Sosiaali- ja terveysvaliokunta 10.11.2025

LAUSUNTO VAMMAISPALVELULAIN SOVELTAMISALAN TÄSMENTÄMISESTÄ

LÄHTÖKOHTIA

Olen antanut vammaispalvelulain uudistamiseen liittyen vuosien aikana valtioneuvostolle ja eduskunnan valiokunnille lukuisia lausuntoja, joissa olen suhtautunut kriittisesti siihen, mihin suuntaan vammaispalvelulakia on kehitetty. Pidin pääministeri Sanna Marinin hallituksen vuonna 2022 eduskuntaan tuomaa vammaispalvelulakia koskevaa hallituksen esitystä, jonka pohjalta nykyinen vammaispalvelulaki lopulta säädettiin, vammaisten henkilöiden subjektiivisten oikeuksien luomiseen tarkoitettua lainsäädäntöä koskevien lakiteknisten näkökohtien näkökulmasta heikompitasoisena kuin pääministeri Juha Sipilän hallituksen eduskuntaan vuonna 2018 tuomaa hallituksen esitystä, joka jäi tuolloin käsittelemättä Sipilän hallituksen sote-uudistuksen kaaduttua perustuslaillisiin ongelmiin. Professori Kaarlo Tuorin tapaan katsoin, että palvelut, joissa asiakkaalle muodostuu subjektiivinen oikeus, olisi tullut määritellä täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin kuin vuonna 2022 hallituksen esityksessä ja sittemmin nykyisessä vammaispalvelulaissa on päädytty tekemään.

Olen tämän jälkeen arvostellut muun muassa eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamissani lausunnoissa niitä hallituksen esityksiä, joilla on muutettu nykyisen vammaispalvelulain säätämisen jälkeen sen soveltamisalasäännöstä (2 §), vammaispalvelulaissa tarkoitettuja subjektiivisia oikeuksia heikentävästi. Sääntelystä on nimittäin nyt luotu sellainen, että subjektiivisten oikeuksien sisällön epämääräisyyden lisäksi laki jättää epäselväksi (eli yhtäältä hyvinvointialueen sosiaalityössä tapahtuvan yksilökohtaisen harkinnan ja toisaalta myöhemmin muutoksenhaun kautta muodostuvan oikeuskäytännön varaan) sen, milloin vammaisen henkilön palvelutarpeeseen vastataan sosiaalihuoltolain mukaisella palvelulla ja milloin puolestaan vammaispalvelulain mukaisella palvelulla. Sääntely on omiaan tuottamaan eriarvoisuutta vammaisten henkilöiden keskuuteen sekä sellaista epäjohdonmukaista ja poukkoilevaa soveltamiskäytäntöä, jota ei voi pitää tarkoituksenmukaisena etenkään niihin päätöksentekotilanteisiin, joissa tosiasiassa määrittyvät vahvasti kilpailutetun palveluvalikoiman puitteissa vaikeimmin vammaisten henkilöiden elämänmittaiset palvelut (teemasta ks. KAA 2/2018 vp).

Vaikka uusi vammaispalvelulaki on ollut voimassa vain hetken, käytäntö on osoittanut hyvinvointialueiden ryhtyneen esimerkiksi vastaamaan aiemmin esimerkiksi vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun piiriin kuuluneeseen palvelutarpeeseen yhdistämällä sosiaalihuoltolain perustella tuotettua kotipalvelua ja terveydenhoitolain perusteella tuotettua kotisairaanhoitoa, mikä on heikentänyt vammaisten henkilöiden oikeutta YK:n vammaisyleissopimuksen turvaamaan itsenäiseen elämään ja yhdenvertaiseen osallisuuteen yhteiskunnassa. Hyvinvointialueet ovat ryhtyneet myös harmonisoimaan sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja alentamalla vammaispalvelulain mukaisten palveluiden aiempaa palvelutasoa niin pitkälle, että sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja erottaa toisistaan lähinnä niiden määrä. Kun tarvetta vastaavien palveluiden järjestämistapaa koskevat yksityiskohdat ovat jääneet kirjoitetun lain ulkopuolisten ns. tapaoikeudellisten subjektiivisten oikeuksien varaan, on vammaisten henkilöiden tosiasiallisen pääsyn tarpeitaan vastaaviin palveluihin, joihin heillä on lain tasolla abstraktisti kuvattu subjektiivinen oikeus, järjestäminen jäänyt sen varaan, miten hyvinvointialueet ovat toiminta- ja asiakasohjeissaan muotoilleet erilaisia yksilöllisten järjestämistapojen hakumekanismeja (ks. esim. apulaisoikeusasiamies Sakslinin lokakuussa 2025 antama ratkaisu EOAK/5678/2024).

Tällaiset esimerkit osoittavat, että nykyisessä vammaispalvelulaissa on juuri sellaisia vammaisten henkilöiden subjektiivisten oikeuksien turvaamista heikentäviä säännösten kirjoittamistapaan liittyviä ongelmia, joista varoitimme lakia säädettäessä etenkin professori Tuorin kanssa. Nämä ongelmat tulevat esiin etenkin siksi, että lakia sovelletaan hyvinvointialueiden suurten säästöpaineiden keskellä toimintaympäristössä, jossa päätöksentekovalta on tosiasiallisesti siirtynyt asiakkaiden palvelutarpeen arvioista ja asiakassuunnitelmista vastaavilta sosiaaliohjaajilta ja sosiaalityöntekijöiltä ns. asiakasohjausryhmille tavalla, joka on johtanut lukuisten hyvinvointialueiden kohdalla lukuisiin moitteisiin aluehallintovirastoilta. Tässä tilanteesta

eduskunnan olisi mielestäni syytä ottaa aiempaa selväsanaisemmin kantaa siihen, mitä se ajattelee lainsäädännön kehityssuunnasta.

Nyt eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä, jonka mukaan vammaispalvelulakiin lisättäisiin elämänvaiheita koskeva säännös, jonka tarkoituksena on auttaa arvioimaan, milloin eri elämänvaiheissa olevan henkilön avun ja tuen tarpeeseen tulee vastata vammaispalvelulain mukaisilla palveluilla. Tämä elämänvaihesäännös, jossa lienee sen tosiasiallisten vaikutusten takia kysymys tosiasiassa ns. ikääntymisrajauksesta, ei ole eduskunnan käsiteltävänä ensimmäistä kertaa.

Useammat hallitukset ovat tuoneet sen eduskuntaan käsiteltäväksi ja aiemmin se on kaatunut eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, lukuisia kertoja, valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin. Se, että esitys nyt syksyllä 2025 läpäisi eduskunnan perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin (ks. PeVL 44/2025) ei kerro siitä, että hallituksen esittämä säännös itsessään olisi sanottavasti muuttunut. Sitä se ei ole tehnyt.

Säännös on läpäissyt nyt perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin, koska perustuslakivaliokunta on muuttunut. Aihepiiriin perehtyneiden asiantuntijoiden rinnalle on perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisiin tuotu asiantuntijoita, jotka eivät ole perehtyneet aihepiiriin lainkaan. Esimerkiksi eräs aivan toisentyyppisiin kysymyksiin urallaan perehtynyt jo erittäin pitkään eläkkeellä ollut julkisoikeuden professori, joka ennen eläköitymistään toimi pitkään yliopistojen hallinnollisissa tehtävissä harjoittamatta sanottavasti tutkimustoimintaa, on nyt löydetty lausumaan siitä, ettei hallituksen esityksessä ole tällä kertaa sellaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, joita perustuslakivaliokunta on siinä aiemmin nähnyt.

Nähdäkseni hallituksen nyt esittämä muutos vammaispalvelulakiin on sitä oikeudellisesti tarkasteltuna Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain perusoikeussäännöksen vastainen niillä perustein, jotka professori Tuomas Ojanen ja professori Kaarlo Tuori ovat tuoneet hyvin ja kattavasti esiin eduskunnan perustuslakivaliokunnalle antamissaan lausunnoissaan. Nähdäkseni suomalainen perustuslakikontrolli onkin nyt pettänyt. Tämä ei ole kuitenkaan valitettavasti ensimmäinen kerta kuluvalla vaalikaudella, kun näin on tapahtunut. Pidän asetelmaa suomalaisen perusoikeuskontrollin toimivuuden kannalta erittäin murheellisena.

Koska hallituksen esitysten perustuslainmukaisuuden arviointi on perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen perusteella kuitenkin eduskunnan perustuslakivaliokunnan yksinomaisena tehtävänä, tulee sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintövaliokuntana edellä toteamastani kritiikistä huolimatta lähteä siitä, että hallituksen esitys on perustuslakivaliokunnan lausunnossa kuvaamalla tavalla käsiteltävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä kiinnittäen samalla huomio perustuslakivaliokunnan tekemiin valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin, joista yksikään ei ole kuitenkaan ollut ns. ponsihuomautus.

HALLITUKSEN ESITTÄMÄN ELÄMÄNVAIHERAJAUSARVIOINTIA

Hallituksen esityksen mukaan vammaispalvelulain soveltamisalasäännökseen lisättäisiin yleinen elämänvaiherajaus, jonka mukaan ”lain perusteella järjestetään palveluita niille vammaisille henkilöille, joiden toimintarajoitteesta johtuva välttämätön avun ja tuen tarve poikkeaa kyseessä olevaan elämänvaiheeseen tavanomaisesti kuuluvasta avun ja tuen tarpeesta”. Tarkoituksena on, että vammaiselle henkilölle ei myönnettäisi palveluita sellaisessa tilanteessa, jossa avun ja tuen tarve, jota ei yleensä esiinny samassa elämänvaiheessa olevilla henkilöillä.

Hallituksen esityksestä käy ilmi, että säännöksen ilmeisenä tarkoituksena on määritellä osa ikääntymiseen liittyvästä palvelutarpeesta sellaiseksi, johon ei ole tarkoitus vastata vammaispalvelulain mukaisilla erityispalveluilla. Hallituksen esityksessä todetaan, että elämän loppuvaiheessa olevien iäkkäiden henkilöiden luonnollisesta vanhenemisesta johtuva usein hoitoon ja huolenpitoon painottuva palvelutarve voidaan useimmiten katsoa tavanomaiseksi elämänvaiheeseen liittyväksi tarpeeksi, johon ei vastata vammaispalvelulain mukaisilla palveluilla. Asia on jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla etenkin henkilökohtaisen avun osalta lähtökohtaisesti näin. Toisaalta, kun esimerkiksi nusinerseenilääkityksen avulla jopa lihastauti SMA2:ta sairastavien on mahdollisuus elää vanhuuteen ja heidän jo lapsuudessa alkava

henkilökohtaisen avun tarpeensa on tarkoitus turvata niin nykyisen lain kuin hallituksen esityksen ns. palveluiden jatkuvuutta koskevan säännöksen avulla heidän elämänsä loppuun saakka, osan ihmistä kohdalla vammaispalvelut kulkevat mukana ”luonnollisessakin vanhenemisessa”. Minun onkin vaikea hahmottaa sitä, minkä lisäarvon hallituksen esittämällä tavalla epämääräisesti kirjoitettu elämänvaihesäännös tuo lain soveltamiseen. Hämmennyn tässä yhteydessä myös siitä, että mielestäni etenkin ikääntyneiden kohdalla elämänvaiheen huomiointi on hyvin erilaista vammaispalvelulain eri erityispalveluiden kohdalla. Pitäisin selvänä, että säännöstä ei ole perusteltua soveltaa vaativaan moniammatilliseen tukeen. Asumisen tuen kohdalla valittu sääntelymalli ei anna mitään johtoa siihen, miten elämänvaiheen huomiointi vaikuttaa siihen, kuinka asumisen tukeen liitetään terveydenhuoltolain perusteella kotiin järjestettäviä terveydenhuollon palveluita taikka sosiaalihuoltolain tai muiden lakien perusteella järjestettäviä palveluita siten, että ne muodostavat laissa tarkoitetulla tavalla henkilön yksilöllisten tarpeiden mukaisen palvelukokonaisuuden. Olen siis edelleen sitä mieltä, että etenkin ikääntymiseen liittyvien tekijöiden huomioinnin osalta riittävän täsmälliseen ja tarkkarajaiseen sääntelyyn päästäisiin vain säätämällä ikääntymiseen liittyvien seikkojen huomioimisesta palvelukohtaisesti palvelukohtaisissa säännöksissä.

Lapsuuden, nuoruuden ja aikuisuuden osalta elämänvaihesäännöksellä ei liene samanlaisia rajaavia vaikutuksia kuin ikääntyneiden palveluiden osalta. En kuitenkaan hahmota tältäkään osin sitä, miten elämänvaihesäännös käytännössä vaikuttaa lainsoveltamiseen. Etenkin kysymys siitä, miten ja miksi 23-vuotiaan vammaispalveluja on harkittava eri tavoin kuin 26-vuotiaan vammaispalveluja ei aukene minulle.

Nähdäkseni hallituksen esittämä sääntely muuntaa vammaispalvelulakia vain entistä epäselvemmäksi ja tekee vammaisten henkilöiden mahdollisuudesta päästä tosiasiallisesti subjektiivisiin oikeuksiinsa vain tarpeettoman paljon enemmän heidän hallinnollis-oikeudellisesta osaamisestaan riippuvaista. Tämän takia katson, että eduskunnan tulisi hylätä käsiteltävänä oleva hallituksen esitys, vaikka siihen sisältyvä sääntelymalli onkin nyt läpäissyt perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin.

VAMMAISPALVELULAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISESTÄ

YK:n vammaiskomitea, jonka tehtävänä on tulkita YK:n vammaissopimusta, on tänä syksynä katsonut, että hallituksen esittämä sääntely luokkaa YK:n vammaissopimusta. Se on myös katsonut, ettei Suomi ole ryhtynyt asianmukaisiin toimiin päättääkseen komitean yksilövalitusasiassa SK vastaan Suomi toteaman vammaispalvelulain palveluvalikoiman syrjivyyttä koskevan ihmisoikeusloukkauksen. Se myös katsonut, että Suomen vammaispalvelulain palveluvalikoima ei ole kaikilta osilta riittävä, kun sitä arvioidaan YK:n vammaissopimuksen näkökulmasta. Vastaava on todettu aihepiirin tutkimuksessa. Vammaispalvelulain erityispalveluja koskevat säännökset ole perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta riittävän täsmällisesti muotoiltuja. Palveluiden myöntämistä koskevaan prosessiin liittyy myös vakavia perus- ja ihmisoikeuspuutteita. Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen kiinnitti esimerkiksi 21.3.2024 antamassaan ratkaisussa OKV/2184/10/2022 huomion siihen, ettei kotona tehtävästä vammaispalvelulain mukaiseen henkilökohtaiseen apuun liittyvästä arviointijaksosta ole tällä hetkellä laissa riittäviä säännöksiä, kun huomioidaan se, että jakso merkitsee puuttumista perustuslain suojaamaan kotirauhaan. Hän on toistanut saman kesällä 2025 antamassaan ratkaisussa, kun sosiaali- ja terveysministeriö on viitannut hänen aiemmille ratkaisuilleen kintaalla. Myös aluehallintovirastot ja oikeusasiamies ovat esittäneet lukuisia sellaisia laillisuusvalvonnallisia huomioita, joiden tulisi johtaa vammaispalvelulainsäädännön kehittämiseen.

Mikäli vammaisten henkilöiden oikeuksien ja heidän itsenäisessä elämässään tarvitsemien palveluiden kehittäminen otettaisiin vakavasti, Suomessa keskusteltaisiin aivan toisenlaisista vammaispalvelulainsäädännön kehittämiskysymyksistä kuin nyt käsillä olevassa hallituksessa tehdään.

Helsingissä 10.11.2025

Pauli Rautiainen
sosiaalioikeuden yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto
julkis-, hyvinvointi- ja valtiosääntöoikeuden dosentti