

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle (HE 9/2023 vp) vammaispalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulon lykkäämistä koskevaksi lainsäädännöksi esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esityksellä muutettaisiin tuoretta vammaispalvelulakia (675/2023) sekä viittä siihen liittyvää lakia. Eduskunta hyväksyi vammaispalvelulainsäädännön kokonaisuudistuksen 1.3.2023. Nykyisten säännösten mukaan uudistus tulee voimaan 1.10.2023. Esityksellä voimaantuloa ehdotetaan myöhennettäväksi 15 kuukaudella, eli se tapahtuisi 1.1.2025 (esim. 1. lakiehdotus 41 §). Voimaantulon lykkääminen aiheuttaisi muutoksia myös vammaispalvelulain siirtymäsäännöksiin (1. lakiehdotus 42 §).

Vammaispalvelulainsäädännön kokonaisuudistuksen yksi tärkeä tavoite oli saattaa lainsäädäntö vastaamaan perustuslain ja YK:n vammaisyleissopimuksen vaatimuksia entistä paremmin. Voimassa olevassa lainsäädännössä on tässä suhteessa puutteita, kuten esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan (s. 14, myös s. 9). Uudistuksen johdosta antamassaan lausunnossa *perustuslakivaliokunta* piti ehdotettua sääntelyä ”erityisen perusoikeus- ja ihmisoikeusherkkänä”. Tärkeitä perusoikeuksia uudistuksen kannalta olivat etenkin yhdenvertaisuus (PL 6 §), oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §) sekä julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Merkitystä oli myös YK:n vammaisopimuksella, joka on saatettu Suomessa voimaan lailla 2016. (*PeVL 79/2022 vp* kappaleet 2–10). Lapsia koskevien säännösehdoitusten kohdalla valiokunta viittasi lasten tasa-arvoista kohtelua ja oikeutta tulla kuulluksi koskeviin perustuslain säännöksiin (PL 6 § 3 mom., PL 21 § 2 mom.) sekä lapsen osallisuutta koskevaan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklaan (*PeVL 79/2022 vp* kappale 25).

Niiltä osin kuin voimassa oleva vammaispalvelulainsäädäntö ei täytä perustuslain ja Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten vaatimuksia, esityksen hyväksyminen tarkoittaisi tämän asiantilan jatkumista kauemmin kuin siinä tapauksessa, että esitystä ei hyväksytä ja kokonaisuudistus tulee voimaan eduskunnan keväällä 2023 tekemän päätöksen mukaisesti 1.10.2023. Tästä syystä esitystä on nähdäkseni perusteltua arvioida perusoikeuksiin kohdistuvana rajoituksena. Totean toisaalta, että tiedosani ei ole aiempaa vastaavaa tapausta, joka olisi ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Hallitus perustelee esitystä tavoitteellaan varata aikaa uuden vammaispalvelulain ”soveltamisalaa koskevien säännösmuutosten valmistelulle ja vaikutusten arvioinnille” yhteistyössä asiantuntijoiden ja sidosryhmien kanssa. Erityisen tärkeänä pidetään esitettävien muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten sekä hyvinvointialueiden talouden kohdistuvien vaikutusten huolellista arviointia (s. 6–7). Lisääikaa tarvitaan, jotta lakimuutoksilla voidaan ”turvata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja palveluiden saatavuus sekä hyvinvointialueiden mahdollisuus rahoittaa uudistus” (s. 7). Lisääikana valmisteltavissa muutoksissa on kyse vammaispalvelulain 2 §:stä, erityisesti sen 1 momentista, jossa säädetään lain soveltamisalaan kuuluvasta vammaisesta henkilöstä. Eduskunta poisti – perustuslakivaliokunnan vaatimuksesta – kyseisestä säännöksestä hallituksen esitykseen (HE 191/2022 vp) sisältyneen ns. ikääntymisrajoituksen (PeVL 79/2022 vp kappaleet 11–18; esityksen perustelut s. 4–5). Perustelujen mukaan valmisteltavalla muutoksella halutaan turvata ”palvelujärjestelmän kestävyyttä ja vammaispalvelulain asemaa nimenomaan erityislakina” (s. 7). Sääntämisjärjestysperusteluissa viitataan valtiontalouden vaikeaan tilaan ja nopeasti vaikeutuneeseen henkilöstöpulaan ja esitetään tavoitteeksi pyrkimys ”varmistaa oikeusvarmuuden kannalta hyväksyttävä sääntely, jonka toteuttamiseen on myös tosiasialliset voimavarat” (s. 16–17.)

Pidän esitettyjä tavoitteita sinänsä hyväksyttävinä. Niiden pulmana on kuitenkin yleisyys ja jonkinasteinen epämääräisyys, joka saattaa selittyä sillä, että suunniteltujen muutosten perustelut konkretisoituvat vasta valmistelun edetessä. Tämä korostaa toisaalta arvioitavan esityksen poikkeuksellisuutta. Tarkempaa selvitystä kaivattaisiin kuitenkin jo tässä vaiheessa mm. siitä, miten valmisteltavilla muutoksilla kyetään turvaamaan vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja palvelujen saatavuus paremmin kuin eduskunnan kertaalleen hyväksymässä laissa. Eduskunnan hyväksymä muutos vammaispalvelulain soveltamisalaan ei muuttanut lain asemaa toissijaisena erityislakina esimerkiksi sosiaalihuoltolakiin ja terveydenhuoltolakiin nähden (vammaispalvelulaki 2 § 2 mom.; perustelut s. 4). Mitä taas tulee tavoitteeseen varmistaa esitetyllä lisäajalla hyvinvointialueille paremmat mahdollisuudet uudistuksen rahoittamiseen, perusteluissa korostetaan monin kohdin, että arviot ikääntymisrajoituksen poistamisen kustannusvaikutuksista poikkeavat huomattavasti toisistaan (esim. s. 6, 17). Lisäksi viitataan hallitusohjelman kirjaukseen uudistuksen vuosittaisesta enintään 100 miljoonan euron kustannusvaikutuksesta, mikä tarkoittaa perustelujen mukaan, että toimeenpanoon on käytettävissä enemmän rahoitusta kuin siihen hyväksytyn lain perusteella varattiin (s. 3, 7, 17).

Edellä mainitut seikat vaikeuttavat sen arvioimista, missä määrin uudistuksen voimaantulon lykkäämisellä on mahdollista edistää perusteluissa esitettyjen tavoitteiden saavuttamista. Asia jää mielestäni epäselväksi, mikä on ongelmallista oikeasuhtaisuusvaatimuksen täyttymisen kannalta. Merkitystä tässä suhteessa on toisaalta myös sillä, että voimaantulo siirtyisi "vain" 15 kuukaudella, kyse ei olisi toisin sanoen kovin pitkästä ajasta, samoin kuin sillä, ettei uudistus ole ehtinyt vielä tulla voimaan. Aikaa voimaantuloon on kuitenkin vain vajaa kuukausi, mikä tarkoittaa, että valmistautuminen uudistuksen voimaantuloon on jo pitkällä (perustelut s. 8). Voimaantulon lykkääminen viime hetkellä vaikuttaa vammaisten henkilöiden ja heidän läheistensä mahdollisuuksiin ennakoida lainsäädännön muutoksia (s. 9) ja horjuttaa näin oikeusvarmuutta, mitä voidaan pitää ongelmana perustuslain näkökulmasta. Perustelujen mukaan kielteisiä vaikutuksia lieventää hallitusohjelman lupaus käynnistää syksyllä 2023 "määräaikainen ohjelma, jossa panostetaan lasten ja nuorten neuropsykologisten häiriöiden kuntoutukseen ja kuntoutuspalveluihin Kelan harkinnanvaraisen kuntoutuksen kautta", kunnes uusi vammaispalvelulaki tulee voimaan. Vaikka näin kyettäisiin osaksi korvaamaan lapsia koskevien vammaispalvelulain säännösten voimaantulon myöhentämistä (s. 9), kovin painavaa merkitystä lupaukselle ei voida tässä yhteydessä antaa.

Johtopäätökseni edellä sanotusta on, että esityksen perustuslainmukaisuuteen kohdistuu vakavia epäilyjä. Kysymys on perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisen oikeustilan jatkamisesta hyvin lyhyellä varoitusajalla. Ehdotukselle ei ole mielestäni esitetty sellaisia perusteluja, jotka osoittaisivat sen olevan välttämätön esiin tuotujen, sinänsä hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi. Toiseenkin suuntaan käyviä näkökohtia voidaan esittää. Uudistus ei ole vielä voimassa, ja kyse on melko lyhytaikaiseksi tarkoitusta lykkäyksestä. Lykkäys ei tarkoittaisi, että palvelut jäisivät kokonaan järjestämättä, vaan niitä järjestettäisiin vuoden 2024 loppuun asti samoin perustein kuin nykyisin.

Tampereella 7. syyskuuta 2023

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)
Tampereen yliopisto