Asia: HE 92/2025 vp laiksi vammaispalvelulain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vammaispalvelulain 2 §:n muuttamisesta. Vammaispalvelulakiin lisättäisiin elämänvaiheita koskeva säännös, jonka tarkoituksena on auttaa arvioimaan, milloin eri elämänvaiheissa olevan henkilön avun ja tuen tarpeeseen tulee vastata vammaispalvelulain mukaisilla palveluilla – ja milloin tilanne jää vammaispalvelulain soveltamisalan ulkopuolelle. Tämän lisäksi lakiin ehdotetaan eräitä lähinnä teknisluonteisia muutoksia.

Vuonna 2025 voimaan tullut vammaispalvelulaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 79/2022 vp, PeVL 100/2022 vp). Kuten perustuslakivaliokunta korosti vammaispalvelulain säätämisen yhteydessä, sääntely on erityisen perus- ja ihmisoikeusherkkää. Vammaispalveluilla toteutetaan osaltaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, taattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle osoitettua velvollisuutta turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Viime kädessä vammaispalveluilla toteutetaan perustuslain 7 §:ssä tunnustettua oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Keskeiseksi nousee myös perustuslain 6 §, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (1 mom.) eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (2 mom.), sekä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamista koskeva perustuslain 22 §. Sääntely kiinnittyy YK:n yleissopimukseen vammaisten henkilöiden oikeuksista (vammaisyleissopimus), joka on Suomessa valtionsisäisesti voimassa.

YK:n vammaisyleissopimuksen 1 artiklan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, ”joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.” Määritelmä ei ole diagnoosipohjainen eikä se mahdollista esimerkiksi henkilön ikään tai muuhun vastaavaan ominaisuuteen perustuvia poissuljentoja. Vuoden 2025 alussa voimaan tullut vammaispalvelulaki heijastaa vastaavia lähtökohtia. Sen 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan henkilöihin, jotka ”tarvitsevat vamman tai sairauden aiheuttaman pitkäaikaisen fyysisen, kognitiivisen, psyykkisen, sosiaalisen tai aisteihin liittyvän toimintarajoitteen johdosta välttämättä apua tai tukea tavanomaisessa elämässä.”

Vammaispalvelulakia säädettäessä lakiin oli tarkoitus sisällyttää niin kutsuttu ikääntymisrajaus, eli rajata lain soveltamisalan ulkopuolelle henkilöt, joilla avun, tuen tai huolenpidon tarve johtui pääasiassa iäkkäänä alkaneesta ja tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvästä sairaudesta tai yleisestä vanhuudesta johtuvasta rappeutumisesta taikka heikkoudesta (HE 191/2022 vp). Perustuslakivaliokunta piti ikääntymisrajausta ongelmallisena vammaissopimuksen ja perustuslain 6 §:n kannalta kannalta ja katsoi, että rajaukselle ei ollut esitetty riittäviä hyväksyttäviä perusteita, minkä vuoksi säännös piti poistaa lakiehdotuksesta, jotta se voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunta toisaalta totesi, että palveluiden eriyttäminen vaikkapa työikäisten ja työiän ylittäneiden välillä ei ole välttämättä ongelmallista, kunhan eroille on hyväksyttävä peruste. (PeVL 79/2022 vp, kohdat 17–18.)

Vuoden 2025 alussa voimaan tulleen vammaispalvelulain soveltamisalaa olisi tarkennettu hallituksen esityksellä HE 122/2024 vp siten, että lain mukaisia palveluja olisi järjestetty vammaiselle henkilölle vain, jos hänen välttämätön avun ja tuen tarpeensa poikkeaisi siitä, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 44/2024 vp elämänaiheisiin kiinnittyviä arviointiperusteita lähtökohtaisesti hyväksyttävinä, mutta totesi ehdotetun säännöksen sisältäneen sellaista epätäsmällisyyttä ja tarkkarajaisuuden puutetta, että sitä ei voitu vammaispalvelulain perusoikeusliitäntäisiä oikeuksia säänneltäessä pitää perustuslain 80 §:n kannalta asianmukaisena eikä ehdotusta sen vuoksi voitu käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunta kiinnitti arvioinnissaan huomiota vastaaviin seikkoihin kuin vuoden 2025 alussa voimaan tullutta vammaispalvelulakia arvioidessaan. Tuolloin valiokunta totesi muun ohella, että ehdotettu sääntely oli siinä määrin epämääräistä, etteivät palvelujen sisältö, niiden saamisedellytykset ja palveluihin oikeutettujen piiri käyneet yksiselitteisesti ilmi laista (PeVL 79/2022 vp, kappale 8). Valiokunta myös korosti, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää huomiota ehdotetun kaltaisessa perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa ja totesi lisäksi, että vaikeaselkoisuudella voi olla myös hyvinvointialueen viranhaltijoiden oikeusturvaa heikentävää merkitystä (PeVL 79/2022 vp, kappale 9). Valiokunta piti toisaalta ymmärrettävänä ja hyväksyttävänä sitä, että palvelujen sisältöä ei voida kuvata laissa hyvin tarkkarajaisesti, sillä palveluilla on voitava vastata yhdenvertaisesti eri tavoin ja erilaisissa elämäntilanteissa elävien vammaisten ihmisten tarpeisiin (PeVL 79/2022 vp, kappaleet 8–9). Lakia täsmennettiin eduskuntakäsittelyn aikana valiokunnan edellyttämällä tavalla (ks. PeVL 100/2022 vp).

Edellä kuvatut näkökohdat pätevät myös nyt esitettyä sääntelyratkaisua arvioitaessa. Kuten edellä jo totesin, perustuslakivaliokunta on jo aiemmin linjannut, että vammaispalvelulain soveltamisalasta säädettäessä elämänvaiheisiin kiinnittyviä arviointiperusteita voidaan pitää lähtökohtaisesti hyväksyttävinä. Huomionarvoista on, että tämä lähestymistapa ei sulje lain soveltamisalan ulkopuolelle esimerkiksi tiettyjä diagnooseja taikka ikäryhmiä.

Keskeiseksi nousee sen arvioiminen, onko lain soveltamisalaa määrittävään 2 §:n nyt ehdotettu sääntely henkilön elämänvaiheen huomioon ottamisesta riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista, kun otetaan huomioon sääntely-yhteyden erityinen perusoikeusherkkyys ja perustuslain 80 §:stä seuraavat vaatimukset. Verrattuna hallituksen esitykseen 122/2024 vp sisältyneeseen elämänvaiheen huomioon ottamista koskevaan sääntelyyn, jota perustuslakivaliokunta piti sen epätäsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden puutteen vuoksi ongelmallisena perustuslain 80 §:n kannalta (PeVL 44/2024 vp, kohta 6), nyt arvioitava sääntely on yksityiskohtaisempaa. Ehdotettuun säännökseen sisältyy määritelmä elämänvaiheesta ja siinä luetellaan eri elämänvaiheet. Lisäksi säännöksessä asetetaan nimenomainen velvollisuus ottaa huomioon lain tarkoitus arvioitaessa oikeutta saada vammaispalveluja eri elämänvaiheissa sekä palvelujen jatkuvuus elämänvaiheesta toiseen siirryttäessä. Säännöksessä myös edellytetään nimenomaisesti, että arviointi tulee tehdä osana yksilöllistä palvelutarpeen arviointiprosessia, mikä korostaa arvioinnin yksilöllistä luonnetta ja

sitä, että pelkästään henkilön ikä tai tietty diagnoosi ei voi johtaa lain soveltamisalan ulkopuolelle rajautumiseen.

Näinkin täsmennettynä säännös elämänvaiheen huomioon ottamisesta jää vielä varsin avoimeksi. Tämä on kuitenkin ymmärrettävää, sillä, kuten perustuslakivaliokunta on jo aiemmin todennut, sääntelyllä on voitava vastata joustavasti ja yhdenvertaisesti erilaisissa elämäntilanteissa elävien ihmisten yksilöllisiin tarpeisiin. Kovin jäykät ja yksityiskohtiin menevät määritelmät voisivat olla käytännön soveltamistoiminnassa ongelmallisia ja jopa poissulkevia.

Toisaalta avoimuus jättää tilaa myös toisistaan poikkeavien tulkintojen ja soveltamiskäytäntöjen muodostumiselle. Tähän liittyy myös YK:n vammaisten oikeuksien komitean Suomelle ilmaisema huoli siitä, että elämänvaihekriteerin soveltaminen voi johtaa ikään perustuvaan syrjintään (CRPD/C/FIN/CO/1). Se, että lain soveltamisalaa ja eri palvelujen myöntämistä koskevia säännöksiä sovelletaan lain tarkoituksen mukaisesti ja perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti, on kuitenkin omiaan lieventämään näitä ongelmia ja ehkäisemään esimerkiksi juuri iän perusteella syrjivien käytäntöjen muodostumista.

Eduskunta on vammaispalvelulain hyväksyessään edellyttänyt, että valtioneuvosto seuraa lain vaikutuksia vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi (EV 328/2022 vp). Myös perustuslakivaliokunta on vammaispalvelulakia käsitellessään korostanut lain vaikutusten seurannan tärkeyttä (PeVL 100/2022 vp). Systemaattisen seurannan ja havaittuihin epäkohtiin puuttumisen tärkeyttä ei nytkään voi korostaa liiaksi.

Helsingissä 13.10.2025

Eeva Nykänen
Professori