

Perustuslakivaliokunnalle

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

Vammaispalvelulaki on säädetty ennen kuin sosiaalisista perusoikeuksista säädettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Vammaispalvelulakia ei säätämisvaiheessaan arvioitukaan perusoikeussäännösten kannalta. Kun henkilökohtaisen avun saaminen lisättiin vuonna 2008 kuntien määrärahoista riippumattomiin subjektiivisiin oikeuksiin, perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa vammaispalvelulain muutosehdotuksesta (PeVL 30/2008 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi, että hallituksen ehdottama muutos oli omiaan edistämään perustuslain 19 §:ssä säädettyjen oikeuksien toteutumista ja oli siten samalla myös sen perustuslain 22 §:n säännöksen mukainen, joka edellyttää julkisen vallan turvaavan perusoikeuksien toteutumisen. Valiokunta viittasi lausunnossa erikseen 19 §:n 1 ja 3 momenttiin.

Vammaispalvelut kuuluvat muiden sosiaalipalvelujen tavoin sosiaalisista perusoikeuksista säätävän perustuslain 19 §:n systematiikassa pykälän 3 momentin alaan. Tämän perustuslainkohdan mukaan ”julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä”. Kuten perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 30/2022 vp, perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan tässä momentissa tarkoitetun ”sääntelyn lähtökohtana voidaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä”. Perustuslain säännöksen voidaan kuitenkin katsoa pääsäännön mukaan jättävän tavallisen lainsäädännön varaan ratkaisun siitä, mitkä sosiaalipalvelut turvataan järjestämisvelvollisen julkisyhteisön talousarviosta riippumattomina subjektiivisina oikeuksina.

Lainsäätäjän harkintavallalla on kuitenkin rajansa, joita asettaa ennen muuta perustuslain 19 §:n 1 momentti. Tämän perustuslainkohdan mukaan ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Säännöksen on sekä perustuslakivaliokunnan käytännössä että oikeuskirjallisuudessa katsottu perustavan tarkoitamisensa tilanteissa välittömän subjektiivisen oikeuden ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kuten perustuslakivaliokunta totesi perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 10, oikeuden toteuttamiseksi tarvitaan kuitenkin alemman asteisia säädöksiä, joissa säännellään tukimuotoja, niiden saamisedellytyksiä ja tarveharkintaa sekä menettelyä.

Perustuslakivaliokunta on sittemmin lausuntokäytännössään katsonut, että toimeentulotukea voidaan pitää hallitusmuodon 15a §:n (nykyisin perustuslain 19 §:n) 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takeena niiltä osin, kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Valiokunnan mukaan tämän oikeuden perustavanlaatuisesta luonteesta ja julkiselle vallalle hallitusmuodon 16a §:n 1 momentissa (nykyisin perustuslain 22 §:ssä) asetetusta perusoikeuksien turvaamisvelvoitteesta seuraa, että lainsäätäjän on taattava toimeentulotukijärjestelmää tai vastaavaa järjestelmää koskevalla lainsäädännöllä yksilöille ”riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa”. Valiokunta on edellyttänyt toimeentulotukijärjestelmältä riittävää kattavuutta ja siitä annettavilta lain säännöksiltä riittävää täsmällisyyttä. (PeVL 31/1997 vp ja 20/1998 vp.)

On ilmeistä, että osa nykyisen vammaispalvelulain samoin kuin nyt ehdotetun uuden lain palveluista, kuten esimerkiksi oikeus henkilökohtaiseen apuun, ovat erityisesti vaikeasti vammautuneille henkilöille ehdoton edellytys jokapäiväisestä elämästä selviytymiselle. Näiltä osin kysymys on sellaisesta ihmisarvoisen elämän edellyttämästä huolenpidosta, johon perustuslain 19 §:n 1 momentti takaa subjektiivisen oikeuden. Tämä kanta on riippumaton siitä, tulkitaanko säännöstä niin sanotun eksistenssiminimin takaavana vai painotetaanko myös ihmisarvoiseen elämään kuuluvia kulttuurisesti ja historiallisesti määräytyneitä ainesosia.

Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen yleisperusteluissa oikeuden sisältöä kuvattiin ilmauksella ”eksistenssiminimi”. Hallituksen mukaan tarkoituksena oli turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli eksistenssiminimi. Samalla korostettiin säännöksen läheistä kytkentää oikeutta elämään koskevaan säännökseen (nykyisin perustuslain 7 §:n 1 momentti). Vastaavasti jälkimmäisen säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin, että välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskeva säännös oli ymmärrettävä elämän vähimmäisedellytysten eli eksistenssiminimin turvaksi. (HE 309/ 1993 vp, s. 19 ja 49.)

Ilmauksilla ”eksistenssiminimi” ja ”elämän vähimmäisedellytykset” voidaan perustella suppeaa tulkintaa, joka typistää perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittaman oikeuden pelkästään elämän biologisen jatkuvuuden vähimmäisehtoihin, kuten tältä kannalta välttämättömään ravintoon, vaatetukseen ja asuntoon. On kuitenkin mahdollista perustella myös säännöksen laajempaa tulkintaa.

Tällaisen tulkinnan tueksi voidaan vedota säännöksen sanamuotoon, jossa oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei sidota vain elämän, vaan *ihmisarvoisen* elämän turvaan. Ihmisarvoisen elämän turvaamisen voi katsoa edellyttävän jotain muutakin kuin pelkästään biologiselle olemassaololle välttämättömien edellytysten turvaamista. Ihmisarvoinen elämä sisältää myös kulttuurisesti ja historiallisesti määräytyneitä ainesosia. Se, mikä kulloinkin on ihmisarvoista elämää, vaihtelee kulttuurisia arvoja ja tottumuksia vastaavasti.

Nyt käsiteltävän lakiehdotuksen lähtökohdaksi ilmoitetaan, että suurin osa lain säätämistä vammaispalveluista turvataan subjektiivisina oikeuksina. Tätä lähtökohtaa kuitenkin heikentää tuntuvasti se, että palveluiden sisältö ja saamisedellytykset on suurelta osin määritelty hyvin epämääräisillä ilmauksilla. Tilannetta ei paranna myöskään se, että palveluille on annettu nimityksiä, jotka kertovat kovin vähän niiden sisällöstä. Tällaisia nimityksiä ovat esimerkiksi ”valmennus”, ”erityinen osallisuuden tuki”. ”tuettu päätöksenteko” ja ”vaativa ammatillinen tuki”. Tulkinnanvaraisia ilmauksia on esityksessä perusteltu sillä, että täsmälliset määritelmät estäisivät yksilöllisen tarvearvioinnin. Yksilöllinen tarvearviointi onkin välttämätöntä, ja ilman sitä on mahdotonta esimerkiksi täsmentää henkilön tarvitsemaa ja perustuslain 19 §:n 1 momentin takaamaa oikeutta toteuttavaa välttämätöntä huolenpitoa. Lakiehdotus kuitenkin vilisee ilmauksia, joilla ei ainakaan yleiskielessä ole täsmällistä merkityssisältöä: ”osallisuus”, ”vuorovaikutus”, ”elämän muutostilanteet”, ”vammaisen henkilön haastava käyttäytyminen” ... Nykyiseen, ennen perusoikeusuudistusta säädettyyn lakiin verrattuna, palveluiden sääntely on nähdäkseni merkittävästi epämääräisempää. Sääntelyn epämääräisyys on myös valtiosääntöoikeudellinen kysymys. Kysymys on perusoikeuksia koskevasta lain tasoisesta sääntelystä, jolta perustuslakivaliokunta on vaatinut tiettyä täsmällisyyttä. Tämä vaatimus voidaan perustaa myös perustuslain 80.1 §:ään, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Näihin valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin voidaan vielä lisätä, että vammaispalveluiden kohdalla on erityisen tärkeää, että yksilöiden oikeudet on säännelty lailla niin täsmällisesti ja ymmärrettävästi, että vammaisilla ja heidän omaisillaan on mahdollisuus lain perusteella hahmottaa oikeusasemansa.

Hallituksen lakiehdotuksen 2.1 §:n 4) kohdan mukaan vanhuksilla olisi oikeus vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin vain silloin, jos ”avun, tuen tai huolenpidon tarve johtuu pääasiassa muusta kuin iäkkäänä alkaneesta ja tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvistä sairauksista tai yleisestä vanhuudesta johtuvasta rappeutumisesta taikka heikkoudesta”. Pidän tätä rajausta perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena. Perusteluissa viitataan muun muassa siihen,

että vammaispalvelulain ulkopuolelle jääviin vanhuksiin sovellettaisiin muun muassa vanhuspalvelulakia. Vanhuspalvelulaki tai muukaan sosiaalilainsäädäntö ei kuitenkaan takaa vanhuksille samanlaisia subjektiivisia oikeuksia kuin vammaispalvelulakiin nyt ehdotetaan. Vammaispalvelulain piiriin kuuluvien vanhusten oikeudet palveluihin olisi turvattu selvästi paremmin kuin sen ulkopuolelle jäävien, vaikka avun, tuen tai huolenpidon tarve olisi sama.

Nykyisessä vammaispalvelulaissa vastaava soveltamisalan rajoitus koskee vain oikeutta henkilökohtaiseen apuun. Tällaista oikeutta ei ole, jos avun tarve johtuu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 30/2008 vp, että ”säännöksessä oikeutta avun saamiseen ei ole sidottu tiettyyn ikään vaan toimintavajavuuden objektiiviseen syyhyn, eikä sitä siten ole tarpeen arvioida perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta”. Pidän tätä vaikeasti ymmärrettävää kannanottoa lapsuksena, johon ei tulisi vedota ennakkotapauksena.

Esityksessä perustellaan muun kuin tahdosta riippumattoman kehitysvammaisten erityishuollon siirtämistä vammaispalvelulain alaisuuteen yhdenvertaisuusperiaatteella. Perustelu antaa ymmärtää, että nykyinen erillissääntely olisi perustuslain 5 §:n kannalta ongelmallista. Olen eri mieltä: kehitysvammaisten avun, tuen tai huolenpidon tarpeeseen liittyy erityispiirteitä, jotka perustelevat erillissääntelyä. Jos erityishuolto siirretään vammaispalvelulain alaisuuteen, on osoitettava, että tämän lain mukaiset palvelut pystyvät toteuttamaan perustuslain 19 §:n 1 momentin kehitysvammaisille takaaman oikeuden ihmisarvoisen elämään edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Säätämisperusteluissa hengityshalvauspotilaiden siirtämistä sosiaali- ja terveydenhuollon avopalveluiden piiriin perustellaan muun kuin tahdosta riippumattoman kehitysvammaisten erityishuollon tavoin yhdenvertaisuusperiaatteella. Perustelujen mukaan ”muutos toteuttaisi tämän asiakasryhmän yhdenvertaista oikeutta palveluihin”. Pidän tätäkin perustelua valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Hengityshalvauspotilaat kuuluvat kaikkein vaikeimmassa asemassa oleviin vammaisiin, joiden tarvitsemille erityispalveluille on perustuslain 6 §:n edellyttämä hyväksyttävä syy.

Osana hengityshalvauspotilaiden erityisaseman poistamista hallitus ehdottaa näille potilaille maksettavan ylläpitokorvauksen asteittaista poistamista. Hengityshalvauspotilaiden samoin kuin kehitysvammaistenkin asemaa heikentäisi myös asiakasmaksulain soveltamisen ulottaminen osaan näiden erityisryhmien palveluita. Perustuslain 19 §:n 3 momentin alaan kuuluviin palveluihin ja

tukitoimiin ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä sovellettu samanlaista heikentämiskieltoa kuin 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa toteuttaviin etuuksiin. Valiokunta on pitänyt hyväksyttävänä, että 3 momentin alaan kuuluvia ”tukimuotoja suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti” (PeVL 32/2014 vp). Palvelu- ja tukitason heikentämisessäkin valtiosääntöoikeudellisena rajana on kuitenkin perustuslain 19 §:n 1 momentin takaama oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslakivaliokunta on lisäksi lapsilisän indeksijäädytystä koskevaa lakiehdotusta arvioidessaan katsonut, että perustuslain 19 §:n 3 momentin ”vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista heikennystä esimerkiksi perheiden aineelliseen tukemiseen” (PeVL 25/2012 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on todennut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista, että ne eivät saa olla niin korkeita, että ne saattavat palvelut niitä tarvitsevien tavoittamattomiin (PeVL 8/1999 vp). Sekä kehitysvammaisten että hengityshalvauspotilaiden asiakasmaksuja samoin kuin hengityshalvauspotilaiden erityiskorvauksen poistamista on arvioitava näiden perustuslakivaliokunnan vahvistamien valtiosääntöoikeudellisten lähtökohtien valossa.

Sysmässä 9.11.2022

Kaarlo Tuori