

Tuomas Ojanen

8.9.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 9/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vammaispalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulon lykkäämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi viime vaalikauden lopulla hyväksyttyä ja vahvistettua vammaispalvelulakia ja siihen liittyviä lakeja. Esityksen mukaan kaikki lait siirrettäisiin tulemaan voimaan 1.10.2023 asemasta 1.1.2025. Voimaantulon siirto perustuu Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan, mutta hallitusohjelmassa mainitun 1.10.2024 sijaan esityksessä ehdotetaan uudeksi voimaantulopäiväksi 1.1.2025.
2. Esityksen mukaan voimaantulon siirto mahdollistaisi vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentamisen hallitusohjelmassa edellytetyllä tavalla ennen lakien voimaantuloa erikseen annettavalla esityksellä siten, että vammaispalvelulaki säilyisi vammaisille henkilöille tarkoitettuna erityislakina. Tämä turvaisi esityksen mukaan yksilöllisen tarpeen mukaiset palvelut vammaisille henkilöille ja varmistaisi hyvinvointialueiden rahoitusperiaatteen toteutumisen.

Arvion lähtökohdat

3. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tehty selkoa esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista, joita niin ikään tuovat esiin perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 79/2022 vp ja PeVL 100/2022 vp. Viitataan esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ja valiokunnan lausunnoista ilmenevään toistamatta niitä tässä.
4. Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa paitsi lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta myös ”suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin”. Käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta onkin korostettava perustuslain ohella Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja tällöin varsinkin Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen (*vammaissopimus*) merkitystä.
5. Viime vaalikauden lopulla hyväksytty ja vahvistettu, mutta nyt siis voimaantulonsa puolesta lykättäväksi ehdotettu vammaispalvelulaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 79/2022 vp ja PeVL 100/2022 vp). Laki toteuttaa vammaissopimuksen vaatimuksia, sellaisina kuin ne täsmentyvät sopimuksella perustetun kv. valvontaelimen, vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean ratkaisuihin, yleiskommenteissa (*General Comments*) ja muissa kannanotoissa.

6. Sitä vastoin tällä hetkellä voimassa oleva lainsäädäntö ei vastaa kunnolla sen paremmin vammaissopimuksen kuin perustuslain vaatimuksia. Tämä todetaan myös käsillä olevassa esityksessä kahdessakin kohtaa seuraavasti: "Voimassa oleva vammaispalvelulainsäädäntö on vanhentunut ja osittain puutteellinen, eikä täytä täysin perustuslain tai YK:n vammaissopimuksen vaatimuksia." (s. 9, ks. myös s. 14).
7. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että viime vaalikauden lopulla hyväksytyllä ja vahvistetulla vammaispalvelulaille on muun ohella koetettu vastata YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean 7.4.2022 antamaan ratkaisuun asiassa *S.K. v. Suomi* (nro 46/2018), joka koski henkilökohtaisen avun myöntämistä kehitysvammaisen henkilön omaan asuntoon. Ratkaisua selostetaan vammaispalvelulain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä kohdassa, jossa esitetään yksityiskohtaisia perusteluja säännöshdotuksille henkilökohtaisesta avusta (ks. HE 191/2022 vp, s. 258 ja 259). Ratkaisussaan komitea katsoi Suomen loukanneen vammaissopimuksen 19 artiklaa (eläminen itsenäisesti ja osallisuus yhteisössä) ja 5 artiklaa (tasa- arvo ja yhdenvertaisuus). Komitea katsoi ratkaisussaan, että Suomella on velvollisuus tarjota henkilölle tehokas oikeussuojakeino, muun muassa käsittelemällä uudelleen hänen henkilökohtaista apua koskeva hakemuksensa varmistaakseen, että hän voi käyttää oikeuttaan elää itsenäisesti komitean ratkaisun mukaisesti. Perusteluissaan komitea piti myös ongelmallisena sitä, että valittajan hakema henkilökohtainen apu, joka olisi mahdollistanut hänen itsenäisen asumisensa, evättiin sillä perusteella, ettei valittajan katsottu olevan kykenevä ilmaisemaan tahtoaan. Sen sijaan komitea ei ottanut kantaa siihen, olisiko valittajalle pitänyt myöntää henkilökohtainen apu siinä laajuudessa kuin hän sitä haki. Komitea suositti lisäksi, että Suomi ryhtyy toimiin, joilla estetään vastaavat loukkaukset tulevaisuudessa. Erityisesti komitea suositteli, että Suomi muuttaa (voimassa olevaa) vammaispalvelulakia varmistaakseen, ettei lain voimavarakriteeri, joka perustuu avunsaajan "kykyyn" määrittellä tarvittavan avun sisältö ja toteutustapa, estä itsenäistä elämää henkilöiltä, jotka tarvitsevat tukea päätöksenteossaan.
8. Vammaispalvelulain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä on niin ikään "... on otettu huomioon lapsen oikeuksien komitean antama yleiskommentti liittyen lapsen oikeuksien sopimuksen 23 artiklaan. Yleiskommentissa korostetaan viittomakielisten lasten oikeuksia omaan kieleen, jotta lapset kykenisivät sekä ilmaisemaan itseään että saamaan tietoa." (s. 130). Lisäksi esityksessä on tuotu useassa kohdassa muutoinkin esiin, että lain yhtenä tavoitteena on toteuttaa voimassa olevaa lainsäädäntöä paremmin vammaisyleissopimuksen sekä muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisia velvoitteita. Esimerkiksi lasten osalta esityksessä todetaan, että "(t)ämän lain säännökset vahvistaisivat yleisesti perustuslaissa ja vammaissopimuksessa sekä lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattuja oikeuksia" (s. 127).

Vammaispalvelulain hyväksymisen sekä vahvistamisen jälkeen Lapsen oikeuksien yleissopimusta valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea (*Committee on the Rights of the Child*, CRC) antoi 2.6.2023 suosituksia Suomelle sopimuksen täytäntöönpanosta lasten oikeuksien edistämiseksi osana YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen määräaikaissäraportointia. Komitean suosituksissa kiinnitettiin muun ohella kriittistä huomioita vammaisten lasten oikeuksiin ja erityisesti inklusiivisen opetuksen edistämiseen, sen resursseihin, toteuttamiseen sekä lasten

ja opettajien tukemiseen, vammaisten lasten osallistumiseen yhteiskuntaan ja informoidun päätöksenteon mahdollistamiseen. Lisäksi huomiota kiinnitettiin kehitysvammaisten lasten pitkäaikaiseen laitoshoitoon. Komitea myös suosittelee erinaisia toimenpiteitä, joilla nykyisiä ongelmia edellä mainituissa vammaisten lasten oikeuksissa voitaisiin ehkäistä, torjua ja poistaa. (Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Finland (CRC/C/FIN/CO/5-6 , kohdat 29 ja 30). Komitean huomiot ja suositukset osaltaan osoittavat, että voimassaolevassa vammaispalvelulainsäädännössä on puutteita Suomen kv. ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

9. Edellä kv. ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomea koskevista kannanotoista esitetty tuo osaltaan esiin yhtäältä sitä, ettei nyt voimassa oleva lainsäädäntö vastaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimuksia. Toisaalta ne osoittavat yhdessä viime vaalikauden lopulla hyväksyttyä vammaispalvelulakia koskevan hallituksen esityksen kanssa, että nyt käsillä olevalla esityksellä voimaantulonsa puolesta siirrettäväksi ehdotettu vammaispalvelulaki on tarkoitettu täyttämään vammaissopimuksen ja muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimuksia, ml. korjaamaan kv. valvontaelinten voimassa olevassa lainsäädännössä toteamia epäkohtia.

Arvio

10. Esityksessä esitetyt perustelut ehdotetulle lain voimaantulon siirrolle ovat ongelmallisia perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Esitys on myös sisäisesti jännitteinen sikäli, että siinä esitetään koko joukko myös sellaisia perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin liittyviä näkökohtia, jotka pikemminkin puhuvat ehdotettua voimaantulon siirtämistä vastaan.
11. Ehdotettu lain voimaantulon siirtäminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että vammaispalvelut järjestettäisiin edelleen voimassa olevien vammaispalvelulain ja kehitysvammalain perusteella vuoden 2025 alkuun asti. Kuten esityksessäkin kuitenkin todetaan, voimassa oleva vammaispalvelulainsäädäntö ”on vanhentunut ja osittain puutteellinen, eikä täytä täysin perustuslain tai YK:n vammaissopimuksen vaatimuksia.” (s. 9 ja s. 14).
12. Sitä vastoin viime vaalikauden lopulla hyväksytty ja vahvistettu vammaispalvelulaki, joka on siis säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, täyttää perustuslain vaatimukset sekä vastaa myös vammaissopimuksen vaatimuksia. Laki myös pyrkii korjaamaan vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean vuonna 2022 Suomelle antaman langettavan ratkaisun esille tuomia epäkohtia.
13. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 22 § velvoittaa myös lainsäätäjää. Ehdotettua lain voimaantulon siirtämistä voidaankin pitää ongelmallista perustuslain 22 § kannalta jo yksinomaan sen takia, että lain voimaantulon siirtäminen yhtäältä jatkaisi nykyistä oikeustilaa, joka ei esityksen itsensä mukaan täytä täysin perustuslain ja vammaissopimuksen vaatimuksia. Toisaalta voimaantulon siirto tarkoittaa perustuslain mukaisen ja myös vammaissopimuksen vaatimukset ainakin merkittävästi paremmin täyttävän lain voimaantulon siirtymistä parilla vuodella vuoden 2025 alkuun.

14. Kaiken kaikkiaan voimaantulon lykkäämisestä syntyvää lopputulosta ei voida pitää perustuslain 22 §:n mukaisena perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisena. Kun nyt ehdotetun voimaantulon siirtämisen myötä jatkettaisiin oikeustilaa, joka ei täytä perustuslain ja varsinkaan vammaissopimuksen vaatimuksia, voimaantulon siirrosta saattaakin syntyä oikeusprosesseja kotimaisissa tuomioistuimissa ja ihmisoikeussopimusten kansainvälisissä valvontaelimissä.

Vaikutusarvioinnin tarve voimaantulon siirron perusteena

15. Esityksessä ehdotettua voimaantulon siirtoa perustellaan keskeisesti vaikutusarviointien tarpeella. Perustelu on ensinnäkin poikkeuksellinen sikäli, että tuskin koskaan aiemmin eduskunnan jo hyväksymän ja tasavallan presidentin vahvistaman lain voimaantulon siirtämistä on perusteltu vaikutusarviointien tarpeella. Sitä vastoin on tavanomaista, että varsinkin kokonaisuudistusta merkitsevien lakien vaikutuksia seurataan tarkoin lain voimaantulon jälkeen. Näin on ollut nimenomaan tarkoitus toimia myös jo viime vaalikauden lopulla hyväksytyn ja vahvistetun vammaispalvelulain suhteen. Tuolloin eduskunta hyväksyi lausumat siitä, että "valtioneuvosto seuraa henkilökohtaisen avun ja erityisen osallisuuden tuen toteutumista yhdenvertaisuuden näkökulmasta ja ryhtyy tarvittaessa lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin voimavarojen poistamiseksi, mikäli yhdenvertaisuus ei toteudu"; ja siitä että "valtioneuvosto seuraa lainsäädäntömuutosten vaikutuksia vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi."
16. Joka tapauksessa vaikutusarviointien tarpeella ei voida nähdäkseni perustuslain 22 § huomioon ottaen hyväksyttävästi perustella esityksestä nyt syntyvää lopputulosta, jolla yhtäältä jatketaan perustuslain ja vammaissopimuksen vastaisen lainsäädännön voimassaoloa sekä toisaalta siirretään perustuslain ja vammaissopimuksen mukaisen vammaispalvelulain voimaantuloa. Vähintäänkin tulisi lähteä perustuslain 22 § huomioon siitä, että lain voimaantuloa siirrettäisiin vain siltä osin kuin lakia todennäköisesti tulisi esittämään muutettavaksi, jos voimaantulon siirtämisen tarkoituksena on varata aikaa mahdollisen uuden hallituksen esityksen vaikutusarviointiin. Esityksessä ei kuitenkaan perustella voimaantulon siirtoa tällä tavoin.

Lain muutosten valmisteltu voimaantulon siirron perusteena

17. Esityksen mukaan sillä lykätään "vain" lain voimaantuloajankohtaa, mutta ei tehdä sisällöllisiä lakimuutoksia. Silti esityksestä välittyy aikomus tehdä viime vaalikauden lopulla hyväksytyyn lakiin. Esityksestä aikomus tehdä muutoksia lakiin ei tule esiin kovin avoimesti ja selvästi, mutta esityksessä kuitenkin todetaan muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa jaksossa, että (ehdotetun voimaantulon merkitsemän) "lisääjän kuluessa valmisteltaisiin tarvittavat muutokset uuteen lakiin." (s. 9)
18. Tarvittavissa muutoksissa uuteen lakiin taas vaikuttaisi esityksestä ilmenevän perusteella olevan kysy muutoksista lain soveltamisalaan sekä ns. ikääntymisrajoituksen jonkinmoisesta palauttamisesta. Esitys ei kuitenkaan tee

tarkemmin selkoa uuteen lakiin ”tarvittavista” muutoksista, joten niiden arviointi ei ole mahdollista eikä edes tarpeellista tässä. Totean kuitenkin ikääntymisrajoituksesta sen, että ikääntymisrajoitus poistettiin vammaispalvelulakiehdotuksesta nimenomaan perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 79/2022 vp, kohdat 14-17) ilmenevistä syistä. Ikääntymisrajoituksen poisto oli vieläpä edellytys lain käsittelylle tavallisessa lain säätämisyksessä.

19. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tosin huomiota myös siihen, ettei ”esimerkiksi palveluiden eriyttäminen vaikkapa 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, kappale 18). Valiokunnan tarkoittama mahdollinen ”perusteellinen säädösvalmistelu” palvelujen eriyttämiseksi ei kuitenkaan sinällään edellytä eikä perustele nyt ehdotettua vammaispalvelulain voimaantulon siirtoa. Selvää myös on, ettei palvelujen mahdollinen eriyttäminen voi enää tarkoittaa poistetun ikääntymisrajoituksen kaltaisen eriyttämisen palauttamista lakiin, koska ikääntymisrajoitus poistettiin perustuslain 6.2 §:n vastaisena perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 79/2022 vp ilmenevistä syistä. Lisäksi on selvää, että palveluiden eriyttäminen työikäisten ja työiän ylittäneiden välillä on lähtökohtaisesti ongelmallista YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimuksen syrjintäkieltomääräysten ja perustuslain ikään perustuvan syrjinnän kannalta, ja että eriyttämisen hyväksyttävyyden perustelut tulevat siksi olemaan korkealla, jos lakiin ehdotetaan vammaispalvelujen eriyttämistä työiän perusteella.
20. Kaiken kaikkiaan voimaantulon siirtoa ei voida tässä tilanteessa perustella perustuslain 22 § huomioon ottaen hyväksyttävästi epämääräisiksi jäävillä aikeilla muuttaa lakia, etenkin kun huomioidaan, että voimaantulon siirto tarkoittaa perustuslain ja varsinkin vammaissopimuksen vastaisen oikeustilan jatkumista. Selvyyden vuoksi toistettakoon, ettei tietenkään ole esteitä jatkossa koettaa tarvittaessa muuttaa vammaispalvelulakia perustuslain ja ihmisoikeussopimusten puitteissa, mutta perustuslain 22 § huomioon ottaen mahdolliset muutokset olisi perusteltua toteuttaa tavanomaiseen tapaan lain voimaan tultua, jos lain toimeenpanon seurannassa havaitaan muutostarpeita. (Olen itsekin sitä mieltä, että vammaispalvelulain soveltamisalasäännös on jossain määrin epäselvä sen suhteen, miten määräytyy henkilöön sovellettava lainsäädäntö ja siten lainsäädäntö, jonka perusteella palvelut järjestetään. Tämä ei ole kuitenkaan peruste siirtää lain voimaantuloa ja jättää perustuslain ja vammaissopimuksen kannalta ongelmallinen lainsäädäntö edelleen voimaan. Sitä paitsi lain soveltamisalasäännös tulisi joka tapauksessa ajan oloon täsmentymään sitä myöden kuin viranomaiset ja tuomioistuimet alkaisivat soveltamaan lakia. Viime kädessä korkein hallinto-oikeus linjaisi ennemmin tai myöhemmin soveltamisalasäännöksenkin tulkintaa.)

Rahoitusperiaate voimaantulon lykkäämisen perusteena

21. Esityksen mukaan ehdotetun voimaantulon lykkäämisen tarkoituksena on hyvinvointialueiden rahoitusperiaatteen toteutumisen varmistaminen. Esityksestä myös ilmenee, että hallitusohjelman mukaan koko uudistuksen vuosittainen

kustannusvaikutus nykytilanteeseen verrattuna saisi olla korkeintaan 100 miljoonaa euroa, mikä sinänsä merkitsisi esityksen mukaan enemmän rahoitusta vammaispalvelulainsäädännön toimeenpanoon kuin hyväksytyn lain perusteella on varattu (ks. s. 3).

22. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (PeVL 26/2017 vp, s. 22, ks. myös PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (PeVL 26/2017 vp, s. 22 – 22, ks. myös PeVL 20/2004 vp, PeVL 63/2014 vp, PeVL 19/2016 vp). Sosiaali- ja terveystaloudessa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa valiokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. (ks. kootusti PeVL 17/2021 vp, kappale 93).
23. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on myös pidetty hyväksyttävänä, että perustuslain 19 §:n 3 momentin alaan kuuluvia sosiaali- ja terveystaloudessa, joista vammaistenkin palveluissa on kysymys perustuslain kannalta, suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (ks. esim. PeVL 32/2014 vp, s. 2/I). Samalla valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti linjannut, ettei budjettirajoitteella voida rajoittaa lakisääteisten palveluiden saatavuutta (PeVL 15/2018 vp, s.20, PeVL 26/2017 vp, s. 22, ks. myös PeVL 20/2004 vp, PeVL 63/2014 vp, PeVL 19/2016 vp). Valtion vastuulla on siten huolehtia kaikissa tilanteissa siitä, että hyvinvointialueilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua niille annetuista lakisääteisistä tehtävistä, eikä mahdollisuus suunnata ja kehittää perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuja palveluja yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti sinällään vaikuta valtion tähän velvollisuuteen.
24. Rahoitusperiaate on näin ollen perustuslain edellyttämä tärkeä, perusoikeuksien turvaamiseen liittyvä periaate. Toinen asia kuitenkin on, onko rahoitusperiaatteen turvaaminen nyt käsillä olevassa tilanteessa mikään asiaperuste siirtää vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia toteuttavan lain voimaantuloa ja sitä myöden jatkaa varsinkin vammaissopimuksen kannalta ongelmallista oikeustilaa. Koska edellä mainittujen eduskunnan lausumien mukaisten seurantarpeiden puitteissa ja muutoinkin olisi välttämätöntä koko ajan tarkastella myös rahoituksen riittävyyttä ja sen oikeaa kohdentumista, tämä sinällään loisi riittäviä edellytyksiä myös rahoitusperiaatteen varmistamiselle lopputuloksella, ettei lain voimaantuloa tästäkään syystä tarvitsisi siirtää.
25. Edellä esitetyistä syistä ehdotettua lain voimaantulon siirtämistä on ainakin hallituksen esityksestä ilmenevillä perusteilla pidettävä ongelmallisena perustuslain 22 §:n ja vammaissopimuksen kannalta.