

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle vammaispalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulon lykkäämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle vammaispalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulon lykkäämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 9/2023 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Kirsi-Maria Malmund-Laakso, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Kaarina Tuokko, sosiaali- ja terveysministeriö
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

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.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan ennen 1.10.2023.

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä. Hallitus pitää perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä esityksestä tarkoituksenmukaisena.

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2023 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että 1.10.2023 voimaan tulevaksi tarkoitettua vammaispalvelulakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja muutetaan tuleviksi voimaan vasta vuoden 2025 alussa. Vammaispalvelulaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 79/2022 vp, PeVL 100/2022 vp).

(2) Hallituksen esityksessä on tehty selkoa siitä, että tarkoituksena on ennen ehdotuksen mukaisia lakien voimaantuloa valmistella muutoksia vammaispalvelulain säännöksiin. Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsitteilyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Valiokunnan perustuslain 74 §:n mukaisiin tehtäviin ei kuulu ennakoivan arvion tekeminen esimerkiksi jonkin tulevaisuudessa mahdollisesti annettavan lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin (PeVL 26/2022 vp, kappaleet 7–8, PeVL 20/2013 vp, s. 4, ks. myös PeVL 23/2021 vp). Valiokunta arvioi siten nyt lakien voimaantulon siirtämistä koskevia lakiehdotuksia. Mahdolliset vammaispalvelulain sisältöön kohdistuvat, perustuslain kannalta merkityksellisiä tulkintakysymyksiä sisältävät muutosehdotukset tulevat erikseen eduskunnan käsiteltäviksi.

(3) Hallituksen esitykseen sisältyy varsin laaja ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa (s. 14) todetaan muun muassa, että voimassa oleva vammaispalvelulainsäädäntö ei täytä täysin perustuslain vaatimuksia. Arviota ei perusteluissa täsmennetä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää yleisestikin huomiota siihen, että lainvalmisteluohjeistuksen (Hallituksen esitysten laatimisohteet, 2019) mukaan esityksen suhdetta perustuslakiin koskevissa perusteluissa on selostettava asian kannalta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausunkäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinter tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Lausunnot ja ratkaisut on perusteluissa yksilöitävä (ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 7).

Sääntelyn arviointia

(4) Vammaispalvelulain tarkoituksena on toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa sekä ehkäistä ja poistaa niiden toteutumisen esteitä, tukea vammaisen henkilön itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeuden toteutumista ja turvata vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen ja edun mukaiset, riittävät ja laadultaan hyvät palvelut. Vammaispalvelulain perustelujen mukaan lain tarkoituksena on vastata perustuslain ja YK:n vammaissopimuksen tavoitteisiin edistää vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja osallisuutta sekä tosiasiallista yhdenvertaisuutta vammaisten henkilöiden elämässä ja yhteiskunnassa (HE 191/2022 vp, s. 161).

(5) Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä on, että esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyttä turvaavassa perustuslain 19 §:n 3 momentissa ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamistapaa eikä siinä sidota oikeuksien toteuttamista mihinkään nimenomaiseen lainsäädäntöön (ks. HE 309/1993 vp, s. 71). Merkityksellistä on kuitenkin myös, että

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2023 vp

vammaispalvelulaille pyritään sanotun mukaisesti täyttämään perustuslain 22 §:n mukaan julkiselle vallalle kuuluvaa velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

(6) Perustuslakivaliokunnan mielestä on ilmeistä, että valiokunnan myötävaikutuksella säädetty uusi vammaispalvelulaki parantaa vammaisten henkilöiden perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteutumista nykytilaan verrattuna.

(7) Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan nykyisen vammaispalvelulainsäädännön ei arvioida täyttävän täysin esimerkiksi YK:n vammaissopimuksen vaatimuksia (HE 9/2023 vp, s. 14). Eduskunnan hyväksymän vammaispalvelulain perusteluissa (HE 191/2022 vp, s. 258—259) tehdään selkoa muun muassa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yksilövalitusasiassa antamasta ratkaisusta (S.K. v. Suomi (nro 46/2018)), jossa komitea katsoi Suomen loukanneen vammaisyleissopimuksen 19 artiklaa (eläminen itsenäisesti ja osallisuus yhteisössä) ja 5 artiklaa (tasa-arvo ja yhdenvertaisuus).

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että lapsen oikeuksien yleissopimusta valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea (Committee on the Rights of the Child, CRC) on vastikään antanut Suomelle suosituksia sopimuksen täytäntöönpanosta lasten oikeuksien edistämiseksi osana sopimuksen määräaikaishavainnointia. Komitean suosituksissa kiinnitetään huomiota 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 kiinnitetään kehitysvammaisten lasten pitkäaikaiseen laitoshoitoon (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).

(9) Perustuslain 22 §:ään kytkeytyvät syyt siten puoltaisivat ennemminkin vammaispalvelulain voimaantuloa alkuperäisen aikataulun mukaan kuin voimaantulon lykkäämistä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, etteivät voimaantulon lykkäämiselle esitetyt perustelut (perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisten huomautusten perusteella muotoillun soveltamisalasäännöksen uudelleenarviointi ja lakien vaikutusarvion puutteellisuus) ole kokonaan ongelmattomia perusteita jo hyväksytyn lain voimaantulon lykkäämiselle. Valiokunnan mielestä ei ole kuitenkaan osoitettavissa, että voimassa olevaan oikeustilaan sisältyisi niin merkittäviä perustuslaillisia ongelmia, että uuden vammaispalvelulain voimaantulon suhteellisen lyhytaikaista siirtämistä ei voitaisi tällä perusteella käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Voimaantulon siirtäminen ei myöskään merkitse, että vammaisten henkilöiden palvelut jäisivät kokonaan järjestämättä, vaan niitä järjestetään vuoden 2024 loppuun asti nykyisen lainsäädännön mukaan. Vammaispalvelulaki tuli voimaan vuoden 1988 alussa.

(10) Eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu toimivalta arvioida lainsäädännön sisältöä ja muuttaa perustuslaissa säädettyä lainsäätämismenettelyä käyttäen lakia ennen sen voimaantuloa. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin toisenlaisessa sääntely-yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, ettei tuolloin kumottavaksi esitetty lainsäädäntö ollut vielä voimassa. Tällaisessa tilanteessa kyse ei valiokunnan mielestä ollut sellaisista lainsäädäntöön perustuvista perustelluista odotuksista, joita pitäisi ehdottomasti suojata (PeVL 1/2017 vp, s. 4). Nyt arvioitavan ehdotuksen kannalta merkitystä on myös sillä, että kyse on voimaantulon lykkäämisestä, joka on tarkoitettu

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2023 vp

melko lyhytaikaiseksi. Siten voimaantulosäännösten nyt ehdotetulle muuttamiselle ei ole myöskään perusteltujen odotusten suojan johdosta ehdotonta valtiosääntöistä estettä.

(11) Hallituksen esityksen perusteluista ei käy ilmi, että vammaispalvelulain voimaantulon lykkäämisen taustalla olisi tarkoitus ehdottaa muutoksia lasten palveluja koskeviin erityisiin säännöksiin. Kuitenkin lapsen oikeuksien kannalta tärkeiden säännöstenkin voimaantuloa ehdotetaan siirrettäväksi. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lain voimaantulon lykkääminen voi vaikuttaa merkittävästi lasten ja nuorten oikeuksien toteutumiseen. Perustuslakivaliokunta pitää sen vuoksi välttämättömänä, että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta selvittää, voiko lapsen oikeuksiin vaikuttava sääntely tulla voimaan vammaispalvelulain aikaisemmin kaavailtuna voimaantuloajankohtana tai muuna nyt ehdotettua olennaisesti aikaisempaan ajankohtana.

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että lainsäädännössä on yleisesti syytä pyrkiä johdonmukaisuuteen ja vakauteen (PeVL 1/2017 vp, s. 4). Hallituksen esitys vammaispalvelulain voimaantulon siirtämisestä on annettu noin kuukautta ennen kuin lain on ollut tarkoitus tulla voimaan. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota hyvään lainsäädäntötapaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Helsingissä 15.9.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd (osittain)
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Joona Räsänen sd
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2023 vp

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala