

10.10.2025

EOAK/6006/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos jaostopäällikkönä Minna Verronen

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI VAMMAISPALVELULAIN 2 §:N MUUTTAMISESTA

1 ALUKSI

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vammaispalvelulain 2 §:n muuttamisesta. Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuoden 2025 alussa voimaan tulleen vammaispalvelulain 2 §:ää siten, että säännökseen lisätään uusi vammaispalvelulain luonnetta erityislakina korostava soveltamisalasäännös sekä säännös henkilön elämänvaiheen ottamisesta huomioon lainvalinnassa. Näiden säännösten on tarkoitus täydentää eduskunnan joulukuussa 2024 hyväksymää vuoden 2025 alussa voimaan tullutta soveltamisalasäännösten kokonaisuutta (HE 122/2024 - EV 188/2024 vp), johon liittyy myös asiakkaan edun arviointia koskevaan sosiaalihuoltolain 4 §:ään lisätty uusi 3 momentti.

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 44/2024 elämänvaiheisiin kiinnittyviä arviointiperusteita hyväksyttävinä. Ehdotus oli kuitenkin käsiteltävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, mikäli säännöstä elämänvaiheisiin liittyvästä tarpeesta täsmennetään esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämällä tavalla.

Nyt ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 80 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että vammaispalvelulain sääntely on erityisen perusoikeus- ja ihmisoikeusherkkää. Sääntely oli valiokunnan mukaan merkityksellistä erityisesti perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, oikeutta sosiaaliturvaan koskevan 19 §:n ja perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamista koskevan 22 §:n kannalta (PeVL 79/2022 vp, PeVL 44/2024 vp). Sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta merkityksellistä on myös, että YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (jäljempänä myös vammaissopimus) on tullut valtiosisäisesti voimaan Suomessa kesäkuussa 2016 (PeVL 79/2022 vp, kappale 2). Samat arviot koskevat myös nyt ehdotettua vammaispalvelulain muutosta.

Esityksessä katsotaan, että ehdotettu 2 §:n 4 momentin täsmentävä elämänvaiheita koskeva säännös täyttää perustuslain 80 §:n edellytykset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Eri elämänvaiheissa olevien vammaisten henkilöiden oikeusturvan toteutumista edistävät esityksen mukaan lisäksi säännöskohtaiset perustelut sekä yksilöllistä palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnittelua koskevat sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain ja vanhuspalvelulain säännökset.

2 SÄÄNTELY ELÄMÄNVAIHEISTA

Ehdotetun 2 §:n täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta keskeistä on 4 momentin elämänvaihe käsitteen määritelmä ja sitä täsmentävät seikat ja perusteet.

Olen aikaisemmissa lausunnoissani kiinnittänyt huomiota elämänvaihetta koskevan säännöksen täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Viimeisimmän lausunnon annoin 13.6.2025 sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta esityksen valmisteluvaiheessa ([EOAK/2853/2025](#)).

Kyseissä valmisteluvaiheessa esitysluonnoksesta antamassani lausunnossa totesin, että mielestäni säännöstä tulisi perustuslain 80 §:n asettamien reunaehtojen vuoksi kuitenkin vielä pyrkiä täsmentämään niin, että siihen tuodaan niitä tekijöitä, joiden valossa tavanomaiseen elämänvaiheeseen kuuluva tarkastelu tehdään, jotta lain soveltaminen yksilötasolla ja siten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta tulisi selkeämmäksi. Pidin myös tärkeänä soveltamiskäytäntöjen yhtenäistämiseksi, että perusteluita täsmennettäisiin eri elämänvaihteisiin tavanomaisesti kuuluvan ja siitä poikkeavan avun ja tuen tarpeen arvioinnista.

Myös aiemmassa lausunnossani sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 122/2024 vp ([EOAK/5892/2024](#)) pidin tärkeänä, että vammaispalvelulain 2 §:n 3 momentin säännöstä tarkennetaan lisäämällä siihen kuvaus esityksessä mainituista elämänvaiheista (lapsuus ja nuoruus, aikuisuus ja vanhuus). Lain soveltamisen kannalta on keskeistä verrata vammaisen henkilön avun ja tuen tarvetta samassa elämänvaiheessa olevaan toiseen henkilöön. Yksilön oikeuksien ja yhdenvertaisuuden kannalta on välttämätöntä, että säännöksessä säännellään niistä seikoista, joiden perusteella arvioidaan, mitä kulloiseenkin tarkasteltavana olevaan tavanomaiseen elämänvaiheeseen kuuluu, jolloin voidaan arvioida, milloin tarpeen voidaan katsoa poikkeavan tavanomaisesta. Katsoin, että esityksen (HE 122/2024 vp) perusteella jäi epäselväksi, mikä on henkilön elämänvaiheessa tavanomainen tarve ja milloin tarpeen voidaan katsoa poikkeavan tavanomaisesta.

Myös tuolloin totesin, että säännöksestä tulisi käydä selkeämmin ilmi eri elämänvaiheiden sisältö ja niihin liittyvät tekijät, jotta säännöksen perusteella voidaan arvioida, milloin vammaisen henkilön tavanomaisiin elämäntilanteisiin liittyviin välttämättömän avun ja tuen tarpeisiin vastattaisiin tämän erityislain mukaisin palveluin. Lisäksi totesin, että lain soveltamisalan tarkennuksella voidaan tukea yhdenvertaista palvelujen saantia tarvittaessa positiivisen erityiskohtelun kautta siten, että erityislain mukaiset palvelut kohdentuvat niille asiakkaille, joiden yhdenvertaisuus ei toteudu ensisijaisesti sovellettavan lainsäädännön kautta.

Nyt tarkasteltavassa lakiehdotuksessa tarkoituksena on, että koko 2 § ohjaa lainvalintaa eli sitä, milloin vammaispalvelulaki tulee sovellettavaksi. Arvioitaessa oikeutta saada vammaispalveluita tulee siten ottaa huomioon lain 1 §:ssä säädetty lain tarkoitus toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa sekä tukea vammaisen henkilön itsenäisen elämän ja itsemääräämisoikeuden toteutumista. Lisäksi uudessa 2 §:n 4 momentissa on yksilöity eri elämänvaiheet (lapsuus, nuoruus, aikuisuus ja vanhuus) ja elämänvaiheita kuvaava määritelmä ja viitattu perustuslakivaliokunnan ehdottamalla tavalla pykälään, jossa on säädetty vammaispalvelulain tarkoituksesta (1 §). Samaan momenttiin on lisätty velvoite tehdä elämänvaiheisiin liittyvä arviointi osana yksilöllistä palvelutarpeen arviointia.

Nähdäkseni nyt ehdotettu 2 §:n 4 momentti korostaa sitä, että kyseessä on aina yksilöllisesti tehtävä arviointi. Esityksen perustelujen mukaan tavanomaisen elämän toimintoja verrattaisiin vammattomien samaan ikäryhmään kuuluvien ja samankaltaisessa elämäntilanteessa olevien henkilöiden toimintoihin.

Ehdotettu vertailu on lain soveltamisen kannalta keskeinen, koska sen perusteella määräytyy yhtäältä vammaisen henkilön oikeus erityislain mukaiseen apuun ja tukeen ja toisaalta se rajaa muut henkilöt erityislain soveltamisalan ulkopuolelle.

Nähdäkseni säännös edistäisi vammaisten henkilöiden oikeusturvan toteutumista ja korostaisi sitä, että päätös ei voi perustua kategorisesti vain henkilön elämänvaiheeseen. Pidän tärkeänä myös täsmennettyä palveluiden jatkuvuutta koskevaa säännöstä 4 momentissa. Esityksen mukaan palveluiden jatkuvuutta turvaava säännös edellyttäisi, että palveluita aiemmin saaneelle vammaiselle henkilölle järjestetään edelleen vammaispalveluita siirryttäessä aikuisuuden elämänvaiheesta vanhuuden elämänvaiheeseen.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää huomiota ehdotetun kaltaisessa perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämänsä kuuluvissa toiminnoissa (PeVL 70/2022 vp, kappale 12, PeVL 45/2016 vp, s. 3, ks. myös PeVL 41/2006 vp, s. 4/II). Nähdäkseni ehdotettu 2 §:n 4 momentti on edelleen hyvin avoin ja tulkinnanvarainen ja sitä tulisi tästä syystä edelleen täsmentää.

Elämänvaiheita olisivat ehdotetun 2 §:n 4 momentin mukaan lapsuus, nuoruus, aikuisuus ja vanhuus. Esityksen perusteluissa tarkastellaan iäkkäiden ihmisten osalta jaottelua ns. kolmanteen ja neljäänteen ikään. Toisaalta esityksessä sanotaan, että kronologinen ikä ei määritä sitä, onko henkilön elämänvaihe kolmas vai neljäs ikä eikä raja näiden välillä ole selvä. Vaikka avun, tuen sekä hoidon ja huolenpidon merkittävämpi tarve keskittyy yleensä iäkkäiden henkilöiden viimeisiin elinvuosiiin, yksittäinen asia, kuten pelkkä asiakkaan ikä, ei ratkaisisi sovellettavaa lakia.

Esityksessä tuodaan esille, että elämänvaiheita koskeva säännös vaikuttaisi eniten aivan vanhuuden viimeisinä vuosina, kun iäkkään henkilön hoidon ja huolenpidon tarve kasvaa. Elämän loppuvaiheessa olevien iäkkäiden henkilöiden luonnollisesta vanhenemisesta johtuva usein hoitoon ja huolenpitoon painottuva palvelutarve voidaan useimmiten katsoa tavanomaiseksi elämänvaiheeseen liittyväksi tarpeeksi.

Ottaen huomioon edellä perustuslakivaliokunnan vakiintuneesti toteama vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja yksiselitteisyydestä sekä se, että kysymys iäkkäiden henkilöiden palvelutarpeesta voi käytännössä olla hyvinkin tulkinnanvarainen, esityksen perusteluissa omaksuttu erottelu vanhuuden eri vaiheista tulisi nähdäkseni tuoda säännöstasolle.

Totean, että YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 27/2016) ei varsinaisesti kiellä eri ihmisryhmien erottuja, mutta erottelulle tulee kyetä osoittamaan hyväksyttävä peruste. YK:n vammaisten oikeuksien komitea ilmaisi Suomelle 3.9.2025 antamissaan suosituksissa huolensa siitä, että vammaispalvelulain 2 §:ään ehdotetut muutokset saattavat sulkea monia vammaisia henkilöitä pois yleissopimuksen edellyttämistä palveluista.

Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että vaikka esityksessä todetaan, että perusteluiden esimerkkiluettelo siitä, milloin palvelutarpeen voidaan arvioida poikkeavan tavanomaisesta tarpeesta vanhuuden elämänvaiheessa, on täydennetty, siinä ei mainita muistisairaita vammaisia henkilöitä. Hallituksen esityksen HE 122/2024 vp vaikutusarvioinnissa tuodaan esille, että muistisairaus on yleisin iäkkäiden henkilöiden palvelutarpeen syy. Esityksessä ei kuitenkaan kuvata ehdotuksen merkitystä esimerkiksi muistisairaiden iäkkäiden henkilöiden osalta, jotka kuuluvat myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen henkilöpiiriin.

Ehdotettu 2 §:n 4 momentti on nähdäkseni edelleen puutteellinen sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta. Säännöstä tulisi täsmentää erityisesti vanhuuden ja vanhuuden eri vaiheiden osalta, jotta olisi mahdollista varmistua siitä, ettei säännöksen soveltaminen synnyttäisi tosiasiallisesti erityisesti ikääntyneisiin henkilöihin kohdistuvaa perustuslain 6 §:n 2 momentin kieltämää ikään perustuvaa syrjintää. Erityisesti ikäihmisten kohdalla säännökseen edelleen sisältyvä epätasällisyys voi johtaa varsin epäyhtenäiseen tulkintaan eri hyvinvointialueilla, ja vaarantaa siten perustuslain 6 §:n 1 momentissa turvatun yhdenvertaisuuden toteutumisen.