

Perustuslakivaliokunnalle

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee hallituksen esitystä vammaispalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulon lykkäämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 9/2023 vp).

Hallitus esittää, että eduskunnan viime vaalikauden lopulla hyväksymän uuden vammaispalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulosäännöksiä muutettaisiin siten, että lait eivät tulisi voimaan 1.10.2023, kuten niiden voimaantulosäännöksissä nyt edellytetään, vaan vasta 1.1.2025. Esityksen perusteluista käy ilmi hallituksen tarkoituksena olevan, että ainakaan vammaispalvelulaki ei tulisi tuolloinkaan voimaan vaalien alla hyväksytyn sisältöisenä. Tarkoituksena on näet käynnistää kiireellisesti lainvalmistelu jo hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalan tarkistamiseksi.

Soveltamisalan tarkistamisen taustalla on niin sanotun ikääntymisrajoituksen poistaminen eduskunnassa hallituksen viime valtiopäiville antamasta esityksestä (HE 191/2022 vp) Tämän rajoituksen mukaan vammaispalvelulaissa säädettyjen palveluiden saamisedellytyksiin olisi kuulunut, että ”avun, tuen tai huolenpidon tarve johtuu pääasiassa muusta kuin iäkkäänä alkaneesta ja tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvistä sairaudesta tai yleisestä vanhuudesta johtuvasta rappeutumisesta taikka heikkoudesta”. Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen keskeisenä tavoitteena on aikalaisä, jonka aikana kuluessa ehdittäisiin valmistella ikääntymisrajoituksen poistamisen peruuttamista tarkoittava ja samalla vammaispalvelulain toteuttamisen kustannuksia alentava lakiehdotus.

Voimaantulon siirtämisen tavoitteena esityksessä tosin mainitaan myös ”turvata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja palveluiden saatavuus sekä hyvinvointialueiden mahdollisuus rahoittaa uudistus”. Samalla esityksen mukaan

”muutoksilla turvattaisiin ... palvelujärjestelmän kestävyyttä ja vammaispalvelulain asemaa nimenomaan erityislakina”. Hyvinvointialueiden toiminta perustuu olennaisesti valtion rahoitukseen, josta myös rahoitusperiaatteen toteutuminen riippuu. Valtion on myönnettävä hyvinvointialueille niille säädettyjen lakisääteisten palveluvelvoitteiden toteuttamiseen riittävä rahoitus. Rahoituksen on seurattava palveluvelvoitteita – ja niitä vastaavia asiakkaiden oikeuksia – eikä palveluvelvoitteiden rahoitusta. Vammaispalvelulain asema erityislakina taas on yksiselitteisen selkeästi säädetty jo hyväksytyn vammaispalvelulain 2 §:n 2 momentissa:

Tämän lain perusteella järjestetään vammaisen henkilön tavanomaisessa elämässä tarvitsemia erityispalveluita, jos hän ei saa yksilöllisen tarpeensa mukaisia ja sopivia palveluita sosiaalihuoltolain (1301/2014), terveydenhuoltolain (1326/2010), varhaiskasvatuslain (540/2018), perusopetuslain (628/1998) tai muun lain perusteella.

Toissijaisuus koskee iäkkäitä vammaisia samalla tavoin kuin nuorempiakin: myös heille järjestetään palveluja vammaispalvelulain nojalla vain sikäli kuin muiden lakien, kuten sosiaalihuoltolain tai terveydenhuoltolain, nojalla tarjottavat palvelut eivät riitä vastaamaan vammaisuudesta johtuviin erityistarpeisiin.

Ikääntymisrajoitus poistettiin edellisillä valtiopäivillä käsitellystä lakiehdotuksesta perustuslakivaliokunnan lausunnon nojalla (PeVL 79/2022 vp). Asetelma on varsin erikoinen ja myös perustuslakivaliokunnan arvovallan kannalta ongelmallinen: hallitus haluaa siirtää lain voimaantuloa, jotta lakia voitaisiin muuttaa perustuslakivaliokunnan vastikään perustuslain vastaiseksi katsomalla tavalla. Valiokunta totesi edellisillä valtiopäivillä antamassaan lausunnossa, että ”hallituksen esityksen perustelujen valossa vaikuttaa siltä, että iäkkäänä vammautuneet joutuisivat ikääntymisrajauksen vuoksi tosiasiassa muita — yleensä nuorempia — vammaisia henkilöitä epäedullisempaan asemaan kahdessa suhteessa: Heille tarkoitetut sosiaalipalvelut olisivat perustelujen ... mukaan sosiaalihuoltolakiin perustuvia määrärahasidonnaisia palveluja, joista perittäisiin asiakasmaksulain mukainen maksu, kun taas vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin olisi yleensä subjektiivinen oikeus ja palvelut olisivat pääosin maksuttomia. Esityksen perustelujen ... mukaan muutos merkitsisi osalle iäkkäistä henkilöistä palvelujen heikentymistä ja asiakasmaksujen lisääntymistä nykyiseen tilanteeseen verrattuna”. Valiokunta viittasi niin ikään siihen, että ”perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat

vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä luettujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat ... Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi.” Valiokunnan johtopäätöksenä oli, että ”kun otetaan huomioon, että ikääntymisrajaus nyt ehdotetulla tavalla muotoiltuna ja perusteltuna muodostuu valiokunnan käsityksen mukaan ongelmalliseksi vammaissopimuksen kannalta, ei nyt käsillä olevassa poikkeuksellisessa asetelmassa ole perustuslakivaliokunnan mielestä esitetty ehdotetulle ikääntymisrajaukselle riittäviä hyväksyttäviä perusteita”.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa kerrotaan, että ikääntymisrajoitus poistettiin viime valtiopäivillä lakiehdotuksesta perustuslakivaliokunnan vaatimuksesta mutta ei selosteta perustuslakivaliokunnan vaatimukselleen esittämiä perusteita. Sen sijaan yleisperusteluissa mainitaan perustuslakivaliokunnan kiinnittäneen ”huomiota siihen, ettei esimerkiksi palveluiden eriyttäminen vaikkapa työikäisten ja työiän ylittäneiden välillä sinänsä ole välttämättä ongelmallista, kunhan eroille on hyväksyttävä peruste”. Valiokunnan mukaan ”tämänkaltaisesta palvelujen eriyttämisestä säättäminen edellyttää kuitenkin perusteellista säädösvalmistelua”. Perustuslakivaliokunnan toteamukseen voi lisätä, että tämän kaltainen palvelujen eriyttäminen on mahdollista jo hyväksytyin vammaispalvelulain nojalla. Lain keskeisiä lähtökohtia on yksilölliseen palvelutarpeeseen vastaaminen. Yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnissa on tietysti otettava huomioon myös se, onko vammainen työikäinen vai työiän jo ylittänyt. On myös syytä todeta, että palvelujen eriyttäminen vaikkapa työikäisten ja työiän ylittäneiden erilaisten tarpeiden mukaisesti on eri asia kuin lain soveltamisalan ikään perustuva rajoittaminen. Perustuslakivaliokunnan lausumaa voidaan tulkita siten, että se oikeuttaisi valtiosääntöoikeudellisesti sellaisen soveltamisalan tarkistamisen, jota hallitus nyt käsiteltävän esityksen mukaan suunnittelee.

Esityksen toteuttamisvaihtoehtoja esittelevässä jaksossa on mainittu yhtenä vaihtoehtona, että ”uusi vammaispalvelulaki tulisi voimaan alkuperäisessä aikataulussa ja lain toteutumista seurattaisiin sekä muutostarpeita arvioitaisiin huolella tehtävän seurannan perusteella. Tämä vaihtoehto antaisi mahdollisuuden seurata lain kustannusvaikutuksia sekä vaikutuksia vammaisten henkilöiden oikeuteen saada tarvitsemansa palvelut. Lakiin tarvittavia muutoksia olisi tämän jälkeen tietoon

perustuen helpompi arvioida.” Hallituksen esityksessä ei sen sijaan mainita, että hyväksyessään vammaispalvelulain viime vaalikauden lopulla eduskunta valitsi juuri tämän vaihtoehdon. Eduskunnan vastaukseen sisältyi ponsilausuma, jonka mukaan ”eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa lainsäädäntömuutosten vaikutuksia vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi”. Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä tämä vaihtoehto hylätään, koska se olisi ”ongelmallinen, sillä jos soveltamisalan tarkentaminen jätetään tekemättä ennen lain voimaantuloa ja epäselvän soveltamiskäytännön annetaan kehittyä, voi soveltamisalan tarkentamisella tulevaisuudessa olla suurempia perusoikeusvaikutuksia kuin sen tarkentamisella ennen lain voimaantuloa”. Lisäksi hallitus pitää vaihtoehtoa ongelmallisena rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta.

Rahoitusperiaatteen toteutumista koskevaan perusteluun soveltuu edellä jo esittämäni näkökohta. Rahoitusperiaate edellyttää, että valtio takaa hyvinvointivaltion lakisääteisten tehtävien edellyttämän rahoituksen. Hallituksen on osaltaan varmistettava rahoitusperiaatteen toteutuminen, eikä se voi perustella lainmuutosta sillä, että rahoitusperiaate ei muuten toteudu. Hallituksen viittaus perusoikeusvaikutuksiin taas tarkoittanee perusoikeuksien heikentämiskieltoa. Kuten hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ilmenee, hallitus katsoo, että heikentämiskieltoa ei rikota, jos lakia muutetaan perusoikeuksiin vaikuttavalla tavalla jo ennen kuin se on tullut voimaan. Tämä on taustana hallituksen käynnistämälle kiireelliselle voimaantulosäännöksen muuttamiselle.

Hallituksen esitys perustuu lain olemassaolon ja voimassaolon väliselle erottelulle, joka on oikeusteoreettisesti vähintäänkin ongelmallinen. Lain katsotaan olevan olemassa heti kun se on valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä hyväksytty ja vahvistettu, vaikka se tulisi voimaan vasta myöhemmin. Tämän käsityksen mukaan kevättalvella hyväksytyt ja vahvistetut uusi vammaispalvelulaki ja siihen liittyvät lait ovat jo olemassa vaikka ne eivät vielä olekaan voimassa. Tällaista asetelmaa on oikeusteoreettisesti vaikea hahmottaa: normin olemassaolon on usein katsottu olevan juuri voimassaoloa. Miten normi, joka ei ole voimassa, on kuitenkin olemassa?

Lainsäädäntökäytännössä tähän erotteluun on kuitenkin turvauduttu muun muassa siten, että on pidetty mahdollisena muuttaa lakia joka ei ole vielä voimassa. Vakiintuneen

lainsäädäntökäytännön valossa hallituksen esitykseen ei ole tässä suhteessa syytä kohdistaa valtiosääntöoikeudellisia epäilyksiä. Sen sijaan on nähdäkseni syytä kyseenalaistaa sellainen lain olemassaolon ja voimassaolon eroon liitetty käsitys, jonka mukaan sosiaalisten perusoikeuksien heikentämiskielto koskisi vain voimassa olevaa mutta ei vielä pelkästään olemassa olevaa lakia. Jo perusoikeuksia turvaavan lain hyväksyminen ja vahvistaminen synnyttää nähdäkseni valtiosääntöistä suojaa nauttivia, heikentämiskiellon piiriin kuuluvia tai ainakin niihin rinnastuvia perusteltuja odotuksia. Hallituksen esityksestä ilmenee, että nykyisin voimassa oleva lainsäädäntö ei kaikilta osin täytä vammaissopimuksen Suomelle asetettuja vaatimuksia, joiden valossa myös perustuslain vammaisille takaamia oikeuksia on arvioitava. Sikäli kuin jo hyväksytty vammaispalvelulaki parantaa vammaisten perusoikeuksien toteutumistasoa, sen voimassaolon lykkääminen hallituksen ehdottamalla rikkoo heikentämiskieltoa tai perustuslain mukaista perusteltujen odotusten suojaa.

Sosiaalisten perusoikeuksien heikentämiskielto tai niitä koskeva perusteltujen odotusten suoja ei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa ole ehdoton. Esimerkiksi valtiontalouden tila voi perustella siitä tinkimistä. Perustelut on kuitenkin tällöin esitettävä avoimesti, jotta niiden pitävyyttä voidaan eduskunnassa arvioida. Hallituksen esityksen ehdotus, jonka mukaan sosiaalisten perusoikeuksien heikentämiskiellosta poikkeamisen edellytykset voidaan rinnastaa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin, on kiinnostava. Esimerkiksi heikentämis/rajoitusperusteen hyväksyttävyyden sekä välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden osalta yhtäläisyyksiä selvästikin on.

Sysmässä 7.9.2023

Kaarlo Tuori