

Janne Salminen

11.9.2023

Perustuslakivaliokunta

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

Esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi 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.
2. Esityksen mukaan kaikki lait siirrettäisiin tulemaan voimaan 1.10.2023 asemasta 1.1.2025.
3. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan ennen 1.10.2023.
4. Hallituksen arvion mukaan ehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Se on kuitenkin pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä tarkoituksenmukaisena, koska esitys sisältää perusoikeuksien toteutumiselle merkityksellisiä seikkoja.

Kysymyksenasettelu

5. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt kiinnittämän huomiota kahteen kysymykseen. Hallituksen esityksen (s. 9 ja 14) mukaan voimassa oleva vammaispalvelulainsäädäntö 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 on pyytänyt arvioimaan myös sen merkitystä, että eduskunnan hyväksymä uusi laki ei ole vielä voimassa.

Arviointia

6. Uusi vammaispalvelulaki (675/2023) liitelakeineen hyväksyttiin eduskunnassa 1.3.2023 ja vahvistettiin 14.4.2023. Lakien oli tarkoitus tulla voimaan 1.10.2023.

7. Näin ollen hallitus tarkoittaa esityksellään lykätä jo hyväksytyn lainsäädännön voimaantuloa runsaalla vuodella.

8. Yhtenä aiheena lykkäykselle pyrkimys valmistella kyseisenä aikana vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentamisen hallitusohjelmassa edellytetyllä tavalla ennen lakien voimaantuloa erikseen annettavalla esityksellä.

9. Ajatuksena ei siten vain ole, että jo säädetty vammaispalvelulaki ylipäätään tulisi voimaan sellaisenaan vaan vasta muutettuna. Tässä esityksessä ei kuitenkaan ole kysymys kaavailluista muutoksista, vaan ne tulevat arvioitavaksi toisessa yhteydessä, mikäli hallitus antaa eduskunnalle nyt vireillä olevassa esityksessä ennakoidun hallituksen esityksen.

10. Uusi vammaispalvelulaki on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 79/2022 vp, PeVL 100/2022 vp).

11. Uuden vammaispalvelulain lainvalmisteluasiakirjoissa (HE 191/2022 vp) on laajasti selostettu lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja tarkoitusta uudella lainsäädännöllä toteuttaa vammaisille henkilöille oikeudellista yhdenvertaisuutta ja tosiasiallista tasa-arvoa. Uuden vammaispalvelulain valmistelussa on todettu, että vammaislainsäädännön kokonaisuudistus on ollut välttämätön useasta eri syystä tärkeimmän syyn ollessa saattaa eri tavoin vammaiset henkilöt yhdenvertaiseen asemaan. Suuri osa voimassa olevasta lainsäädännöstä on vanhentunutta eikä enää vastaa tämän päivän vaatimuksiin. Lisäksi mainitussa hallituksen esityksessä on tuotu esiin, että aikaisemmin YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea on antanut 7.4.2022 ratkaisunsa Suomea vastaan vuonna 2018 nostetussa yksilövalituksessa S.K. v. Suomi (nro 46/2018). Valitus koski henkilökohtaisen avun myöntämistä kehitysvammaisen henkilön omaan asuntoon. Ratkaisussaan komitea katsoi Suomen loukanneen yksilövalituksen tehneen henkilön kohdalla vammaisyleissopimuksen 19 artiklaa (eläminen itsenäisesti ja osallisuus yhteisössä) ja 5 artiklaa (tasa-arvo ja yhdenvertaisuus). Vammaisyleissopimuksen 14 artiklan (henkilön vapaus ja turvallisuus) osalta komitea jätti valituksen tutkittavaksi ottamatta perustelemattomana.

12. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä on todettu, että vammaispalvelut järjestetään voimassa olevien vammaispalvelulain ja kehitysvammalain perusteella, kunnes uusi vammaispalvelulaki tulee voimaan. Samoin siinä todetaan, että ”[v]oimassa oleva vammaispalvelulainsäädäntö ei täytä täysin perustuslain tai YK:n vammaisopimuksen vaatimuksia. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Kehitysvammalaissa ei ole säädetty palveluiden myöntämisen edellytyksistä tai sisällöstä.”

13. Tähän nähden on aihetta suhtautua kriittisesti uuden vammaispalvelulain voimaantulon lykkäämiseen. Samoin on otettava huomioon ainakin se, että todetulla tavalla ainakin YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea on lähiaikana katsonut Suomen loukanneen vammaisyleissopimusta nimenomaan kehitysvammaisen henkilön tilanteessa.

14. Lain voimaan tuloa lykättäessä nyt voimassa olevan sääntelyn soveltamista jatkettaisiin. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, että ”[v]ammaisilla 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.”

15. Hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa arvioidaan esitystä suhteessa perusoikeuden heikennyskieltoon ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta.

16. Itse ottaisin esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdaksi sen, että uusi vammaispalvelulaki liitelakeineen ei ole vielä voimassa. Se on vahvistettu 14.4.2023, ja tulossa voimaan lähiaikana. On selvää, että olisi johdonmukaista, että hyvin lähiaikana voimaan tulevaksi säädetyn lain voimaantuloa ei näin ehdotettaisi lykättäväksi. Kuitenkin kun laki ei ole voimassa, se ei omasta mielestäni esimerkiksi anna sellaista suojaa odotuksille, jotka nauttivat perustuslain suojaa. Eduskunnassa on kuitenkin vielä tässä yhteydessä tarkoin selvitettävä, onko nykyisin voimassa olevaa oikeustilaa perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty perustuslain vastaisena. On sinänsä ilmeistä, että uudella vammaispalvelulailla kumottavaksi esitetyssä vielä voimassa olevassa lainsäädännössä on runsaasti sisältöjä, jotka eivät vastaa nykyisen perustuslain vaatimuksia. Mainittu vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean ratkaisu ja hallituksen esityksen käsitys siitä, että voimassa oleva lainsäädäntö ei vastaa nykyvaatimuksia ovat merkittäviä tässä arvioissa, vaikka niissä ei selvää perustuslain vastaisuutta käsitykseni mukaan todetakaan.

17. Perustuslakivaliokunta on argumentoinut tässä esittämäni mukaisesti lausunnossaan PeVL 1/2017 vp. Sen osalta on huomattava, että siinä tarkasteltu aloite koski vieläpä lainsäädännön kumoamista, joka on selvästi ehdottomampi lainsäädäntötoimenpide kuin tässä lakiehdotuksessa ehdotettu voimaantulon lykkääminen.

18. Vastaavasti kuin mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa tämänkin asian yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota siihen, että uudella vammaispalvelulailla on ollut tehty nimellinen ratkaisu edistää yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa perustuslain 22 §:n mukaisesti. Siten tämä(kään) lakiehdotus ei ole ongelmaton perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta, ja ehdotukseen sinänsä tulee suhtautua myös perustuslain kannalta kriittisesti. Käsitykseni mukaan perustuslain 6.2 §:stä ei kuitenkaan johtuisi estettä tämän lain säätämisen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Arviooni vaikuttaa se, että ehdotuksessa on kysymys voimaantulon lykkäämisestä suhteellisen lyhyeksi ajaksi. Tällainen muutos on mielestäni oikeasuhtainen, ja sen tarvetta on mielestäni myös perusteltu. Uudessa vammaispalvelulaissa on jo nyt eräitä säännöksiä, jotka tulevat voimaan 1.1.2025. Lisäksi kiinnitän huomiota siihenkin, että sitä koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnonkin (PeVL 100/2022 vp) uu-

teen lakiin, olkoonkin, että se on säädetty valiokunnan myötävaikutuksella, on suhtauduttu osin epäröiden, koska laajaan kokonaisuuteen on tehty merkittäviä muutoksia eduskuntakäsittelyn aikana kireässä aikataulussa ja ilman tavanomaista vaikutusten arviointia. Molempiin seikkoihin myös nyt käsillä oleva esitys viittaa. Käsitykseni mukaan voimaantulon lykkäämistä nyt ehdotetulla tavalla ennen voimaantuloa voitaisiin verrata myös siihen tilanteeseen, että uutta vammaispalvelulakia säädettäessä olisi säädetty sen voimaantuloajaksi kokonaan 1.1.2025, kuten nyt on asia muutamien sen säännösten osalta. Jos tätä olisi tuossa vaiheessa perusteltu esimerkiksi lain toimeenpanon edellyttämällä toimenpiteillä esimerkiksi siitä syystä, että laki oli muututtua merkittävästi eduskuntakäsittelyssä, omassa perustuslakiarvioinnissani ehdotukselle ei olisi ollut perustuslaista johtuvia esitetä, vaikka vammaisten henkilöiden asemaa parantavat ehdotukset eivät olisi tulleet voimaan nopeasti. Kun laki ei ole voimassa, arvioin tilanne nyt samansuuntaisesti yllä todettu huomioon ottaen.

19. Lisäksi voitaneen puoltaa sitä, että jos joiltakin osin voidaan osoittaa nimenomaisia perus- ja ihmisoikeuksien vastaisuuksia nykyisin voimassa olevassa lainsäädännössä, mietintövaliokunnassa olisi vielä tarkasteltava mahdollisuuksia uuden lain voimaantulolle niitä koskevin osin aikaisemmin säädetyssä aikataulussa.