

Kirsi-Maria Malmlund-Laakso, hallitussihteeri
Kaarina Tuokko, erityisasiantuntija
Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle vammaispalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulon lykkäämistä koskevaksi lainsäädännöksi, HE 9/2023 vp

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vammaispalvelulakia, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta annettua lakia, sosiaalihuoltolain muuttamisesta annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta annettua lakia, mielenterveyslain 19 ja 22 §:n muuttamisesta annettua lakia ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain 18 §:n 1 momentin 4 kohdan kumoamisesta annettua lakia.

Esityksen mukaan kaikki lait siirrettäisiin tulemaan voimaan 1.10.2023 asemasta 1.1.2025. Voimaantulo vuodenvaihteessa helpottaa palveluiden järjestämistä, tietojärjestelmämuutosten tekemistä, hyvinvointialueiden rahoitusta sekä vammaispalveluiden tilastointia. Lisäksi se antaa lisäaikaa tulevien säännösmuutosten huolelliselle valmistelulle ja vaikutusten arvioinnille. Esitysluonnoksesta lausunnon antaneista, siirtoa kannattaneista tahoista suuri osa kannatti voimaantuloa 1.1.2025 alkaen.

Muutos mahdollistaisi vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentamisen hallitusohjelmassa edellytetyllä tavalla ennen lakien voimaantuloa erikseen annettavalla esityksellä siten, että vammaispalvelulaki säilyisi vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina. Soveltamisalan tarkentamisen tarkoituksena on turvata yksilöllisen tarpeen mukaiset palvelut vammaisille henkilöille ja varmistaa hyvinvointialueiden rahoitusperiaatteen toteutuminen. Soveltamisalan tarkentamisella pyritäisiin varmistamaan myös lain yhtenäinen soveltaminen ja yhdenvertainen palvelujen saanti eri alueilla. Tavoitteena on myös varata aikaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten sekä taloudellisten vaikutusten arvioinnille yhteistyössä tarvittavien asiantuntijoiden ja sidosryhmien kanssa. Erityisen tärkeää on arvioida huolellisesti esitettävien muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutukset sekä vaikutukset hyvinvointialueiden talouteen.

Voimaantulon lykkäämisen johdosta myös vammaispalvelulain siirtymäsäännöksiä ehdotetaan myöhennettäväksi säilyttäen kuitenkin lain lähtökohdan siitä, että säännösten voimaantulot ajoittuisivat kalenterivuosien vaihteeseen. Nämä säännökset koskevat erityisen osallisuuden tuen tuntimäärien porrastamista sekä hengityslaitteen varassa elävän henkilön taloudellisen tuen indeksikorotusten määräytymistä. Voimaantulon lykkäyksen seurauksena uudessa vammaispalvelulaissa säädetyn tuetun päätöksenteon voimaantuloa ei teknisesti ottaen siirrettäisi, vaan tuettu päätöksenteko tulisi voimaan alun perin ehdotettuna aikana 1.1.2025.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 toiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Uusi vammaispalvelulaki olisi tullut voimaan 1.10.2023, joten sen kustannukset on arvioitu vuoden 2023 talousarvioon loka-, marras- ja joulukuun osalta. Talousarvioon varattu määräraha momentilla 28.89.31 on 5,6 miljoonaa euroa. Tämä määräraha poistettaisiin vuoden 2023 toisessa lisätalousarviossa. Lisäksi tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan tehdyt määrärahavaraukset vuodelle 2024 poistuvat. Myös lisähenkilöstön tarve siirtyy lain uuteen voimaantuloajankohtaan saakka.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan ennen 1.10.2023, jotta keväällä 2023 eduskunnassa hyväksytty vammaispalvelulaki ei ehdi tulemaan voimaan 1.10.2023.

Taustaa

Voimassa olevan vammaispalvelulainsäädännön tarkoituksena on muun muassa edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. Vammaispalveluja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen tarkoituksena on tukea vammaisen henkilön itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeuden toteutumista, yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa sekä turvata yksilöllisen tarpeen mukaiset, riittävät ja laadultaan hyvät palvelut.

Tällä hetkellä voimassa oleva vammaispalveluja koskeva erityislainsäädäntö on vuosilta 1987 (Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987) ja 1977 (Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977). Lait korvataan uudella vammaispalvelulaille (Vammaispalvelulaki 675/2023), jonka tämänhetkinen voimaantulo on 1.10.2023, ja jonka voimaantuloa on tarkoitus lykätä. Kyseessä on sosiaalihuollon erityislaki, jota sovelletaan vain viimesijaisesti, jos sosiaalihuoltolain yleislainsäädännön tai muun lainsäädännön mukaiset palvelut eivät ole riittäviä tai sopivia.

Vammaispalvelulainsäädännön uudistustyö on jatkunut useiden hallituskausien ajan. Voimassa oleva lainsäädäntö on osin vanhentunutta, eikä täysin vastaa nykyisen lainsäädännön, perustuslain eikä kansainvälisten sopimusten asettamiin edellytyksiin. Hallituksen esitys uudeksi vammaispalvelulaiksi (HE 191/2022) annettiin eduskuntaan syksyllä 2022 ja hyväksyttiin 1.3.2023. Uusi vammaispalvelulaki vahvistettiin 14.4.2023 ja tällöin voimaantuloajankohdaksi vahvistettiin 1.10.2023.

Eduskuntakäsittelyn aikana lakiesitys muuttui joiltain osin merkittävästi, ja suurin muutos lienee niin sanotun ikääntymisrajauspoistamisen lakiesityksestä. Vammaisen henkilön määritelmään esitettiin niin sanottua ikääntymisrajausta, joka olisi selventänyt yleislain ja erityislain välistä suhdetta. Tarkoitus oli, että iäkkäiden henkilöiden palvelut olisi järjestetty pääosin sosiaalihuoltolain perusteella. Vammaispalvelulakia olisi sovellettu tilanteissa, joissa avun, tuen tai huolenpidon tarve olisi johtunut pääasiassa muusta kuin iäkkäänä alkaneesta ja tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvistä sairaudesta tai yleisestä vanhuudesta johtuvasta rappeutumisesta taikka heikkoudesta. Kyseessä ei kuitenkaan ollut ikäraja eikä ehdoton raja, vaan arvio vammaisen henkilön määritelmän täyttämistä olisi tullut jokaisen henkilön osalta erikseen tehtäväksi. Voimassa olevaan vammaispalvelulakiin ei sisälly erillistä ikääntymisrajausta, pois lukien vuonna 2008 säädetty ikääntymisrajaus henkilökohtaisen avun palvelun osalta. Kuitenkin voimassa olevan lain lähtökohtana on, että sitä sovelletaan pääosin muihin kuin iäkkäisiin henkilöihin, sillä lakia on alun perin tarkoitettu sovellettavan erityislakina rajattuun vammaisten henkilöiden joukkoon. Tätä lähtökohtaa on kuitenkin nykyisin tarkennettava lainsäädännön tasolla, sillä väestön ikääntyessä syntyy painetta siihen, että myös vammaispalveluihin päätyy sellaisia henkilöitä, joiden palvelutarve voitaisiin turvata muun lainsäädännön, kuten sosiaalihuoltolain, perusteella.

Hyväksytyn vammaispalvelulain eduskuntakäsittelyssä tehtyjen muutosten myötä uuden vammaispalvelulain toimeenpanoon varattiin lopulta teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa 2024-2027 rahoitusta 25,2 miljoonaa euroa vuodelle 2024, 32,4 miljoonaa euroa vuodelle 2025, 35,5 miljoonaa euroa vuodelle 2026 ja 35,9 miljoonaa euroa vuodelle 2027. Lain kustannuksia ei kuitenkaan ikääntymisrajauspoiston jälkeen ollut mahdollista perusteellisesti arvioida, ja ilmaan jäi epävarmuutta siitä, riittäisikö varattu rahoitus uuden lain mukaisten palvelujen toteuttamiseen. Tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan 2024-2027 sisällytettiin 100 miljoonan euron kehysvaraus, joka oli lisäystä suhteessa budjetoituun määrärahaan. Kehysvarauksen purun, eli siirtämisen määrärahamomentille valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä, todettiin kuitenkin edellyttävän kattavampaa vaikutusarviointityötä. Hallitusohjelman mukaan uuden vammaispalvelulain kustannusvaikutus voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna saa olla 100 miljoonaa euroa vuosittaisia menoja kasvattava. Siten soveltamisalan rajoituksen jälkeenkin uuden

vammaispalvelulainsäädännön toimeenpanoon on käytettävissä enemmän rahoitusta kuin hyväksytyn lain perusteella on varattu (vuoden 2027 tasolla 64,1 milj. euroa enemmän).

Soveltamisalan tarkentamista koskevan esityksen valmistelu

Yllä mainituista lähtökohdista katsoen hallitus esittää vammaispalvelulain voimaantulon lykkäämistä ja sen myötä erillisen, vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentamista koskevan kiireellisen lainvalmistelun käynnistämistä, jonka tarkoituksena on turvata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen, palveluiden saatavuus ja hyvinvointialueiden mahdollisuus rahoittaa uudistus.

Tarkoituksena on löytää ratkaisuja sille, miten vammaispalvelulain soveltamisalaa voidaan tarkentaa niin, että laki säilyy vammaisille henkilöille tarkoitettuna sosiaalihuollon erityislakina ja sen palvelut kohdistuvat vain niitä välttämättömästi tarvitseville vammaisille henkilöille. Tämä turvaisi yksilöllisen tarpeen mukaiset palvelut, varmistaisi hyvinvointialueiden rahoitusperiaatteen toteutumisen ja turvaisi näin palvelujärjestelmän kestävyyttä. Muutoksilla pyritään varmistamaan lain yhtenäinen soveltaminen ja yhdenvertainen palvelujen saanti eri alueilla. Tarkoituksena on varata aikaa huolelliselle perus- ja ihmisoikeusvaikutusten sekä taloudellisten vaikutusten arvioinnille yhteistyössä tarvittavien asiantuntijoiden ja sidosryhmien kanssa.

Soveltamisalan tarkentamisesta annettaisiin ennen lakien voimaantuloa erikseen hallituksen esitys. Valmistelussa otettaisiin huomioon muun muassa perustuslakivaliokunnan hyväksytyn vammaispalvelulain eduskuntakäsittelyssä esiin tuomat reunaehdot.

Jos hyväksytty vammaispalvelulaki ehditsi tulla voimaan alkuperäisenä ajankohtana 1.10.2023, tämän yllä kuvatun soveltamisalasäännöksen muuttaminen saattaisi olla perusoikeuksien niin sanotun heikentämiskiellon vuoksi vaikeampaa. Sama koskee ylipäätensä lain voimaantulon lykkäämistä.

Yhteys kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin

Vammaispalvelulainsäädännöllä on kiinteä yhteys YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevaan yleissopimuksen (TSS-sopimus, SopS 6/1976) ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan sopimukseen (SopS 26 ja 27/2016, jäljempänä vammaissopimus).

YK:n vammaissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Vammaissopimus on tullut Suomessa voimaan 10.6.2016. Sopimuksen 4 artiklan yleisten velvoitteiden mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat varmistamaan kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräisen toteutumisen kaikille vammaisille henkilöille sekä edistämään sitä ilman minkäänlaista syrjintää vammaisuuden perusteella. Vammaissopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi, että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien osalta kukin sopimuspuoli sitoutuu täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa ryhtymään toimiin, joiden tarkoituksena on saada nämä oikeudet asteittain täysimääräisesti toteutetuiksi, rajoittamatta kuitenkaan niitä tähän yleissopimukseen sisältyviä velvoitteita, jotka ovat kansainvälisen oikeuden mukaan välittömästi sovellettavia.

Vammaissopimuksen 4 artiklan 2 kohta vastaa sanoitukseltaan TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan kirjausta. TSS-sopimus on hyväksytty vuonna 1966 ja se on astunut kansainvälisesti voimaan 1976, jolloin myös Suomi on ratifioinut sopimuksen (SopS 6/1976). Sopimuksessa säädetään kaikkien sopimusvaltion oikeudenkäytön piirissä olevien ihmisten, ml. vammaisten henkilöiden, oikeudesta muun muassa yhdenvertaiseen kohteluun, työhön, sosiaaliturvaan, tyydyttävään elintasoon ja terveyteen. TSS-sopimuksen

täytäntöönpanoa valvova komitea on lisäksi eksplisiittisesti vahvistanut myös vammaisten henkilöiden kuulumisen TSS-sopimuksen soveltamisalaan vuonna 1994 antamassaan vammaisia henkilöitä koskevassa yleiskommentissa (E/1995/22).

TSS-komitea ottaa TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohtaa koskevassa yleiskommentissa no 3 kantaa myös niin sanottuun heikennyskieltoon (E/1991/23, 14.12.1990, para 9). Yleiskommentissa todetaan oikeuksien toteuttamisen asteittain edellyttävän, että minkä tahansa tarkoituksellisesti taantuvan toimenpiteen tulee olla täysin perusteltu suhteessa kokonaisuuteen ottaen huomioon sopimuksessa määrätyt oikeudet sekä sopimusvaltiolla käytössä olevat täysimääräiset resurssit huomioiden. TSS-komitean julkaisemien, sopimuksen tulkintaa koskevien yleiskommenttien mukaan, mikäli taannehtivia toimenpiteitä toteutetaan, sopimusvaltiolla on velvollisuus osoittaa, että toimenpiteet on otettu käyttöön kaikkien vaihtoehtojen huolellisimman harkinnan jälkeen ja että ne ovat asianmukaisesti perusteltuja ottaen huomioon kaikki yleissopimuksessa määrätyt oikeudet (mm. E/1991/23, 14.12.1991, para 9; E/C.12/2000/4, 11.8.2000, para 32).

Nyt kyseessä olevaa esitystä vammaispalvelulain voimaantulon lykkäämisestä voidaan arvioida suhteessa TSS-sopimuksen heikennyskieltoon ja soveltaa sitä myös vammaissopimuksen 4 artiklan 2 kohdan sopimusmääräykseen. Voimaantulon siirtäminen antaa mahdollisuuden tarkentaa hyväksytyn vammaispalvelulain soveltamisalaa. Lain voimaantulon siirtämisellä ja saavutettavan lisäajan perusteella vammaispalvelulakiin tehtävillä tarkennuksilla vahvistetaan lisäksi osaltaan YK:n vammaissopimuksen sopimusmääräyksiä, joiden tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista.

TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa sekä vammaissopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa todetaan, että TSS-oikeuksien asteittainen toteuttaminen on osaltaan kytköksissä myös sopimusvaltion käytettävissä oleviin voimavaroihin. Toisaalta TSS-komitea myös korostaa yleiskommentissaan no 3, että sopimusvaltion on pyrittävä varmistamaan mahdollisimman laajalti asianmukaisten oikeuksien käyttö vallitsevissa olosuhteissa myös niissä tilanteissa, joissa sopimusvaltion käytettävissä olevat resurssit ovat todistetusti riittämättömät. Samoin komitea korostaa, että haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä pitää suojella vaikeinakin aikoina, kuten taloudellisen taantumana aikana tai muiden vastaavien tekijöiden vuoksi. (E/1991/23, 14.12.1990, parat 11-12). Komitean näkemyksen mukaan pelkästään taloudelliset syyt eivät siis itsessään ole peruste pyrkiä asteittain toteuttamaan henkilöiden TSS-oikeuksia.

Lain voimaantulon siirtämisellä ja saavutettavan lisäajan perusteella vammaispalvelulakiin tehtävillä tarkennuksilla vahvistetaan osaltaan YK:n vammaissopimuksen sopimusmääräyksiä, joiden tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista.

Yhteys perustuslakiin

Vammaispalvelulainsäädännöllä on kiinteä yhteys perustuslain yhdenvertaisuutta, itsemääräämisoikeutta, oikeutta sosiaaliturvaan ja perusoikeuksien turvaamista koskeviin säännöksiin. Suomen perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetään velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Vammaispalvelulainsäädäntö toteuttaa mainittua velvoitetta, sillä sen keskeisenä lähtökohtana ja tavoitteena on edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja tukea henkilön itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeutta.

Vammaispalvelulainsäädännöllä turvataan erityisesti perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta, perustuslain 7 §:n säännöstä elämästä, henkilökohtaisesta vapaudesta, koskemattomuudesta ja

turvallisuudesta, 19 §:n säännöstä sosiaaliturvasta sekä perustuslain 17 §:ssä turvattu oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluita koskevalla säännöksellä ei määritellä näiden palveluiden järjestämistapaa, vaan sillä velloitetaan julkinen valta turvaamaan palveluiden saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I, ks. myös esim. PeVL 20/2004 vp, s. 2/II). Säännös ei sido sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä nykyiseen lainsäädäntöön, vaan edellyttää riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (HE 309/1993 vp, s. 71/II). Palveluiden riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palveluiden tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71/II, ks. myös esim. PeVL 20/2004 vp, s. 2/II ja PeVL 30/2013 vp, s. 3/I). Lauseke lailla toteutettavasta tarkemmasta sääntelystä jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä ja viittaa siihen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy perus-oikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I). Viittaus jokaiseen terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 71, PeVL 30/2013 vp, s. 3/I). Huomionarvoista on, että perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetetun tukemiselvoitteen luonteen mukaisena sitä, että tukimuotoja suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVL 25/2012 vp, s. 2/II-3/I, PeVL 32/2014 vp s. 2/I).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Välttämättömän toimeentulon järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä. Ihmisarvoisen elämän edellytyksiä turvaaviin palveluihin kuuluvat muun muassa eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten erityishuoltoon kuuluvat tukitoimet sekä kiireellinen sairaanhoito (HE 309/1993 vp, s. 69/II).

Vammaispalvelut järjestetään voimassa olevien vammaispalvelulain ja kehitysvammalain perusteella, kunnes uusi vammaispalvelulaki tulee voimaan. Voimassa oleva vammaispalvelulainsäädäntö ei täytä täysin perustuslain tai YK:n vammaissopimuksen vaatimuksia. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Kehitysvammalaissa ei ole säädetty palveluiden myöntämisen edellytyksistä tai sisällöstä. Vammaisilla henkilöillä on sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) perusteella oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja riittäviin sosiaalihuollon palveluihin ilman syrjintää. Vammaiselle henkilölle järjestetään toissijaisesti palveluja voimassa olevan vammaispalvelulain perusteella, jos hän ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluita tai tukitoimia muun lain nojalla. Kehitysvammalaki on viimesijainen suhteessa sosiaalihuoltolakiin ja vammaispalvelulakiin, ja sen perusteella järjestetään palveluita kehitysvammalain 1 §:ssä tarkoitetuille henkilöille. Tällä esityksellä ei muuteta tätä nykytilaa eikä puututa tältä osin vammaisten henkilöiden oikeuksiin. Lisäksi hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus siitä, että syksyllä 2023 käynnistetään määräaikainen ohjelma, jossa panostetaan lasten ja nuorten neuropsykologisten häiriöiden kuntoutukseen ja kuntoutuspalveluihin Kelan harkinnanvaraisen kuntoutuksen avulla, kunnes uusi vammaispalvelulaki on saatu voimaan. Tällä pystytään osaltaan korvaamaan sitä, että hyväksytyn vammaispalvelulain mukaisten lapsia koskevien säännösten voimaantulo siirtyy yhtä lailla tämän esityksen myötä myöhemmäksi. Hyväksytty vammaispalvelulaki on kokonaisuus, josta ei lähtökohtaisesti ole tarkoituksenmukaista erottaa toimeenpantavaksi vain osaa säännöksistä ennen kokonaisuuden ja tarkennetun soveltamisalan voimaantuloa.

Tällä esityksellä lykätään lain voimaantuloajankohtaa, mutta ei tehdä sisällöllisiä lakimuutoksia. Uudistuksen voimaantulon lykkääminen siirtää vammaispalvelulainsäädäntöön tehtyjä muutoksia. Vammaispalvelulainsäädännön uudistamisen päätavoitteena on ollut toteuttaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa sekä tukea vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja itsenäistä elämää. Uudistuksen tavoitteena on myös ollut vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen mukaiset palvelut, jotka vastaavat eri tavoin vammaisten ihmisten erilaisissa elämäntilanteissa ja elinympäristöissä ilmeneviin avun ja tuen sekä huolenpidon tarpeisiin. Vammaispalvelulainsäädännön uudistuksen voimaantulon siirtämisellä pyritään varmistamaan riittävä aika lakiin tehtävien muutosten valmistelulle, jonka tarkoituksena on turvata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen, palveluiden saatavuus sekä hyvinvointialueiden mahdollisuus rahoittaa uudistus. Muutoksilla turvattaisiin näin ollen palvelujärjestelmän kestävyyttä ja vammaispalvelulain asemaa nimenomaan erityislakina.

Perustuslakivaliokunnan kanta ikääntymisrajaukseen HE 191/2022 käsittelyssä

Perustuslakivaliokunta totesi uuden vammaispalvelulain hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 79/2022), että ikääntymisrajan poistaminen lakiehdotuksesta on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

Ikääntymisrajaus ehdotetulla tavalla muotoiltuna ja perusteltuna muodostui valiokunnan käsityksen mukaan ongelmalliseksi vammaissopimuksen kannalta, eikä ikääntymisrajaukselle ollut ehdotettu riittäviä hyväksyttäviä perusteita. Lausunnon perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta poisti ikääntymisrajan esityksestä. Valiokunta totesi kuitenkin, ettei palvelujen eriyttäminen, esimerkiksi työikäisten ja työiän ylittäneiden välillä sinänsä ole välttämättä ongelmallista, kunhan eroille on hyväksyttävä peruste. Valiokunnan käsityksen mukaan tämänkaltaisesta palvelujen eriyttämisestä säätäminen edellyttää kuitenkin perusteellista säädösvalmistelua (PeVL 79/2022 vp., kohta 18).

Perusoikeuksien rajoittaminen ja ns. heikentämiskielto

Esityksessä ehdotettua jo säädetyin lain voimaantulon lykkäämistä on perusteltua arvioida perusoikeuksien rajoituksena.

Perusoikeuden heikennyskiellolla tarkoitetaan perusoikeuden toteuttamisvelvoitteen kääntöpuolta. Se kieltää perusoikeuden toteuttamisessa jo saavutetun tason heikentämisen. Perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännössä ei sellaisenaan esiinny kategorista heikentämiskieltoa, vaan heikentämiskielto liittyy osaksi vanhempaan oppiin ja toisaalta yleiseen velvoitteeseen sosiaaliturvan kehittämisestä. Heikennys on yksilön kannalta vaikutuksiltaan melko samankaltainen kuin rajoitus, minkä johdosta heikennyksen sallittavuutta voidaan arvioida perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten vaatimusten kautta, jotka perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina. Näitä ovat vaatimukset lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa (PL 19 §:n 2 momentti) koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että — niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista — etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan näihin tulkintoihin nojaten voidaan todeta, että perusturvaetuuksia voidaan heikentää ainakin silloin kun julkisen talouden tila on huonontunut ja oikeus on välittömästi julkisen vallan rahoittama. Perustuslakivaliokunta on todennut, että välttämättömiä leikkauksia tehdessä ihmisoikeusmääräyksillä on relevanssia säästöjen kohdentamisessa ja että perusoikeussäännökset voivat toimia talousarvion sisällöstä päätettäessä prioriteettijärjestyksenä. (PeVM 25/1994 s. 33).

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan PeVL 12/2015 vp julkisen talouden säästötarvetta, yhdenvertaisuutta ja oikeutta riittäviin sosiaalipalveluihin, eikä löytänyt estettä subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajoittamiselle, kunhan päätöksenteossa huomioidaan lapsen etu. Varhaiskasvatuksen hallinnollisesta asemasta riippumatta valiokunta arvioi varhaiskasvatusoikeutta ensisijaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna, johon kohdistuu riittävyysvaatimus, sekä yhtenä keinona toteuttaa julkisen vallan velvollisuutta tukea lapsen huolenpidosta vastaavia. Valiokunta totesi, että se on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä tällöin on, voidaanko erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2).

Lausunnossaan PeVL 14/2007 vp perustuslakivaliokunta korosti perustuslain sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta lakiehdotusten sisältämien perus- ja jatkokoulutuksen heikentämiskieltojen merkitystä. Tilauskoulutuksen järjestäminen ei vaikuttanut heikentävästi muiden henkilöiden mahdollisuuksiin päästä opiskelemaan ammattikorkeakouluun. Ehdotettu sääntely oli perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta ongelmattonta. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiontalouden säästötavoitetta voidaan pitää taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon (PeVL 25/2012 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan mahdolliseksi myös huomioida heikentämisen vaikutusta kompensoivat toimet. Sääntely ei kuitenkaan saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettuja velvoitteita.

Kun hyväksytyn vammaispalvelulain voimaantuloa esitetään lykättäväksi, tulee arvioida heikentämiskiellon osuutta asiaan. Tältä osin on havaittu, että kyseessä ei ole voimassa oleva lainsäädäntö, koska ko. lainsäädännön voimaantulo olisi vasta tämän esityksen mukaisen lainsäädännön voimaantulon jälkeen. Tällä esityksellä lykätään eduskunnan hyväksymä ja presidentin vahvistama lakikokonaisuus, joka ei kuitenkaan ole ehtinyt tulla voimaan. Tämän esityksen mukaisten lakien on tarkoitus tulla voimaan ennen kuin lykättävä lainsäädäntö tulisi voimaan.

Lisäksi on otettava huomioon, että voimaantulon lykkäämistä esitetään sen vuoksi, että hyväksytyn lainsäädännön tavoitteet tosiasiaassa toteutuisivat, eli että vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja palveluiden saatavuus turvataan säilyttämällä vammaispalvelulaki sosiaalihuollon erityislakina ja siten käynnistämällä lainvalmistelu näiden tavoitteiden täyttämiseksi. Tavoitteen toteuttamiseksi hallitusohjelmassa on varattu nykyistä vammaispalvelulain toimeenpanoon varattua määrärahaa suurempi rahoitus soveltamisalaltaan tarkennetun vammaispalvelulain toimeenpanolle.

Vammaispalvelulain voimaantulon lykkäämisellä tavoitellaan mahdollisuutta valmistella tarvittavat muutokset siten, ettei oikeusvarmuutta vaaranneta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota tähän seikkaan epäsuorasti todetessaan uuden vammaispalvelulain käsittelyn yhteydessä, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tarkasti harkittava, ovatko lausunnon mukaiset välttämättömät muutokset lakiehdotuksiin valmisteltavissa eduskuntakäsittelyssä (ks. PeVL 79/2022 vp ja PeVL 100/2022 vp, erit. jälkimmäisen lausunnon kappale 6 ja 15). Voidaan siis nähdä, että lykkäävän lain tavoitteena on myös varmistaa oikeusvarmuuden kannalta hyväksyttävä sääntely, jonka toteuttamiseen on myös tosiasialliset voimavarat. Oikeusvarmuuden turvaaminen varmistaa yhdenvertaisen lain soveltamisen ja palvelujen saannin eri alueilla.

Yllä mainittujen vammaisten henkilöiden palveluiden saatavuuden sekä oikeusvarmuuden toteutumisen tavoitteiden kannalta esitetyt toimenpiteet vammaispalvelulain voimaantulon lykkäämisestä sekä soveltamisalan tarkentamisesta ovat välttämättömiä, ja tässä esityksessä esitetty kohtuullisen lyhyt voimaantulon lykkäys heikennyksenä oikeasuhtainen suhteessa tavoitteeseen.

Voimaantulon lykkäämisen ajan voimassa oleva vammaispalvelulainsäädäntö säilyy edelleen samana, eli vammaisten henkilöiden oikeuksia toteuttavat ja turvaavat nykyiset palvelut säilyvät samoina. Lykkäämisen ajan hyvinvointialueilla ja valtion viranomaisten toimesta pystytään jatkamaan valmistautumista lykkäämisen jälkeen voimaan tulevan uuden lainsäädännön toimeenpanoon. Lykkäämisen ajan kyetään valmistelevaan aiemmin mainittujen tavoitteiden mukaista lainsäädäntöä, joka tulisi alkuperäisen lykätyn lainsäädännön kanssa samanaikaisesti voimaan.

Hyvinvointialueiden rahoitusperiaatteen turvaaminen

Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon julkista palvelujärjestelmää ja sen rahoittamista haastavat vuodesta toiseen ja tulevaisuudessa enenevästi väestön ikääntymisestä ja muista syistä aiheutuva palvelutarpeiden kasvu, useista syistä kertynyt hoito-, palvelu- ja kuntoutusvelka, valtiontalouden vaikea tila sekä erityisesti nopeasti hankaloitunut henkilöstöpula, joka ilmenee vaihdellen koko Suomessa, kaikissa ammattiryhmissä ja lähes kaikissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Julkisella palvelujärjestelmällä on koko Suomessa haasteita pystyä järjestämään palvelut lakien edellyttämällä tavalla.

Hyvinvointialueella on hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 2 §:n mukaan itsehallinto alueellaan siten kuin mainitussa laissa säädetään. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisveloitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta. Sosiaali- ja terveystaloudessa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus (PeVL 17/2021 vp, s. 23, ks. myös PeVL 26/2017 vp., s. 22-23).

Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.

Hyvinvointialueiden rahoitusmallin perustuessa valtionrahoitukseen rahoitusperiaatteen toteutumisen varmistamisella säädösmuutoksia valmisteltaessa on erityinen merkitys. Rahoitusperiaatteen toteutumista varmistaa osaltaan hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 9 §, joka edellyttää, että valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määritettäessä otetaan täysimääräisesti huomioon

hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos, jos se aiheutuu asianomaista tehtävää koskevasta laista.

Hyvinvointialueiden mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja selviytyä lakisääteisistä velvoitteista ovat kuntia rajallisemmat, sillä ratkaisevassa asemassa on nimenomaan valtion rahoitus. Koska erityisesti eduskuntakäsittelyssä tehdyn uuden vammaispalvelulain soveltamisalasäännöksen muutoksen taloudellisista vaikutuksista on esitetty huomattavastikin toisistaan poikkeavia näkemyksiä, vammaispalvelulain voimaantulon siirtämisellä annetaan aikaa tarvittavien muutosten tekemiselle soveltamisalaan ja näiden muutosten vaikutusten arvioinnille. Tällä sekä esitykseen varatulla rahoituksella pyritään varmistamaan hyvinvointialueiden edellytykset suoriutua tehtävistään.

Yhtäältä eduskuntakäsittelyn aikana muutetun hyväksytyn vammaispalveluin vaikutukset vaikuttavat olevan ennakoitua monimutkaisemmat ja ennalta-arvaamattomammat. Toisaalta samaan aikaan valtion talouden tilanne näyttäytyy vakavana. Soveltamisalamuutosten jälkeenkin uuden vammaispalvelulain toimeenpanoon on varattu nykyistä enemmän rahoitusta vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamiseksi.