivattu):

> 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 eri elämänvaiheissa 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. Avun ja tuen tarve katsotaan välttämättömäksi, jos vammainen henkilö tarvitsee vammasta tai sairaudesta johtuvan toimintarajoitteen vuoksi sellaista apua tai tukea, jota vastaavassa elämänvaiheessa olevat henkilöt eivät yleensä tarvitse. Avun ja tuen tarpeet voivat liittyä erilaisiin vastuihin, tehtäviin ja rooleihin perheessä, opiskelussa, työssäkäynnissä ja erilaisissa sosiaalisissa suhteissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastineessa esitetään 2.3 §:ään tehtäväksi seuraavat muutokset suhteessa hallituksen esitykseen:

1. Ilmaisu ”siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve” esitetään korvattavaksi ilmaisulla ”henkilön elämänvaiheeseen tavanomaisesti kuuluvasta avun ja tuen tarpeesta”.

2. Lakiin lisätään elämänvaiheiden määrittely seuraavasti: ”Tässä laissa tarkoitetaan elämänvaiheilla lapsuutta ja nuoruutta, aikuisuutta sekä vanhuutta.”

3. Vammaispalvelulain mukaisiin erityispalveluihin pääsyn edellytyksiä määrittävän välttämättömyyskriteerin soveltaminen kytketään sosiaalihuoltolain 4 §:n ja 5 §:n mukaiseen asiakkaan etuun.

4. Vammaispalvelulain mukaisiin erityispalveluihin pääsyn edellytyksiä määrittävän välttämättömyyskriteerin soveltaminen kytketään lain lain 1 §:ssä säädettyyn lain tarkoitukseen 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.

5. Vammaispalvelulain mukaisiin erityispalveluihin pääsyn edellytyksiä määrittävän välttämättömyyskriteerin soveltaminen kytketään siihen, että vammainen henkilö tarvitsee vammasta tai sairaudesta johtuvan toimintarajoitteen vuoksi sellaista apua tai tukea, jota vastaavassa elämänvaiheessa olevat henkilöt eivät yleensä tarvitse.

6. Lakiin lisätään informaatiosäännös, jossa kerrotaan, että vammaispalvelulain mukaisiin erityispalveluihin pääsyn edellytyksiä määrittävän välttämättömyyskriteerin tulkinnassa voidaan kiinnittää huomio siihen, kuinka välttämättömän avun ja tuen tarpeet voivat liittyä erilaisiin vastuihin, tehtäviin ja rooleihin perheessä, opiskelussa, työssäkäynnissä ja erilaisissa sosiaalisissa suhteissa.

ARVIONI SIITÄ VASTAAKO SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN VASTINEESSA ESITETTY VAMMAISPALVELULAIN 2.3 §:N MUOTOILU PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN SITÄ KOSKEVAA PONSIHUOMAUTUSTA

Arvioin seuraavaksi sitä, vastaako edellä kuvattu sosiaali- ja terveysministeriön vastineessa esitetty vammaispalvelulain 2.3 §:n muotoilu sitä koskevaa edellä esitettyä perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellista ponsihuomautusta.

Ilmaisun ”siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve” korvaaminen ilmaisulla ”henkilön elämänvaiheeseen tavanomaisesti kuuluvasta avun ja tuen tarpeesta” selkeyttää lakitekstiä, sillä tässä korjataan hallituksen esitykseen sisältynyt monitulkintainen ilmaisu kielellisesti selkeämmällä. Tämä lakitekstiä selkeyttävä ja sinällään kannatettava parannus ei kuitenkaan ymmärtääkseni ole edes tarkoitettu vastaukseksi perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliseen ponsihuomautukseen. Kyseessä on pikemminkin tekninen korjaus, jolla vain korjataan hallituksen esityksen kielellisesti epäonnistunut muotoilu. Nähdäkseni tämä muutos ei poista perustuslakivaliokunnan lausunnossaan toteamia vammaispalvelulain 2.3 §:n perustuslaillisia ongelmia.

Lisäys siitä, että ”laissa tarkoitetaan elämänvaiheilla lapsuutta ja nuoruutta, aikuisuutta sekä vanhuutta” eli elämänvaiheista säädetään laintasolla muodostaa pohjan sille, että vammaispalveluiden yleisten saamisedellytysten eriyttämisestä elämänvaiheiden mukaan voidaan ylipäänsä säätää perustuslain 80 §:n näkökulmasta kestävällä tavalla. Esitetty säännös jakaa ihmisen elämän kolmeen kategoriaan eli kertoo, että vammaispalvelulaissa turvattujen erityispalveluiden suhde muuhun lainsäädäntöön (esim. sosiaalihuoltolakiin, lastensuojelulakiin, koulutusoikeudelliseen lainsäädäntöön kuten perusopetuslakiin jne.) voi määrittyä poikkeavasti eri ikäisten ihmisten kohdalla siten, että vammaispalveluiden merkityksellisiä elämänkaaren nivelvaiheita on vain kaksi: a) lapsuus-nuoruuden raja aikuisuuteen ja b) aikuisuuden raja vanhuuteen. Koska sosiaali- ja terveysvaliokunnan vastineen mukaisessa mallissa elämänvaiheet määritellään 2 §:n soveltamisalasäännöksen yhteydessä eikä palvelupykälien yhteydessä, on tässä yhteydessä huomattava, että vastineen edustamassa sääntelymallissa elämänkaaren nivelvaiheet määritellään kategorisesti kaikkien vammaispalvelulain kohdalla tarkoitettujen erityispalveluiden kohdalla samalla tarkkuustasolla ja ikäperusteisesti samoihin kohtiin. Tämä ajatus on vaikeasti yhteensovitettavissa sosiaalihuolto-oikeudellisen tarveperiaatteen kanssa etenkin, kun huomioidaan se oikeuskäytännössä vahvistettu asia, että subjektiivisten oikeuksien turvaamiseksi vammaispalvelulain palveluihin yhdenvertaisuuslain 15 §:n kautta kohtuullisen mukauttamisen velvollisuus, mitä ei ole kuitenkaan huomioitu lainvalmistelussa[1].

On huomionarvoista, että hallituksen esityksessä kuvataan lapsuuden ja nuoruuden elämänvaiheiden ydinsisältöä sekä esimerkiksi vammaisen henkilön suhdetta perheensä eri tavoin lapsuudessa ja

[1] Yhdenvertaisuuslain 15 §:n merkityksestä vammaispalveluiden tarveharkinnassa ks. kuljetuspalveluiden määrittelyä koskevaan ratkaisuun KHO 2022:43 liittyvä professori Toomas Kotkaksen kirjoittama oikeustapauskommentti ”KHO 2022:43 – Perustuslain 107 §:n mukainen ristiriita vai yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisten kohtuullisten mukautusten soveltamistilanne?”, Lakimies 7-8/2022, s. 1452–1457.

nuoruudessa (ks. HE 122/2024 vp., s. 55-56), mikä antaisi ymmärtää, että lapsuus ja nuoruus olisi perusteltua pikemminkin eriyttää toisistaan erillisiksi elämänvaiheiksi, joiden väliin sijoittuisi oikeudellisesti merkityksellinen nivelvaihe, kuin yhdistää hallituksen esittämällä tavalla yhdeksi nivelvaiheeksi. Hallituksen esityksen perustelujen perusteella (ks. HE 122/2024 vp., s. 55-56) vaikuttaa siltä, että hallituksen esityksen perusvalmistelu on jäänyt tältä osin keskeneräiseksi, koska hallituksen esitystä valmisteltaessa ei ole tunnistettu niitä perustuslain 6.2 §:ään, 19.1 §:ään, 19.3 §:ään ja 80 §:ään liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joista perustuslakivaliokunta on huomauttanut niin vuoden 2022 valtiopäivillä antamansa lausunnon ponsihuomautuksessa kuin nyt vuoden 2024 valtiopäivillä antamansa lausunnon ponsihuomautuksessa. Katson, että elämänvaiheiden tarkassa määrittelyssä lakitekstiin nousee esiin sellaisia vammaisten ihmisten subjektiivisten oikeuksien turvaamien palveluiden pääsyyn liittyviä kysymyksiä, joiden arviointi edellyttäisi oikeastaan sellaista perusvalmistelun yhteydessä syntyvää tietopohjaa, jota hallituksen esitykseen ei sisälly. Nähdäkseni elämänvaiheiden määrittelyä ei voi lähestyä perustuslakivaliokunnan ponsihuomautuksen näkökulmasta vain asiana, jossa hallituksen esityksessä 2.3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyt väliotsikot siirretään sellaisenaan lakitekstiin. Kuten jo aiemman asiantuntijalausuntoni yhteydessä käydyssä suullisessa keskustelussa totesin, nähdäkseni tässä nousee esiin sellaisia perustuslakivaliokunnan ponsilausuman tulkintaan liittyviä kysymyksiä, jotka tulisi eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Nähdäkseni aivan keskeinen ongelma on se, että sinällään perustuslain näkökulmasta hyväksyttävä ja toimivien vammaispalveluiden kehittämisen näkökulmasta suorastaan kannatettava erityispalveluiden palveluvalikoiman kehittäminen erilaisiin elämänvaiheisiin eriytetysti vastaamiseen tapahtuu hallituksen esittämässä sääntelyratkaisussa lainsäädäntöteknisesti väärässä paikassa. Sellaisia kysymyksiä, jotka tulisi ratkoa erityispalveluiden palvelukohtaisia saamisedellytyksiä tarkentamalla palvelukohtaisesti (kuten perustuslakivaliokuntakin oikeastaan lausunnossaan PeVL 79/2022 vp totesi pitäen tällaista tarkentamista perustuslain näkökulmasta hyväksyttävänä) koetetaan nyt ratkoa tunnottomana sille, että vammaispalvelulakiin sisältyy (etenkin kehitysvammalain siihen sulauttamisen jälkeen) hyvin moninainen ja epäyhtenäinen joukko hyvin erilaisella sääntelytarkkuudella kirjoitettuna palvelupykäliä, joiden sisällä ikään liittyvät keskeiset nivelvaiheet eivät tosiasiassa määrity keskenään samalla tavalla. Tämä tunnottomuus erityispalveluiden palvelupykälien moninaisuudelle puolestaan liittynee siihen, että lainsäätäjä vaikuttaa haluavan ujuttaa vammaispalvelulakiin kategorisia ikään liittyviä rajauksia sen sijaan, että lainsäätäjä ryhtyisi eriyttämään palvelukohtaisen sääntelyn tasolla palveluvalikoimaa. Hallitusohjelman yhteydessä tehty ratkaisu olla avaamatta palvelupykäliä ja avata vain soveltamisalasäännös, on suunnannut lainvalmistelun epätarkoituksenmaisesti ja valtiosääntöoikeudellisesti vaikeasti ratkaistavien kysymysten äärelle. Tämän seikan huomioiminen puoltaisi sellaista ratkaisua, että sosiaali- ja terveysvaliokunta luopuisi nyt yrityksestä muokata eduskunnassa keskustelun kohteena oleva 2.3 § valmiiksi ja hyväksyisi hallituksen esityksen vammaispalvelulain muutokseksi ilman tätä 2.3 §:ää. Tämän jälkeen voitaisiin käynnistää ministeriötasolla kokonaan alusta perusvalmistelu vammaispalvelulain palveluvalikoiman eriyttämisestä huomioiden aidosti siihen liittyvät perustuslakikysymykset ja suunnaten perusvalmistelu palvelupykälien tasolla eli palvelukohtaisten saamisedellytysten tasolla tapahtuvaan sääntelyn kehittämiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastineessa esitetään elämänvaiheiden laissa määrittelyn lisäksi, että elämänvaihesidonnaisen välttämättömyysedellytyksen soveltaminen kytketään lain 1 §:ssä säädettyyn lain tarkoitukseen 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. Tämä lienee seurausta siitä, että perustuslakivaliokunta on ponsihuomautuksensa yhteydessä katsonut, että sääntelyn tarkentaminen voi tapahtua viittaamalla näihin 1 §:ssä säädettyihin asioihin. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan vastineessa perustuslakivaliokunnan esittämään esimerkkiin on kuitenkin tartuttu mekaanisesti kiinnittämättä huomiota siihen, että nämä seikat kytketään vastineessa esitetyllä tavalla

”vain jos” -tyyppiseen sääntelyrakenteeseen. Samaan ”vain jos ” -tyyppiseen sääntelyrakenteeseen vastineessa kiinnitetään myös asiakkaan edun -käsite sekä kriteeri siitä, että vammaispalvelulain mukaisia erityispalveluja myönnetään vain sellaiseen apuun ja tukeen, jota vastaavassa elämänvaiheessa olevat henkilöt eivät yleensä tarvitse. Näin muodostuva sääntelykokonaisuus on nähdäkseni pikemminkin epäselvempi ja vaikeammin sovellettavissa oleva kuin hallituksen esityksen mukainen sääntely. Siten katson, että sosiaali- ja terveysministeriön vastineessa esitetty muotoilu vammaispalvelulain 2.3 §:ksi on sanojen määrän lakitekstiin lisäämisestä huolimatta pikemminkin vähentänyt kuin kasvattanut sääntelyn selkeyttä, ymmärrettävyyttä, täsmällisyyttä ja tarkkuutta. Toisin sanoen vastineessa vammaispalvelulain 2.3 §:ää on viety kauemmaksi siitä sääntelytarkkuudesta, jolle perustuslakivaliokunnan ponsihuomautusten mukaan vammaispalvelulain tulisi rakentua. Katson, että tältäkin osin vastineessa esitetyn vammaispalvelulain 2.3 §:n muotoilun perustuslainmukaisuus on eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla siten epäselvä, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulisi pyytää perustuslakivaliokunnalta lausuntoa.

Sääntelyn selkeyttäminen, ymmärrettäväksi tekeminen, tarkentaminen ja tulkinnallisuuden vähentämien eivät ole sama asia kuin sanojen ja käsitteiden määrän kasvattaminen kuten sosiaali- ja terveysvaliokunnan vastineessa asia vaikuttaa ymmärretyn. Ikään kuin sosiaali- ja terveysvaliokunnan vastinetta laadittaessa ei olisi aidosti haluttu edetä kohti sellaista sääntelymallia, jota perustuslakivaliokunta on edellyttänyt vammaispalvelulain kaltaiselta säädökseltä. Ikään kuin sosiaali- ja terveysministeriön vastineessa ajateltaisiin, että lakien soveltamisharkinta tapahtuisi osana sosiaalityöntekijän palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä tekemää professionaalista harkintaa. Ajatus ei sovi kuitenkaan yhteen sen kanssa, että sellaisten subjektiivisina oikeuksina turvattujen vammaispalvelulain erityispalveluiden kuin vaikkapa kuljetuspalveluiden (liikkumisen tuki) tai henkilökohtaisen avun kohdalla lainvalintakysymykset tulee ratkaista sellaisella oikeudellisella tulkinnalla ja laillisuusharkinnalla, joka ei jätä tilaa professionaaliselle tarkoituksenmukaisuusharkinnalle. Minulle syntyy vaikutelma, että käsillä oleva hallituksen esitys sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan vastine on kirjoitettu ajatellen uudella vammaispalvelulailla kumoutuvan kehitysvammalain erityistä sääntelytekniikkaa, joka rakentui hallintopäätösluonteisen erityishuolto-ohjelman, ympärille. Vaikka ajattelu sopiikin osaan vammaispalvelulain erityispalveluita, se ei sovi koko vammaispalvelulain soveltamisalasäännöstöön. Tältäkin osin vaikuttaa siltä, että hallituksen esityksen perusvalmistelun yhteydessä ei ole hahmotettu riittävästi niitä seikkoja, joita perustuslakivaliokunnan vaatimuksista vammaispalvelulain sääntelytarkkuudelle seuraa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan vastineessa esittämä lain 2.3 §:n muotoilu menee lopullisesti solmuun viimeisessä virkkeessä, johon on otettu säännös, jonka perusteella vammaispalvelulain mukaisiin erityispalveluihin pääsyn edellytyksiä määrittävän välttämättömyyskriteerin tulkinnassa voidaan kiinnittää huomio siihen, kuinka välttämättömän avun ja tuen tarpeet voivat liittyä erilaisiin vastuihin, tehtäviin ja rooleihin perheessä, opiskelussa, työssäkäynnissä ja erilaisissa sosiaalisissa suhteissa. Pidän ensinnäkin ongelmallisena ilmaisua ”voidaan ottaa”, joka entisestään vahvistaa mielikuvaani siitä, että vastineessa sellainen kysymys, joka on luonteeltaan laintulkintaa ja siihen kytkeytyvää laillisuusharkintaa, mielletään jonkinlaiseksi palvelutarpeen arvion yhteydessä tapahtuvaksi tarkoituksenmukaisuusharkintakysymykseksi. Säännös on kirjoitettu kuin se olisi vain informaatiosäännös, vaikka se on kirjoitettu osaksi sellaista ”vain jos” -rakenteeseen perustuvaa lainvalintaa määrittävää sääntelykokonaisuutta, jossa tällainen väljä ”voidaan ottaa” -tyyppinen informaatiosäännös ei edusta sellaista selkeää, ymmärrettävää, täsmällistä ja tarkkaa sääntelymallia, jota perustuslakivaliokunta on vammaispalvelulailta edellyttänyt. Pidän toiseksi ongelmallisena sitä, että vastineessa mainittuja elämän osa-alueita perhettä, opiskelua, työssäkäyntiä ja erilaisia sosiaalisia suhteita lähestytään kaikkia vastuun, tehtävien ja roolien kautta. Itselleni on ainakin epäselvää, mitä vaikkapa vastuuseen, tehtäviin ja rooleihin opiskelussa huomion kiinnittämisellä tarkoitetaan ratkaistaessa vaikkapa sitä aitoa lainvalintakysymystä, miten perusopetuslain mukaisten koulukuljetusten ja vammaispalvelulaissa tarkoitettujen vapaa-ajan matkoihin liittyvien kuljetusten välinen raja määrittyy sellaisen vammaisen lapsen kohdalla, joka on välittömästi koulupäivän jälkeen

osallistunut nuorisolaissa tarkoitettuun harrastustoiminnan Suomen mallin mukaiseen harrastustoimintaan koulun tiloissa. Sosiaali- ja terveysministeriön vastineen viimeinen virke pikemminkin sotkee kuin selkeyttää vammaispalvelulain 2 §:n muodostaman kokonaisuuden soveltamista, vaikka perustuslakivaliokunnan antama toimeksianto oli sääntelyn kehittäminen selkeämpään suuntaan. Katson, että tältäkin osin vastineessa esitetyn vammaispalvelulain 2.3 §:n muotoilun perustuslainmukaisuus on eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla siten epäselvä, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulisi pyytää perustuslakivaliokunnalta lausuntoa

KOKOAVIA PÄÄTELMIÄ

Kokoavana päätelmänä edellä esitetystä katson, että sosiaali- ja terveysministeriön vastineessa esitetty vammaispalvelulain 2.3 §:n muotoilu ei vastaa perustuslakivaliokunnan sitä koskevaa ponsihuomautusta. Vastineessa esitetyn muotoilun perustuslainmukaisuudesta vallitsee siten eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla sellainen epäselvyys, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee saattaa vastineen muotoilun perustuslainmukaisuus perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Koska vammaispalvelulain 2.3 §:n sisältämät perustuslakiongelmat liittyvät keskeisesti sellaisiin kysymyksiin, jotka tulisi ratkoa eduskuntakäsittelyn sijaan osana asianmukaista ministeriötasolla tapahtuvaa perusvalmistelua, selkeintä olisi, että sosiaali- ja terveysvaliokunta hyväksyisi tässä kohtaa käsittelyssään olevan hallituksen esityksen muutoin, mutta poistaisi siitä kokonaan perustuslain näkökulmasta ongelmallisen hallituksen esittämän 2.3 §:n. Hallituksen esitys vammaispalvelulain soveltamisalan täsmentämiseksi on mahdollista saattaa voimaan ilman esitettyä 2.3 §:ää, sillä 2 §:n muihin momentteihin sisältyy soveltamisalan määrittelemiseksi riittävät säännökset.

Näin vammaispalvelulain palveluvalikoiman eriyttämistä koskeva keskustelu voidaan siirtää oikealle paikalleen: pois soveltamisalasäännöksestä (2 §) ja sen sijaan yksittäisten palvelupykälien tarkasteluun eli erityispalveluiden palvelukohtaisten saamisedellytysten muotoiluun. Perustuslain sinällään sallima vammaisten ihmisten erityispalveluiden eriyttäminen vaikkapa työikäisten ja työiän ylittäneiden välillä (ks. PeVL 79/2022 vp, kohta 18) tai perustuslain sinällään sallima vammaisten ihmisten erityispalveluiden kiinnittäminen elämänvaiheessa tavanomaiseen tarpeeseen (PeVL 44/2024 vp, kohdat 4-5) tulisi toteuttaa palveluiden saamisedellytysten täsmentämisen eikä soveltamisalasäännöksen täsmentämisen kautta.

Tässä yhteydessä on syytä tiedostaa, että tuomioistuin- ja laillisuusvalvontaratkaisuissa on tuotu esiin se, että vammaispalvelulain erityispalveluja koskevat säännökset eivät ole tällä hetkellä eivätkä myöskään 1.1.2025 voimaan tulevan uuden vammaispalvelulain mukaisessa muodossaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta riittävän täsmällisesti muotoiltuja. Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen kiinnitti esimerkiksi 21.3.2024 antamassaan ratkaisussa OKV/2184/10/2022 huomion siihen, ettei kotona tehtävästä vammaispalvelulain mukaiseen henkilökohtaiseen apuun liittyvästä arviointijaksosta ole tällä hetkellä laissa riittäviä säännöksiä, kun huomioidaan se, että jakso merkitsee puuttumista perustuslain suojaamaan kotirauhaan.

Joensuussa 1.12.2024

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