

Perustuslakivaliokunta 10.11.2022,

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ VAMMAISPALVELULAINSÄÄDÄNNÖN KOKONAISUUDISTUKSESTA (HE 191/2022 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä, jolla kumotaan nykyinen 1980-luvulta lähtöisin oleva ja useita kertoja sittemmin osittaisuudistettu vammaispalvelulaki, säädetään uusi vammaispalvelulaki sekä tehdään suuri määrä muita uudistuksia vammaispalveluita koskevaan lainsäädäntöön. Uudistus on ollut vireillä pitkään ja eduskunnassa on ollut jo aiemmin käsiteltävänä sisällöllisesti toisenlainenkin esitys uudeksi vammaispalvelulaiksi. Tuo pääministeri Sipilän hallituksen sote-lakiesitykseen kiinnitetty esitys jäi tuolloin hallituspuolueiden eduskuntaryhmien poliittisesta sopimuksesta käsittelemättä eduskunnassa ja se raukesi vaalikauden päättyessä.

Pidän yleisesti arvioituna nyt käsiteltävää hallituksen esitystä niin sitä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta sisällöllisesti tarkastellen kuin myös subjektiivisten oikeuksien luomiseen tarkoitettua lainsäädäntöä koskevien lakitekniikoiden näkökulmasta heikompitasoisena kuin eduskuntaan aiemmin vuonna 2018 tuotua tuolloin käsittelemättä jäänyttä hallituksen esitystä.

Eduskunnan käsiteltäväksi edellisellä hallituskaudella saatettu vammaispalvelulakiesitys oli arvioni mukaan lähtökohtaisesti käsiteltävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, vaikka siihen sisältyikin eräitä valtiosääntöoikeudelliselle kritiikille alttiita yksityiskohtia. **Sen sijaan yleisarviona katson, että nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyy useita sellaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, jotka estävät sen hyväksymisen hallituksen esittämässä muodossa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.** Lisäksi esitykseen sisältyy myös sellaisia vähäisempiä valtiosääntökysymyksiä, joista perustuslakivaliokunnan on nähdäkseni syytä lausua.

Yleisellä tasolla arvioiden nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on keskeinen sen takia, että kyseessä on ensimmäinen kerta 1990-luvun perusoikeusuudistuksen ja 2010-luvulla tapahtuneen YK:n vammaissopimuksen ratifiointin jälkeen, kun vammaispalvelulainsäädännön kokonaisuus tuodaan perustuslakikontrolliin. Siten käsillä olevan hallituksen esityksen arvioinnin yhteydessä nousee esiin sellaisia jännitteitä, joita on sisältynyt jo voimassa olevaan suurelta osin ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta ja ennen YK:n vammaissopimuksen ratifiointia säädettyyn lainsäädäntöön.

Tiivistettynä keskeiset huomioni ovat seuraavia:

- Suomen nykyisen vammaispalvelulain on katsottu rikkovan vammaissopimuksen 19 artiklaa. Nyt esitetyt muutokset vammaispalvelulakiin ovat riittämättömiä päättämään tämän ihmisoikeusloukkauksen, sillä vammaispalveluiden palveluvalikoima jää edelleen riittämättömäksi.
- Vammaispalvelulain 2.1 §:n 1. mom. ja 2 mom. (vammasuuden yleinen määritelmä) on saatettava sopusointuun vammaissopimuksen kanssa, jotta lakiesitys voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.
- Vammaispalvelulain 2.1 §:n 3 momentti (ikäntymisrajaus) on saatettava poistettava tai saatettava sopusointuun perustuslain 6.2 §:n ja vammaissopimuksen kanssa, jotta lakiesitys voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Vaikka perustuslaki ja vammaissopimus sallivat vammaispalveluiden eriyttämisen erilaiseksi eri ryhmille, kun tähän on hyväksyttävä syy, ikäntymisrajausta ei voida lainvalmistelun yhteydessä syntyneen aineiston avulla korjata

eduskuntakäsittelyn aikana muulla tavoin kuin poistamalla se kokonaan. Muunlaiset muutokset edellyttävät valtioneuvostossa tapahtuvaa uutta perusvalmistelua.

- Vammaispalvelulain 2.1 §:n 4 momentti (asiallinen soveltamisala) on saatettava sopusointuun vammaissopimuksen kanssa, jotta lakiesitys voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Käytännössä tämä tarkoittaa säännöksen poistamista ja siihen sisältyvän välttämättömyyshedellytyksen siirtämistä saman pykälän 2 momentin tavanomaisen elämän käsitteen yhteyteen.
- Vammaispalvelulain 2 §:ään olisi lisättävä vammaisen henkilön oikeuksien turvaamiseksi lakien yhteensovitusilanteessa säännös, jonka mukaan: "Mikäli muun lainsäädännön soveltaminen johtaa siihen, ettei henkilöllä ole oikeutta johonkin tässä laissa tarkoitettuun erityispalveluun siinä laajuudessa, johon hänellä olisi tämän lain nojalla oikeus, sovelletaan muun lainsäädännön lisäksi tätä lakia siten, että henkilö saa kaikissa tilanteissa tämän lain mukaiset erityispalvelut siinä laajuudessa, johon hänellä on tämän lain perusteella oikeus."
- Vammaispalvelulain 3-5 §:iin sijoitettu muu kuin puhtaasti viittaussäännöstyypinen sääntely kuuluisi vammaispalvelulain sijaan sosiaalihuoltolakiin (menettelysäännökset) ja sosiaalihuollon asiakaslakiin (asiakkaan oikeudet), sillä yleislakeihin kuuluvista asioista ei pidä säätää erityislaeissa. Samoin vammaispalvelulain muutoksenhakusääntelyä (3 luku) ei tule irrottaa nyt esitetyn tapaisesti sosiaalihuoltoasioita yleisesti koskevista sosiaalihuoltolain menettelysäännöksistä.
- Palvelut, joissa asiakkaalle muodostuu subjektiivinen oikeus, tulisi määritellä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Valittu lainsäädäntötekniikka ei sovi subjektiivisten oikeuksien luomiseen ja laajamittainen irtaantuminen nykyisen vammaispalvelulain käsitteistöstä, joiden tulkintaan on muodostunut soveltamis- ja oikeuskäytäntöä, on ongelmallista. Määrärahoihin sitomattomia subjektiivisia oikeuksia luotaessa tarvitaan selkeitä määrittelyjä palveluiden saamisedellytyksistä. Koska lakia soveltavat pääsääntöisesti vain niukasti oikeudellista koulutusta saaneet sosiaalityöntekijät, lain tulisi olla kirjoitettu siten, että sosiaalityöntekijät kykenevät sitä soveltamaan. Käytännössä laki on nyt kirjoitettu siten, etteivät hyvinvointialueet kykene soveltamaan sitä yhdenvertaisesti eivätkä vammaiset henkilöt pääse siten yhdenvertaisesti heille kuuluviin subjektiivisiin oikeuksiin. Mainitut ongelmat koskevat laajasti lain 2 luvun erityispalveluja. Osa ongelmista on sellaisia, että ne estävät hallituksen esityksen käsittelyn tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.
- Viittomakielisten perustuslain 17 §:ään kiinnittyviä kielellisiä oikeuksia ei pidä toteuttaa vammaispalveluiden kautta. Lainsäätäjän haluttomuus viittomakielisten kielellisiä oikeuksia luovan uuden lainsäädännön säätämiseen, johon perustuslakivaliokuntakin on jo kiinnittänyt useissa lausunnoissa esimerkiksi varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kontekstissa vakavaa huomiota, ei ole peruste luoda näitä oikeuksia vammaispalvelulain kautta kuten nyt esimerkiksi valmennusta koskevan uuden vammaispalvelun kautta pyritään tekemään.
- Henkilökohtaista apua koskeva sääntely ja uutena palvelutyypinä luotava erityinen osallisuuden tuki ei muodosta vammaissopimuksen 19 artiklan näkökulmasta arvioituna sellaista riittävää palveluvalikoimaa, joka poistaisi YK:n vammaiskomitean ratkaisussa S.K. vastaan Suomi toteaman ihmisoikeusloukkauksen. Sääntelyn muuttaminen ihmisoikeusloukkauksen poistavaksi on edellytyksenä vammaispalvelulain käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.
- Vammaispalvelulain 19 §:n sääntely ei täytä siltä osin, kun siinä säädetään lapsen sijoittamisesta kodin ulkopuolella, niitä edellytyksiä, joita oikeusjärjestyksessä on edellytetty esimerkiksi lastensuojelulain säätämisen yhteydessä lapsen sijoittamiselta kodin ulkopuolelle. Katson, että esitetyn vammaispalvelulain 19 §:n muuttaminen sellaiseksi, että siinä turvataan lastensuojelulakia

vastaavalla tavalla kodin ulkopuolelle sijoitetun lapsen aineelliset ja menettelylliset oikeudet, on ehtona esitetyn vammaispalvelulain hyväksymiselle tavallisen lain säätämisyhteistyössä.

- Liikkumisen tukeen on tehtävä lukuisia täsmennyksiä, jotta sen sisältämät rajaukset ja sen toteuttamistapojen eri muotojen yhteensovitusilanteet eivät muodostu perustuslain 6.2 §:n syrjintäkieltojen näkökulmasta ongelmallisiksi.
- Kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevan lain säännökset on kirjoitettu siten, että niiden avulla ei voida tosiasiallisesti toteuttaa Etevan kehitysvammapsykiatristen palveluiden siirtoa HUS-yhtymälle, koska kaikki siirron kohteena olevat henkilöt eivät ole sosiaali- ja terveydenhuollon lainvalintasääntöjen perusteella erikoissairaanhoidon potilaita eivätkä Etevan kehitysvammapsykiatristen palveluiden piirissä olevat vammaiset henkilöt siten kokonaisuudessaan kuulu HUS-kuntayhtymän järjestämisvastuun piiriin. Valittu sääntelytekniikka on liian monimutkaista: asian voisi ratkaista helpommin laajentamalla HUS-kuntayhtymän järjestämisvastuuta vaativan moniammatillisen tuen osalta kattamaan myös perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluita. Nyt tämän sijasta sosiaali- ja terveydenhuollon lainvalintasääntöjen perusteella sosiaalihuollon asiakkaaksi määrittyneestä yritetään tehdä samanaikaisesti erikoissairaanhoidon potilasta tilanteessa, jossa hän ei lainvalintasääntöjen perusteella sitä ole.
- Pidän kuntouttavasta varhaiskasvatuksesta luopumista valtiosääntöisesti ongelmattomana, koska vastaavat palvelut järjestyvät nykyään osana normaalia varhaiskasvatusta.
- Koska asiakasmaksulainsäädäntöön sisältyy jo nyt lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan edellyttämät takeet siitä, että asiakasmaksuista huolimatta henkilö pääsee perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitettuihin palveluihin, en pidä erityishuoltona aiemmin maksutta annettujen palvelujen muuttamista asiakasmaksulliseksi nyt esitetyllä tavalla valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.
- Pidän hengityshalvausstatuksen purkamisen yhteydessä hengityslaitteikäyttäjien taloudellisten oikeuksien heikennyksiä (ylläpitokorvauksesta luopuminen siirtymäajan jälkeen) perusoikeuksien heikennyskiellon, perustuslain 19.3 §:n ja perustuslain 6.2 §:n kieltäminä. Katson, että sääntelyn muuttaminen tältä osin on edellytyksenä hallituksen esityksen käsittelylle tavallisessa lainsäätämisyhteistyössä.
- Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulisi kiinnittää huomio siihen, että asiakasmaksulain hengityshalvausstatuksen purkamisen jälkeen, on varmistettava, että hengityslaitteikäyttäjillä on oikeus osana vammaispalveluja kaikkiin heidän tavanomaisessa elämässään tarvitsemiinsa erikoispalveluihin, joiden järjestämisessä otetaan täysimääräisesti huomioon sekä heidän itsemääräämisoikeutensa että heidän elämänsä ylläpitämiseen liittyvät erityiset palvelutarpeet.
- Ottaen huomioon vammaispalvelulakiin esitetyt muutokset ja vammaispalveluiden toteutumisessa jo nykyisin esiintyvät puutteet pidän hallituksen esitykseen sisältyviä arvioita vammaispalveluiden määrärahatarpeesta vakavasti alimitoitettuina. Pidän ylipäänsä ongelmallisena, että vammaisten henkilöiden tosiasiallisessa pääsyssä subjektiivisiin oikeuksiinsa esiintyviä merkittäviä puutteita ei ole tunnistettu hallituksen esityksessä eikä esityksellä siten ole pyritty ratkomaan niitä ongelmia, joita liittyy siihen, etteivät kunnat tai markkinat kykene käytännössä toteuttamaan vammaisille henkilöille palveluja siinä laajuudessa, jossa ne heille laissa ja vammaispalvelupäätöksissä taataan. Esimerkiksi liikkumisen tuen toimivuuteen ja henkilökohtaisten avustajien saatavuuteen liittyy puutteita, jotka ovat johtaneet vakaviin perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön tulisi olla sellaista, että se on tosiasiallisesti toimeenpantavissa ja riittävästi resursoitua.

HALLITUKSEN ESITYKSEN SUHDE YK:N VAMMAISSOPIMUKSEEN

Vammaispalvelulailla saatetaan kansallisesti voimaan lukuisia YK:n vammaissopimuksen velvoitteita. Vammaispalvelulain avulla mahdollistetaan muun muassa se, että vammaiset henkilöt voivat käyttää heille vammaissopimuksen 18 artiklassa turvattua liikkumisen ja kansalaisuuden vapautta, mikä sisältää erityisesti asuinpaikan vapaan valinnan oikeuden. Vammaispalvelulain avulla turvataan myös vammaisille henkilöille sopimuksen 19 artiklassa turvattu oikeus elää itsenäisesti ja olla osallisena yhteisöissä. Sopimuksen 19(2) artiklan b-kohdan mukaan ”vammaisten henkilöiden saatavissa on 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”.

Suomen nykyisen vammaispalvelulain ja YK:n vammaissopimuksen 19 artiklan suhde on ollut YK:n vammaissopimusta valvovan komitean arvioitavana. Yksilövalitusasian S.K. vastaan Suomi (CRPD/C/26/D/46/2018) yhteydessä vammaiskomitea katsoi, että Suomi oli jättämällä vastaamatta kehitys- ja liikuntavammaisen henkilön palvelutarpeeseen rikkonut vammaissopimusta. Sen lisäksi, että ratkaisusta voidaan tehdä esimerkiksi henkilökohtaisen avun ns. voimavararajaukseen liittyviä päätelmiä, on tärkeää huomata vammaiskomitean ratkaisun kertovan ennen kaikkea siitä, ettei vammaispalvelujärjestelmämme sisällä tällä hetkellä riittävän monipuolisesti erilaisia yksilöllisiä, tarvetta vastaavia palveluita.¹

Vaikka arvioitavana olevassa vammaispalvelulaissa on tuotu lain tasolle koko joukko uusia vammaispalveluja, esitys perustuu kuitenkin siinä määrin vahvasti nykyisen vammaispalvelulain palveluvalikoimalla ja -systematiikalla, ettei siinä tuoda vammaispalveluiden palveluvalikoimaan sillä tavalla joustavasti uusia palveluja, että YK:n vammaiskomitean toteama vammaissopimuksen 19 artiklan loukkaus poistuisi. Pidän perustuslain 22 §:n näkökulmasta ongelmallisena, että yksilövalitusasiassa todettu ihmisoikeusloukkaukseksi katsottu oikeustila säilyy vammaispalvelulain kokonaisuudistuksen jälkeenkin. Hallituksen esityksessä vammaiskomitean ratkaisua käsitellään nähdäkseni virheellisesti vain henkilökohtaisen avun voimavararajauksen tulkintaan liittyvänä kysymyksenä.

Kiinnitän huomion myös siihen, että hallituksen esityksessä ei analysoida kokonaisvaltaisesti vammaispalvelulain suhdetta YK:n vammaissopimukseen. Tällaista tarkastelua ei ole tehty muutoinkaan vammaispalvelulain valmistelun aikana, minkä takia vammaissopimuksen ja vammaispalvelulain suhde on jäänyt jännitteiseksi. Pidän todennäköisenä, että mikäli käsiteltävänä oleva vammaispalvelulaki hyväksytään pääosin nykyisessä muodossaan, Suomi tulee saamaan lisää langettavia tuomioita vammaissopimuksen loukkaamisesta, jos vammaiset henkilöt vain kykenevät viemään vammaissopimuksen loukkauksia vammaiskomitean käsittelyyn.

SOVELTAMISALA (VAMMAISPALVELULAIN 2 §)

Esitetyn vammaispalvelulain 2 §:n vammaisella henkilöllä on oikeus tavanomaisessa elämässä tarvitsemiinsa erityispalveluihin, jos hän ei saa yksilöllisen tarpeensa mukaisia ja sopivia palveluita jonkin muun lain perusteella kuten esimerkiksi sosiaalihuoltolain (1301/2014), terveydenhuoltolain (1326/2010),

¹ Ks. Pauli Rautiainen & Elina Nieminen: Mistä Suomen saama päätös YK:n vammaissopimuksen rikkomisesta kertoo? Perustuslakiblogi: huhtikuu 2022. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2022/04/12/pauli-rautiainen-elina-nieminen-mista-suomen-saama-paatos-ykn-vammaissopimuksen-rikkomisesta-kertoo/>

varhaiskasvatuslain (540/2018) tai perusopetuslain (628/1998) perusteella. Vammaispalvelulain viimekätisyys, joka ehdotetaan säilytettäväksi, on johtanut siihen, että vammaisten ihmisten palvelut ja niiden saamisedellytykset pirstoutuvat. Esimerkiksi vammainen lapsi saa osallistuessaan perusopetuslaissa tarkoitettuun perusopetukseen koulukuljetuksen perusopetuslain nojalla, mutta hänen osallistuessaan nuorisolakiin lisättäväksi ehdotetun 12a §:n mukaiseen koulupäivän jälkeiseen harrastustoimintaan koulun tiloissa, hän ei enää saakaan perusopetuslain mukaista koulukyytiä koulusta kotiin vaan hänen matkansa koulusta kotiin kuluttaa hänen vammaispalvelulain mukaisten vapaa-ajan matkojensa kiintiötä. Jos vammainen lapsi saa perusopetusta muualla kuin lähikoulussaan (osallistuu vanhempiensa valinnasta esim. painotettuun opetukseen), hänellä ei ole perusopetuslain nojalla oikeutta maksuttomaan koulukuljetukseen. Kun hänen oikeutensa ratkaistaan perusopetuslain nojalla, on oikeuskäytännössä katsottu, ettei hänellä ole oikeutta myöskään vammaispalvelulain mukaiseen liikkumisen tukeen (kuljetuspalvelu). Tilanne presumoi vammaissopimuksen loukkauksen. Siksi oikeuskäytännössä onkin katsottu (esim. KHO 2020:60), että jännite on purettava tulkitsemalla yhdenvertaisuuslain 15 §:n kohtuullisen mukauttamisen velvoitteen ohjaamana perusopetuslakia contra legem.

Asetelma, jossa subjektiivisiin oikeuksiin pääseminen edellyttää oikeuksia luovan lainsäädännön contra legem -tulkintoja, ei edusta hyvää lainsäädäntöä. Pidän ongelmallisena, että vammaispalvelulain valmistelun yhteydessä ei ole kiinnitetty riittävää huomioita siihen, miten vammaispalvelulain ja muun vammaisten ihmisten palveluja koskevan lainsäädännön rajapinta on järjestetty. Vaikuttaa ilmeiseltä, että vammaispalvelulain valmistelussa on omaksuttu sellaiset perusratkaisut, jotka kuljettavat voimassa olevassa oikeudessa olevia ongelmia myös nyt säädettävään uuteen vammaispalvelulakiin. Yksilön oikeuksien toteutumisen näkökulmasta olisikin selkeämpää, jos esimerkiksi liikkumisen tuesta (kuljetuspalvelu) säädettäisiin selkeästi yhdessä laissa eikä useissa laeissa.

Lainvalmistelun yhteydessä Yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdotti lausunnossaan, että vammaispalvelulain soveltamisalapykälään (2 §) pitäisi lisätä vielä nimenomainen säännös, jossa säädettäisiin: ”Palveluita järjestettäessä tulee ottaa huomioon yhdenvertaisuuslaki ja YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista.” Pitäisin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta perusteltuna, että vammaispalvelulakiin otettaisiin viittaussäännös vammaissopimukseen ja yhdenvertaisuuslakiin.

Edellä kuvattu heijastuu myös esitetyssä uudessa vammaispalvelulaissa omaksuttuun vammaisen henkilön määritelmään. Esityksen 2 §:n 1 momentin mukaan:

”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;
- 3) avun, tuen tai huolenpidon tarve johtuu pääasiassa muusta kuin iäkkäänä alkaneesta ja tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvistä sairaudesta tai yleisestä vanhuudesta johtuvasta rappeutumisesta taikka heikkoudesta; ja
- 4) itsenäisen elämän, osallisuuden tai yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää välttämättä tämän lain mukaisia palveluita.”

Määritelmä poikkeaa YK:n vammaissopimuksen vammaisen henkilön määritelmästä ja niistä määritelmistä, joilla vammaisuuden määrittelyä lähestytään muualla lainsäädännössä kuten esimerkiksi edellä mainitussa

perusopetuslaissa. Määritelmäsäännös on myös uusi suhteessa nykyiseen vammaispalvelulakiin tai vuoden 2018 vammaispalvelulakiesitykseen, jossa lain soveltamisala esitettiin määriteltäväksi tiiviisti näin:

”Tässä laissa säädetään erityispalveluista niille vammaisille henkilöille, jotka tarvitsevat vamman tai sairauden aiheuttaman pitkäaikaisen toimintarajoitteen johdosta välttämättä ja toistuvasti apua tai tukea tavanomaisessa elämässä.

Tätä lakia sovelletaan, jos henkilö ei saa sosiaalihuoltolain (1301/2014) tai ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012, jäljempänä vanhuspalvelulaki) tai muun lain perusteella riittäviä ja sopivia palveluja.”

Suhteessa tähän määritelmään nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä vammaisuutta ehdotetaan määriteltäväksi kasuistisemmin (kohta 1). Hallituksen esityksessä tätä perustellaan toteamalla, että ”ehdotetun lain perusteella järjestettäisiin palveluita lähtökohtaisesti samalle kohderyhmälle kuin vammaispalvelulain ja kehitysvammalain perusteella on järjestetty”. Tässä tilanteessa ottaen huomioon se, että kasuistinen listaus luo aina mahdollisuuden vastakohtaispäätelmiin, olisi kohdan 1 listasta perusteltua joko poistaa luettelo ”fyysinen, kognitiivinen, psyykkinen, sosiaalinen tai aisteihin liittyvä” tai sitten lisätä sen eteen sana ”esimerkiksi”. Näin varmistettaisiin, että lain alaan todella kuuluisivat kaikki vamman tai sairauden johdosta pitkäaikaisesti tai pysyvästi toimintarajoitteiset. Kolmas vaihtoehto olisi ottaa luettelo YK:n vammaissopimuksesta, jossa se esiintyy muodossa ”ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä”. Hallituksen esityksessä ei nyt perustella millään tavalla, miksi siinä on omaksuttu YK:n vammaissopimuksesta poikkeava muotoilu.

Erityisen ongelmallinen käsite, jota ei hallituksen esityksessä erityisesti avata, on ”sosiaalinen toimintarajoite”. Tällä on mitä ilmeisimminkin pyritty tuomaan vammaisuuden määrittelyn piiriin tällä hetkellä väliinpuotoajaryhmäksi määrittyneitä neurokirjolle kuuluvia henkilöitä kuitenkin viittaamatta heihin suoraan tai jollakin diagnoosipohjaisella käsitteellä. Tämä vammaisoikeudellisesta vammaisuuden vakiintuneen määrittelytavasta irtaantunut ”sosiaalisen toimintarajoitteen” käsite on kuitenkin siinä muodossa, jossa se nyt tuodaan vammaispalvelulain 2 §:n 1 momentin kokonaisuuteen omiaan pikemminkin vaikeuttamaan kuin selkeyttämään vammaispalvelulain soveltamisalan määrittelyä, mikä on lain subjektiivisia oikeuksia perustuvan luonteen kannalta ongelmallista. Tämä kuvastaa sitä, että lain soveltamisalasäännöksen kirjoittamista on lainvalmistelussa lähestytty pikemminkin identiteettipoliittisista lähtökohdista kuin pyrkien mahdollisimman selkeään soveltamisalan määrittelyyn. Katson, että ”sosiaalisen toimintarajoitteen” ottaminen lain 2 §:n 1 momentin 1 kohtaan ei ole perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta perusteltua, vaikka kirjauksen taustalla onkin sinällään ymmärrettävät ja vammaisryhmien yhdenvertaisuutta parantamaan pyrkivät tavoitteet. Näistä tavoitteista huolimatta lakitekstin formulaatio on epäonnistunut, koska se ei saa tukea sääntelyalueen oikeudellisesta systematiikasta tai muiden lain soveltamista ohjaavien oikeuslähteiden käsitteistöstä.

On myös merkille pantavaa, että samalla, kun hallituksen esityksessä ilmoitetaan, että siinä irtaannutaan diagnoosipohjaisuudesta, siinä ei pohdita esimerkiksi klassisia vammaisoikeudellisia oikeustapauksia hyödyntäen niitä haasteita, joita diagnoosipohjaisuudesta irtaavaan vammaisuuden määrittelyyn liittyy (esim. EU-tuomioistuimen ratkaisu Z vastaan Government Department, joka irrotti EU-oikeudellisen vammaisuuskäsitteen vammaissopimuksen vammaisuuskäsitteestä tai EU-tuomioistuimen Kaltof-ratkaisu,

jossa jäsenvaltioille annettiin liikkumatilaa sen määrittelyssä pidetäänkö niiden lainsäädännössä lihavuutta vammaisuutena). Ajatus siitä, että diagnoosipohjaisuudesta irtoaminen olisi yksilön oikeuksiin pääsyn näkökulmasta automaattisesti hyvä asia tai edes niin laajassa mitassa kuin hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää tosiasiallisesti mahdollista, on vieras viimeaikaiselle vammaisoikeudelliselle tutkimuskirjallisuudelle. Lienee selvää, että esimerkiksi hallintotuomioistuinten vammaispalvelulain soveltamisratkaisuihin jatkossakin diagnooseilla tulee olemaan keskeinen merkitys, koska monet näyttökysymykset jouduttaneen nykyiseen tapaan pitkälti kiinnittämään niihin. Tämä liittyy siihen, että vammaissosiaalityössä asian selvittämisen yhteydessä tyypillisesti joko asiakkaat vetoavat lääketieteelliseen tietoon tai asiaa käsittelevä sosiaalityöntekijä katsoo tarpeelliseksi hankkia lääketieteelliseen tietoon perustuvaa asiantuntijaselvitystä.

Esityksen 2 §:n määritelmän kohdassa 2 lakiin on pyritty ottamaan vammaisuuden sosiaalisen mallin mukainen vammaisuuden määritelmä, joka löytyy myös YK:n vammaissopimuksesta. Tässäkin kohdassa kuitenkin myös irtaannutaan vammaissopimuksen sanoituksesta. Siinä missä vammaissopimuksessa puhutaan toimintarajoitteiden ”voivan estää vuorovaikutuksesta esteiden kanssa täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa”, niin hallituksen esityksessä puhutaan ”vamma tai sairauden yhdessä yhteiskunnassa esiintyvien esteiden kanssa estävän osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa”. Käsitteet ”yhdessä esteiden kanssa” sekä ”täysimääräinen ja tehokas osallistuminen” ovat vammaissopimuksen avainkäsitteitä ja oudoksun sitä, että hallituksen esityksessä on irtaannuttu niiden käytöstä samalla, kun määritelmän kuvataan edustavan vammaissopimukseen otettua vammaisuuden sosiaalista mallia.

Katson, että hallituksen esityksen uudeksi vammaispalvelulaiksi 2 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohta ovat irtaantuneet YK:n vammaissopimuksesta siinä määrin, että vammaispalvelulain henkilöllinen soveltamisala uhkaa muodostua YK:n vammaissopimuksen henkilöllistä soveltamisalaa kapeammaksi. Katson, että tämä muodostaa perustuslain 22 §:ään palautuvista syistä esteen hallituksen esityksen käsittelylle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Valtiosääntöoikeudellinen ongelma on korjattavissa joko muuntamalla säännökset vastaamaan YK:n vammaissopimuksen sanamuotoa tai määrittämällä lain soveltamisala hakien johtoa vuonna 2018 annetusta rauenneesta vammaispalvelulakiesityksestä.

Hallituksen esityksen 2 §:n 1 momentin määritelmän kohdassa 3 lakiin on otettu ns. ikääntymisrajaus, jonka mukaan henkilö ei saa vammaispalveluja, jos avun, tuen tai huolenpidon tarve johtuu pääasiassa iäkkäänä alkaneesta ja tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvistä sairaudesta tai yleisestä vanhuudesta johtuvasta rappeutumisesta taikka heikkoudesta. Hallituksen esityksessä ikääntymisrajausta pidetään perustuslainmukaisena, koska perustuslakivaliokunta on sallinut sen henkilökohtaisen avun osalta vuonna 2008 antamassaan lausunnossa (PeVL 30/2008 vp). Asiassa tulee siten arvioitavaksi ensinnäkin se, että voidaanko perustuslakivaliokunnan lausuntoa pitää edelleen valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, kun huomioidaan Suomen tämän jälkeen ratifioineen YK:n vammaissopimuksen. Jos perustuslakivaliokunnan kantaa ikääntymisrajausten valtiosääntöisestä hyväksyttävyydestä voidaan pitää edelleen ajantasaisena, asiassa tulee arvioitavaksi se, voidaanko ikääntymisrajaus ulottaa henkilökohtaisesta avusta koko vammaispalvelulakiin.

Käytännössä ikääntymisrajaus luo ikääntyneenä vammautuvista henkilöistä kuten muistisairaista ja näkövammaisista väliinputoajaryhmän, kun ikääntymisrajausten kautta kohdistetaan diagnosirajaus syrjivästi vain ikääntyneisiin vammaisiin henkilöihin. Näiden ryhmien kohdalla vammaispalvelulain soveltamisalarajaus rajaa henkilön vammaispalvelulain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin ulkopuolelle

samalla, kun sosiaalihuoltolain harkinnanvaraisuus yhdessä tulo- ja/tai varallisuusharkinnan kanssa saattaa rajata henkilön sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä (taulukko 20, s. 121) todetaankin viitaten rekisteröityjen näkövammaisten keski-ikään (84 vuotta), että ikääntymisrajaus vähentää asiakkaiden määrää vammaispalvelulain mukaisissa kuljetuspalveluissa, henkilökohtaisessa avussa ja asunnon muutostöissä. Samalla esityksessä todetaan (s. 161), että osa nykyisistä vammaiskuljetuspalveluiden saajista saattaa jäädä ilman sosiaalihuoltolain mukaisia liikkumista tukevia palveluita ja myös ilman asunnon muutostöiden tukea. Heillekin, jotka pääsevät sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen piiriin, lakiesitys heikentää palveluita (mm. liikkumisen tuen järjestäminen sosiaalihuoltolain perusteella vähentää matkojen määrää ja kaventaa aluetta, jolla matkoja voi tehdä), ja lisää merkittävästi heiltä perittäviä asiakasmaksuja ja heikentää selvästi heidän taloudellista tilannettaan (HE:n s. 107 ja 111). Käytännössä siis käsillä olevaa hallituksen esitystä on esimerkiksi näkövammaisten henkilöiden kohdalla arvioitava sosiaalisten perusoikeuksien heikennyskiellon näkökulmasta.

Lain perusteluissa ikääntymisrajaus epä määräinen ”iäkkyys” määritetty käytettyjen tilastojen perusteella 65 vuoden iäksi eli ikävaiheeseen, jossa vammattomat ikätoverit muun muassa edelleen jatkavat työelämässä ja jossa esimerkiksi näkövammaisen henkilö voi hyvinkin jatkaa työelämässä. Vaikuttaakin siltä, että ikääntymisrajauksessa on oikeastaan nyt käsiteltävänä olevan esityksen kokonaisuudessa kysymys perustuslain 6.2 §:n kieltämästä ikään perustuvasta syrjinnästä eikä esitettyä sääntelyä voi siten pitää hyväksyttävänä perustuslakivaliokunnan lausunnon 30/2008 vp kuvaamalla tavalla. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä painotettiin syrjintäkiellon koskevan myös välillisesti syrjivään lopputulokseen johtavia toimenpiteitä, joiden syrjivyyttä tulee arvioida menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (HE 309/1993, s. 44) ja edellä kuvaamani hallituksen esityksessä esiin tuodun perusteella ikääntymisrajaus on tosiallisesti syrjiviä seurauksia.

Sinälläänhan ikärajojen asettaminen voi olla perustuslain 6.2 §:n näkökulmasta hyväksyttävää (esim. PeVL 44/2010 vp, PeVL 34/2005 vp). Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ikääntymisrajaus syyksi esitettyä perustelua, jonka mukaan ikääntyneet tarvitsevat lähinnä hoivaa ja hoitoa eivätkä niinkään osallisuutta edistäviä palveluja, ei voi kuitenkaan pitää hyväksyttävänä syynä. YK:n vammaiskomitea ei nimittäin ole omissa päätelmissään hyväksynyt tällaista argumentaatiota (ks. esim. YK:n vammaiskomitean Bulgariaa koskevan maaraportin loppupäätelmät, CRPD/C/BGR/1). YK:n vammaiskomitea on todennut vammaissopimusta tulkitessaan, että sairaus voi pitkittyessään tai kroonistuessaan täyttää yleissopimuksen mukaisen vammaisuuden määritelmän (CRPD/C//12/D/10/2013, para. 6.3.). Tästä on mielestäni täysin mahdollista tehdä johtopäätös, että myös vanhemmalla iällä saatu krooninen sairaus tai aiemmin saatu mutta vasta vanhemmalla iällä vammaissopimuksessa tarkoitettua vammaisuutta aiheuttava sairaus voi olla ”vammaisuutta”, mikäli se estää ihmisen täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Tässä kohtaa on syytä toki korostaa, että vanhuspalveluiden ja vammaispalveluiden välinen raja on käsitteellisesti tärkeä. Vanhuspalveluiden ongelmia ei pidä ratkoa alkamalla tuottamaan niihin vastauksia ottamalla vammaispalveluiden piiriin sellaisia henkilöitä, joiden palvelutarpeeseen on perusteltua vastata vammaispalveluiden sijaan vanhuspalveluilla. Tähän liittyen sinällään erilaiset ikääntymisrajaukset ovat vammaispalveluissa tyypillisiä eri maissa.

Henkilökohtaisessa avussa ymmärtääkseni yksin EU-maista useampi kuin viisi ylläpitää joitain ikääntymisrajoja. Ruotsissa esimerkiksi tietyissä vammaispalveluissa on ikäraja. Ranskassa on eriytetyt

vammaispalvelut vammautumisiän perusteella. YK:n vammaiskomitea ei ole 2010-luvulla kiinnittänyt huomiota tähän. Esimerkiksi Ruotsia koskevassa raportissaan (CRPD/C/SWE/CO/1) se ei ota kantaa ikäkysymykseen, mikä osaltaan selittyy sillä, että komitea toteaa jo yleisesti Ruotsin järjestelmän vuodesta 2010 rajanneen ulos liian kapeilla tulkinnoillaan sellaisia henkilöitä, joilla on vammaissopimuksen 19 artiklan nojalla oikeus vammaispalveluihin ja jättänyt toteuttamatta heille kuuluvia palveluita. Aivan uusimmissa raporteissakaan teemaan ei suoraan kiinnitetä huomiota. Sen sijaan komitea on esimerkiksi vuonna 2021 antamassaan raportissa Ranskasta todennut, että vammaisuuden määrittelyä pitäisi Ranskan lainsäädännössä lähestyä intersektionaalisesti.

Vammaiskomitean kuudennen yleiskommentin syrjimättömyydestä kohdassa kohdassa 59 puhutaan siitä, että vammaispalveluja (artiklan 19 turvaamia palveluja) on järjestettävä syrjimättömästi ja herkistyen ikään liittyville tarpeille. Tässä hyvinkin selkeästi ilmaistaan, että ikä ei sinällään sulje pois vammaispalveluista vaan sen sijaan vammaispalveluja on luotava eri ikäisten tarpeita vastaaviksi. Tätä vammaiskomitean yleiskommenttia ei pidä tulkita siten, että kaikilla on oikeus samoihin palveluihin vaan se sallii (jos tälle on sopimuksen näkökulmasta hyväksyttävä syy) esimerkiksi lapsille, työikäisille ja vanhuksille tarjolla olevan vammaispalveluiden palveluvalikoiman eriyttämisen.

Tämä palveluvalikoiman eriyttäminen on aihepiiri, johon komitean lausunnoista saa kuitenkin vain vähän johtoa. Selkeimmin teema on ollut esillä vammaiskomitean sopimusosapuolikokouksessa (COSP) vuonna 2020 (COSP:n istunto 13), jossa käsiteltiin vammaisuuden ja ikääntymisen suhdetta ja sitä varten laadittiin taustamuistio (CRPD/CSP/2020/3). Muistiossa todetaan, että vammaisuuden ja ikääntymisen suhdetta käsitellään helposti virheellisesti: ikääntymisen aiheuttamia toimintarajoitteita rajataan vammaisuuden käsitteen ulkopuolelle tavalla, joka ei ole vammaissopimuksen mukaista. Asiakirjassa mm. kuvataan, kuinka monissa maissa oikeus vammaispalveluihin ja/tai -etuuksiin loppuu 70 vuoden iässä, ja todetaan tämän olevan vastoin (contravene) vammaissopimuksen 5 artiklaa tavalla, joka johtaa 19 artiklan loukkaukseen (human rights violation). Asiakirjassa peräänkuulutetaan, että tähän on kiinnitettävä enemmän huomiota. Jäsenvaltioita kehoitetaan korjaamaan tilanne mm. niiden valmistellessa uutta lainsäädäntöä.

Edellä olevan perusteella kiteyttäisin ikääntymisrajaukseen liittyen:

- vammaisuuden ja ikääntymisen teema on nousemassa YK:n vammaissopimusta valvovan vammaiskomitean agendalle, mutta komitea on toistaiseksi ollut varovainen lausumaan siitä käsitellessään maaraportteja;
- kategorinen ikäraja, jolla vammaispalveluiden palveluvalikoima rajataan kokonaan jonkin iän ylittäneiden tai jonkin iän ylittäneenä vammautuneiden saavuttamattomiin, on lähes aina vammaissopimuksen rikkomus;
- vammaissopimus mahdollistaa vammaispalveluiden palveluvalikoiman eriyttämisen siten, että esimerkiksi kuljetuspalveluiden kohdalla työssäkäyvien / työikäisten palvelut eriytetään paremmiksi kuin ei-työssäkäyvien / työiän ylittäneiden, koska tällaiselle on esitettävissä hyväksyttävä työmarkkinoiden toimivuuden tukemiseen liittyviä syitä;
- henkilökohtaisen avun kohdalla olennaiseksi tulee hyväksyttävän syyn tarkastelu;
- maksullisen tai heikompiteasoisen yleispalvelun (esim. sosiaalihuoltolain mukainen liikkumisen tuki) tarjoamisessa maksuttoman tai parempiteasoisen erityispalvelun (esim. vammaispalvelulain mukainen liikkumisen tuki) sijasta voi olla kyse vammaissopimuksen kieltämästä vammaisryhmien keskinäisestä syrjinnästä, jos menettelylle ei ole osoitettavissa hyväksyttävää syytä.

Haluan lisäksi kiinnittää vielä huomion siihen, että kaikki edellä sanottu huomioon ottaen jo aivan käytännössä hallinto-oikeuksilla tulee olemaan aikamoisia vaikeuksia tulkita, mitä hallituksen esittämään vammaispalvelulain 2.1 §:n 3 kohtaan otettava määritelmä tarkoittaa ”toimintakyvyn heikentyminen ei johdu pääasiassa iäkkäänä alkaneesta ja tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvistä sairauksista, vammasta tai rappeutumisesta”. Sen lisäksi, että säännöksen soveltamiseen liittyy edellä kuvattuja visaisia etenkin YK:n vammaissopimukseen palautuvia oikeudellisia ongelmia, määritelmä johtaa myös hankaliin näyttökysymyksiin. Esimerkiksi tämänhetkisen silmä- ja muistisairauksia koskevan tutkimusnäytön perusteella on kaikkea muuta kuin yksiselitteistä kuvata milloin kyse on iäkkyyteen liittyvästä sairaudesta, vammasta tai rappeutumisesta ja milloin ei. Jo tältäkin osin pidän vammaispalvelulakiin nyt esitettyä ikääntymisrajausta perustuslain 6.2 §:n syrjintäkieltojen vastaisena siinä muodossa, kun se on nyt omaksuttu vammaispalvelulakiin. Haluan samalla korostaa, että en pidä sinällään palveluvalikoiman eriyttämistä siten, että esimerkiksi kuljetuspalveluiden kohdalla työssäkävien / työikäisten palvelut eriytetään paremmiksi kuin ei-työssäkävien / työiän ylittäneiden palvelut, vammaissopimuksen tai perustuslain yhdenvertaisuuskieltojen vastaisena, koska tällaiselle on esitettävissä hyväksyttävä työmarkkinoiden toimivuuden tukemiseen liittyviä syitä. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan aiemmin henkilökohtaisen avun yhteydessä omaksuma kanta viittaa juuri tähän.

Katson, että hallituksen esityksen uudeksi vammaispalvelulaiksi 2 §:n 1 momentin 3 kohta eli ikääntymisrajaus on esitettyssä muodossa perustuslain 6.2 §:n ja YK:n vammaissopimuksesta vastainen tavalla, joka asettaa esteen hallituksen esityksen käsittelylle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Valtiosääntöoikeudellinen ongelma on korjattavissa eduskuntakäsittelyn aikana sinällään yksinkertaisesti poistamalla 3 kohta eli ikääntymisrajaus kokonaan, mutta tällä on esityksen perusteella merkittävät taloudelliset vaikutukset. Koska perustuslain 6.2 § ja YK:n vammaissopimus eivät sinällään estä vammaispalveluiden eriyttämistä esimerkiksi siten, että työssäkävien vammaisten henkilöiden saamat palvelut poikkeavat sellaisten vammaisten henkilöiden palveluista, jotka eivät käy työssä, soveltamisalasääntelyä on mahdollista uudistaa monella muullakin tavalla. Käsillä oleva hallituksen esitys ja sen valmistelun yhteydessä tehty selvitystyö ei mahdollista kuitenkaan tällaisten muutosten tekemistä lain eduskuntakäsittelyn aikana vaan tämä edellyttää uutta perusvalmistelua valtioneuvostossa.

Hallituksen esityksen 2 §:n 1 momentin määritelmän kohdassa 4 vammaispalvelulakiin on otettu rajausta, jonka mukaan lain mukaan järjestettäviin palveluihin on oikeutettu vain sellainen henkilö, jonka itsenäisen elämän, osallisuuden tai yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää välttämättä lain mukaisia palveluita. Tässä vammaispalveluille yhtäältä asetetaan välttämättömyysedellytys ja toisaalta tämä välttämättömyysedellytys sidotaan itsenäisen elämän, osallisuuden ja yhdenvertaisuuden turvaamiseen. Jälleen vastakohtaispäätelmien välttämiseksi, tällaisen kasuistisen listan ottamista vammaispalvelulakiin ei voi pitää perusteltuna. Vuoden 2018 vammaispalvelulakiesityksessä välttämättömyys kytkettiin nyt lain 2 §:n 2 momenttiin otettuun tavanomaisen elämän käsitteeseen. Nähdäkseni tämä oli nyt esitettyä sääntelymallia perustellumpi lakitekninen ratkaisu asetetun sääntelytavoitteen lakien välisestä suhteesta selkeyttämiseen.

Katson, että hallituksen esityksen uudeksi vammaispalvelulaiksi 2 §:n 1 momentin 4 kohta on irtaantunut YK:n vammaissopimuksesta siinä määrin, että vammaispalvelulain asiallinen soveltamisala uhkaa muodostua YK:n vammaissopimuksen asiallista soveltamisalaa kapeammaksi. Katson, että tämä muodostaa perustuslain 22 §:ään palautuvista syistä esteen hallituksen esityksen käsittelylle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Valtiosääntöoikeudellinen ongelma on korjattavissa siten, että kyseinen kohta

poistetaan ja siihen sisältyvä välttämättömyysedellytys liitetään 2 §:n 2 momentissa käytettävään tavanomaisen elämän käsitteeseen, johon se jo nyt esityksen pykäläperusteluissa liitetään.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että se järjestetäänkö vammaiselle henkilölle palveluja vammaispalvelulain vai jonkin toisen lain nojalla ratkaistaan viime kädessä kokonaisharkinnan perusteella. Vaikuttaa ilmeiseltä, että vammaisen henkilön oikeuksia sellaisena kuin ne on muun muassa YK:n vammaissopimuksessa taattu turvaamaan vammaispalvelulain 2 §:ään olisi perusteltua lisätä vielä uusi momentti, jossa säädettäisiin: "Mikäli muun lainsäädännön soveltaminen johtaa siihen, ettei henkilöllä ole oikeutta johonkin tässä laissa tarkoitettuun erityispalveluun siinä laajuudessa, johon hänellä olisi tämän lain nojalla oikeus, sovelletaan muun lainsäädännön lisäksi tätä lakia siten, että henkilö saa kaikissa tilanteissa tämän lain mukaiset erityispalvelut siinä laajuudessa, johon hänellä on tämän lain perusteella oikeus."

SUHDE SOSIAALIHUOLLON YLEISIIN MENETTELYSÄÄNNÖKSIIN JA ASIAKKAAN ASEMAA KOSKEVIIN SÄÄNNÖKSIIN (VAMMAISPALVELULAIN 3-5 §)

Hallituksen esityksessä vammaispalvelulakiin esitetään otettavaksi joukko säännöksiä, joissa täsmennetään sosiaalihuoltolaissa määriteltyjä sosiaalihuoltoasian käsittelyä ja sosiaalihuollon asiakaslaissa määriteltyjä asiakkaan oikeuksia koskevia säännöksiä. Vaikka vammaispalveluin 3-5 §:iin esitetyillä säännöksillä on sinällään hyvä tarkoitus, ne sotkevat sosiaalihuollon lainsäädännön systematiikkaa ja siten vaarantavat asiakkaan oikeuksia. Perustuslakivaliokunnan pitäisi mielestäni selkeästi ohjata lainsäätäjää sellaisiin lainsäädäntöratkaisuihin, joissa sosiaalihuoltoasian käsittelystä säädettäisiin palvelukohtaisten erityislakien sijaan sosiaalihuoltolaissa, johon on koottu sen säätämisen yhteydessä kuvatulla tavalla koottu menettelysäännökset, ja joissa sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista säädettäisiin palvelukohtaisten erityislakien sijaan sosiaalihuollon asiakaslaissa, johon on samoin koottu sen säätämisen yhteydessä asiakkaan oikeuksia koskevat säännökset.

Kun otetaan huomioon edellä vammaispalvelulain soveltamisalan määräytymisestä (2 §) todettu ja huomioidaan erityisesti tilanne, jossa vammainen henkilö voi saada osan tarvitsemistaan palveluistaan vammaispalvelulain ja osan sosiaalihuoltolain nojalla, on vaikea pitää tarkoituksenmukaisena, että vammaispalvelulain mukaisen sosiaalihuollon asiakasprosessin menettelysäännökset erkaannutetaan nyt esitellä tavalla sosiaalihuoltolain mukaisen sosiaalihuoltolain asiakasprosessin menettelysäännöksistä. Jos nyt vammaispalvelulain 3-5 §:n mukaisia säännöksiä pidetään sosiaalihuollon asiakasprosessin kehittämisen ja asiakkaan oikeuksien turvaamisen kannalta tarkoituksenmukaisina kuten asia eittämättä saattaa olla, säännösten oikea sijoituspaikka olisi vammaispalvelulain sijaan sosiaalihuoltolaki ja sosiaalihuollon asiakaslaki.

Pidän esimerkiksi lapsen oikeuksien turvaamisen kannalta ongelmallisena tilannetta, jossa lapsen sosiaalihuoltoasian käsittelyn menettelysäännökset ja lapsen oikeuksia asiakkaana turvaavat säännökset eriytyvät sosiaalihuollon substanssilakien välillä. Kysymys on mitä ilmeisimminkin ollut siitä, että lainvalmistelun yhteydessä on pyritty parantamaan (vammaisen) lapsen asemaa sosiaalihuollon asiakasprosessissa, mutta lainvalmistelutoimeksianto ei ole ulottunut sosiaalihuoltolain laajempaan uudistamiseen.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulisi todeta, että vammaispalvelulain 3-5 §:iä tulee lain eduskuntakäsittelyn aikana muuttaa siten, että kaikki asiakkaan sosiaalihuoltoasian käsittelyä koskevat menettelysäännökset sijoitetaan sosiaalihuoltolakiin ja kirjoitetaan siten, että ne koskevat yleisesti kaikkien sosiaalihuoltoasioiden käsittelyä. Samoin vammaispalvelulain 3-5 §:iä tulee lain eduskuntakäsittelyn aikana muuttaa siten, että kaikki sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia koskevat säännökset sijoitetaan sosiaalihuollon asiakaslakiin ja kirjoitetaan siten, että ne koskevat yleisesti kaikkien sosiaalihuoltoasioiden käsittelyä.

OSANA VALMENNUSTA VAMMAISEN LAPSEN PERHEELLE ANNETTAVA VIITTOMAKIELEN OPETUS (VAMMAISPALVELULAIN 7.3 §) JA VAMMAISELLE HENKILÖLLE ITSELLEEN ANNETTAVA VIITTOMAKIELEN OPETUS (VAMMAISPALVELULAIN 7.2 §)

Vammaispalvelulain 5 §:ssä säädetään siitä, että vammaisen henkilön perheelle järjestettävät palvelut sisällytetään osaksi vammaisen henkilön palvelukokonaisuutta. Tämä on osan erityispalveluita kohdalla perusteltua. Osa tämän lähtökohdan mukaan järjestettävistä palveluista jää kuitenkin samaan aikaan hyvin kauas vammaispalveluluonteisuudesta ja etäälle vammaisen henkilön omasta palvelutarpeesta. Tällainen tilanne on käsillä etenkin osana valmennusta (7.3 §) annettavaksi esitettävän kuuron tai muutoin viittomakieltä omana kielenään käyttävän lapsen vanhemmille ja muille läheisille annettavan viittomakielen opetuksen kohdalla.

Vanhemmille annettava viittomakielen opetus on kiistatta viittomakielisen oikeuksien turvaamisen kannalta tarpeellista. On kuitenkin sangen kyseenalaista määrittää vanhemmille annettava viittomakielen opetus viittomakielisen lapsen vammaispalveluksi. Onhan jo perustuslain 17 §:n näkökulmasta viittomakielisten oikeuksien turvaamisessa kysymys kielellisten oikeuksien eikä vammaisuuteen liittyvien oikeuksien turvaamisesta. Näin näiden oikeuksien turvaaminen siten, että vanhempien tarvitsemaa opetusta jäsennetään lapsen vammaispalveluiden palvelukokonaisuuden kautta, on vähintäänkin jännitteistä perustuslain 17 §:n näkökulmasta.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan: ”Perustuslakivaliokunta on viittomakielilain säätämisen yhteydessä antamassaan mietinnössä (PeVM 10/2014 vp) korostanut, että jokaiselle lapselle ja hänen perheelleen on turvattava mahdollisuudet saada riittävästi viittomakielen opetusta niin, että lapsen oikeus omaan kieleen toteutuu ja koko perheelle luodaan mahdollisuudet toimivaan vuorovaikutukseen yhteisen kielen avulla.”

Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan nähdäkseni tarkoittanut, että kielellisiä oikeuksia turvataan vammaispalvelulainsäädännön kautta. Nyt valittua lainsäädäntömallia perusteleekin ilmeisesti vain se, että hallitus on laiminlyönyt viittomakielisten oikeuksien kehittämisen kieli- ja koulutuslainsäädännön kautta, jolloin asiaa on lähdetty ratkomaan tuomalla oikeastaan aivan toisaalle lainsäädäntöön kuuluvien oikeuksien turvaaminen osaksi vammaispalvelulainsäädäntöä siltä osin, kun niitä ei turvata osana lääkinnällistä kuntoutusta.

Katson, että perustuslain 17 §:ään liittyvistä syistä viittomakielisen lapsen vanhempien oikeudesta saada viittomakielen opetusta olisi perustellumpaa säätää muussa laissa kuin vammaispalvelulaissa, sillä oikeuden opetukseen saamisedellytykset on kiinnitettävä vammaisuuden sijaan kielellisten oikeuksien turvaamiseen.

Aihepiiri liittyy läheisesti viittomakielisen henkilön itsensä oikeuden viittomakieleen turvaamiseen ja siten myös vammaispalvelulain 7 §:n 2 momenttiin, jossa säädetään vammaisen henkilön oikeudesta saada viittomakielien opetusta valmennuksena siltä osin, kun opetus ei kuulu terveydenhuollon lääkinnällisen kuntoutuksen vastuulle. Myös tässä kohtaa viittomakielisen kielellisiä oikeuksia pyritään turvaamaan vammaispalveluiden viitekehyksessä tavalla, joka on vieras perustuslain 17 §:n ilmentämälle lähtökohdalle viittomakielestä kielenä, jota ei tule lähestyä ensi sijassa vammaisuuden viitekehyksen kautta.

Katson, että perustuslain 17 §:ään liittyvistä syistä viittomakielisen henkilön itsensä oikeudesta saada viittomakielien opetusta olisi perustellumpaa säätää muussa laissa kuin vammaispalvelulaissa, sillä oikeuden opetukseen saamisedellytykset on kiinnitettävä vammaisuuden sijaan kielellisten oikeuksien turvaamiseen.

Teema liittyy läheisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun hiljan käsittelemään asiaan (yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto asiassa VVTDno-2019-1079), jossa valtuutettu käsitteli kuulovammaisten ja kuurojen lasten oikeutta oppia viittomakieltä. Valtuutettu korosti lausunnossaan, että vanhemmilla tulee olla oikeus valita missä määrin heidän sisäkorvaistuteleikatulle lapselleen opetetaan viittomakieltä ja missä määrin puhuttua kieltä. Näin ollen valtuutetun mielestä yliopistolliset keskussairaalat toimivat väärin asettaessaan puhutun kielen opettamisen viitotun kielen opettamisen edelle. Ratkaisu on ymmärrettävä, jos sitä tarkastellaan vanhempien oikeuksien näkökulmasta. Lapsen oikeuksien näkökulmasta valtuutetun vanhempien valinnanvapautta painottava kanta on kuitenkin ongelmallinen. Tapauksessa oli kysymys lapsesta, jonka sisäkorvaistuteleikattu kuulu saadaan parhaimmillaankin kuulonkuntoutuksen avulla sellaiseksi, että hän pärjää sen avulla vain vaivoin ympäristössä, jossa on tavanomaista vähemmän hälyä. Tavanomaisen elämän tavanomaisissa tilanteissa lapsen normaali osallisuus ja itsemäärääminen voi tällöin toteutua vain vahvan viittomakielisyyden kautta. Nähdäkseni tällaisessa tilanteessa – toisin kuin yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo – lapsen edun mukainen ratkaisu voi olla vain hänen vahvan oikeuden viittomakieleen turvaaminen. Tällöin julkisen vallan tehtäväksi pitäisi oikeastaan katsoa lapsen kielellisten oikeuksien eli tässä tapauksessa hänen oikeutensa viittomakieleen turvaaminen tarvittaessa jopa vastoin vanhempien tahtoa.

Kuvaamani yhdenvertaisuusvaltuutetun ratkaisu ja sitä kohtaan esittämäni kritiikki kertoo siitä, että oikeuden viittomakieleen turvaamiseen liittyy sellaisia kysymyksiä, joita nyt annetussa vammaispalvelulakiesityksessä ja muussakaan voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole turvattu. Perustuslakivaliokunta on lukuisia kertoja useiden eri substanssilakien käsittelyn yhteydessä (esim. PeVL 41/2021 vp) kiinnittänyt huomion siihen, ettei esimerkiksi hätäkeskuspalveluja, varhaiskasvatusta, perusopetusta tai sosiaali- ja terveyspalveluja koskevassa lainsäädännössä ole turvattu riittävästi viittomakielisten henkilöiden oikeuksia. Ongelmien juurisyy on siinä, ettei viittomakielilaila luotu sitä säädettäessä oikeusjärjestykseen minkäänlaisia varsinaisia sisällöllisiä oikeuksia viittomakielisille henkilöille.

Perustuslakivaliokunnan tulisikin kiinnittää huomio siihen, että Suomessa olisi tarve kokonaisvaltaisesti arvioida viittomakielisten henkilöiden oikeuksia toteuttava lainsäädäntö ja ryhtyä tarvittaviin toimiin sellaisten lainsäädäntömuutosten tekemiseen, että viittomakielisiä henkilöitä koskeva lainsäädäntö vastaisi niitä tavoitteita, joita perustuslakivaliokunta viittomakielilakia säädettäessä viittomakielisten kielellisten oikeuksien turvaamiselle asetti (PeVM 10/2014 vp).

VALMENNUS SUBJEKTIIVISENA OIKEUTENA (VAMMAISPALVELULAIN 7-8 §:T)

Valmennus on uusi palvelu, johon on määritelty yhtäältä seikkaperäisesti aiemmin lain tasolla määrittelemättömiä sosiaalipalveluja kuten edellä mainittu viittomakielisen henkilön ja hänen perheensä valmennuksena saama viittomakielen opetus sekä toisaalta joukko sellaisia palveluja, joita järjestetään nykyisin kehitysvammalain 2 §:n perusteella ohjauksena, kuntoutuksena, toiminnallisena valmennuksena ja työhönvalmennuksena sekä vammaispalvelulain 8 §:n 1 momentin perusteella kuntoutusohjauksena ja sopeutumisvalmennuksena.

Ottaen huomioon, että kysymys on subjektiivisena oikeutena järjestettävästä määrärahoihin sitomattomasta palvelusta valmennusta koskevat pykälät (vammaispalvelulain 7 § ja 8 §) on kirjoitettu tavattoman löyhästi. Yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että valmennuksen käsitteen alle on koottu hyvin epäyhtenäinen joukko palveluja. Käytännössä valmennuksen sisältö ehdotetaan määriteltävän asiakassuunnitelmassa, johon se oli hallituksen esityksen mukaan kirjattava ”sillä tarkkuudella kuin se on etukäteen mahdollista”. Pidän asetelmaa subjektiivisten oikeuksien ja sosiaalihuoltolain mukaisen sosiaalihuoltoasian käsittelymenettelyn näkökulmasta ongelmallisena. Toisin kuin kumottavaksi ehdotetun erityishuoltolain erityishuolto-ohjelma, joka on luonteeltaan hallintopäätös, sosiaalihuoltolain mukainen asiakassuunnitelma ei ole hallintopäätös. Perustustuslain 19.3 §:ään, 21 §:ään ja 80 §:ään palautuvista syistä subjektiivisena oikeutena myönnettävien sosiaalipalveluiden sisältöä ei voida määrittää oikeusvaikutteisesti muutoin kuin hallintopäätöksellä. Niinpä esitetystä vammaispalvelulain 8 §:ssä asiakassuunnitelmalle annetaan sellainen merkitys, joka sosiaalihuoltolain systematiikassa voidaan antaa valmennuksen tapaisessa subjektiivisen oikeuden perustavassa erityispalvelussa vain hallintopäätökselle.

Perustuslakivaliokunnan tulisikin todeta, että vammaispalvelulain 7 §:n ja 8 §:n säännöksiä valmennuksesta on täsmennettävä siten, että niistä käy riittävästi ilmi ne palvelut, joita valmennuksena järjestetään sekä näiden palveluiden saamisedellytykset. Lisäksi perustuslakivaliokunnan on todettava, että 8 §:ää on muutettava siten, että valmennuksen sisältö määritellään asiakassuunnitelman sijaan hallintopäätöksenä annettavassa palvelupäätöksessä sillä tavoin yksiselitteisesti, että päätöksen kautta asiakas voi saattaa valmennuksen sisältöä koskevat vaatimuksensa sosiaalihuoltolain mukaiseen muutoksenhakumenettelyyn.

HENKILÖKOHTAINEN APU SUBJEKTIIVISENA OIKEUTENA (VAMMAISPALVELULAIN 9-11 §:T)

Vammaispalvelulakiin esitetään lukuisia täsmennyksiä henkilökohtaiseen apuun. Täsmennyksien pohjana on käytetty henkilökohtaista apua koskevaa runsasta oikeuskäytäntöä. Ehdotettu henkilökohtaista apua koskeva sääntely antaa aiheen eräisiin valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin.

YK:n vammaisyleissopimuksen yleiskommentin nro 5 mukaan henkilökohtaisen avun erottaa muista palveluista se, että sen on täytettävä siinä todetut tunnusmerkit. Tämä tarkoittaa, että vammaisen henkilön on kyettävä itse tai tuetusti johtamaan ja ohjaamaan toisen henkilön antamaa apua, jolloin henkilökohtainen apu muodostuu vammaiselle henkilölle välineeksi itsenäiseen elämään. Tämän lisäksi vammaisen henkilön tulee kontrolloida henkilökohtaista apua, tarkoittaen, että hän voi joko sopia palvelusta itse eri palveluntuottajien kanssa tai että hän toimii itse työnantajana. Vammaisella henkilöllä tulee olla mahdollisuus räätälöidä oma palvelunsa, toisin sanoen määritellä palvelu ja päättää kuka, mitä, missä, milloin

ja millä tavoin palvelu tuotetaan hänelle ja neuvoa ja ohjata palveluntuottajaa. Tätä tarkoittaa yleiskommentissa edellytetty tunnusmerkistö "person directed" ja "user led".

Vammaispalvelulain 9.3 §:n mukaan "henkilökohtaisen avun saamisen edellytyksenä olisi, että vammainen henkilö kykenee muodostamaan ja ilmaisemaan tahtonsa avun sisällöstä itsenäisesti tai tuettuna valitsemaansa kommunikaation keinoa käyttäen." Tässä käytännössä säilytetään henkilökohtaisessa avussa voimavararajaus, jota YK:n vammaiskomitea on pitänyt asiassa S.K. vastaan Suomi antamassaan ratkaisussa YK:n vammaissopimuksen vastaisena, vaikka säännöksen sanamuodosta ehdotetaankin poistettavaksi viittaus "voimavaroihin". Olen itse toisaalla² katsonut, että S.K. vastaan Suomi ratkaisun voidaan tulkita mahdollistavan henkilökohtaisen avun tietyn tyyppisen voimavararajauksen säilyttämisen ja että tällaisen tulkinnan voidaan jopa katsoa toteuttavan YK:n vammaiskomitean yleiskommentin 5 näkemystä vammaissopimuksen artiklasta 19 jäsenvaltioille seuraavista velvoitteista. Olen kuitenkin painottanut tällöin, että voimavararajauksen säilyttäminen edellyttää, että vammaisille henkilöille järjestetään sellaisia nykyiseen vammaispalvelulakiin kuulumattomia henkilökohtaista apua korvaavia palveluja, jotka takaavat heille riittävän kattavan oikeuden YK:n vammaissopimuksen 19 artiklan mukaisiin palveluihin. Koska hallitus ei ole ryhtynyt tällaisiin palveluvalikoimaa laajentaviin toimenpiteisiin, vammaispalvelulain 9-11 §:t ovat nähdäkseni hallituksen esityksen nyt esittämässä muodossa YK:n vammaissopimuksen 19 artiklan vastaisia S.K. vastaan Suomi ratkaisussa selostetulla tavalla. En siis katso hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla, että vammaispalvelulain 12 §:ssä tarkoitettu erityinen osallisuuden tuki olisi riittävä korvaava palvelu voimavararajauksen johdosta henkilökohtaisen avun ulkopuolelle jääville. Tähän tarkoitukseen erityinen osallisuuden tuki on aivan liian vaatimaton palvelu.

Koska Suomen valtio ei ole ryhtynyt riittäviin toimiin poistaakseen YK:n vammaiskomitean ratkaisussa S.K. vastaan Suomi toteaman ihmisoikeusloukkauksen, vammaispalvelulain henkilökohtaista apua koskeva kokonaisuus (9-11 §:t) on YK:n vammaissopimuksen vastainen. Katson, että perustuslain 22 §:ään ja perusoikeuksien rajoitusedellytystestin osana olevaan ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuuden vaatimukseen palautuvista syistä, hallituksen esitystä ei voida käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jollei vammaispalvelulain 9-11 §:iä saateta YK:n vammaissopimuksen edellytysten mukaiseksi. Tämä voi tapahtua poistamalla kokonaan ns. voimavararajaus tai luomalla vammaispalvelulakiin sellaisia uusia vammaispalveluja, jotka mahdollistavat sen, ettei tapauksen S.K. vastaan Suomi tapaisia tai muita vastaavia ihmisoikeusloukkauksia pääse enää sattumaan. Pitäisin YK:n vammaissopimuksen näkökulmasta perusteltuna, että henkilökohtaisessa avussa säilytettäisiin jonkinlainen voimavararajaus ja asiaa lähestyttäisiin palveluvalikoiman kehittämisen ja laajentamisen kautta. Voi kuitenkin olla, että tämä edellyttäisi sellaista valtioneuvostossa tapahtuvaa uutta perusvalmistelua, joka ei ole lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä enää mahdollista.

Kiinnittäisin tässä yhteydessä huomion myös siihen, että samaan aikaan, kun henkilökohtaisen avun saajien määrä on voimakkaasti kasvanut, lasten saama henkilökohtainen apu on pysynyt lähes samalla tasolla vuodesta 2006 alkaen. Empiirisissä tutkimuksissa on myös todettu, että lapsilla on vaikeuksia saada tarvitsemaansa henkilökohtaista apua. Kysymys on osin siitä, että henkilökohtaisen avun nykyilainsäädännön mukainen palveluvalikoima ei sovi riittävästi lapsille. Olen analysoinut sääntelyä ja sen ongelmia tarkemmin

² Ks. Pauli Rautiainen & Elina Nieminen: Mistä Suomen saama päätös YK:n vammaissopimuksen rikkomisesta kertoo? Perustuslakiblogi: huhtikuu 2022. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2022/04/12/pauli-rautiainen-elina-nieminen-mista-suomen-saama-paatos-ykn-vammaissopimuksen-rikkomisesta-kertoo/>

lapsiasiavaltuutetun julkaisemassa selvityksessä³. Olen selvityksessä katsonut, että Jotta myös vaikeimmin vammaisten pienten ja alakouluikäisten lasten oikeudet toteutuisivat nykyistä paremmin yhdenvertaisesti suhteessa samanikäisiin lapsiin, on syytä pohtia aivan uuden vammaisten lasten yksilöllisiin tarpeisiin sopivamman palvelun kehittämistä. Palvelun kehittämisessä erityistä huomiota tulisi kiinnittää vammaisen lapsen itsemääräämisoikeuden, osallisuuden, kasvun ja kehityksen tukemiseen. Samalla olisi huolehdittava palvelun saumaamisesta varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen avustajapalveluiden sääntelyyn. Vammaispalvelulain uudistuksen yhteydessä on laiminlyöty tällaisten palveluiden kehittäminen, mikä osaltaan ilmentää samaa aukkoa palveluvalikoimassa kuin YK:n vammaiskomitean ratkaisu S.K. vastaan Suomi.

Henkilökohtaisen avun kohdalla säädetään erikseen työnantajamallista (11 §). Pidän tärkeänä, että työnantajamallin käytön kriteeri on asetettu riittävän korkealle edellyttäen vammaiselta henkilöltä kykyä suoriutua työnantajavelvoitteista. Työnantajamallia koskevaan säännökseen (11 §) esitetään kuitenkin uutena kirjauksena, että ”alaikäisen lapsen huoltaja tai vammaisen henkilön edunvalvoja voi toimia henkilökohtaisen avustajan työnantajana vastaavin edellytyksin kuin vammaisen henkilö itse.” Pidän tätä työnantajamallin tavoitteiden ja käytäntöön soveltamisen kannalta ongelmallisena. On sinällään selvää, että henkilökohtaista apua ei tule lähtökohtaisesti järjestää siten, että alaikäinen toimii työnantajana, sillä alaikäinen voi lähtökohtaisesti tehdä vain oikeustoimia, jotka ovat olosuhteisiin nähden tavanomaisia ja merkitykseltään vähäisiä. Toisaalta ei ole myöskään ongelmatonta, että henkilökohtaista apua itsenäistymisen välineenä käytettäessä ja lapsen asuessa kenties vaikkapa lukio-opintojensa vuoksi poissa vanhempiensa kodista, vanhemmat toimivat henkilökohtaisen avustajan työnantajana. Vaikuttaa siltä, että tässäkin kohdassa palveluvalikoimasta puuttuu lapsen etua parhaiten toteuttava palvelu.

Siinä missä vanhemman toimimista alaikäisen lapsen henkilökohtaisen avustajan työnantajana voidaan ehkä juuri ja juuri perustella tilanteessa, jossa lapsi asuu vanhempien kodissa, hallituksen esittämää virallisen edunvalvojan työnantajuutta on hyvin vaikea perustella oikeudellisesti kestäväällä tavalla. Virallinen edunvalvoja on hyvin etäällä ja tuskin koskaan läsnä käytännön työn, eli henkilökohtaisen avustajan työn toteuttamisessa. Edunvalvontaan liittyvien tilanteiden kohdalla erityinen ongelma syntyy työsuojeluvetoisten toteuttamisen mahdottomuutena. Edunvalvojan ollessa etäällä työn suorittamiskohteesta on todennäköistä, ettei lainsäädäntöön liittyviä valvontavelvoitteita erityisesti työsuojelunäkökulmasta voida toteuttaa riittävällä tavalla. Tätä ei voida pitää työntekijöiden oikeuksien toteutumisen näkökulmasta kestäväenä. Tilanne aiheuttaisi myös epäselvyyttä siitä millä tavoin työnantajuus jakaantuisi edunvalvojan ja oikeustoimikelpoisuudeltaan rajoitetun vammaisen henkilön välillä.

Onkin syytä huomata, että asiaa koskevista oikeudellisista selvityksistä⁴ on katsottu, ettei kukaan voi toimia työnantajamallin mukaisessa henkilökohtaisessa avussa täysi-ikäisen vammaisen henkilön puolesta työnantajana. Päätelmään on päädytty erityisesti holhoustoimilain säännösten takia. Pidän kummallisena, että teemaa ei käsitellä kunnolla hallituksen esityksessä.

Katson, että perustuslakivaliokunnan tulee vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta tukevan henkilökohtaisen avun työnantajamallin kohdalla edellyttää, että 11 §:stä poistetaan säännös, jonka

³ Elina Nieminen & Pauli Rautiainen (2021). ”Vammaisen lapsen oikeus henkilökohtaiseen apuun”. Teoksessa Vammaisuus ja lapsen oikeudet: Lapsen elämää vamman kanssa (toim. Elina Pekkarinen & Anton Schalin). Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2021:4. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-942-1>

⁴ STM Raportteja ja muistioita 2015:21.

mukaan ”vamman henkilön edunvalvoja voi toimia henkilökohtaisen avustajan työnantajana vastaavin edellytyksin kuin vammaisen henkilö itse.” Katson, että perustuslakivaliokunnan pitäisi myös pohtia, onko myöskään perusteltua mahdollistaa, että työnantajamallin mukaisessa henkilökohtaisessa avussa henkilökohtaisen avun työnantajana toimii ”alaikäisen lapsen huoltaja”, kun asiaa tarkastellaan YK:n vammaissopimuksen yleiskommentin nro 5 asettaman henkilökohtaisen avun tunnusmerkistön käsitteiden ”person directed” ja ”user led” kautta.

ERITYINEN OSALLISUUDEN TUKI, TUETTU PÄÄTÖKSENTEKO JA VAATIVA MONIAMMATILLINEN TUKI SUBJEKTIIVISINA OIKEUKSINA (VAMMAISPALVELULAIN 12-17 §:T, ERITYISHUOLTOLAKI)

Eriytynen osallisuuden tuki, tuettu päätöksenteko ja vaativa moniammatillinen tuki muodostuvat pääosin sellaisista palveluista, joiden taustalla on kehitysvammaisten erityishuoltoon liittyvien palveluiden siirtäminen erityishuoltolaista vammaispalvelulakiin eli käytännössä kehitysvammaispalveluiden ja muiden vammaispalveluiden rajan poistaminen. Osin kysymys on uudentyyppisistä palveluista. Ottaen huomioon, että kyseessä on subjektiivisena oikeutena myönnettävät vamman henkilön erityispalvelut on näiden palveluiden sisältö ja saamisedellytykset kuvattu paikoin kovin väljästi. Sääntely on tältä osin altis samantyyppiselle kritiikille, jota esitin edellä lain 7-8 §:istä (valmennus).

Vaativan moniammatillisen tuen kohdalla esiin nousee sen luonne sosiaali- ja terveydenhuollon rajapinnan ylittävänä palveluna siten, että palveluun sisältyy terveydenhuollon osalta myös erikoissairaanhoidon ulottuvuus. Julkisuudessa esillä olleiden tulkintojen mukaan vaativaa moniammatillista tukea saavat vammat henkilöt olisi tarkoitus HUS-alueella määrittää HUS-kuntayhtymän eli tässä tapauksessa erikoissairaanhoidon potilaiksi. Ilmeisesti ajatuksena on, että vähintään sosiaalihuoltolain 21 c §:ssä tarkoitettujen ympärivuorokautisen palveluasumisen yksikköjen, 22 §:ssä tarkoitettujen laitossyksikköjen ja kehitysvammapsykiatrian osastojen asiakkaana olevien vaativaa moniammatillista tukea saavien vammaisten henkilöiden ajateltaisiin olevan HUS-kuntayhtymän asiakkaita. Hallituksen esityksessä kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevaan lakiin tehdyt muutokset eivät kuitenkaan nähdäkseni ole tulkittavissa niin, että niiden perusteella toteutuisi tämä asiantila, kun säännöksiä arvioidaan yhdessä sosiaali- ja terveydenhuollon lainvalintasäännösten kanssa. Vaikuttaa siltä, että asiaan on syytä kiinnittää huomio. Tämä teema ei kuitenkaan nähdäkseni suoranaisesti kuulu perustuslakivaliokunnalle vaan substanssivaliokunnille. Nostan sen tässä esiin lähinnä sen takia, että sääntely on merkityksellistä kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien vammaisten henkilöiden oikeusaseman määrytymisen kannalta.

ASUMISEN TUKI, LAPSEN ASUMISEN TUKI JA LYHYTAIKAINEN HUOLENPITO SUBJEKTIIVISINA OIKEUKSINA (VAMMAISPALVELULAIN 18-19, 24 §:T)

Asumisen tukea koskevassa säännöksessä on valittu poikkeuksellisen joustava sääntelytekniikka, kun otetaan huomioon se, että kyseessä on perustusvanlaatuinen useita perusoikeuksia konkretisoiva subjektiivinen oikeus. Hallituksen esityksessä todetaan: ”Jotta säännös mahdollistaisi asumisen tuen jatkuvan kehittämisen, säännöksessä ei yksityiskohtaisesti määritellä asumisen tuen malleja ja toteuttamistapoja. Asumisen tuki voitaisiin toteuttaa esimerkiksi henkilökohtaisen avun, asumisen tuen työntekijöiden, sosiaalihuoltolain mukaisen kotipalvelun tai kotihoidon avulla taikka näitä yhdistelemällä. Asumisen tuen kokonaisuuteen voisi

kuulua myös omaishoidon tuki. Myös valmennus ja erityinen osallisuuden tuki voisivat olla osa asumisen tuen kokonaisuutta esimerkiksi silloin, jos vammaisen henkilön tavoitteena olisi siirtyä ryhmämuotoisesta asumisesta itsenäiseen asumiseen tai henkilö tarvitsisi erityistä osallisuuden tukea harrastukseensa.”

Käytännössä siis asumisen tuessa on palveluna sekä itsenäinen ulottuvuus että muista palveluista koostuva ulottuvuus. On mielestäni kyseenalaista kyetäänkö tällaisen säännöksen avulla riittävässä määrin turvaamaan asiakkaan pääsy oikeuksiinsa, kun palvelun sisältö ja sitä kautta saamisedellytykset jäävät niin hahmottomaksi, että palveluun pääsyn arviointi esimerkiksi muutoksenhaussa muodostunee erittäin hankalaksi.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulee arvioida pitääkö se asumisen tukea koskevaa säännöstä riittävän täsmällisesti subjektiivisia oikeuksia luovaksi säännökseksi kirjoitettuna, kun asiaa arvioidaan esimerkiksi sosiaalisiin oikeuksiin pääsyn ja perustuslain 21 §:ään kiinnittyvän muutoksenhakujärjestelmän näkökulmasta.

Kun lapsen asumisen tuen avulla järjestetään lapsen asuminen kodin ulkopuolella, tullaan käytännössä lähelle tilanteita, joissa lapsi tosiasiallisesti sijoitetaan lastensuojeluissa tarkoitettuja tilanteita vastaavasti kohdin ulkopuolella. Katson, että jos vammaispalvelulain nojalla de facto päätetään lapsen sijoittamisesta muualle kuin vanhempiensa luokse, vammaispalvelulaissa täytyy myös säätää lastensuojelulakia vastaavasti (ks. erityisesti lastensuojelulain 10 luku) siitä, miten lapsen oikeudet ja toisaalta vanhempien ja sijaishuollon toteuttajien oikeudet ja vastuut toteutuvat. Erityisesti pitäisi varmistaa, miten lapsen huoltoa koskevan lain asettamat edellytykset lapsen huollolle toteutetaan.

Mielestäni perustuslakivaliokunnan tulisi katsoa, ettei vammaispalvelulain 19 §:n sääntely täytä siltä osin, kun siinä säädetään lapsen sijoittamisesta kodin ulkopuolella, niitä edellytyksiä, joita oikeusjärjestyksessä on edellytetty esimerkiksi lastensuojelulain säätämisen yhteydessä lapsen sijoittamiselta kodin ulkopuolelle. Katson, että esitetyn vammaispalvelulain 19 §:n muuttaminen sellaiseksi, että siinä turvataan lastensuojelulakia vastaavalla tavalla kodin ulkopuolelle sijoitetun lapsen aineelliset ja menettelylliset oikeudet, on ehtona esitetyn vammaispalvelulain hyväksymiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Saman huomion voi mutatis mutandis esittää esitettyyn verrattain väljään säännökseen lyhytaikaisesta huolenpidosta (24 §).

ESTEETTÖMÄN ASUMISEN TUKI SUBJEKTIIVISENA OIKEUTENA (VAMMAISPALVELULAIN 20 §)

Säännöksen yhteydessä nousee esiin kysymys perhekäsitteestä. Vaikka hallituksen esityksessä yleisesti puhutaan perheestä ottamatta kantaa sen muotoon, esteettömän asumisen tukea koskevassa säännöksessä säännellään lapsen oikeudesta esteettömän asumisen tukeen ns. ydinperheasumisen ulkopuolella vain vuoroasumistilanteessa ja vain siten, että vuoroasumisessa on kysymys asumisesta kahdessa kodissa (ns. ”toisen vanhemman luona”).

Ottaen huomioon sen, että perustuslain 6.2 §:ään palautuvista syistä sääntelyn tulee olla perhetyyppineutraalia, nähdäkseni vammaispalvelulain 20 §:ää tulisi muuttaa siten, että lapsen oikeus

esteettömän asumisen tukeen järjestyisi kaikissa tilanteissa hänen kaikkien vanhempiensa tai muiden huoltajiensa kodeissa.

PÄIVÄTOIMINTA SUBJEKTIIVISENA OIKEUTENA (VAMMAISPALVELULAIN 23-24 §:T)

Päivätoimintaa koskevaan säännökseen liittyy vastaava perusongelma, jota käsittelin edellä jo valmennusta (7-8 §:t) koskevien, säännösten yhteydessä. Säännöksessä annetaan asiakassuunnitelmalle sellainen merkitys, joka kuuluisi oikeastaan palvelupäätökselle. Tämä liittyyneen hallintopäätösluonteisesta erityishuolto-ohjelmasta luopumiseen.

Perustuslakivaliokunnan tulisi korostaa, että oikeus päivätoimintaan on määriteltävä selkeästi perustuslain 21 §:n tarkoittamaan muutoksenhakujärjestelmään kytkeytyvässä oikeusvaikutteisessa hallintopäätöksessä eikä subjektiivisen oikeuden sisältö voi siten määrittyä oikeusvaikutuksettomassa asiakassuunnitelmassa.

LIKKUMISEN TUKI (VAMMAISPALVELULAIN 25-28 §:T)

Liikkumisen tuen kohdalla monipuolistetaan vammaisen henkilön itsemääräämistä tukevalla tavalla palveluvalikoimaa suhteessa nykyisen vammaispalvelulain säännöksiin. Liikkumisen tuesta on kuitenkin tullut hyvin monimutkainen palvelu, koska siihen on sisällytetty lukuisia erilaisia saamisedellytyksiä, joihin liittyy monia erilaisia harkintavallan käyttöä ohjaavia periaatteita. Kun jo nykyinen kuljetuspalvelusäännöstö on osoittautunut sosiaalityöntekijöille vaikeasti sovellettavaksi ja siten asiakkaiden oikeuksiin pääsyn kannalta ongelmalliseksi, on oletettavaa, että nyt esitetty sääntely syventää ongelmia.

Liikkumisen tukeen sisältyy erilaisia rajoituksia, jotka käytännössä rajaavat vammaisen henkilön elinpiiriä. Kun muuta lainsäädäntöä on kehitetty siten, että vammaisen henkilön pääsy hänelle muussa lainsäädännössä turvattuihin oikeuksiin edellyttää usein liikkumisen tukena (kuljetuspalvelu) tehtäviä vapaa-ajan matkoja, on vapaa-ajan matkojen 18 matkan lakisäättäinen standardikiintiö usein riittämätön. Esimerkiksi käy jo edellä kuvaamani lainsäätäjän nuorisolain uudella 12a §:llä luoma ns. harrastustoiminnan Suomen malli, joka siirtää lapsen koulukyytien piiristä palaamaan koulusta eli koulupäivän jälkeisestä koulun tiloissa järjestettävästä lakisääteisestä harrastustoiminnasta käyttäen vammaispalvelulain vapaa-ajan matkojen kiintiötä. Tämä kertoo useisiin lakeihin pirstaloituneen liikkumisen tuen perustavasta perusongelmasta, joka heijastuu uuteen vammaispalvelulakiinkin. Tämän hetken soveltamiskäytännössä vapaa-ajan matkojen lakisääteisen standardikiintiön ylittämiseen suhtaudutaan myös hyvin kitsaasti siten, ettei vammaisen ihmisen mahdollisuus osallistua tavanomaiseen elämään toteudu. Esimerkiksi kilpaurheiluun osallistuvalla vammaisella nuorella ei myönnetä tällä hetkellä vammaispalvelumatkoja lajille tyypillisiin harjoituksiin, jos henkilö ei harjoittele arvokisoihin.

Uudessa liikkumisen tuen säännöksessä (ks. vammaispalvelulain 28 §) laajennetaan vapaa-ajan matkojen piiriä siten, että vammaiselle henkilölle annetaan oikeus tehdä ns. vapaa-ajan matkoja aiemman lainsäädännön turvaamien oman asuinkunnan alueen ja sen toiminnallisten lähikuntien alueen lisäksi myös oman asuinkunnan ja oman elämän kannalta merkittävien kuntien välillä. **Pidän laajennusta oman elämän kannalta merkittäviin kuntiin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta tärkeänä. Laajennuksen**

jälkeen liikkumisen tuen aluerajaus muodostuu vähemmän perustuslain ja YK:n vammaissopimuksen turvaaman asuinpaikan vapaan valinnan oikeuden rajoitukseksi, jollaisena liikkumisen tuen aluerajasta on edelleen oikeudellisesti jäsennettävä.

On kuitenkin syytä kiinnittää huomio siihen, että ”oman elämän kannalta merkittävän kunnan” käsite on verrattain väljä eikä lakitekstin tai perustelujen kautta saa sen tulkintaan paljoakaan johtoa. Perustelujen mukaan käsitteen sisältö määrittyy kustannusten kohtuullisuutta koskevan arvion kautta suhteessa toiminnallisen lähikunnan käsitteeseen, jonka sisältö hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla vaihdellut oikeuskäytännössä samoin kustannusten kohtuullisuutta koskevan arvion perusteella. Tällainen yhteen kohtuullisuusarvioon sidotun toisen kohtuullisuusarvion kautta määrittyvä käsite tulee olemaan soveltamiskäytännössä haasteellinen. Pidän myös ongelmallisena sitä, että ”oman elämän kannalta merkittävää kuntaa” lähestytään kustannusten kautta. Koska kuljetuspalveluiden tarkoituksena on vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden ja tavanomaisen elämän mahdollistaminen, ”oman elämän kannalta merkittävän kunnan” käsite pitäisi sitoa laadullisempiin tekijöihin kuten siihen, että vammaisella henkilöllä on tuohon kuntaan tavanomaiselle elämän kannalta merkittävä side. Tuollaisia siteitä on voinut muodostua siten, että henkilö esimerkiksi on aiemmin asunut, opiskellut tai työskennellyt kunnassa, kunnassa on tarjolla vammaisen henkilön omalle harrastustoiminnalle merkityksellistä infrastruktuuria, jota hänen asuinkunnassaan tai sen toiminnallisissa lähikunnissa ei ole, tai muusta vastaavasta syystä.

Lainvalmistelun yhteydessä on luovuttu työ- ja opiskelumatkojen ns. työssäkäyntialuerajauksesta, jota pidin lainvalmistelun yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriölle antamassani lausunnossa perustuslain syrjintäkieltosäännöksen (6.2 §) vastaisena. Tämä on positiivinen muutos, joka on vähentänyt liikkumisen tukea koskeviin säännöksiin sisältyneitä perus- ja ihmisoikeusjännitteitä. Kiinnitän tässä kohtaa kuitenkin huomion siihen, että perusteluissa työ- ja opiskelumatkoihinkin kohdistetaan kohtuusharkintaa siten, että ”yhdessä vammaisen henkilön kanssa suunnittelemalla liikkumisen tuen kokonaisuudesta olisi mahdollista saada kohtuullinen sekä vammaisen henkilön että liikkumisen tuesta aiheutuvien kustannusten kannalta”. **Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulisi todeta soveltamis- ja oikeuskäytännön selkiyttämiseksi, että perustuslain 6.2 §:ään palautuvista syistä vammaisella henkilöllä tulee olla aina oikeus saada täysimääräisesti liikkumisen tukea hänen kaikkiin työ- ja opiskelumatkoihinsa eikä viranomaisilla ole perustuslain suojaamiin oikeuteen perusopetuksen jälkeiseen kouluttautumiseen, oikeuteen elättää itseään valitsemallaan ammatilla ja työllä sisältäen yritystoiminnan sekä elinkeinovapautteen liittyvistä syistä koskaan oikeutta ryhtyä liikkumisen tuen kohtuusharkinnan kautta rajoittamaan vammaisen henkilön työssäkäyntiä tai opiskelua.**

Tältä osin kiinnitän huomion vielä siihen, että nykyisin työssäkäyvä vammaisen henkilö saa liikkumisen tukea (kuljetuspalvelu) käytännössä vain matkaan kotoaan yhteen varsinaiseen työntekopaikkaan ja tästä työntekopaikasta kotiin. Koska tämän hetken työelämässä on tavanomaista, että työnantajalla on useita toimipisteitä ja työnteko tapahtuu monissa näistä työnantajan kulloisten tarpeiden mukaan, **vammaisen henkilön oikeuden saada liikkumisen tukea työmatkoihin tulisi ulottua kaikille hänen työnantajansa osoittamille hänen tosiasiallisille työntekopaikoilleen eikä vain yhdelle niistä. Perustuslakivaliokunnan tulisi mielestäni kiinnittää asiaan perustuslain 6 §:ään palautuvista syistä lausunnossaan huomio.**

Nykyiseen työelämään sisältyy myös työpäivän aikaista liikkumista. Kun nykyään vammaiselle henkilölle ei pääsääntöisesti myönnetä oikeutta työhön liittyviin kuljetuspalvelumatkoihin työpäivän sisällä (esim. asiakastapaamiset), vyörytetään vammaisen henkilön liikkumisesta työssä aiheutuvat kustannukset

työnantajille tai työssäkäyvälle vammaiselle henkilölle itselleen. Tämä nostaa vammaisen henkilön rekrytointikynnystä ja johtaa välillisesti suomalaisilla työmarkkinoilla laajaan vammaisten henkilöiden rekrytointisyrjintään. **Perustuslakivaliokunnan tulisi mielestäni kiinnittää asiaan lausunnossaan huomio ja edellyttää niin perustuslain 6 §:ään kuin YK:n vammaissopimukseen palautuvista syistä, että vammaispalvelulaissa määriteltäisiin työmatkojen käsitteen sisältävän myös työpäivän aikana tapahtuvat matkat.**

Vammaispalvelulain 27 §:ssä otetaan käyttöön uutena liikkumisen tuen järjestämismuotona ns. kukkaromalli, jossa liikkumisen tuki järjestetään vammaisen henkilön suostumuksella kokonaan tai osittain niin sanotun matkabudjetin avulla siten, että tuen määrä perustuisi matkojen määrän sijaan euromäärään tai kilometri- ja euromäärään. Matkabudjettia olisi mahdollista käyttää kunta- tai hyvinvointialuerajojen estämättä, jolloin se käytännössä puhkaisee edellä käsitellyt ns. aluerajaukset sekä matkaperusterajaukset. Lakiin esitetään otettavaksi säännös, jonka mukaan toteutettaessa liikkumisen tuki matkabudjetin avulla on huolehdittava, että vammaisen henkilön subjektiivinen oikeus liikkumisen tukeen toteutuu, eikä toteuttamistapa estä tai kavenna oikeuden toteutumista.

Vaikka kilometri- ja euromääräkukkaro on vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden näkökulmasta myönteinen ja joustavoittava uusi elementti liikkumisen tuessa, on sitä koskevat kokeilut osoittaneet, että kunnilla on ollut halu käyttää sitä myös säästöjen välineenä. Jotta lakiin kirjattu tavoite siitä, ettei ns. kukkaromalli toteuttamistapana estä tai kavenna oikeuden liikkumisen tukeen toteutumista, olisi matkabudjetin laskentaperusteet määriteltävä tarkemmin. Kysymys on käytännössä ensimmäisestä kerrasta sitten ns. Sipilän hallituksen sote-lakiesityksen, kun sosiaali oikeudelliseen lainsäädäntöön tuodaan ns. henkilökohtaisen budjetoinnin työkalu. Siten asiaa on arvioitava vasten perustuslakivaliokunnan ns. Sipilän hallituksen valinnanvapauslakiesityksen yhteydessä muotoilemia henkilökohtaisen budjetoinnin perustuslainmukaisuuden arviointiperusteita.

MUUTOKSENHAKU (VAMMAISPALVELULAIN 3 LUKU)

Nykyisen lainsäädännön mukaan vammaispalvelupäätösten muutoksenhakuun sovelletaan, mitä sosiaalihuoltolain (1301/2014) 6 luvussa säädetään. Hallituksen esityksessä esitetään poistettavaksi viittaukset sosiaalihuoltolain mukaiseen muutoksenhakujärjestelmään ja siten muun muassa viittaukset siihen, että oikaisuvaatimukset kulkevat sosiaalihuollon monijäsenisen toimielimen kautta.

Koska vammaispalvelulain soveltamiseen ei lähtökohtaisesti liity mitään sellaisia seikkoja, jonka takia vammaispalveluiden muutoksenhaku pitäisi järjestää sosiaalihuollon menettelysäännökset sisältävän sosiaalihuoltolain sääntelystä poikkeavasti, hallituksen esittämän vammaispalvelulain 3 luku tulisi muuttaa siten, että vammaispalveluasiaan haetaan muutosta sosiaalihuoltolaissa säädetyn sosiaalihuoltoasian muutoksenhakuprosessin mukaisesti. Tässäkin kohdassa kuten muuallakin esitetyssä uudessa vammaispalvelulaissa on perusteetta luotu sosiaalihuoltolain menettelysäännöksistä irtaantuvaa sääntelyä. Tämä kuvastanee sitä, että lainvalmistelussa vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain välinen suhde on jäänyt hahmottomaksi.

Hallintoprosessilain säätämisen yhteydessä korkeinta hallinto-oikeutta on kehitetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ennakkopäätöstuomioistuimen suuntaan. Siinä mielessä on linjakasta, että uuden

vammaispalvelulain perusteella korkeimpaan hallinto-oikeuteen voi valittaa hallinto-oikeuden vammaispalveluasiansa tekemästä päätöksestä vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Tällä hetkellä eräissä vammaispalveluasioden ryhmissä kuten esimerkiksi henkilökohtaisessa avussa hallintotuomioistuimet kumoavat huomattavasti suuremman osan kuntien vammaispalvelupäätöksistä kuin hallinto-oikeuden asiaryhmissä yleensä. Nyt esitetty vammaispalvelulaki on myös hyvin tulkinnallinen samalla, kun se luo subjektiivisia oikeuksia. Siten vammaispalveluasioissa automaattista muutoksenhakuoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi mielestäni mahdollista pitää perustellumpana kuin monessa muussa hallintoasiassa.

VOIMAANTULO (VAMMAISPALVELULAIN 4 LUKU)

Lain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2023 alusta. Siirtymäkauden helpottamiseksi lain voimaan tullessa voimassa olleen vammaispalvelulain perusteella tehdyt päätökset pysyvät voimassa päätöksiin merkityn voimassaoloajan, mutta kuitenkin enintään kolme vuotta lain voimaantulosta. Palvelut tulee saattaa uuden lain mukaisiksi jo aiemmin vammaisen henkilön aloitteesta tai hyvinvointialueen aloitteesta siinä tapauksessa, jos vammaisen henkilön palvelutarve edellyttää sitä.

Ottaen huomioon, että lailla luodaan uusia palveluja, joilla on yhteys olemassa oleviin palveluihin, kiinnittyminen yksinomaan palvelutarpeen edellytyksiin on nähdäkseni riittämätön. Esimerkiksi liikkumisen tuessa palvelutarve edellyttää lähtökohtaisesti vain liikkumisen tuen järjestämistä eikä esimerkiksi toteuttamistavan valinta liity palvelutarpeen käsitteeseen. Vammaisten henkilöiden yhdenvertainen kohtelu edellyttää nähdäkseni, että vammaisia henkilöitä kohdella keskenään samalla tavalla esimerkiksi kilometri- ja eurokukkaroperusteisen liikkumisen tuen käyttöönotossa riippumatta siitä, millainen kuljetuspalvelupäätös vammaisella henkilöllä on ollut ennen 1.1.2023. Niinpä nähdäkseni **perustuslain 6.2 §:ään palautuvista syistä esitetyn vammaispalvelulain 38.3 §:n viimeinen virke tulisi saattaa kuulumaan:** **”Palvelut tulee saattaa tämän lain mukaisiksi jo aiemmin vammaisen henkilön aloitteesta hänen hakiessa tämän lain mukaisia palveluita tai hyvinvointialueen aloitteesta siinä tapauksessa, jos vammaisen henkilön palvelutarve edellyttää sitä. Palvelut saatetaan tällöin tämän lain mukaisiksi vammaisen henkilön hakemassa laajuudessa ellei vammaisen henkilön palvelutarve muuta edellytä.”**

KUNTOUTTAVASTA VARHAISKASVATUKSESTA LUOPUMINEN JA ERITYISHUOLTONA ANNETTUIEN PALVELUIDEN MUUNTAMINEN ASIAKASMAKSULLISIKSI (ERITYISHUOLTOLAKI JA ASIAKASMAKSULAKI)

Hallituksen esityksessä esitetään, että kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain erityispalveluja koskevien säännösten kumoamisen yhteydessä luovutaan kuntouttavasta varhaiskasvatuksesta. Käytännössä tällöin kehitysvammaiset lapset saisivat varhaiskasvatuspalveluja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa varhaiskasvatustavan perusteella.

Pidän kuntouttavasta varhaiskasvatuksesta luopumista sinällään ongelmattomana, koska varhaiskasvatustavan on nyt lisätty kolmiportaisen tuen muodossa riittävät palvelut kuntouttavaa varhaiskasvatusta saaville lapsille.

Kuntouttavasta varhaiskasvatuksesta luopuminen kuten myös kehitysvammaisten erityishuoltona annettujen palvelujen järjestäminen jatkossa vammaispalvelulain kautta nostaa kuitenkin esiin myös asiakasmaksuihin liittyvän ulottuvuuden. Aiemmin asiakasmaksuttomista palveluista aletaan periä asiakasmaksuja. Tätä perustellaan hallituksen esityksessä yhdenvertaisuusargumentilla: jatkossa kaikkia vammaisia henkilöitä kohdellaan suhteessa asiakasmaksujen määräytymiseen yhdenvertaisesti, kun erityishuoltoa saavia kehitysvammaisia ei enää vapauteta asiakasmaksuista tilanteissa, joissa muitakaan ei vapauteta.

Yhdenvertaisuutta olisi voitu toteuttaa siten, että maksuttomuuden alaa olisi laajennettu kattamaan kaikki henkilöt. Nyt meneteltiin kuitenkin toisinpäin eli maksullisuuden alaa laajennettiin myös henkilöpiiriin, jolla oli aiemmin käytössään maksuttomia palveluja. Kun kysymys on perustuslain 19.3 §:ään kiinnittyvistä palveluista asiaa on arvioitava perusoikeuksien heikennyskiellon näkökulmasta. Tällöin on ensinnäkin huomioitava, että kysymys on osin samanlaisesta ja osin erilaisesta heikennyksestä kuin perustuslakivaliokunnan hyväksymässä lasten päivähoito-oikeuden rajaamisessa 20 tuntiin viikossa (PeVL 12/2015 vp), joka johti sittemmin langettavaan tuomioon Euroopan sosiaalisen peruskirjan loukkaamisesta (Lastensuojelun keskusliitto vastaan Suomi, 139/2016). Tuossa tapauksessa heikennys johti lasten välisen eriarvoisuuden kasvuun tavalla, josta nyt kehitysvammaisten erityishuollon maksuttomien palveluiden kohdalla ei ole ollut kysymys.

Nähdäkseni keskeiseksi kysymykseksi tässä muodostuukin se, onko lainsäätäjällä valtaa ottaa käyttöön uusia asiakasmaksuja sellaisiin palveluihin, joissa niitä ei aiemmin ole ollut. Perustuslakivaliokunta on vastannut asiaan myöntävästi. Valiokunta on korostanut, ettei kenenkään taloudellinen tilanne ei saa olla este päästä tarvitsemiensa palveluiden piiriin. Valiokunta on asiakasmaksuja koskevassa lausuntokäytännössään painottanut tällöin, etteivät asiakasmaksut saa johtaa siihen, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan viimesijaiseen toimeentuloturvaan (PeVL 10/2009 ja PeVL 21/2016).

Koska asiakasmaksulainsäädäntöön sisältyy jo nyt lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan edellyttämät takeet siitä, että asiakasmaksuista huolimatta henkilö pääsee perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitettuihin palveluihin, en pidä erityishuoltona aiemmin maksutta annettujen palvelujen muuttamista asiakasmaksulliseksi nyt esitetyllä tavalla valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

HENGITYSHALVAUSSTATUKSEN PURKAMINEN (VAMMAISPALVELULAKI JA ASIAKASMAKSULAKI)

Esitykseen sisältyy hengityslaitteikäyttäjien (ns. hengityshalvausstatus) aseman merkittävä muutos, kun heidät siirretään terveydenhuollon potilaan statukselta sosiaalihuollon asiakkaan statukselle. Valmistelu on tapahtunut ryhmää heidän etujärjestönsä kautta osallistaen ja se on erittäin perusoikeusherkkä, koska asiassa on kysymys elämää ylläpitävien palveluiden järjestämisen muutoksista. Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi etujärjestö suhtautuu asiaan myönteisesti, vaikka statuksen muutos merkitsee myös monenlaisia heikennyksiä hengityslaitetta käyttävien palveluihin ja oikeusasemaan.

Melestäni nyt esitetyt hengityslaitetta käyttävien henkilöiden asemaan kohdistuvat heikennysehdotukset vaikuttavat perusteettomilta, kun otetaan huomioon henkilöiden tavanomaista selvästi heikompi terveydentila sekä heille aiheutuvien lisämenojen suuruus. Heikennys kohdistuisi hyvin pieneen henkilökuntaan, mikä korostaa ongelmia. Hallituksen esittämät muutokset eivät ole täysin omiaan

edistämään tosiasiallista tasa-arvoa hengityslaiutekäyttäjien ja muun väestön välillä. Siten muutoksia on arvioitava perustuslain 6 §:n mutta myös perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta kiinnittäen tarkastelu muun ohessa sosiaalisten perusoikeuksien heikennyskieltoon.

Nähdäkseni hengityshalvausstatuksen omaavien henkilöiden kohdalla mikään muu ratkaisu ei ole mainitun arviointikehyksen puitteissa mahdollinen kuin se, että nykyisen lainsäädännön perusteella ns. ylläpitokorvauksen tason mukaista korvausta jatketaan sen nykyisille saajille elinikäisesti.

Asia on ollut perustuslakivaliokunnassa aiemmin esillä sen käsitellessä hallituksen esitystä HE 310/2018 vp laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista. Valiokunta ei kuitenkaan tuolloin antanut asiasta lausuntoa ns. Sipilän hallituksen sote-uudistuksen kaatumisen johdosta.

Kiinnitän samalla huomion siihen, että esityksessä turvataan yllättävän vähän hengityslaiutekäyttäjän pääsy tarvitsemiinsa palveluihin silloin, kun kysymys on terveydenhuollollista ammattiosaamista vaativista erityispalveluista. Vaikka esitetty muutos hengityshalvausstatuksellisten siirtämiseksi sosiaalihuollon ja vammaispalveluiden piiriin ja nykyisen terveydenhuoltolainsäädännön perusteella tapahtuvan hengityshalvausstatuksen purkaminen on sinällään hyvä tavoite, esimerkiksi hengityshalvauspotilaiksi luettavien vammaisten lasten ja nuorten kohdalla tähän liittyy kuitenkin erityisiä riskejä, joita koskevia erityispalveluja ei ole luotu esityksessä.

Esitys ei käytännössä ota riittävästi kantaa siihen, miten vammaispalveluiden kautta voidaan turvata nykyinen usein erityistason lääketieteellinen osaaminen, joka yliopistosairaaloiden hengityshalvaustiimeissä on tällä hetkellä. Hengityslaitetta pysyvästi käyttävien – aivan erityisesti lasten ja nuorten – terveys ja osallisuuden mahdollisuudet voisivat vaarantua tilanteessa, jossa heidän vammansa vaatimasta hoidosta, valvonnasta ja avustuksesta päätettäisiin liian vähäisellä osaamisella ja avustamista saatettaisiin toteuttaa esimerkiksi henkilökohtaisen avun palvelulla, ilman osaamista hengityksestä, hengityslaitteista sekä siitä, miten toimia henkeä uhkaavissa tilanteissa. Olen omassa hengityslaitetta käyttäviin henkilöihin kohdistuneessa tutkimustyössäni tullut tietoiseksi useista tilanteista, joissa puhtaasti henkilökohtaisen avun kautta järjestetty apu on vaarantanut hengityslaiutekäyttäjän elämän ylläpidon ja sitä kautta käytännössä hänen henkensä. Näihin tilanteisiin ei kuitenkaan pidä reagoida rajoittamalla hengityslaiutekäyttäjien itsemääräämisoikeutta ja sijoittamalla heitä ilman välttämättä tarvetta terveydenhuollon toimintayksiköihin. Sen sijaan tilanteisiin on reagoitava luomalla vammaispalveluiden palveluvalikoimaan subjektiivisina oikeuksina riittäviä erityispalveluita, jotka tukevat hengityslaiutekäyttäjien osallisuutta ja itsenäistä elämää myös tilanteissa, joissa heidän palvelutarpeeseensa ei voida vastata tavanomaisilla vammaispalveluilla.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulisi kiinnittää huomio siihen, että asiakasmaksulain hengityshalvausstatuksen purkamisen jälkeen, on varmistettava, että hengityslaiutekäyttäjillä on oikeus osana vammaispalveluja kaikkiin heidän tavanomaisessa elämässään tarvitsemiinsa erikoispalveluihin, joiden järjestämisessä otetaan täysimääräisesti huomioon sekä heidän itsemääräämisoikeutensa että heidän elämänsä ylläpitämiseen liittyvät erityiset palvelutarpeet.

RESURSSIT (VAMMAISPALVELULAKI)

Hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten arviointi on vaikeaa ja esityksen perusteluissakin on katsottu, että esitettyihin arvioihin liittyy merkittävää epävarmuutta. Tästä huolimatta on helppo pitää hallituksen esitykseen sisältyvää 22 miljoonan euron lisärahoitusta täysin riittämättömänä, kun kysymyksessä on 2,6 miljardin euron palvelukokonaisuus. Jo yksinomaan se, että laissa määritellään huomattavasti nykyistä suurempi osa vammaispalveluja subjektiivisiksi oikeuksiksi, tulee lisäämään kustannuksia vaikkakin subjektiivisia oikeuksia luovat pykälät on kirjoitettu niin väljiksi ja sillä tavalla olemassa olevan vammaispalvelulain käsitteistöstä poiketen, että ennen niiden käytännön soveltamista on vaikea arvioida millaisia kustannuksia mistäkin vammaispalvelulakiin esitetystä erityispalvelusta hyvinvointialueille seuraa.

Moniin vammaispalveluihin liittyy voimakasta käytön kasvua. Esimerkiksi subjektiivisena määrärahoista riippumattomana palveluna myönnettävän henkilökohtaisen avun asiakasmäärä on kymmenessä vuodessa kolminkertaistunut noin kymmenestä tuhannesta asiakkaasta kolmeen kymmeneen tuhanteen asiakkaaseen. Kun esitetyssä vammaispalvelulaissa madallutetaan henkilökohtaisen avun saamisedellytyksiä ja pyritään tuomaan palveluiden piiriin ryhmiä, jotka ovat ennen jääneet palveluiden ulkopuolelle (esim. sosiaalisissa tilanteissa toimintarajoitteiset neurokirjon henkilöt) on selvää, että asiakasmäärien kasvu on ainakin alkuvaiheessa pikemminkin eksponentiaalista kuin lineaarista. Samalla jo nyt ollaan tilanteessa, jossa vammaisilla henkilöillä on suuria vaikeuksia löytää työntekijää tekemään sitä henkilökohtaisen avustajan työtä, johon vammaiselle henkilölle on myönnetty oikeus usein palvelusetelillä ja joskus työnantajamallin kautta. Vammaisen henkilön oikeuksiin pääsyn näkökulmasta olennaista ei ole pelkästään se, että hänelle myönnetään oikeus johonkin vammaispalveluun, vaan myös se, että hän tosiasiaa saa palvelun, johon hänellä on oikeus.

Olen lukuisissa perustuslakivaliokunnalle jättämissäni lausunnoissa, muun muassa lausuessani vanhusten tehostetun palveluasumisen hoitajamitoituksesta, kiinnittänyt huomioon siihen, että lainsäädännön tulee olla sellaista, että se on tosiasiaa toimeenpantavissa ja tosiasiaa mahdollistaa henkilölle pääsyn niihin palveluihin, jotka henkilölle lainsäädännössä taataan.

Kehotan perustuslakivaliokuntaa kiinnittämään huomion siihen, että vammaisten henkilöiden pääsyssä heille vammaispalvelulaissa jo nyt turvattuihin palveluihin esiintyy vakavia muun muassa oikeusasiamiehen esiin tuomia sekä erilaisista tilastoista ja tutkimuksista ilmeneviä puutteita, joiden korjaaminen edellyttää merkittävien lisäresurssien osoittamista vammaispalveluihin. Jo yksinomaan tämän takia hallituksen esityksessä kuvatut vammaispalveluihin käytettävät määrärahat ovat riittämättömiä varmistamaan vammaisten henkilöiden tosiasiallinen pääsy heille vammaispalvelulaissa taattaviin subjektiivisiin oikeuksiin.

Helsingissä 9. marraskuuta 2022,

Pauli Rautiainen
sosiaaioikeuden yliopistonlehtori
julkis-, hyvinvointi- ja valtiosääntöoikeuden dosentti