

Veli-Pekka Viljanen

HE 122/2024 vp laeiksi vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 23.10.2024

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia vuoden 2025 alussa voimaan tulevan vammaispalvelulain soveltamisalaa koskeviin säännöksiin. Ehdotetun 2 §:n 1 momentin mukaan vammaispalvelulaissa tarkoitettuja palveluita järjestettäisiin vain, jos muussa laissa tarkoitetut palvelut eivät olisi henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä. Pykälän 2 momentin mukaan vammaisen henkilön palvelut järjestettäisiin ensisijaisesti sosiaalihuoltolain, terveydenhuoltolain (1326/2010), ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain (980/2012), varhaiskasvatuslain (540/2018), perusopetuslain (628/1998) tai muun ensisijaisen lain perusteella. Lisäksi vammaispalvelulain soveltamisalaa koskevaa sääntelyä täydennettäisiin siten, että laissa tarkoitettuja erityispalveluita järjestettäisiin vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve (2 § 3 mom.).

Vammaispalvelulaki on säädetty perustuslain myötävaikutuksella (PeVL 79/2022 vp, PeVL 100/2022 vp). Perustuslakivaliokunta korosti vammaispalvelulain säätämisen yhteydessä, että sääntely oli erityisen perusoikeus- ja ihmisoikeusherkkää. Sääntely oli valiokunnan mukaan merkityksellistä erityisesti perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, oikeutta sosiaalitvrraan koskevan 19 §:n ja perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamista koskevan 22 §:n kannalta. Sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta merkityksellistä oli myös, että YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (jäljempänä myös vammaissopimus) on tullut valtiosisäisästi voimaan Suomessa kesäkuussa 2016 (PeVL 79/2022 vp, kappale 2).

Perustuslakivaliokunnan mukaan vammaispalvelujen toteuttamista koskeva sääntely oli merkityksellistä erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Säännöksellä ei esitöiden mukaan määritellä näiden palvelujen järjestämistapaa, vaan sillä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71). Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat kuitenkin välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. perustuslain 19 §:n 3 momentissa käytetyllä sääntelyvaraustyyppillä ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 6, PeVL 79/2022 vp, kappale 4). Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71). Viittaus jokaiseen sosiaali- ja terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. PeVL 79/2022 vp, kappale 5).

Vammaispalvelulain sääntely kiinnittyi perustuslakivaliokunnan mukaan myös perustuslain 19 §:n 1 momentin säännökseen siitä, että 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. 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 (ks. PeVL 76/2022 vp, kappale 6, HE 309/1993 vp, s. 69).

Käsitteltävänä olevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan sillä pyritään lain soveltamisalan täsmentämiseen ja lain soveltamisen selkeyttämiseen ”oikeusvarmuutta edistävällä tavalla”. Lisäksi tavoitteena on säilyttää vammaispalvelulaki erityislakina ja ”sitien varmistaa palvelujen oikea, palveluntarpeen arviointiin perustuva kohdentuminen sekä palvelujen saatavuus”. Tähän liittyy perustelujen mukaan tavoite ”ehkäistä ajan myötä mahdollisesti realisoituvaa riskiä siitä, että ilman tarkentamista hyväksytyn lain soveltamisala laajenisi tarkoitettua suuremmaksi ja sen myötä myös kustannukset kasvaisivat tarkoitettua enemmän” (ks. HE, s. 38).

Perusteluissa korostetaan, että yleislainsäädännön mukaisten palvelujen ensisijaisuudesta on säädetty jo voimassa olevassa lainsäädännössä. Esityksen perustelujen mukaan on mahdollista, että ”pieni joukko nykyisin vammaispalvelulain mukaisten palvelujen piirissä olevia henkilöitä voisi ohjautua jatkossa ensisijaisen lainsäädännön palvelujen piiriin”. Toisaalta ehdotettu maksuja koskeva suojasäännös (2 § 5 mom.) turvaisi asiakkaan asemaa ja oikeuksia jatkossakin ja varmistaisi, etteivät asiakasmaksut estäisi palveluihin pääsyä (ks. HE, s. 38).

Vammaispalvelulain säätäminen toissijaiseksi suhteessa muuhun sosiaali- ja terveystalveluja koskevaan lainsäädäntöön (2 § 1 ja 2 mom.) on sinänsä normaali lain soveltamisalaa koskeva ratkaisu. Kyse on myös varsin yksiselitteisestä sääntelystä, jossa joudutaan tosin arvioimaan muun lainsäädännön tarjoamien palvelujen sopivuutta ja riittävyyttä henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta. Tällainen vammaispalvelulain toissijaisuutta koskeva säännösehdotus ei ole nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, koska lähtökohtana on, että vammainen henkilö saa riittävät sosiaali- ja terveystalvelut ensisijaisen lainsäädännön avulla, ja vasta jos tämä ei toteudu henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta vammaispalvelulaki turvaa riittävät sosiaali- ja terveystalvelut vammaiselle henkilölle.

Ehdotetun 2 §:n 3 momentin säännös poikkeaa luonteeltaan edellä mainitusta sovellettavien lakien ensisijaisuutta koskevasta soveltamisalasäännöksestä. Ehdotetun 3 momentin mukaan vammaispalvelulain mukaisia talveluja järjestetään vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve. Säännös vaikuttaa merkittävän epätasmäälliseltä ja tulkinnanvaraiselta. Arviointimittapuuna on sen mukaan ”henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve”. Elämänvaiheeseen liittyvän tavanomaisen tarpeen käsitettä selostetaan kyllä pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE, s. 54-58). Elämänvaiheilla tarkoitetaan sen mukaan lapsuutta ja nuoruutta, aikuisuutta sekä vanhuutta. Perustelut sille, mitä kunkin elämänvaiheen aikana on pidettävä tavanomaisena tarpeena jää kuitenkin hyvin yleiselle tasolle ja paikoin sävyiltään triviaaliksi (esim. ”Aikuisuus on aktiivinen elämänvaihe, johon kuuluu vastuun ottaminen omasta elämästä. Aikuiset huolehtivat itse itsensä sekä hoitavat kotinsa ja huolehtivat toimeentulostaan.”, HE, s. 56).

Valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi muodostuu tältä osin se, että lain soveltamisalasäännökseen sisällytetään hyvin avoin ja tulkinnanvarainen kriteeri lain tarkoittamien

palvelujen järjestämisen edellytykseksi. Kun vammaispalvelulain tarkoittamat lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetut palvelut ovat lähtökohtaisesti laissa määriteltyjen edellytysten täytyessä vammaisten subjektiivisia oikeuksia, merkitsee edellä mainittu soveltamisalasäännös itse asiassa hyvin tulkinnanvaraista lisäkriteeriä palvelujen saamiselle. Vammaiselle on oikeus laissa säädettyyn palveluun, mutta vain sillä lisäedellytyksellä, että ”hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve”.

Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että perustuslakivaliokunta kiinnitti vammaispalvelulain säätämisen yhteydessä kriittistä huomiota lain vammaispalveluja koskevien säännösten epämääräisyyteen. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntely oli siinä määrin epämääräistä, etteivät palvelujen sisältö, niiden saamisedellytykset ja palveluihin oikeutettujen piiri käy yksiselitteisesti ilmi laista. Lakiehdotuksessa käytetty käsitteistö oli lisäksi osin vaikeaselkoista ja täsmentymätöntä. Sääntely 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuista palveluista ei valiokunnan mukaan täyttänyt lailla säätämisen vaatimukseen sisältyviä vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä selkeydestä ja ymmärrettävyydestä. Valiokunta korosti myös, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää huomiota ehdotetun kaltaisessa perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa. Vaikeaselkoisuudella voi tällaisessa sääntely-yhteydessä olla perustuslakivaliokunnan mielestä myös hyvinvointialueen viranhaltijoiden oikeusturvaa heikentävää merkitystä. Vammaispalvelulakiehdotuksen subjektiivisia oikeuksia koskevien säännösten kirjoitustapaa oli siten perustuslain 19 ja 80 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä täsmentää ja selkeyttää. Tällainen muutos oli edellytyksenä vammaispalvelulakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyhteydessä (PeVL 79/2022 vp, kappaleet 8-10). Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellinen huomautus johtikin vammaispalvelulain säännösten merkittävän täsmentämiseen.

Valiokunnan tuolloisen kannanoton valossa vammaispalvelulain tarkoittamien palvelujen sisältö ja saamisedellytykset sekä palveluihin oikeutettujen piiri tulee siten itse laissa ilmaista täsmällisesti ja tarkkarajaisesti sekä selkeästi ja ymmärrettävästi. Nyt ehdotettu soveltamisalasäännös (2 § 3 mom.) merkitsee sitä, että oikeus vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin on vammaisella henkilöllä vain silloin, jos ”hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve”. Kun kyse on hyvin avoimesta ja tulkinnanvaraisesta säännöksestä, johtaa tämä itse asiassa

koko vammaispalvelulain palvelujen osalta ongelmalliseen tilanteeseen: oikeus palveluihin jää viime kädessä riippumaan epämääräisestä vertailukäsitteestä ”henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve” ja sen soveltamisesta.

Vammaispalvelulain mukaisia, vahvasti perusoikeusliitännäisiä (PL 19 § 1 ja 3 mom.) oikeuksia säänneltäessä ei tämänkaltaista epätasaisuutta ja tarkkarajaisuuden puutetta voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, kun otetaan huomioon myös perustuslakivaliokunnan aikaisempi tulkintakäytäntö (esim. PeVL 79/2022 vp, kappaleet 8-10, PeVL 70/2022 vp, kappale 12). Nähdäkseni ehdotettu 2 §:n 3 momentin säännös tulee eduskuntakäsittelyn aikana valtiosääntöoikeudellisista syistä joko poistaa 1. lakiehdotuksesta tai sitä tulee ainakin merkittävästi täsmentää.

Vammaisen henkilön välttämättömien etujen turvaamiseksi yksittäistapauksessa ehdotetaan vammaispalvelulakiin lisättäväksi säännös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksun perimättä jättämisestä ja alentamisesta tilanteessa, jossa maksun määrääminen sosiaali- ja terveydenhuollon ensisijaisen lainsäädännön mukaisesta palvelusta voisi yksittäisessä tilanteessa estää tai vaarantaa vammaisen henkilön palvelujen käyttämisen (2 § 5 mom.). Säännös olisi vammaisen henkilön asemaa turvaava erityinen suojasäännös tilanteessa, jossa ensisijaisessa lainsäädännössä tarkoitetut palvelut olisivat soveltamisalasäännöksen mukaisesti riittäviä ja sopivia vastaamaan henkilön avun ja tuen tarpeeseen. Ehdotettu sääntely turvaa nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden riittäväällä tavalla niiden henkilöiden asemaa, jotka ohjautuisivat ehdotettujen uusien soveltamisalasäännösten johdosta vammaispalvelulain mukaisten maksuttomien palvelujen piiristä jatkossa ensisijaisen lainsäädännön mukaisten palvelujen piiriin.