

Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 12.9.2023

Hallituksen esityksessä ehdotetaan eduskunnan viime vaalikaudella säätämän vammaispalvelulain (675/2023) ja eräiden siihen liittyvien lakien (676–679/2023) voimaantuloajankohdan lykkäämistä alkuperäisestä ajankohdasta (1.10.2023) vuodella ja 3 kuukaudella (1.1.2025).

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani sen johdosta, että hallituksen esityksen (s. 9 ja 14) mukaan voimassa oleva vammaislainsäädäntö ei täytä täysin perustuslain tai YK:n vammaissopimuksen vaatimuksia. Valiokunta on pyytänyt arvioimaan hallituksen esityksessä voimaantulon siirtämiselle esitettyjen perusteluiden riittävyyttä hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla ongelmallisen lainsäädännön voimassaolon jatkamiselle ottaen huomioon siirtämisen keston. Valiokunta pyytää myös arvioimaan sen merkitystä, että eduskunnan hyväksymä uusi laki ei ole vielä voimassa.

Vastauksena valiokunnan minulle esittämiin kysymyksiin esitän kunnioittaen seuraavaa:

Yleisesti arvioiden ei ole valtiosääntöoikeudellista estettä sille, että eduskunta päättää muuttaa säätämänsä lain voimaantuloajankohtaa ennen lain voimaantuloa. Eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu toimivalta arvioida uudelleen vielä voimaan tulemattoman lainsäädännön sisältöä ja muuttaa perustuslaissa säädettyä lainsäätämismenettelyä (PL 72 §) käyttäen lakia ennen sen voimaantuloa. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu sinänsä lainsäädäntöaloitteen tekeminen myös tällaisessa tilanteessa eli vaalien jälkeen nimitetyllä uudella valtioneuvostolla on toimivalta arvioida uudelleen myös eduskunnan tuoreita lainsäädäntöratkaisuja ja antaa harkintansa mukaan esityksiä niiden muuttamiseksi.

Valtiosääntöoikeudellisesti tilanne kuitenkin muuttuu, jos kyseisellä lainmuutoksella tai lain voimaantuloajankohdan siirtämisellä aiheutetaan perustuslain tai Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastainen oikeustila. Vammaispalvelulain ja siihen liittyvien lakien voimaantuloajankohdan siirtäminen merkitsee sitä, että vammaispalvelut järjestetään voimassa olevan vammaispalvelulain ja kehitysvammalain perusteella, kunnes uusi vammaispalvelulaki

tulee voimaan. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että voimassa oleva vammaispalvelulainsäädäntö ”ei täytä täysin” perustuslain tai YK:n vammaissopimuksen vaatimuksia (HE, s. 14). Kyseessä on ymmärtääkseni hallituksen oma arvio, jota ei perusteluissa merkittävästi täsmennetä. Hallituksen esityksestä ei käy siten selkeästi ilmi, miltä osin nykyiseen vammaislainsäädäntöön perustuva oikeustila olisi perustuslain tai YK:n vammaissopimuksen kanssa ristiriidassa ja kuinka merkittävä tämä mahdollinen ristiriita olisi. Mainittakoon, että eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ole ainakaan nimenomaisesti pitänyt voimassa olevaa vammaislainsäädäntöä perustuslainvastaisena (ks. esim. PeVL 30/2008 vp).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan vammaispalvelulain ja kehitysvammalain sekä niihin liittyvien lakien voimaantuloajankohdan siirtämisen tavoitteena on varata aikaa uuden vammaispalvelulain säännösmuutosten valmistelulle sekä vaikutusten arvioinnille yhteistyössä tarvittavien asiantuntijoiden ja sidosryhmien kanssa (HE, s. 6-7). Erityisesti tarkoituksena on mahdollistaa muutokset vammaispalvelulain soveltamisalaan (s. 7). Hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan, että näin pyritään varmistamaan hyvinvointialueiden edellytykset suoriutua tehtävistään. Lisäksi todetaan, että eduskuntakäsittelyn aikana muutetun vammaispalvelulain vaikutukset vaikuttavat olevan ”ennakoitua monimutkaisemmat ja ennalta-arvaamattomammat (HE, s. 17).

Pidän sinänsä legitiiminä tavoitteena, että viime vaalikaudella säädetyn vammaispalvelulain voimaantuloajankohda määritetään siten, että lain soveltaminen on mahdollista ilman merkittäviä ongelmia heti lain voimaan tullessa. Laki vahvistettiin 14.4.2023 ja sen alkuperäiseksi voimaantuloajankohdaksi määritettiin lakia säädettäessä 1.10.2023, jolloin lain vahvistamisen ja lain voimaantuloajankohdan väliseksi ajaksi jäi noin 5,5 kuukautta. Ottaen huomioon lainsäädännön merkittävyys ja vammaislainsäädännön kokonaisuudistusluonne hallinnolle alun perin jäänyttä valmistautumisaikaa lain voimaantuloon voidaan pitää suhteellisen kireänä. Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluissa ei kuitenkaan ole esitetty väitettä, etteivät hyvinvointialueet suoriutuisi lain toimeenpanosta alkuperäisessä aikataulussa. Päinvastoin esityksessä todetaan lain toimeenpanoon valmistautumisen olevan jo pitkällä ja pikemminkin uudistuksen voimaantulon lykkäämisen aiheuttavan haasteita viranomaisille (HE, s. 8).

Voimaantuloajankohdan lykkäämisen keskeisenä tausta-ajatuksena on hallituksen esityksen mukaan valmistella uudelleen lain soveltamisalaa koskevat säännökset. Tältä osin taustalla näyttävät olevan erityisesti viime vaalikaudella eduskuntakäsittelyn aikana tehdyt muutokset lain soveltamisalaa koskeviin säännöksiin. Keskeisenä muutoksena oli lakiehdotukseen

sisältyvän ikääntymisrajauksen poistaminen, joka tehtiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella. Valiokunta katsoi, että ikääntymisrajaus oli ehdotetulla tavalla muotoiltuna ja perusteltuna ongelmallinen vammaissopimuksen kannalta eikä sille ollut esitetty riittäviä hyväksyttäviä perusteita. Valiokunta edellytti perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkieltoon viitaten ikääntymisrajauksen poistamista vammaispalvelulakiehdotuksesta pitäen tätä edellytyksenä vammaislakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 79/2022 vp, s. 5).

Valtiosääntöoikeudellisesti ei ole ainakaan täysin ongelmattonta, jos lain voimaantulon lykkäämisen keskeisenä syynä on arvioida uudelleen lain soveltamisalaa koskevia säännöksiä, jotka saivat nykymuotonsa juuri perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisten huomautusten perusteella. Perustuslakivaliokunta ei tosin täysin torjunut vammaispalveluiden eriyttämistä vaikkapa työikäisten tai työiän ylittäneiden välillä. Valiokunta kuitenkin korosti, että tämänkaltaisille eroille pitää olla hyväksyttävä peruste ja että tämänkaltaisesta palvelujen eriyttämisestä säätäminen edellyttää perusteellista säädösvalmistelua (PeVL 79/2022 vp, s. 5).

Lain vaikutusarvion puutteellisuutta puolestaan ei sellaisenaan voida pitää hyväksyttävänä syynä lykätä jo säädetyn ja vahvistetun lain voimaantuloa. Eri asia on, että lain voimaantulon jälkeen tulee valtioneuvoston piirissä luonnollisesti perusteellisesti seurata lain vaikutuksia ja tarvittaessa ryhtyä korjaaviin lainsäädäntötoimiin.

Pidän selvänä, että jos voimassa olevaan lakiin sisältyy aito ristiriita perustuslain kanssa, tulee lainsäätäjän pyrkiä mahdollisimman pikaisesti pyrkiä poistamaan perustuslainvastainen oikeustila. Hallituksen esityksen perusteella minulla ei ole edellytyksiä arvioida, johtaisiko lain voimaantulon lykkääminen perustuslainvastaisen oikeustilan ylläpitämiseen ja kuinka merkittävä tämä perustuslakiongelman käytännössä olisi.

On ilmeistä, että uusi vammaislainsäädäntö parantaisi vammaisten henkilöiden perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteutumista nykytilaan verrattuna. Tämä ei kuitenkaan merkitse välttämättä sitä, että lain voimaantulon lykkäys aiheuttaisi sellaisenaan perustuslainvastaisen oikeustilan. Esimerkiksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa ei määritellä sosiaali- ja terveystalvelujen toteuttamistapaa eikä se sido oikeuksien toteuttamista mihinkään nimelliseen lainsäädäntöön, vaan perustuslain vaatimuksena on tältä osin, että lainsäädännöllä ylipäättään huolehditaan riittävien palvelujen turvaamisesta (ks. HE 309/1993 vp, s. 71).

Vaikka hallituksen esityksessä ehdotetaan siinä tarkoitettujen lakien voimaantulon lykkäämistä runsaalla vuodella, ei hallituksen esityksessä itsessään ehdoteta sisällöllisiä muutoksia

eduskunnan viime vaalikaudella säätämien lakien sisältöön. Tämä huomioon ottaen en pidä lain voimaantulon ehdotettua lykkäämistä suoranaisesti perustuslain vastaisena, vaikka lykkäyksen perusteluja voidaan pitää osin ongelmallisina. Arvio muodostuu erilaiseksi, jos kävisi ilmi, että nykyiseen oikeustilaan sisältyisi merkittäviä perustuslakiongelmia. Hallituksen esityksessä eikä muussakaan käytettävissäni olevassa materiaalissa ei ole ainakaan suoraan eksplikoitu tällaisia ongelmia.

Lain voimaantuloajankohdan asettamiselle kalenterivuoden alkuun on hallituksen esityksessä annettu mielestäni hyväksyttävät, uudistuksen käytännön toteuttamiseen liittyvät perusteet (HE, s. 11). Runsaan vuoden kestävä lain voimaantuloajankohdan lykkäys ei vielä muodostu edellä esitetyin varauksin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua arvioimaan myös sen seikan merkitystä, että eduskunnan säätämä uusi laki ei vielä voimassa. Valtiosääntöoikeudellista estettä muuttaa lakia, joka ei vielä ole voimassa, ei ole. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin – tosin hyvin toisenlaisessa tilanteessa – antanut merkitystä sille, ettei muutettavaksi ehdotettu, mutta eduskunnan säätämä laki ollut vielä voimassa. Tällaisessa tilanteessa ei valiokunnan mielestä ollut kyse vielä sellaisista lainsäädäntöön perustuvista perustelluista odotuksista, joita pitäisi ehdottomasti suojata (ks. PeVL 1/2017 vp, s. 4).

Sen sijaan lain voimaantulon jälkeen on mahdollista, että yksilöille muodostuu sellaisia lakiin perustuvia oikeuksia tai perusteltuja odotuksia, jotka saavat perustuslain suojaa ja joihin puutumisen kynnys tästä syystä asettuu korkeammalle kuin käsiteltävänä olevassa esityksessä.