Teuvo Pohjolainen
14.10.2025

Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vammaispalvelulain 2 §:n muuttamisesta (HE 92/2025 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vammaispalvelulakia. Esityksen tarkoituksena on varmistaa, että vammaispalveluiden saatavuus ja rahoitus voidaan turvata vammaisten henkilöiden oikeuksia edistävällä tavalla. Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin elämänvaiheita koskeva säännös, jonka tarkoituksena on auttaa arvioimaan, milloin eri elämänvaiheissa olevan henkilön avun ja tuen tarpeeseen tulee vastata vammaispalvelulain mukaisilla palveluilla.

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyy kirjaus kiireellisestä lainvalmistelusta, jolla turvataan vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja palveluiden saatavuus. Vammaispalvelulaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL

79/2022 vp, PeVL 100/2022 vp). Perustuslakivaliokunta korosti vammaispalvelulain säätämisen yhteydessä, että sääntely oli erityisen perusoikeus- ja ihmisoikeusherkkää.

Hallitus antoi eduskunnalle vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentamista koskevan esityksen (HE 122/2024 vp) syksyllä 2024. Eduskunta hyväksyi ehdotetut tarkennukset elämänvaiheita koskevaa säännösehdotusta lukuun ottamatta ja ne tulivat voimaan 1.1.2025. Nyt esillä oleva HE liittyy eduskunnan aikaisemmin käsittelemään Hallituksen esitykseen 122/2024 vp, jossa lain soveltamisalaa ehdotettiin tarkennettavaksi muun muassa lisäämällä vammaispalvelulain 2 §:ään uusi 3 momentti, jonka mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluita järjestettäisiin vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve.

Hallitus ehdottaa nyt täsmennettäväksi edelleen vammaispalvelulakia siten, että se säilyy erityislakina perustuslakivaliokunnan viitoittamalla tavalla. Samalla turvataan vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja palveluiden saatavuus.

> *Nähdäkseni esityksen taustalla olevia tavoitteita lain soveltamisen selkeyttämisestä yhdenvertaisuutta ja oikeusvarmuutta edistävällä tavalla sekä palvelujen saatavuuden varmistamisesta on pidettävä perustuslain kannalta perusteltuina.*

2. Esityksen arviointi

Perustuslakivaliokunta piti hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 44/2024 vp) elämänvaiheisiin kiinnittyviä arviointiperusteita sinänsä hyväksyttävinä. Valiokunta katsoi kuitenkin, että hallituksen esityksessä elämänvaiheista esitetyt perustelut huomioidenkin lakiehdotuksen elämänvaiheita koskeva 2 §:n 3 momentin säännös oli huomattavan avoin ja tulkinnanvarainen, joten sitä olisi tullut vielä täsmentää. Tällainen täsmentäminen olisi voitu perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan tehdä esimerkiksi säätämällä laissa nyt vain esityksen perusteluissa kuvatuista elämänvaiheessa tavanomaisen tarpeen arvioinnin kannalta merkityksellisistä seikoista ja viittauksin esimerkiksi vammaispalvelulain 1 §:ssä mainittuihin seikkoihin.

Hallituksen esityksen mukaan ”vammaispalvelulain mukaisia palveluja järjestetään vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaa siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve. Elämänvaiheen käsitettä on käsitelty hallituksen esityksen perusteluissa (s. 54—58), ja sen mukaan elämänvaiheilla tarkoitetaan lapsuutta ja nuoruutta, aikuisuutta sekä vanhuutta. Esityksen perustelujen mukaan henkilön eri elämänvaiheet vaikuttaisivat siihen, milloin avun ja tuen tarpeen arvioitaisiin olevan tavanomaista elämänvaiheeseen liittyvää tarvetta ja milloin se poikkeaisi siitä eli tarve johtuisi vamman tai sairauden aiheuttamasta toimintakyvyn rajoitteesta.”

”Perustuslakivaliokunta pitää elämänvaiheisiin kiinnittyviä arviointiperusteita hyväksyttävinä. Hallituksen esityksessä elämänvaiheista esitetyt perustelut huomioidenkin 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin säännös on perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin huomattavan avoin ja tulkinnanvarainen. Perustuslakivaliokunta kiinnitti vuoden 2025 alussa voimaan tulevaa vammaispalvelulakia arvioidessaan huomiota siihen, että sääntely oli siinä määrin epämääräistä, etteivät palvelujen sisältö, niiden saamisedellytykset ja palveluihin oikeutettujen piiri käyneet yksiselitteisesti ilmi laista (**PeVL 79/2022 vp**, kappale 8). Vaikka sääntelytavalle esitetyt perustelut olivat valiokunnan mielestä sinänsä ymmärrettäviä ja osin myös hyväksyttäviä, ei sääntely tuolloin ehdotetussa 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuista palveluista kuitenkaan valiokunnan mukaan täyttänyt lailla säätämisen vaatimukseen sisältyviä vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä selkeydestä ja ymmärrettävyydestä (ks. esim. **PeVL 13/2020 vp** ja **PeVL 2/2018 vp**). Valiokunta korosti myös, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää huomiota ehdotetun kaltaisessa perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (**PeVL 70/2022 vp**, kappale 12, **PeVL 45/2016 vp**, s. 3, ks. myös **PeVL 41/2006 vp**, s. 4/II). Lisäksi valiokunta katsoi vaikeaselkoisuudella voivan nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä olla myös hyvinvointialueen viranhaltijoiden oikeusturvaa heikentävää merkitystä (ks. myös **PeVL 4/2021 vp**, kappale 13). Vammaispalvelulakiehdotuksen subjektiivisia oikeuksia koskevien säännösten kirjoitustapaa oli siten perustuslain 19 ja 80 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä täsmentää ja selkeyttää (**PeVL 79/2022 vp**, kappale 10). Tällainen muutos oli edellytyksenä ehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

”Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttiin sisältyvää epätäsmällisyyttä ja tarkkarajaisuuden puutetta ei voida vammaispalvelulain perusoikeusliitäntäisiä oikeuksia säänneltäessä pitää perustuslain 80 §:n kannalta asianmukaisena. Sääntelyn arvioinnissa voidaan tältä osin kiinnittää huomiota samoihin seikkoihin kuin vuoden 2025 alussa voimaan tulevaa vammaispalvelulakia arvioitaessa (**PeVL 79/2022 vp**, kappaleet 8—10). Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttia tulee vielä täsmentää. Tämä on edellytyksenä ehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. ***Tällainen täsmentäminen voidaan tehdä esimerkiksi säätämällä laissa nyt vain esityksen perusteluissa kuvatuista elämänvaiheessa tavanomaisen tarpeen arvioinnin kannalta merkityksellisistä seikoista ja viittauksin esimerkiksi vammaispalvelulain 1 §:ssä mainittuihin seikkoihin.”***

Esillä olevan hallituksen esityksen arvioinnissa on siis syytä tarkastella, toteuttaako esitys perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossa esitetyt vaatimukset.

Esityksessä ehdotetaan siis täydennettäväksi vammaispalvelulain soveltamisalapykälää siten, että siihen lisätään uusi elämänvaiheita koskeva säännös. Muutoksen tarkoituksena on auttaa erottamaan eri elämänvaiheisiin tavanomaisesti kuuluva avun ja tuen tarve sellaisesta vamman tai sairauden aiheuttamasta välttämättömästä avun ja tuen tarpeesta, johon tulee vastata vammaispalvelulain mukaisilla palveluilla. Samalla tulee aiempaa selvemmin osoitetuksi, että vammaispalvelulaki on erityislaki.

Lain soveltamisalapykälään lisättäväksi ehdotettu elämänvaiheita koskeva säännös on osa soveltamisalapykälään sisältyvää säännösten kokonaisuutta, jonka perusteella arvioidaan, miltä osin henkilön palveluihin tulee soveltaa yleislakeihin sisältyviä säännöksiä ja miltä osin tämän erityislain säännöksiä. Koska eduskunnan aiemmin hyväksymät palveluiden riittävyyttä ja sopivuutta sekä asiakkaan edun arviointia koskevat säännökset pääosin ohjaavat jo lainvalintaa, elämänvaiheita koskevan säännöksen lisäyksellä lakiin on vähäisiä itsenäisiä vaikutuksia palveluiden käyttäjien asemaan ja toimintamahdollisuuksiin. Ehdotettu muutos tarkoittaisi, että lakiin kirjataan periaatteet, joita lain soveltamiskäytännössä on jo pitkään noudatettu. Jo tällä hetkellä vammaispalveluita myönnetään vain henkilöille, joiden avun ja tuen tarve poikkeaa kyseessä olevaan elämänvaiheeseen tavanomaisesti kuuluvasta tarpeesta, vaikka siitä ei ole laissa erikseen säädetty. Siksi esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia vammaisten ja iäkkäiden henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin.

Hallituksen esityksen mukaan tarkennetun säännöksen lisääminen lakiin edistäisi palvelunkäyttäjien yhdenvertaisuutta ja parantaisi ennakollista ja jälkikäteistä oikeusturvaa, koska lainvalinta yleis- ja erityislain välillä eri elämänvaiheissa olisi mahdollista tehdä lakiin perustuen.

Esityksen tarkoituksena on säilyttää nykyjärjestelmän perusperiaate siitä, että kaikkien henkilöiden sosiaalipalvelut järjestetään lähtökohtaisesti yleislainsäädännön, kuten sosiaalihuoltolain, perusteella. Vammaispalvelulaki on tarkoitettu pienemmälle erityispalveluita tarvitsevalle vammaisten henkilöiden joukolle.

Lakiin kirjoitettu elämänvaiheita koskeva säännös edistäisi vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta sekä hyvinvointialueiden sisällä että alueiden välillä. Säännös tukisi hyvinvointialueilla tehtävää arviointia siitä, kenellä on oikeus saada palveluita vammaispalvelulain perusteella.

> *Voidaan arvioida, että esillä olevassa hallituksen esityksessä on elämänvaiheita koskeva sääntely kirjoitettu siten, kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa 44/2024 vp edellytettiin, jotta laki olisi voitu käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Näin ollen on katsottava, että esitys on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton. Näin on siitä huolimatta, että elämänvaiheita koskeva sääntely ei edelleenkään ole erityisen tarkkarajaista. Yksilön oikeuksien kannalta on tärkeää, että palvelutarve kaikissa elämänvaiheissa tehdään yksilöllisen arvioinnin perusteella ja että tarvittava palvelu järjestetään joko yleislain tai vammaispalvelulain nojalla.*