

Eduskunta, Sosiaali- ja terveysvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

LAUSUNTO

7.9.2023

EOAK/5658/2023

ASIA: HE 9/2023 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VAMMAISPALVELULAIN JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN VOIMAANTULON LYKKÄÄMISTÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

1 Yleistä

Käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vammaispalvelulain (ja viiden muun lain muuttamisesta tai kumoamisesta annettujen lakien) voimaantulon 1.10.2023 siirtämistä vuodella ja kolmella kuukaudella. Siirto perustuu Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan, mutta hallitusohjelmassa mainitun 1.10.2024 sijaan hallitus esittää uudeksi voimaantulopäiväksi 1.1.2025.

Siirtämisen tarkoituksena on perustelujen mukaan vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentaminen hallitusohjelmassa edellytetyllä tavalla ennen lakien voimaantuloa erikseen annettavalla esityksellä siten, että vammaispalvelulaki säilyisi vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina. Tämä turvaisi yksilöllisen tarpeen mukaiset palvelut

vammaisille henkilöille ja varmistaisi hyvinvointialueiden rahoitusperiaatteen toteutumisen.

2 Aiempi lausuntoni

Hallituksen esityksen luonnokseen antamassani lausunnossa 18.7.2023 (EOAK/4332/2023) pidin vammaispalvelulain voimaantulon lykkäämistä ongelmallisena, koska lain tavoitteena on turvata vammaispalveluiden saanti aiempaa yhdenvertaisemmin kaikille vammaisille henkilöille asuinpaikasta riippumatta sekä parantaa vammaisten ihmisten oikeutta osallistua yhteiskuntaan ja tehdä valintoja yhdenvertaisesti muiden ihmisten kanssa.

Katsoin, että luonnoksella esitetyillä syillä ei voida hyväksyttävästi perustella esimerkiksi vammaisten lasten oikeuksien turvaamiseksi säädettyjen oikeuksien voimaantulon siirtämistä vaan lain voimaantuloa tulisi siirtää vain siltä osin, kuin lakia todennäköisesti tultaisiin esittämään muutettavaksi (soveltamisala).

Totesin myös lain toimeenpanoon valmistautumisen olleen jo pitkällä hallinnossa ja lain voimaantulon siirtäminen juuri ennen sen voimaantuloa aiheuttavan merkittävää lisätyötä.

Pidin myös hyvin poikkeuksellisenä sitä, että eduskunnan säätämän ja tasavallan presidentin vahvistaman lain voimaantulon siirtämistä koskevan lakiehdotuksen perusteena olisi lain vaikutusten arviointi.

3 Voimaantulon lykkäämisen perusteet ja perusoikeuksien heikennyskielto

Jatkovalmistelussa on hallituksen esityksen mukaan arvioitu, että laista ei ole mahdollista erottaa osaa säännöksistä tulevaisuuteen voimaan ennen uuden soveltamisalan säätämistä. Siten myös lapsia koskevat säännökset tulisivat hallituksen esityksen mukaan voimaan muun lain mukana.

Lisäksi jatkovalmistelussa arvioitiin lausuntopalautteen johdosta, että voimaantulo voidaan lykätä edelleen 1.1.2025 alkavaksi. Syiksi tuotiin esille palveluiden järjestäminen, tietojärjestelmämuutosten tekeminen, hyvinvointialueiden rahoitus sekä vammaispalveluiden tilastointi. Lykkäyksen todettiin myös tuovan enemmän aikaa soveltamisalasäännösten valmistelulle ja vaikutusten arvioinnille. Myöhäisemmällä voimaantulolla ei arvioitu olevan merkittävää vaikutusta asiakkaiden asemaan ja oikeuksiin palvelujen saamisessa. Lisäksi esityksessä arvioitiin, että voimaantulon siirto helpottaisi valvontaviranomaisten työtä, koska laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (741/2023) ehtii tulla voimaan 1.1.2024.

Esityksen mukaan hallituskauden päättyessä ei ollut mahdollista tehdä perusteellista vaikutusten arviointia ikääntymisrajoituksen poistamisen vaikutuksista lain soveltamisalapykälästä. Hyvinvointialueiden rahoitusmallin perustuessa valtionrahoitukseen rahoitusperiaatteen

toteutumisen varmistamisella säädösmuutoksia valmisteltaessa on esityksen mukaan erityinen merkitys.

Vammaispalveluissa on kysymys perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien (perustuslain 19 § 1 mom. ja 19 § 3 mom.) toteuttamiseksi annetusta laista. Korostan, että perustuslain 19 ja 22 §:stä seuraa valtion velvollisuus huolehtia hyvinvointialueiden taloudellisista edellytyksistä hoitaa niille säädetyt perusoikeuksien toteuttamistehtävät.

Esityksessä tuodaan esille, että soveltamissäännöksen muuttaminen saattaisi olla perusoikeuksien heikennyskiellon vuoksi vaikeampaa, jos laki tulisi voimaan nykyisenlaisena.

Totean, että nyt on kyseessä jo säädetyin lain voimaantulon siirto. Vammaisen henkilön näkökulmasta kyse on jo vahvistetussa laissa turvattujen oikeuksien saamisen lykkääntymisestä. Tässä mielessä voimaantulon lykkääntymisellä voi olla merkittäviäkin vaikutuksia joidenkin asiakkaiden asemaan.

Esityksen perustelujen mukaan hyväksytyn vammaispalvelulain lapsia koskevien säännösten voimaantulo siirtyy, koska ”lähtökohtaisesti ei ole tarkoituksenmukaista erottaa toimeenpantavaksi vain osaa säännöksistä”. Totean, että heikennyskiellon valossa ei ole hyväksyttävää lykätä laissa turvattujen lapsen oikeuksien toteuttamista tarkoituksenmukaisuusperusteella varsinkaan kun soveltamisalasäännökseen suunnitellut muutokset eivät käsitykseni mukaan lainkaan koske lapsia.

Vaikka sosiaalisten oikeuksien heikennyskielto ei estäisi lain voimaantulon lykkäämistä koskevan lain hyväksymistä, kun tarkastellaan yksinomaan sitä, minkälaiseksi henkilöiden asema muodostuisi lain voimaantullessa verrattuna siihen, että lain voimaantuloa siirretään, heikennyskielto voi olla este sellaiselle lain voimaantulon siirtämiselle, jota perustellaan rahoituspuolellisella puutteellisuudella ja säästöillä, jos saman aikaisesti osoitetaan merkittävässä määrin yhteiskunnan käytössä olevien voimavarojen käyttöä muihin kohteisiin. Koska kysymys on perustuslakivaliokunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta, en tässä lausunnossani ota asiaan kantaa enemmälti.

Myönteistä esityksessä on, että tuetun päätöksenteon (vammaispalvelulain 14 ja 15 §:t) voimaantuloa ei siirrettäisi, vaan se tulisi voimaan nykyisen lain voimaantulosäännöksessä todetusti 1.1.2025.

4 Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen tarkoituksena on saada aikaa lain soveltamisalaa koskevien säännösten muuttamiseksi. Nyt käsiteltävänä olevalla esityksellä ei muuteta lain soveltamisalaa. Siitä huolimatta hallituksen esityksessä on kuvattu (alkaen s. 4) lain soveltamisalaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön seuraavasti.

Esityksen mukaan uusi vammaispalvelulaki on toissijainen erityislaki, jota on tarkoitus soveltaa vammaispalveluiden varassa koko elämänsä tai ainakin pitkäaikaisesti eläviin vammaisiin henkilöihin. Yleispalvelut ovat ensisijaisia ja siksi on tarkoitus, että myös iäkkäiden henkilöiden palvelut järjestetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolain (yleislaki) perusteella.

Vammaispalvelulain soveltamisalapykälään sisältyy vammaisen henkilön määritelmä, joka kertoo esityksen mukaan lain soveltajalle, minkälaisen edellytysten täytyessä kyseessä on laissa tarkoitettu vammainen henkilö. Pelkkä diagnoosi tai vamman vaikeusaste eivät kuitenkaan aina kerro vamman aiheuttamasta toimintarajoitteesta tai avun ja tuen tarpeesta. Tämän vuoksi uuden vammaispalvelulain lähtökohtana määriteltäessä vammaisen henkilön oikeutta saada palvelua on henkilön yksilöllisen avun ja tuen tarve, johon vaikuttavat yhteiskunnassa esiintyvät esteet. Toimintarajoitteiden luettelolla on haluttu korostaa sitä, että eri tavoin vammaisilla henkilöillä on yhdenvertainen oikeus lain mukaisiin palveluihin.

Lisäksi vammaisen henkilön määritelmään liittyy esityksen mukaan edellytys siitä, että vammaisen henkilön itsenäisen elämän, osallisuuden tai yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää välttämättä vammaispalvelulain mukaisia palveluita.

Esityksen mukaan päätös sovellettavasta laista tehdään kokonaisharkinnan perusteella. Sovellettavan lain lisäksi arvioidaan erikseen, täytyvätkö henkilön hakeman palvelun lain mukaiset myöntämisedellytykset.

Koska voimaantulon siirtämistä koskevan esityksen tarkoituksena on saada aikaa lain soveltamisalaa koskevien muutosten tekemiseksi, esityksessä ei vielä tarkemmin yksilöidä, minkälaisia muutoksia olisi tarkoitus ehdottaa.

Luonnokseen antamassani lausunnossa toin esiin lain soveltamisalaa koskevan sääntelyn ongelmia. Käsitykseni mukaan lain soveltamisalaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevat säännökset on syytä kirjoittaa uudelleen. Tämän vuoksi toistan tässä, mitä totesin esityksen luonnokseen antamassani lausunnossa lain soveltamisalasta.

Uuden vammaispalvelulain (675/2023) 2 §:n 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; ja
- 3) itsenäisen elämän, osallisuuden tai yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää välttämättä tämän lain mukaisia palveluita.

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.

Uuden vammaispalvelulain 2 §:n 1 momentin 1–3 kohdissa säädetään lain soveltamisalasta tavalla, jossa kiertyy yhteen henkilöllinen ja asiallinen ulottuvuus. Säännöksen mukaan soveltamisalaan kuuluvat henkilöt, joilla on toimintarajoite ja jonka itsenäisen elämän, osallisuuden tai yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää välttämättä tämän lain mukaisia

palveluita. Lain henkilöpiiri määritellään siten yhtäältä toimintarajoitteen ja toisaalta tämän lain palvelujen kautta.

Lisäksi säännöksessä asetetaan toimintarajoitteelle seuraavat vaatimukset. Toimintarajoitteen tulee olla fyysinen, kognitiivinen, psyykinen, sosiaalinen tai aisteihin liittyvä, pitkäaikainen tai pysyvä, sekä vamman tai sairauden aiheuttama.

Vamman tai sairauden tulee soveltamisalasäännöksen mukaan puolestaan olla sellainen, että se yhdessä yhteiskunnassa esiintyvien esteiden kanssa estää osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Totesin lisäksi luonnokseen antamassani lausunnossa, että käsitykseni mukaan lain soveltamista selkeyttäisi se, että määriteltäisiin selkeästi henkilöt, joihin lakia sovelletaan ja siitä erillään säädettäisiin toimintarajoitteen sekä vamman ja sairauden määritelmistä. Lisäksi olisi tärkeää ymmärtää yhteiskunnallisten esteiden poistaminen, itsenäisen elämän, osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteuttaminen palvelujen saamisen edellytykseksi, eikä elementeiksi, joilla määritellään lain soveltamisala tai sen mukaisiin palveluihin oikeutetut henkilöt. Tärkeää lain selkeyden vuoksi olisi myös pitää erillään yhtäältä lain henkilöllinen soveltamisala, eli se kehen lakia ylipäätään voidaan soveltaa ja toisaalta se palveluja koskeva määrittely, minkälaiset edellytykset henkilön (tai yhteiskunnallisen esteen) on täytettävä, jotta hänellä olisi oikeus lain tarkoittamiin palveluihin.

Vammaispalvelulain 2 §:n 2 momentissa säädetään lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Säännöksen mukaan oikeutta vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin ei ole, jos henkilö saa yksilöllisen tarpeensa mukaisia ja sopivia palveluita sosiaalihuoltolain (1301/2014), terveydenhuoltolain (1326/2010), varhaiskasvatuslain (540/2018), perusopetuslain (628/1998) tai muun lain perusteella. Lain tulkinnan kannalta on epäselvää, mitä tarkoitetaan yksilöllisen tarpeen mukaisilla ja sopivilla palveluilla. Onko kyseessä säännös, jonka perusteella määräytyy lakien soveltamisen etusijajärjestys vai säännös edullisimman lain soveltamisesta? Lakia tulisi mielestäni tältä osin selkeyttää ja säätää yksiselitteisesti siitä, miten määräytyy henkilöön sovellettava lainsäädäntö ja siten lainsäädäntö, jonka perusteella palvelut järjestetään.

Kun säännöksen mukaan sovelletaan ensisijaisesti siinä mainittuja lakeja ja myönnetään niiden mukaiset palvelut, tulisi selkeästi säätää myös siitä, miten arvioitaisiin vielä vammaispalvelulain perusteella, ovatko nämä palvelut yksilöllisen tarpeen mukaisia ja sopivia sekä siitä, järjestetäänkö vammaispalvelulain mukaiset palvelut muuta lakia täydentävinä palveluina vai tulisiko vammaispalvelulain mukainen yksilöllisen tarpeen mukainen ja sopiva palvelu muun lain perusteella myönnetyn palvelun sijaan.

Tulevassa soveltamisalaa koskevassa lainmuutoksessa tulee huolehtia siitä, että vammaispalveluiden henkilöllisestä ulottuvuudesta on säädetty selkeästi.

Tulevassa laissa tulisi säännellä selkeästi myös siitä, että myönnetäänkö palvelu sosiaalihuoltolain tai vammaispalvelulain perusteella.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoitus on, että henkilön palveluntarve arvioidaan aina yksilöllisesti, ja päätös sovellettavasta laista tehdään kokonaisharkinnan perusteella. Tarkoitus ei ole, että yksittäinen syy, kuten vammaispalveluiden maksuttomuus, vaikuttaa ratkaisevasti muiden lakien mukaisten palveluiden sopivuuden arviointiin.

Totean, että palvelun maksullisuudella on merkitystä harkittaessa yksilöllisen tarpeen mukaisen ja sopivan palvelun myöntämistä. Hallituksen esityksessä todettu saattaa siten olla ristiriidassa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kanssa sekä sosiaalihuoltolain 2 §:n mukaisen asiakkaan etua parhaiten toteuttavan säännöksen soveltamista koskevan vaatimuksen vastaista.

Kiinnitän valiokunnan huomiota vielä siihen, että nyt käsiteltävänä olevan esityksen tarkoituksena on saada aikaa valmistella myös sellainen soveltamisalan muutos, jolla ikääntyneet ihmiset rajattaisiin pois lain soveltamisalasta.

Pidän myönteisenä, että esityksessä on tuotu esille perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 79/2022 vp), jonka toin esille luonnokseen antamassani lausunnossa. Valiokunnan kannan mukaan palvelujen eriyttäminen, esimerkiksi työikäisten ja työiän ylittäneiden välillä ei sinänsä ole välttämättä ongelmallista, kunhan eroille on hyväksyttävä peruste.

Perustuslakivaliokunta totesi seuraavaa:

(15) Hallituksen esityksen perustelujen valossa vaikuttaa siltä, että iäkkäänä vammautuneet joutuisivat ikääntymisrajausten vuoksi tosiasiasa muita — yleensä nuorempia — vammaisia henkilöitä epäedullisempaan asemaan kahdessa suhteessa: Heille tarkoitetut sosiaalipalvelut olisivat perustelujen (s. 107—112, 161) 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 (s. 107, 122, 125) mukaan muutos merkitsisi osalle iäkkäistä henkilöistä palvelujen heikentymistä ja asiakasmaksujen lisääntymistä nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Kyse olisi ilmeisesti ennen muuta sellaisista henkilöistä, jotka ovat liikunta- tai näkövammautuneet iäkkäinä.

(16) Erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat.

Yhteenvetona totean, että pidän lain voimaantulon lykkäämistä perusteltuna siltä osin, kun tarkoituksena on selkeyttä lain henkilöllistä soveltamisalaa, palvelujen saamisen edellytyksiä ja vammaispalvelulain suhdetta muuhun palveluja koskevaan lainsäädäntöön. Sen sijaan suhtaudun perustuslakivaliokunnan kannanottoon tukeutuen varauksellisesti sellaisten

lainsäädännön muutosten valmisteluun, joiden tarkoituksena olisi luoda järjestelmä, jossa henkilön tarvitsemien palvelujen määrärahasidonnaisuus ja maksullisuus määräytyisi hänen ikänsä perusteella. Tällaisen erottelun tekeminen edellyttäisi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Minna Verronen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.