

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 191/2022 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Esitys sisältää ehdotuksen uudeksi vammaispalvelulaiksi (1. lakiehdotus). Lailla kumottaisiin nykyinen, vuonna 1988 voimaan tullut vammaispalvelulaki (laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987). Uuteen lakiin perustuvat palvelut korvaisivat myös nykyisessä erityishuoltolaissa (laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977) tarkoitetut palvelut. Erityishuoltolakiin jäisivät säännökset tahdosta riippumatta annettavasta erityishuollosta ja erityishuollossa käytettävistä rajoitustoimenpiteistä (2. lakiehdotus). Esityksellä muutettaisiin lisäksi sosiaalihuoltolakia (1301/2014) (3. lakiehdotus), asiakasmaksulakia (laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992) (4. lakiehdotus) ja mielenterveyslakia (1116/1990) (5. lakiehdotus) sekä kumottaisiin Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain (566/2005) 18 §:n 1 momentin 4 kohta (6. lakiehdotus).

Uudistuksella pyritään toteuttamaan vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa sekä ehkäisemään ja poistamaan niiden toteutumisen esteitä, tukemaan vammaisen henkilön itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä turvaamaan yksilöllisen tarpeen ja edun mukaiset, riittävät ja laadultaan hyvät palvelut (1. lakiehdotus 1 §). Tarkoitus on vastata erityisesti niihin perustuslain ja YK:n vammaissopimuksen (yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista) vaatimuksiin, jotka koskevat vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden ja osallisuuden sekä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämistä vammaisten henkilöiden elämässä ja yhteiskunnassa (s. 252). Yhdenvertaisuudella tarkoitetaan sekä vammaisten henkilöiden keskinäistä että vammaisten ja vammattomien henkilöiden välistä yhdenvertaisuutta (s. 249).

Vammaispalvelulaki olisi luonteeltaan toissijainen erityislaki, eli sitä sovellettaisiin vain, jos vammainen henkilö ei saa yksilöllisen tarpeensa mukaisia ja sopivia palveluja sosiaalihuoltolain tai muun (yleis)lain perusteella (1. lakiehdotus 2 § 2 mom.). Erityishuoltolakiin nähden vammaispalvelulakia sovellettaisiin kuitenkin ensisijaisena (2. lakiehdotus 1 § 2 mom.).

Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 248–262) esitystä tarkastellaan perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus), 7 §:n (oikeus elämään sekä oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen), 10 §:n (yksityiselämän suoja), 17 §:n (oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin), 19 §:n (oikeus sosiaaliturvaan), 21 §:n (oikeusturva), 22 §:n (julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen) ja 80 §:n (vaatimus säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista lailla) kannalta. Monin kohdin viitataan lisäksi YK:n vammaissopimukseen ja YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen (yleissopimus lapsen oikeuksista).

Ehdotetulla vammaispalvelulailla voidaan arvioida yleisesti olevan yhdenvertaisuutta edistäviä vaikutuksia, onpa kyse vammaisten henkilöiden keskinäisestä tai vammaisten ja vammattomien henkilöiden välisestä yhdenvertaisuudesta (ks. perustelut esim. s. 125–127). Sosiaali- ja terveystieteiden saamisessa kehitysvammaiset henkilöt rinnastettaisiin muihin vammaisiin henkilöihin eikä heitä kohdeltaisi enää erillisenä ryhmänä. Tämä lisäisi yhdenvertaisuutta vammaisten henkilöiden välillä. Vastaavanlainen vaikutus olisi vammaisen henkilön määrittelemisellä niin, että huomioon otettaisiin vamman tai sairauden aiheuttama paitsi fyysinen myös ”kognitiivinen, psyykkinen, sosiaalinen tai aisteihin liittyvä” pitkäaikainen tai pysyvä toimintarajoite (1.lakiehdotus 2 § 1 mom. 1 kohta). Perustelujen mukaan kognitiivisista, neurologisista tai psyykkisistä toimintarajoitteista kärsivät ovat voineet jäädä tähän asti ilman palveluja ja väliinpuotoajiksi palvelujärjestelmässä (s. 125).

Muodollisen yhdenvertaisuuden edistäminen tarkoittaisi toisaalta sitä, että joidenkin vammaisryhmien palvelut heikkenisivät. Esimerkiksi maksuttomaan kehitysvammaisten erityishuoltoon nykyisin kuuluvat terveystieteet erityisesti laitoshoidossa oleville järjestettäisiin jatkossa osana yleistä terveydenhuoltoa samalla tavoin kuin vammattomille henkilöille, jolloin niistä voitaisiin periä asiakasmaksulain mukainen maksu (s. 126). Toinen esimerkki on hengityslaitepotilaiden erityisaseman poistaminen (jäljempänä). Tällaisiin muutoksiin saattaa liittyä pulmia tosiasiallisen tasa-arvon toteutumisen kannalta.

Ikääntymisrajaus (1. lakiehdotus 2 § 1 mom. 3 kohta)

Niin sanotusta ikääntymisrajauksesta säädettäisiin vammaispalvelulain 2 §:ssä (1. lakiehdotus 2 § 1 mom. 3 kohta). Sen mukaan vammaispalvelulain soveltaminen edellyttäisi, että henkilön avun, tuen tai huolenpidon tarve johtuu ”pääasiassa muusta kuin iäkkäänä alkaneesta ja tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvistä sairauksista tai yleisestä vanhuudesta johtuvasta rappeutumisesta taikka heikkoudesta”. Nykyisessä vammaispalvelulaissa vastaavan sisältöinen rajausta koskee (vain) henkilökohtaisen

avun saamista (8c § 3 mom.). Vammaispalvelulain muuttamista koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, ettei kyseistä säännöstä ollut tarpeen arvioida perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta, koska oikeutta avun saamiseen ei ole siinä sidottu tiettyyn ikään vaan toimintavajavuuden objektiiviseen syyhyn (*PeVL 30/2008 vp s. 2*).

Nyt ehdotettu ikääntymisrajaus on, edellä todetusta huolimatta, nähdäkseni merkityksellinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäntelyn kannalta. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtaisivat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsillä oloa on arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (*HE 309/1993 vp s. 44/I*).

Ehdotettu soveltamisalan raja us erottelisi apua, tukea tai huolenpitoa tarvitsevat toisistaan sillä perusteella, onko avun tarpeen pääasiallisena syynä ikääntyminen vai jokin muu seikka. Sen seurauksena iäkkäänä vammautuneet joutuisivat tosiasias sa muita – yleensä nuorempia – vammaisia henkilöitä epäedullisempaan asemaan kahdessa suhteessa: Heille tarkoitetut sosiaalipalvelut olisivat sosiaalihuoltolakiin perustuvia määrärahasidonnaisia palveluja, joista perittäisiin asiakasmaksulain mukainen maksu, kun taas vammaispalvelulain tarkoittamiin palveluihin olisi yleensä subjektiivinen oikeus ja palvelut olisivat pääosin maksuttomia (s. 107–112,161). Esityksen perustelujen mukaan muutos merkitsisi osalle iäkkäistä henkilöistä palvelujen heikentymistä ja asiakasmaksujen lisääntymistä nykyiseen tilanteeseen verrattuna (s. 107, 125). Kyse olisi ilmeisesti ennen muuta sellaisista henkilöistä, jotka ovat liikunta- tai näkövammautuneet iäkkäänä (s. 122). Ikääntymisrajausta koskevalla säännöksellä myös poikettaisiin siitä lain taustalla olevasta ja yhdenvertaisuutta toteuttavasta periaatteesta, ettei vammaispalveluja myönnetä diagnoosin vaan yksilöllisen avun ja tuen tarpeen perusteella (s. 158–159).

Perustuslakivaliokunta on katsonut vakiintuneesti, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa heille velvollisuuksia. Yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kuitenkaan kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samankaltaisia. Yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan säntelyyn. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi. Valiokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat korkeat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden, kuten iän, kohdalla. Hyväksyttävän perusteen on edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. (Esim. *PeVL 32/2020 vp* ja siinä viitatut lausunnot.)

Eri asemaan asettamista vammautumisen pääasiallisen syyn perusteella perustellaan esityksessä taloudellisten resurssien niukkuudella ja tähän liittyen sillä, että ”vahvaan subjektiiviseen oikeuteen” perustuvien, pääasiassa maksuttomien palvelujen järjes-

täminen vaarantuisi ja kävisi jopa mahdottomaksi, jos palveluja tarjottaisiin myös ikäänään vammautuneille henkilöille (s. 125, 158, 160–161). Perustelujen mukaan ne henkilöt, joiden toimintakyky heikkenee ja siitä seuraava palvelutarve ilmenee vasta korkeassa iässä, ovat yleensä paremmassa taloudellisessa asemassa kuin nuorempina vammautuneet. Perusteluissa viitataan asiakasmaksulain 11 §:ään, jossa säädetään asiakasmaksun alentamisesta ja perittämättä jättämisestä silloin, kun maksu vaarantaa henkilön toimeentulon edellytyksiä tai lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista (s. 161). Lisäksi viitataan sosiaalihuoltolain ja vanhuspalvelulain (tulevaan?) uudistukseen, joka tukee etenkin iäkkäiden henkilöiden mahdollisuuksia saada entistä paremmin heidän tarpeitaan vastaavat palvelut (esim. s. 125, 251). Perustelujen mukaan tarkoitus olisi järjestää iäkkäiden henkilöiden palvelut sosiaalihuoltolain mukaisesti muun muassa kotihoidon, tukipalveluiden sekä erilaisten asumispalveluiden avulla (s. 161). Tarkemmin ei ilmene, minkä sisältöisestä ja millä aikataululla toteutettava uudistuksesta on kyse.

Ehdotettu ikääntymisrajaus on merkityksellinen perustuslain yhdenvertaisuussäätelyn kannalta. Erottelulle on esitetty kuitenkin nähdäkseni hyväksyttävä peruste. Erottelu ei ole mielivaltaisen, vaan sillä on asiallinen ja kiinteä yhteys lain tarkoitukseen. Erot eivät muodostuisi myöskään kohtuuttomiksi, kun otetaan huomioon muun ohessa se, ettei rajausta sulki ikääntyneitä henkilöitä kokonaan pois vammaispalvelujen piiristä. Vammaispalveluja aiemmin saaneet vammaiset henkilöt saisivat niitä myös ikääntyessään edellyttäen, että avun, tuen ja huolenpidon tarve johtuu heidän aiemmasta vammastaan eikä kyseessä ole selvästi uusi ikääntymisestä johtuva vamma tai sairaus (s. 55, 161). Merkitystä on myös sillä edellä todetulla seikalla, että iäkkäinä vammautuneilla on yleisesti arvioiden paremmat taloudelliset mahdollisuudet suoriutua asiakasmaksuista kuin nuorempina vammautuneilla, samoin kuin sillä, että hyvinvointialue on velvollinen järjestämään myös ikääntyneille henkilöille heidän tarvitsemansa palvelut, joihin tosin ei ole subjektiivista oikeutta ja joista voidaan periä maksu.

Uudistus heikentäisi osan ikääntyneistä asemaa siirtämällä heidät vammaispalvelujen piiristä yleisten sosiaalipalvelujen piiriin. Tässä suhteessa ehdotus on merkityksellinen myös *perustuslain 19 §:n 3 momentin* kannalta. Säännös velvoittaa julkista valtaa turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistämään väestön terveyttä. Perusteluissa mainittu sosiaalihuoltolain ja vanhuspalvelulain uudistus on tältä kannalta tärkeä. Sen etenemistä ja vaikutuksia samoin kuin nyt käsillä olevan uudistuksen vaikutuksia ikääntyneille henkilöille järjestettäviin palveluihin on syytä seurata tarkasti.

Hengityslaittepotilaat (4. lakiehdotus 5 § 3 kohta)

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi asiakasmaksulain säännös, jonka mukaan hengityshalvauspotilaalle annettava hoito ja ylläpito sekä hoitoon liittyvät kuljetukset ovat maksuttomia (4. lakiehdotus 5 §:n 3 kohta). Muutokseen liittyisi kolmen vuoden siirtymäaika, jolloin kumotun säännöksen perusteella järjestetyt palvelut pysyisivät maksuttomina (voimaantulosäännös 4 mom.). Pidempi siirtymäaika koskisi kotihoidossa

olevalle hengityshalvauspotilaalle maksettavaa ylläpitokorvausta. Sitä vähennettäisiin 1.1.2026 alkaen asteittain niin, että korvauksen maksaminen lakkaisi kokonaan vuoden 2030 lopussa. Uusia ylläpitokorvauksia ei kuitenkaan maksettaisi enää lain voimaan tulon jälkeen (voimaantulosäännös 5 mom.).

Muutos tarkoittaisi hengityslaitepotilaiden erityisaseman lakkauttamista. Heidän palvelunsa järjestettäisiin vastedes vammaispalveluina ja yleisinä terveydenhuollon palveluina. Perustelujen mukaan tämä toteuttaisi näiden henkilöiden itsemääräämisoikeutta, osallisuutta, oikeusturvaa ja yhdenvertaista oikeutta palveluihin muiden vammaisten henkilöiden kanssa. Kyseeseen tulisivat erityisesti uudessa vammaispalvelulaissa tarkoitetut henkilökohtainen apu ja asumisen tuki siihen mahdollisesti liittyvine terveydenhuollon ja muine sosiaalihuollon palveluineen (s. 124, 250, 253). Vammaispalvelut olisivat nykyiseen tapaan pääosin maksuttomia (4. lakiehdotus 4 §). Tärkein muutos koskisi lakkautettavaksi ehdotettua ylläpitokorvausta, jota maksetaan kotihoidossa olevalle hengityslaitepotilaalle asiakasmaksulain, asiakasmaksuasetuksen (912/1992) ja vakiintuneen käytännön nojalla (s. 236–237). Korvauksen keskimääräinen suuruus on noin 1400 euroa kuukaudessa (s. 22). Ylläpitokorvauksen tilalle ei säädettäisi korvaavaa etuutta, joten sen lakkauttaminen heikentäisi nyt korvausta saavien vammaisten henkilöiden asemaa. Heidän määräkseen arvioidaan noin 100 (s. 90).

Ylläpitokorvauksen lakkauttamista on arvioitava nähdäkseni ensisijaisesti *perustuslain 19 §:n 3 momentin* kannalta. Merkitystä saattaa olla myös *saman pykälän 1 momentilla* (oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon) ja *perustuslain 7 §:n 1 momentilla* (oikeus elämään). Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Säännös velvoittaa julkista valtaa turvaamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden mutta ei määrittele palvelujen järjestämistapaa eikä sido palvelujen järjestämistä kulloinkin voimassa olevaan lainsäädäntöön. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (HE 309/1993 vp s. 71/I).

Ylläpitokorvauksen lakkauttamista perustellaan esityksessä vammaisten henkilöiden välisellä muodollisella (eli oikeudellisella) yhdenvertaisuudella. Perustelujen mukaan hengityslaitepotilaiden erilaisen kohtelun ja oikeudellisen aseman perusteleminen heidän välttämättömän hoitonsa turvaamisella henkeä uhkaavissa tilanteissa ei ole kestävää ”yhdenvertaisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuslähtöisen ajattelun näkökulmasta” (s. 237). Perustuslain 6 § sisältää kuitenkin paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta eikä estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän, kuten vähemmistöjen, asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp s. 42/II ja 44). Ehdotetun sääntelyn tavoitetta on sen vuoksi vaikea pitää hyväksyttävänä. Rajoituksen suhteellisuuden arviointiin vaikuttaa ehdotettu siirtymäaika, joka koski ennen lain voimaantuloa aloitettujen ylläpitokorvausten maksamista. Siirtymäaika olisi varsin pitkä, pisimmillään kahdeksan vuotta, ja korvauksen määrä pienenisi sen

aikana asteittain. Toisin kuin nykyisin, hengityslaitetpotilas olisi ylläpitokorvauksen lakkautessa oikeutettu saamaan asumistukea, jos tuen saamiselle säädetyt edellytykset täyttyvät (s. 256). Mainitut seikat puhuvat suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen puolesta.

Arvioni ehdotetusta ylläpitokorvauksen lakkauttamisesta on kriittinen. Kyse on pienelle vammaisryhmälle tarkoitetusta erityisetuudesta, jota on perusteltu näiden henkilöiden välttämättömän hoidon turvaamisella henkeä uhkaavissa tilanteissa. Etuuden poistamista ei kompensoitaisi kuin enintään osaksi. Perusteluissa esitetyn arvion mukaan ylläpitokorvausta saavien taloudellinen asema heikkenisi selvästi kaikilla tulotasoilla ylläpitokorvauksen lakkauttamisen, mahdollisen asumistuen, asiakasmaksujen sekä lääkkeiden ja terveydenhuollon maksujen omavastuiden muutosten yhteisvaikutuksena (s. 114). Esityksestä ei selviä tarkasti, millä tavoin riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut aiotaan jatkossa turvata kyseessä oleville henkilöille. Ehdotuksen tueksi esitetty perustelu yhdenvertaisuuden edistämisestä on täsmentymätön eikä sellaisenaan vakuuttava.

Tampereella 7. marraskuuta 2022

Raija Huhtanen

Julkisoikeuden professori (emerita)