

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2004:14

Jukka Kumpuvuori

Juridinen esiselvitys vammaispalvelulain **ja kehitysvammalain yhteen sovittamisesta**



SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Helsinki 2004

TIIVISTELMÄ

Juridinen esiselvitys vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhteen sovittamisesta. Jukka Kumpuvuori, Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2004. 56 s. (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä, ISSN 1236-2115; 2004:14.) ISBN 952-00-1555-8.

Jukka Kumpuvuori on tehnyt 1.1. – 30.6.2004 sosiaali- ja terveysministeriön tilauksesta juridisen esiselvityksen vammaispalvelulain ja kehitysvammalain sovittamiseksi yhteen hallitusohjelman mukaisesti.

Kumpuvuoren tehtävänä oli selvittää muun muassa nykyisen erityislainsäädännön vahvuudet ja heikkoudet, kansainvälisen oikeusnormiston, Suomen perustuslain sekä muun lainsäädännön edellytykset vammaisten henkilöiden erityispalveluita koskevan lainsäädännön kehittämiseksi sekä hallituksen ohjelmasta nousseina erillistehtävinä henkilökohtaisen avustajajärjestelmän ja tulkkipalveluiden kehittäminen osana uutta lainsäädäntöä.

Selvitys sisältää lainsäädäntökuvauksen, jossa tuodaan esiin vammaisten henkilöiden palvelujen ja tukitoimien toteuttamiseen liittyvät voimassa olevat säädökset sekä tyypitellään yleisellä tasolla, miten vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen voidaan turvata. Sekä valtioiden että vammaisjärjestöjen kansainvälinen yhteistyö vaikuttavat vammaispolitiikkaa yhdenmukaistavasti, vaikka eri valtioiden järjestelmät eroavatkin toisistaan. Kumpuvuori on jaotellut kaksi näkökulmaa vammaisten henkilöiden osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi: palvelupainotteinen ja syrjäntäkieltopainotteinen malli.

Nykytilanteen selvittämisen jälkeen tarkastellaan eräitä lakisystemaattisia kysymyksiä, kuten yleis- ja erityislainsäädännön suhdetta. Aineellisoikeudellista sisältöä koskevassa luvussa käsitellään voimassa olevien vammaispalvelulain ja kehitysvammalain säännösten yhteen sovittamista. Kumpuvuori esittää soveltamisalasäännöstä, jossa otettaisiin huomioon sekä yksilön ominaisuudet että yksilön ja ympäristön välinen suhde, jotta voitaisiin kohdentaa erityislainsäädäntöön liittyvät palvelut tarkoituksenmukaisella tavalla.

Esiselvityksen lopussa on säädösluonnos, joka kokoaa aiemmin esitetyt kehittämismahdollisuudet. Alustavan säädösluonnoksen tarkoituksena on toimia rakentavana keskustelun pohjana jatkovalmistelussa. Selvityksen valmistelun yhteydessä ei ole arvioitu ehdotuksista koituvia taloudellisia vaikutuksia eikä otettu kantaa toteuttamisen hallinnolliseen rakenteeseen.

Asiasanat: Vammaispalvelulaki, kehitysvammalaki, vammaispalvelut, syrjäntä

SAMMANDRAG

Juridisk prestudie om samordning av lagen om service och stöd på grund av handikapp och lagen om specialomsorger om utvecklingsstörda. Jukka Kumpuvuori, Åbo universitet, juridiska fakulteten 2004. 56 s. (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter, ISSN 1236-2115; 2004:14.) ISBN 952-00-1555-8.

Jukka Kumpuvuori har gjort 1.1. – 30.6.2004 på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet och i enlighet med regeringsprogrammet en juridisk prestudie om samordning av lagen om service och stöd på grund av handikapp och lagen om specialomsorger om utvecklingsstörda.

Kumpuvuori hade till uppgift att utreda bl.a. de starka och svaga sidorna i den nuvarande speciallagstiftningen samt de krav som utgår från internationella rättsnormer, den finska grundlagen och annan lagstiftning för att utveckla lagstiftningen om specialservice på grund av handikapp. En särskild uppgift som baserar sig på regeringsprogrammet var att utveckla systemet med personlig hjälpare och tolkservice som en del av den ny lagstiftning som skall stiftas.

I rapporten ingår en beskrivning av lagstiftningen, där man skärskådar de nuvarande bestämmelser som hänför sig till att anordna service och stöd på grund av handikapp samt skisserar på en allmän nivå hur förverkligandet av de handikappade människornas rättigheter kan säkerställas. Samarbetet mellan stater och det internationella samarbetet mellan medborgarorganisationer inverkar så att handikappolitiken förenhetligas, även om staternas system är olika. Kumpuvuori framför två synpunkter för att trygga de handikappade människornas möjligheter till deltagande: en servicebetonad modell och en modell som fokuserar sig på icke-diskriminering.

Efter en redogörelse för den nuvarande situationen tas upp vissa lagsystematiska frågor, såsom förhållandet mellan den allmänna och speciallagstiftningen. I kapitlet om materiell-rättsligt innehåll behandlas samordning av bestämmelserna i lagen om service och stöd på grund av handikapp och lagen om specialomsorger om utvecklingsstörda. Kumpuvuori föreslår att man skall utfärda en separat bestämmelse om tillämpningsområdet, som tar i beaktande både en individs egenskaper och förhållandet mellan en individ och miljön, för att man skall kunna inrikta tjänsterna enligt speciallagstiftningen på ett ändamålsenligt sätt.

I slutet av studien finns ett utkast till en författning där man insamlat de utvecklingsmöjligheter som föreslagits tidigare. Avsikten med det preliminära utkastet är att ge underlag för en konstruktiv diskussion med tanke på den fortsatta beredningen. I samband med utredningen har man inte uppskattat de ekonomiska inverkningsområdena som genomförandet av förslagen skulle åsamka och inte heller har man tagit ställning till den administrativa struktur som skulle behövas.

Nyckelord: Diskriminering, lagen om service och stöd på grund av handikapp, lagen om specialomsorger om utvecklingsstörda, service på grund av handikapp

SUMMARY

Legal pre-survey of the co-ordination of the Services and Assistance for the Disabled Act and the Act on Special Care for the Mentally Handicapped. Jukka Kumpuvuori, University of Turku, Faculty of Law 2004. 56pp. (Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, Finland, ISSN 1236-2115; 2004:14.) ISBN 952-00-1555-8.

Commissioned by the Ministry of Social Affairs and Health, Jukka Kumpuvuori carried out from 1 January – 30 June 2004 a legal pre-survey with a view to co-ordinating the Services and Assistance for the Disabled Act and the Act on Special Care for the Mentally Handicapped, as laid down in the Government Programme.

Kumpuvuori's task was to study, i.a., the strengths and weaknesses of the present special legislation and the requirements arising out of international legal regulations, the Finnish Constitution and other legislation to develop the legislation regarding special services for people with disabilities. A further task, based on the Government Programme, was to develop the system of personal assistance and interpreter services as a part of the forthcoming legislation.

The survey contains a review of the relevant legislation, presenting the present statutes on the provision of services and support for people with disabilities and outlining at a general level how the realisation of the rights of people with disabilities could be secured. An impact of intergovernmental co-operation and international co-operation between NGOs is that disability policies become more harmonised, although the systems of countries are different. Kumpuvuori examines the ways to secure the opportunities of people with disabilities for participation in society from two points of view: a service-oriented model and a non-discrimination model.

After discussing the present situation the author examines some questions related to the system of legislation, such as the relationship between the general and special legislation. The chapter dealing with the substantive content focuses on how to co-ordinate the provisions of the Services and Assistance for the Disabled Act and of the Act on Special Care for the Mentally Handicapped. Kumpuvuori proposes a provision on the scope of application that would take into account both the characteristics of the individual and the relationship between the individual and the environment with a view to making it possible to target the services encompassed by special legislation appropriately.

At the end of the survey there is a draft statute that compiles the development possibilities presented before. The purpose of the draft statute is to provide a basis for a constructive discussion in the context of further work on the issue. Financial effects of the proposals have not been estimated and neither does the report deal with the administrative structure of their implementation.

Key words: Act on Special Care for the Mentally Handicapped, discrimination, Services and Assistance for the Disabled Act, services for people with disabilities

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	3
SAMMANDRAG.....	5
SUMMARY	7
JOHDANTO.....	11
1 NYKYTILA	12
1.1 Voimassa oleva lainsäädäntö.....	12
1.2 Kaksi lainsäädäntöratkaisumallia	14
2 HAVAINTOJA NYKYKÄYTÄNNÖSTÄ	16
3 LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISTARVE JA TOTEUTTAMISVAIHTOEHTOJA... 18	
3.1 Lakisystemaattisia kysymyksiä	18
3.1.1 Syrjintä-käsitteen kehittyminen.....	18
3.1.2 Yleis- ja erityislainsäädännön suhde laajan syrjintä-käsitteen valossa	20
3.1.3 Toissijaisuus	21
3.1.4 Lain ja asetuksen suhde.....	22
3.2 Aineellisoikeudellinen sisältö.....	22
3.2.1 Henkilöllinen soveltamisala	22
3.2.2 Henkilökohtainen avustaja -järjestelmä	24
3.2.3 Tulkkipalvelut	28
3.2.4 Kuljetuspalvelut	31
3.2.5 Palveluasuminen.....	34
3.2.6 Työ- ja päivätoiminta	36
3.2.7 Välineet, koneet ja laitteet.....	38
3.2.8 Oikeusturva	39
3.2.9 Palveluohjaus	40
3.2.10 Vaatetus ja erityisravinto.....	41
3.2.11 Terveystuolto, kehityshäiriöiden ehkäisy ja tahdonvastainen hoito	41
3.3 Perhepalvelut	42
LOPUKSI.....	43
LIITE: SÄÄDÖSLUONNOS.....	44
Lähdeluettelo.....	52

JOHDANTO

Selvityksessä käytetään termiä *vammaisen henkilö*. Vaikka terminologiaan kohdistuukin erimielisyyksiä ja vaihtoehtoisia termejä ovat *vammaisen ihminen* tai pelkästään *vammaisen*, tämän selvityksen osalta terminologialla ei ole katsottu olevan ratkaisevaa merkitystä. *Henkilö*-termi on yleisesti käytetty säädösteksteissämme ja sen vuoksi sitä on perusteltua käyttää jatkossakin.

Hallitusohjelmassa todetaan, että vammaispalvelujen saatavuus ja vammaisten ihmisten tasa-arvoinen kohtelu turvataan. Hallitusohjelman mukaan kehitysvammalaki ja vammaispalvelulaki uudistetaan sovittamalla ne yhteen sekä kehitetään vaikeavammaisten ihmisten henkilökohtaista avustajajärjestelmää ja tulkkipalveluja. Sosiaalialan kehittämissuunnitelmassa on esitetty myös kehitysvammalain ja vammaispalvelulain yhteensovittamista. Sekä kehitysvammalaki että vammaispalvelulaki ovat toissijaisia suhteessa muuhun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön.

Vammaisia henkilöitä koskevaan lainsäädäntöön kohdistuu muutospainetta. Säädökset, jotka koskevat erityisesti vammaisia henkilöitä, sisältävät useita päällekkäisyyksiä ja niiden soveltamiskäytännössä on koettu puutteita. Myös yleislainsäädännön kehittämistarve vastaamaan enemmän vammaisten henkilöiden tarpeita on selvitettävä erityisesti, kun erityislainsäädäntöön ehdotetaan tehtäväksi merkittäviä muutoksia. Vammaisten henkilöiden oikeudellisen aseman parantamiseen ja siten lainsäädännön muutospaineseen on esitettävissä seuraavia pääsyitä.

Ensinnäkin vammaisia henkilöitä koskeva lainsäädäntö on suhteellisen vanhaa. Vaikkei oikeushistoriallisesti ajateltuna 15 – 25 vuotta vanha lainsäädäntö olekaan vanhaa, on vammaisten henkilöiden asemassa tapahtunut muutoksia, joiden tulisi heijastua myös lainsäädännössä. Erityisesti se, että ”kehitysvammaisten henkilöiden” ja ”muiden vammaisten henkilöiden” palveluista ja tukitoimista on säädetty eri säädöksissä, on oikeushistoriallinen jäännös ja sääntelyn yksinkertaistaminen on tarpeen.

Toiseksi vammaisia henkilöitä koskevan lainsäädännön soveltamis- ja oikeuskäytäntö on muotoutunut jossain kohdissa lain sanamuodon ja jopa lain tarkoituksen vastaiseksi. Tietyt lainkohdat ovat enää kuolleita kirjaimia johtuen muualta lainsäädännöstä tulevista vastavoimista. Näiltä osin lainsäädäntö kaipaa hienosäätöä sikäli kuin se on mahdollista ottaen huomioon koko säädöspohja. Pelkästään erityislainsäädäntöä jollakin tavalla muuttamalla ei voida puuttua isompiin oikeudellisiin perusratkaisuihin.

Kolmanneksi vuoden 1995 perusoikeusuudistus on luonut painetta vammaisia henkilöitä koskevan lainsäädännön virtaviivaistamiseksi vastaamaan uutta perusoikeussääntelyä. Perusoikeusuudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä 309/1993 vp. todetaan muun muassa, että nykyisessä hyvinvointiyhteiskunnassa on perusteltua perinteisen oikeusvaltion saavuttaman vapausoikeuksien tason säilyttämisen ja edelleen kehittämisen ohella laajentaa perusoikeusturvaa sekä tosiasiallisen tasa-arvon että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suuntaan. Perusoikeusuudistuksessa vammaisuus mainittiin ensimmäisen kerran nimenomaisesti yhtenä kiellettyinä erotteluperusteina perustuslain 6 §:ssä.

Neljänneksi vammaisia henkilöitä koskevaan lainsäädäntöön kohdistuu kansainvälisiä paineita. Ihmisoikeusjärjestönä Euroopan neuvosto ja sen piirissä sovellettava Euroopan ihmisoikeussopimus korostavat erityisesti prosessuaalista oikeusturvaa. Euroopan unionin toiminnas-

sa ihmis- ja perusoikeudet saivat näkyvän sijan vuonna 2000 annetun Euroopan unionin perusoikeuskirjan myötä.

YK:ssa on meneillään prosessi, jossa pohditaan vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan temaattisen ihmisoikeussopimuksen mahdollisuuksia. Keskustelua käydään muun muassa siitä, tarvitaanko erillistä sopimusta vai kehitetäänkö yleisen ihmisoikeusnormiston soveltamista vammaisten henkilöiden tilanteisiin. Molemmilla puolilla on omat, sinänsä pätevät, perustelunsa. Keskustelu muistuttaa nyt Suomessa käytävää keskustelua. Esimerkkinä tästä on keskustelu vammaisuuden määrittelystä – lähdetäänkö lääketieteelliseltä vai juridiselta pohjalta, entä mikä on omaisten rooli oikeuksien kantajina?

Viidenneksi valtiovallan velvollisuutena on edistää vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien toteutumista sinänsä.

1 NYKYTILA

1.1 Voimassa oleva lainsäädäntö

Tehtävänannon kannalta selvityksessä on pääsääntöisesti rajattu toimeentuloturvaan ja ympäristön suunnitteluun liittyvä sääntely käsittelyn ulkopuolelle. Tällaista tämän selvityksen ydinalueeseen kuulumatonta, mutta kuitenkin vammaisen henkilön jokapäiväiseen elämään merkittävästi vaikuttavaa sääntelyä on esimerkiksi autoverolaissa (1482/1994), maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), kansaneläkelaisissa (347/1956), kuntoutusrahalaisissa (611/1991), vammaistukilaissa (124/1988), rikoslaissa (39/1989), yhdenvertaisuuslaissa (21/2004) ja mielen-terveyslaissa (1116/1990). Lisäksi hallintomenettelyä ja sosiaalihuollon asiakkaan asemaa koskevaa keskeistä sääntelyä on hallintolaissa (434/2003) ja laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Edelleen eri sektorien, kuten koulu- ja työvoimahallinnon lainsäädäntö sisältää eräitä säännöksiä, joilla on erityistä merkitystä vammaisten henkilöiden osalta.

Perustuslain 6 §:n nojalla ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa vammaisuuden perusteella. Syrjintäkieltoon ja yhdenvertaisuuden vaatimukseen on viitattu useissa tuomioistuinten, eduskunnan oikeusasiamiehen sekä oikeuskanslerin vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevissa ratkaisuissa. Perustuslaki sisältää myös säännökseen viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudellisesta turvasta sekä julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet.

Sosiaalihuollon osalta vammaisten henkilöiden palveluja ja tukitoimia säännellään yleislakina sosiaalihuoltolaissa (710/1982) sekä toissijaisina lakeina laissa kehitysvammaisten erityis- huollosta (519/1977)¹ ja laissa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987)².

¹ Jäljempänä *kehitysvammalaki*.

² Jäljempänä *vammaispalvelulaki*.

Sosiaalihuoltolaissa säännellään kaikille kuuluvista sosiaalipalveluista. Näitä ovat sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito, omaishoidon tuki sekä vammaisten henkilöiden työllistymistä edistävä toiminta ja heidän työtoimintansa. Sosiaalihuoltolain palvelut ovat myös vammaisten henkilöiden kannalta ensisijainen tapa toteuttaa sosiaalipalvelut.

Vammaispalvelulain turvaamia palveluja ja tukitoimia ovat vaikeavammaisten henkilöiden osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi säädetyt erityisen järjestämisvelvollisuuden alaiset kohtuulliset kuljetuspalvelut saattajapalveluineen, tulkkipalvelut, palveluasuminen samoin kuin korvaus asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta aiheutuvista kohtuullisista kustannuksista.

Näiden erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palveluiden ja tukitoimien lisäksi vammaispalvelulaki sisältää yleisen järjestämisvelvollisuuden alaisia palveluita, joita ovat korvaus henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvista kustannuksista, korvaus päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa tarvittavien välineiden, koneiden ja laitteiden hankkimisesta sekä korvaus ylimääräisistä kustannuksista, jotka aiheutuvat vamman tai sairauden edellyttämän tarpeellisen vaatetuksen ja erityisravinnon järjestämisestä. Vammaispalvelulaissa säädettyjen palveluiden ja tukitoimien järjestäminen on yleisen hallintorakenteen vastuulla.

Kehitysvammalaki sisältää säännöksiä sekä palveluista että niiden hallintorakenteesta. Vaikka kehitysvammalaki onkin toissijainen yleislainsäädäntöön nähden, on kehitysvammalaki nykytulkinnan mukaan vammaispalvelulakiin nähden ensisijainen³. Kehitysvammalain soveltamisalan piiriin kuuluvilla henkilöillä on kuitenkin vammaispalvelulain 4 §:n nojalla mahdollisuus saada vammaispalvelulain palveluja ja tukitoimia, kuitenkin vain, jos kehitysvammalain palvelut ja tukitoimet eivät ole riittäviä tai sopivia tai jos niiden saaminen viivästyy⁴.

Erityishuollon aineellisoikeudellinen sisältö koostuu: tutkimuksesta, joka käsittää erityishuollon yksilöllisen suunnittelun ja toteuttamisen edellyttämät lääketieteelliset, psykologiset ja sosiaaliset selvitykset sekä soveltuvuuskokeet; terveydenhuollosta; tarpeellisesta ohjauksesta, kuntoutuksesta sekä toiminnallisesta valmennuksesta; työtoiminnan ja asumisen järjestämisestä sekä muusta vastaavasta yhteiskunnallista sopeutumista edistävästä toiminnasta; henkilökohtaisten apuneuvojen ja apuvälineiden järjestämisestä; yksilöllisestä hoidosta ja huolenpidosta; henkilön aviopuolison, vanhempien ja muiden perheenjäsenten, muun huoltajan tai hänelle muutoin läheisen henkilön ohjauksesta ja neuvonnasta; tiedotustoiminnan harjoittamisesta erityishuoltopalveluksista; kehityshäiriöiden ehkäisystä; sekä muusta vastaavasta erityishuollon toteuttamiseksi tarpeellisesta toiminnasta.

Pääsääntöisesti erityishuollon sisältö kuuluu kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Tulkintaa puoltaa lain 34 §:n säännös, jossa edellytetään, että jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten on hyväksyttävä erityishuolto-ohjelma huollon yksilölliseksi toteuttamiseksi. Kuitenkin jotkut kehitysvammalain säännökset viittaavat toiseen suuntaan.

³ Tuori (2004, s. 270) perustelee tätä KHO:n oikeuskäytännöllä ja *lex specialis* -periaatteella. Vrt. vammaispalvelulain voimaantulon aikoihin Kehitysvammahuollon neuvottelukunnan esittämään kantaan, jonka mukaan kehitysvammalaki on toissijainen suhteessa vammaispalvelulakiin (Selvitys vammaispalvelulain (380/87) sisällöstä ja suhteesta kehitysvammalakiin sekä arvioiduista vaikutuksista erityishuoltopiirien kuntainliittojen toimintaan ja tehtävänalaa, s. 8).

⁴ Ks. esim. KHO 1990 A 115, jossa KHO päätyi ratkaisuun, jonka mukaan kustannuksia kehitysvammaisen lapsen koulussa ja koulumatkoilla tarvitseman henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta ei korvata vammaispalvelulain vaan kehitysvammalain mukaisesti. Ks. myös KHO 1990 A 114.

Esimerkiksi palveluasumisesta säädettyä käytetään sanamuotoa ”on pyrittävä siihen, että sellaisen henkilön asuminen, joka ei voi asua omassa kodissaan mutta joka ei ole laitoshuollon tarpeessa, järjestetään muulla tavoin”. Perusteltuna voidaan pitää kantaa, jonka mukaan lain soveltamisalan piiriin kuuluvalla on oikeus saada erityishuoltoa, mutta ei sen sijaan jatkain siihen kuuluvaa palvelua. Poikkeuksena tästä on kuitenkin oikeus huollon saamiseksi välttämättömiin kuljetuspalveluihin, joka on kehitysvammalain 39 §:n yhdessä kehitysvamma-asetuksen 3 §:n nojalla katsottava subjektiiviseksi oikeudeksi.⁵

Kunnilla on lakisääteinen velvollisuus olla jäsenenä erityishuoltoapiirin kuntainliitossa, joita on yhteensä 16 sekä lisäksi yksi ruotsinkielinen erityishuoltoapiiri.

Terveydenhuollon lainsäädännöllä, erityisesti kansanterveyslailla ja erikoissairaanhoidoilla, on merkitystä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Yleisten terveydenhuollon palvelujen ulkopuolella erityistä merkitystä vammaisille henkilöille on lääkinällisellä kuntoutuksella. Velvollisuudesta järjestää lääkinällistä kuntoutusta on säädetty kansanterveyslain 14 §:ssä ja erikoissairaanhoidon lain 1 §:ssä. Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta on säädetty erikseen. Asiakkaan kannalta on tärkeää, että kunnalla todella on velvollisuus järjestää asukkaansa terveydentilan edellyttämä terveyden- ja sairaanhoito. Kunnan lakisääteistä järjestämisvelvollisuutta ei määrittele vain kunnassa vallitseva yleinen tarve vaan myös asukkaiden yksilöllisen terveydentilan edellyttämä tarve⁶.

Terveydenhuollossa apuvälinepalvelut ovat osa lääkinällistä kuntoutusta. Apuvälineillä on merkittävä vaikutus vammaisen henkilön jokapäiväisen elämän sujumiseen. Kuntien sisällä apuvälinepalveluja tuottaa terveystoimen lisäksi sosiaalitoimi, koulutoimi sekä työvoimahlinto. Kunnallisen tason päätöksenteossa siis myös kehitysvammalain ja vammaispuolustajain soveltaminen on keskeisessä roolissa tiettyjen apuvälinepalvelujen osalta. Kunnallisten apuvälinepalvelujen lisäksi myös Kansaneläkelaitos, vakuutus- ja työeläkelaitokset sekä Valtiokonttori tuottavat apuvälinepalveluja.

Laissa (734/1992) ja asetuksessa (912/1992) sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista on hengityshalvaantuneiden henkilöiden osalta voimassa erityissääntelyä. Mainitun asetuksen 22 § määrittelee hengityshalvaantuneet laitosasiakkain, joiden hoidosta vastaa hoitava sairaala. Erityisesti hengityshalvaantuneiden osalta erikoissairaanhoidon ja vammaisia koskevan palvelu- ja tukitoimisääntelyn työnjaon selkeyttäminen olisi tärkeää.

1.2 Kaksi lainsäädäntöratkaisumallia

Selvityksen puitteissa ei ole katsottu aiheelliseksi tarkastella oikeusvertailevaa näkökulmaa luettelomaisesti ja maakohtaisesti. Tällaisen tarkastelun suorittaminen siten, että siitä olisi rakentavaa hyötyä tämän selvityksen puitteissa, ei ole ollut mahdollista. Syynä tähän on järjestelmien erilaisuus kansainvälisellä tasolla sekä järjestelmien monimutkaisuus kansallisilla tasolla. Sen sijaan jaksossa on lyhyesti tyypitelty, millä tavoilla vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaamiseen liittyviä lainsäädäntöratkaisuja voidaan tyypitellä. Tyypit eivät ole ehdottomia vaan luonteeltaan suuntaa-antavia.

⁵ Ks. Tuori 2004, s. 271.

⁶ Eduskunnan oikeusasiamies 15.11.2002, s. 158-162.

Eri valtioissa käytettävät järjestelmäkään eivät ole nykyisin muuttumattomia. Kansallisten muutospainoiden lisäksi niihin kohdistuu konvergenssipaineita monestakin syystä. Ensinnäkin eri maissa esiintyvät ilmiöt, joihin on jollakin tapaa lainsäädännöllä vastattavaa, ovat saman tyyppisiä, jolloin niihin helposti haetaan vastauksia tai ainakin keskusteluaikain muista maista. Tätä ilmiötä vahvistavat ylivaltiolliset elimet, esimerkiksi Euroopan unioni. Toiseksi kansainvälisten vammaisjärjestöjen kattojärjestöjen rooli on yhä enemmän korostunut, mikä asettaa paineita ylikansallisille elimille. Kansainvälisen ajatustenvaihdon kautta myös kansalliset vammaisjärjestöt saavat uusia ajatuksia keskusteluihinsa kansallisten viranomaisten kanssa. Mainittujen ilmiöiden perusteella voimme odottaa ainakin jonkinasteista lähenemistä eri valtioiden vammaisia henkilöitä koskevassa lainsäädännössä.

Palvelupainotteinen malli

Palvelupainotteisen mallin, joka on tyypillinen Pohjoismaille, perusajatuksena on palvelujen ja tukitoimien universaalisuus, joka mahdollistaa eri väestöryhmien välillä olevien erojen vähentämisen. Mallissa lainsäädäntö velvoittaa viranomaiset järjestämään hyvinvointipalveluja kansalaisille. Taustalla on julkisen vallan velvollisuus ryhtyä positiivisiin toimenpiteisiin vammaisten henkilöiden aseman parantamiseksi. Mallissa valtiolle maksettavat verot ovat järjestelmän rahoituksen perusta. Valtion verotuloilla rahoitettavia hyvinvointipalveluja täydentävät yksityiset palvelut.

Palvelupainotteista mallia voidaan vammaisia henkilöitä koskevan erityislainsäädännön osalta kuvata lähtökohtaisesti yksilöllispreventiiviseksi ja uudelleenjakavaksi siinä mielessä, että lainsäädännön turvaamien palvelujen ja tukitoimien avulla vammaisen henkilö pystyy osallistumaan yhteiskunnan toimintoihin. Vammaisen henkilö ikään kuin varustellaan siten, että hän pärjää yhteiskunnassa, jossa on erilaisia esteitä, jotka ilman palveluja ja tukitoimia rajoittaisivat tai tekisivät mahdottomaksi hänen osallistumisensa.

Sääntelyratkaisuesimerkkeinä palvelupainotteisesta mallista voidaan mainita tämänkin selvityksen kohteena olevat vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki sekä Ruotsissa voimassa oleva lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387).

Syrjintäkieltopainotteinen malli

Syrjintäkieltopainotteinen malli lähtee siitä, että vammaisten henkilöiden oikeuksien yhdenvertainen toteutuminen turvataan yhteiskunnassa esiintyvän syrjinnän kieltävällä lainsäädännöllä. Mallissa painopiste on enemmän yhteiskuntaa ja sen toimintoja sääntelevässä, syrjinnän kieltävässä lainsäädännössä kuin palveluja ja tukitoimia sääntelevässä lainsäädännössä. Mallia voidaan suhteessa palvelupainotteiseen malliin kuvata yhteiskunnallispreventiiviseksi ja vähemmän uudelleenjakavaksi. Malli siirtää enemmän vastuuta yksityisille toimijoille. Lainsäädännön tehtävänä on turvata syrjimättömyys turvaamalla lainsäädännöllä laaja-alainen esteettömyys. Laaja-alaisuudella tarkoitetaan tässä sitä, että esteettömän ympäristön lisäksi yhteiskunnan toimintojen tulee olla kaikkien saavutettavissa. Säädöstasolla tämä tarkoittaa sitä, että vaikkapa työllistämistoimenpiteitä tai koulutusta koskevan lainsäädännön tulee olla sillä tavoin esteetön, että siinä huomioidaan myös vammaisten henkilöiden tarpeet ja näin mahdollistetaan se, ettei erityisiä palveluja tai tukitoimia tarvita.

Sääntelyratkaisuesimerkkeinä syrjintäpainotteisesta mallista voidaan mainita vaikkapa Iso-Britanniassa ja Pohjois-Irlannissa voimassa oleva The Disability Discrimination Act (1995), joka voimassaoloalueellaan muodostaa vammaisia koskevan lainsäädännön kivijalan.

Mallien kehitys ja kehityksen vaikutus käynnissä olevaan lakiuudistusprosessiin

Näyttäisi siltä, että pohjoismainen palvelupainotteinen malli on saamassa yhä enenevässä määrin vaikutteita syrjintäpainotteisesta mallista. Palvelupainotteinen malli on kohdannut kritiikkiä erityisesti sen kalleuden vuoksi. Voidaan perustellusti esittää väite, että yhdenvertaisuuden toteuttaminen tulisi halvemmaksi, mikäli yhteiskunta olisi lähtökohtaisesti soveltuva kaikille, eikä erityisiä palveluja tai tukitoimia tarvittaisi siinä määrin kuin nykyisin. Lisäksi palvelupainotteisen mallin epäonnistuneen toteutuksen sivuvaikutuksena aiheuttama erilliskohtelu on altis kritiikille.

Tämä näkyy Suomessa vammaisia henkilöitä koskevan lainsäädännön kehityksessä. Tässäkin selvityksessä ilmiö näkyy ainakin kahdella tavalla. Ensinnäkin palvelujen tai tukitoimien toissijaisuutta on korostettu useassa kohtaa siinä mielessä, että ensisijaisesti yhteiskunnan esteettömyyden tulisi ilmetä sen eri toiminnoissa jo valmiina edellä kuvatulla tavalla. Mikäli Suomessa olisi esteetön joukkoliikenne, erityisten kuljetuspalvelujen tarve romahtaisi. Toiseksi säädösten yleislainsäädännön ensisijaisuutta on tässä selvityksessä korostettu. Tämä ilmiö tukee säädösten syrjintäpainotteista mallia ja liittyy perusteettomaan erilliskohteluun ja toisaalta ilmiön oletettavasti aiheuttamien kustannusten tehokkaampaan kohdentumiseen.

2 HAVAINTOJA NYKYKÄYTÄNNÖSTÄ

Tässä jaksossa kuvaillaan vammaispalvelulain ja kehitysvammalain soveltamiseen liittyviä ongelmakohtia yleisellä tasolla. Yksittäisten palvelujen ja tukitoimien osalta ongelmakohtia tarkastellaan jaksossa kolme kehittämistarpeiden yhteydessä. Esitettävät näkökohdat eivät tyhjentävästi anna kuvaa lakien soveltamisen nykykäytännöstä mutta kuvaavat keskeisimpiä ongelmakohtia.

Vammaispalvelulaki on edelleen perusteiltaan toimiva ja siinä heijastuva kuva yhteiskunnan ja vammaisten henkilöiden suhteesta on edelleen ajankohtainen sekä kansainvälisesti että kansallisesti. Lain on todettu olevan väljä ja joustava ja turvaavan melko hyvin palvelut vaikeavammaisille. Lain on myös katsottu edistäneen asenteiden muutosta vammaisia henkilöitä kohtaan.⁷ Vammaispalvelulain toimivuudessa on osoitettavissa myös ongelmakohtia.

Pääasiallinen ongelma vammaispalvelulain toteutumisessa on alueellinen vaihtelevuus palvelujen ja tukitoimien toteutumisessa. Sosiaali- ja terveystieteiden alueellisen vaihtelun taustalla on kunnallisen itsehallinnon vaikutus. Kunnilla on kunnallisen itsehallinnon nojalla tiet-

⁷ Kumpulainen 2003, s. 9.

tyjen palvelujen ja tukitoimien turvaamisessa melko paljon harkintavaltaa.⁸ Sosiaali- ja terveyspalvelujen ja tukitoimien alueellisesti erilainen kohdentuminen voidaan valtakunnallisella tasolla nähdä ääritapauksessa välillisen syrjinnän muotona. Ihmiseen liittyvä ominaisuus, hänen asuinpaikkansa, vaikuttaa merkittävästi siihen, minkä tasoisena hän saa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja tukitoimia.

Palvelujen suunnitteluun liittyvänä keskeisenä ongelmana on se, ettei palvelusuunnitelmia laadita riittävästi. Kuntakyselyn mukaan valtaosa vastanneista kunnista, 74 prosenttia, ilmoitti tekevänsä vammaispalvelujen käyttäjille asiakaskohtaisen palvelusuunnitelman tarvittaessa. Jokaiselle palvelujen käyttäjälle teki suunnitelman noin vajaa 14 prosenttia kunnista.⁹ Asiakkaan ja viranomaisen yhteistyössä laatima palvelusuunnitelma antaa realistisen kuvan asiakkaan tarvitsemista palveluista ja tukitoimista. Kunta saa puolestaan tärkeää tietoa määrärahojen varaamista varten.

Vammaispalvelulain käsitteistöä on arvosteltu vaikeaksi. Kuntakyselyssä havaittiin, että vammaispalvelulain sanamuodoissa löytyi runsaasti tulkintamahdollisuuksia. Kunnat kaipasivat selkeitä ohjeita esimerkiksi siitä, ketkä ovat vammaispalvelulain tarkoittamia vaikeavammaisia. Erityisesti vanhuuden tuomien toimintarajoitusten erottaminen vaikeavammaisuudesta askarruttaa kuntia. Käsitteiden vaikeudesta johtuen eri oikeusasteet ovat kuntien mielestä laajentaneet lain tulkintoja jatkuvasti.¹⁰ Joustavien normien etu on siinä, että niiden sanamuodot mahdollistavat useita laillisia tulkintavaihtoehtoja. Joustavien normien käsitteiden sisältö on riippuvainen *in casu* -harkinnasta. Lisävaloa joustavien normien tulkintaan saadaan usein alemmanasteisesta normista. Joustavat normit mahdollistavat hallintomenettelyssä viranomaiselle ja valitusvaiheessa tuomioistuimelle harkinnan yksittäistapauksissa. Yksittäistapauksessa joustavatkin säännökset saavat lopulta täsmällisen sisällön¹¹. Tuomioistuimen lainvoimainen päätös yksilöi lopulta, mitkä ovat yksittäistapauksessa esimerkiksi kohtuulliset asunnon muutostöistä aiheutuvat kustannukset.

Kunnat kokevat rahan tai muun resurssipulan kunnassa eräänä vammaispalvelulakiin liittyvänä ongelmana. Paineen vammaispalveluja kohtaan todettiin kuntakyselyssä usein johtuvan vain siitä, että peruspalveluissa on yhä enemmän aukkoja, joiden vuoksi palvelutarpeet kohdistuvat toissijaisten lakien avulla tarjottaviin palveluvaihtoehtoihin.¹²

Järjestökenttä kokee määrärahasidonnaisten palvelujen ja tukitoimien aseman parantamisen tärkeänä. On esitetty näkökanta, jonka mukaan määrärahasidonnaisille palveluille ja tukitoimille tulee määrittää lain tasolla tietty liikkumavara, jotta kunnat eivät voi tässä kohdin tehdä käytännössä selvästi alimitoitettua määrärahavarausta, jota ei kuitenkaan muodollisesti voida pitää lainvastaisena. Järjestöt esittävät näkökantanaan myös sen, ettei vammaisten henkilöiden oikeus saada tarvitsemiaan palveluita ja tukitoimia saa olla kunnan varallisuudesta riippuvainen ja että valtion ja kuntien yhteisvastuuta suurten kustannusten osalta tulisi kehittää.¹³

⁸ Ks. kunnallisen itsehallinnon roolista vammaisten henkilöiden oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kontekstissa Kumpuvuori 2003, s. (35, kpl 2.2.3.).

⁹ Kumpulainen 2003, s. 35.

¹⁰ *Ibid.*, s. 9.

¹¹ Tähti (1990, s. 96) toteaa tähän liittyen: ”Jos vaikkapa kohtuus, jota melko yleisesti pidetään joustavana ominaisuutena, on *in casu* konkretisoitavissa verrattain eksaktien kriteerien avulla, ei voida väittää, että kohtuus on aina joustava ominaisuus.

¹² *Ibid.* s. 55.

¹³ Vammaisfoorumi ry:n eräiden jäsenjärjestöjen kannanotto. Vammaispalvelujen ajanmukaistaminen -seminaari. Helsinki 17.3.2004.

Kehitysvammalaki. Kehitysvammapalvelujen järjestämisessä on kehitysvammalain voimassaolon aikana tapahtunut suuri muutos. Kehitysvammalain alkuaikoina erityishuollosta vastasivat lähinnä erityishuoltopiirit. Nykyään kunnat ovat ottaneet yhä suuremman vastuun kehitysvammalain soveltamisalaan kuuluville kuntalaisille järjestettävistä palveluista. Kehitysvammaisten palveluista järjestetään entistä suurempi osa muun lainsäädännön, kuten päivähoitolain, sosiaalipalvelulain ja vammaispalvelulain perusteella. Kehitysvammalakiin on jäänyt jäljelle lähinnä hallinnollisia pykälä.

Kehitysvammapalveluissa erityisenä kehittämisen kohteena koetaan tällä hetkellä asumispalvelut. Asumispalveluja toteutetaan kunnissa sosiaalihuoltolain, kehitysvammalain ja vammaispalvelulain mukaisesti ja palveluista perittävät maksut määräytyvät eri tavoin siitä riippuen, minkä lain nojalla palvelua tuotetaan. Laitoshoidon aseman muuttuminen aiheuttaa erityisiä paineita kehitysvammaisten asumispalvelujen järjestämisessä.

Kehitysvammaisten henkilöiden työ- ja päivätoiminta koetaan määrittään kattavina ja laadultaan hyvinä palveluina. Niiden sisällyttämistä uuteen, vammaisia koskevaan säädöskokonaisuuteen pidetään tärkeänä.

3 LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISTARVE JA TOTEUTTAMISVAIHTOEHTOJA

3.1 Lakisystemaattisia kysymyksiä

3.1.1 Syrjintä-käsitteen kehittyminen

Yhdenvertaisuuden vaatimus on keskeinen perus- ja ihmisoikeus. Yhdenvertaisuutta voidaan kuvata tarkemmin jakamalla se muodolliseen yhdenvertaisuuteen ja tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen. Muodollisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan jossakin oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa samanlaisten tapausten kohtelemista samalla tavalla. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus taas kiinnittää huomiota yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen ja näkee oikeuden tehtävänä edistää eriarvoisuuden poistamista.

Yhdenvertaisuuden käntöpuoli on syrjintäkielto. Syrjintäkielto on keskeinen osa Suomen perustuslakia ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Se on pääasiallinen väline vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaamisessa. Syrjintäkiellon pääasiallinen sisältö on se, että samankaltaisissa tilanteissa olevia tapauksia tulee käsitellä samalla tavalla. Mikäli erilaista kohtelua harjoitetaan, sille on pystyttävä esittämään hyväksyttävä peruste. Hyväksyttäväkään peruste ei oikeuta äärimmäisen jyrkkään erotteluun. Tarkastelemalla syrjinnän käsitettä voimme löytää vammaispalvelujen perustelun.

Suora syrjintä

Suora syrjintä on tyypillisesti tahallista. Esimerkkinä suorasta syrjinnästä voidaan mainita tilanne, jossa työhönottoprosessissa työnhakijan vammaisuudelle annetaan merkitystä ja työpaikka jää saamatta sen vuoksi.

Välillinen syrjintä

Välillinen syrjintä ei ole tyypillisesti tahallista. Välillinen syrjintä loukkaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Välillisen syrjinnän arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota toiminnan vaikutuksiin. Esimerkkinä välillisestä syrjinnästä voidaan mainita tilanne, jossa koulutuksentarjoajan tilat ovat soveltumattomat vammaisille henkilöille. Lopputuloksena on se, ettei vammaisen henkilö voi osallistua koulutukseen.

Positiivinen erityiskohtelu ja sen laiminlyönti: välillisen syrjinnän käsitteen laajennus

Positiivisella erityiskohtelulla tarkoitetaan tietyn ryhmän, esimerkiksi vammaisten, olosuhteita parantavia toimia, jotka tähtäävät tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseen. Esimerkkinä positiivisesta erityiskohtelusta voidaan mainita vammaisten henkilöiden kuljetuspalvelut.

Positiivinen erityiskohtelu on perinteisesti katsottu juridisesti sallituksi, kunhan erityiskohtelulle on osoitettavissa hyväksyttävä oikeutusperuste. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden kuljetuspalvelujen osalta oikeutusperusteena on se, että julkinen liikenne on vammaisille henkilöille ollut pääsääntöisesti mahdotonta käyttää. Viime aikoina positiivinen erityiskohtelu on alettu nähdä velvollisuutena. Tämä tarkoittaa kieltoa kohdella samalla tavalla ihmisiä, joiden asema on juridisesti merkityksellisellä tavalla erilainen. Erilaisia tapauksia on siis kohdeltava eri tavalla.

Positiivisen erityiskohtelun laiminlyönnin pitäminen osana syrjinnän käsitettä tuli esiin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa *Thlimmenos vs. Kreikka*. Ratkaisussa todettiin, että sopimuksessa tarkoitettuja oikeuksia loukattiin myös, kun valtio epäonnistui kohtelemaan eri tavalla ihmisiä, joiden asema poikkesi toisistaan olennaisesti. Syrjintäperusteena tapauksessa oli uskonnollinen suuntautuminen, mutta tapausta voidaan analogisesti soveltaa myös vammaisuuteen syrjintäperusteena. Suomessa sama ilmiö näkyy esimerkiksi uudessa yhdenvertaisuuslaissa. Siinä tietyille tahoille, kuten työnantajalle ja koulutuksentarjoajalle, asetetaan velvollisuus ryhtyä kohtuullisiin mukauttamistoimenpiteisiin muun muassa vammaisen henkilön tarpeiden täyttämiseksi. Mikäli toimenpiteisiin ei ryhdytä eikä laiminlyönnille ole osoitettavissa oikeutusperustetta, on kyse välillisestä syrjinnästä.

Segregaatio eli erilliskohtelu

Perustuslain syrjintäkiellon on katsottu sisältävän myös segregaatian eli erilliskohtelun kiellon. Kyse on tällöin tilanteista, joissa palvelut voitaisiin tuottaa kaikille yhtäläisin ehdoin, mutta siitä huolimatta tietyille väestöryhmille tarjotaan palveluja muista erillään. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies totesi ratkaisussaan (13.11.2001), että palvelujen tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille eli segregaatio on perustuslain vastaista, ellei sitä voida osoittaa tietyissä tilanteissa oikeutetuksi.

Vammaisia henkilöitä koskevassa lainsäädännössä asia aktualisoituu kun mietitään sitä, mitä palveluja on perusteltua kanavoida erityislainsäädäntöön ja mitä palveluja pitää tarjota yleislainsäädännön kautta. Erilliskohtelu on sallittua, mikäli se voidaan osoittaa oikeutetuksi, ja tällöin on kyse yllä mainitusta sallitusta positiivisesta erityiskohtelusta.

3.1.2 Yleis- ja erityislainsäädännön suhde laajan syrjintä-käsitteen valossa

Vammaispalvelulain esitöissä todetaan erityislainsäädännön tarpeen osalta, että ”ympäristöjä parantamalla ja palvelujen joustavuutta ja saavutettavuutta kehittämällä ei voida kuitenkaan poistaa kaikkia vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. (...) Suurelle osalle vammaisista palvelut voidaan järjestää sosiaalihuoltolain nojalla. Erityisesti vaikeavammaisuuteen liittyy kuitenkin sellaisia tarpeita, että sosiaalihuoltolakia olisi tarpeen tässä vaiheessa täydentää ehdotettuun lakiin sisältyvillä erityispalveluilla ja tukitoimilla”¹⁴. Erityislainsäädännön tarpeellisuuden sijasta on tärkeää selventää yleis- ja erityislainsäädännön suhdetta.

Ajatusta lähtökohtaisesta segregaation kiellosta seuraten arvioinnin kohteeksi nousee kysymys siitä, mitkä palvelut kuuluvat erityisesti vammaisia henkilöitä koskevaan säädöskokonaisuuteen ja mitkä kuuluvat yleislainsäädäntöön, esimerkiksi sosiaalihuoltolakiin tai kansanterveyslakiin. Kysymykseen vastaamiseksi tulisi olla selvillä, mihin erityislainsäädännöllä pyritään. Pyritäänkö ”samalle viivalle” muiden kanssa vai mennäänkö helposti yli ja tullaan kielletyn erilliskohtelun puolelle?

Näyttäisi siltä, että modernin vammaisia henkilöitä koskevan säädöskokonaisuuden tarkoituksena olisi osallistumisen mahdollistaminen. Havainnolla on normatiivinen perustansa esimerkiksi voimassa olevien kehitysvammalain ja vammaispalvelulain tarkoitussäännöksissä sekä esimerkiksi YK:n yleisohjeissa. Tukea ajatus saa myös perusoikeusuudistuksen esitöistä, jossa todetaan, että palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. (HE 309/1993 vp.) Perusoikeusuudistuksen lähtökohta asettaa kovat tavoitteet erityisesti vammaisia henkilöitä koskevalle lainsäädännölle.

Vammaisia henkilöitä koskevan lainsäädännön uudistustyössä tarkasteltavaksi on tullut kysymys siitä, mitä osallistumismahdollisuuksien turvaaminen tarkoittaa palvelujen ja tukitoimien sääntelyssä. Kun asiaa tarkastellaan edellä esitetyn valossa ja otetaan huomioon:

- a) positiivisen erityiskohtelun laiminlyönnin syrjintänä pitäminen vammaispalvelujen perusteluna ja
- b) oikeutusperustetta vailla olevan segregaation kiello,

päästään siihen lopputulokseen, että vammaispalvelujen tehtävä on saattaa vammaiset ”samalle viivalle” muiden kanssa. Vielä selventäen, että voimassa olevan vammaisia henkilöitä koskevan lainsäädännön osalta tulee oikeutusperustetta vailla olevan segregaation kiellon perusteella selvitetäväksi, mitkä palvelut ja tukitoimet kuuluvat erityisesti vammaisia henkilöitä koskevaan säädöskokonaisuuteen ja mitkä yleislainsäädäntöön.

Voimassa olevan vammaisia henkilöitä koskevan erityislainsäädännön palvelut ja tukitoimet voidaan suhteessa osallistumisen mahdollistamiseen teoreettisesti jaotella välineellisiin ja itseisarvollisiin. Asteikko ei ole jyrkkä vaan skaalamainen. Tietty palvelut ja tukitoimet ovat enemmän välineellisiä, toiset enemmän itseisarvollisia. Enemmän välineellinen suhteessa osallistumisen mahdollistamiseen on esimerkiksi henkilökohtainen avustaja -järjestelmä. Sen

¹⁴ HE 219/1986 vp., s. 3.

tehtävänä on mahdollistaa vammaisen henkilön osallistuminen normaaliin yhteiskunnalliseen elämään. Enemmän itseisarvollista luonnetta on esimerkiksi työtoiminnalla. Yhdenvertaisuusajattelun valossa lähtökohta on, että vammaiset työllistyisivät mahdollisimman pitkälle avoimille työmarkkinoille. Vammaispalvelujen tehtävänä on tässä tarkastelussa mahdollistaa avoimille työmarkkinoille osallistuminen, esimerkiksi henkilökohtaisen avustajan tai kuljetuspalvelujen avulla.

3.1.3 Toissijaisuus

Vammaisia koskevan erityislainsäädännön luonne on siis toissijainen. Yleiset, kaikille kuuluvat palvelut, tulisi olla kaikkien saavutettavissa yleisessä viitekehyksessä. Vammaisia henkilöitä koskevan lainsäädännön tehtävänä on mahdollistaa vammaisten henkilöiden osallistuminen myös tässä mielessä.

Yleiset sosiaali- ja terveystalvet ovat ensisijaisia myös vammaisten henkilöiden osalta. Sekä vammaispalvelulaissa (4 §) että kehitysvammalaissa (1.1 §) on nimenomaisesti säädetty toissijaisuudesta yleislainsäädäntöön nähden¹⁵. Lisäksi vammaispalvelulaki sisältää erityisen säännöksen siitä, että kunnan on huolehdittava siitä, että sen tarjoamat palvelut soveltuvat vammaisillekin (7.1 §). Edellä jaksossa 1.1. on kuvattu vammaispalvelulain ja kehitysvammalain keskinäistä suhdetta.

Toissijaisuuden sisältö on vammaispalvelulaissa kuvattu laajemmin kuin kehitysvammalaissa. Vammaispalvelulain 4 §:n mukaan lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään silloin, kun vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai etuuksia muun lain nojalla. Vammaispalvelulain 4.2 §:n mukaan muun lain nojalla annettavan palvelun tai etuuden saamisen viivästyminen on myös perusteena lain palvelujen ja tukitoimien saamiseen.¹⁶ Kehitysvammalain 1.1 §:ssä ei viitata erityishuollon riittävyyteen tai sopivuuteen eikä siihen, että muun lain nojalla saatujen palvelujen tai tukitoimien saamisen viivästyminen oikeuttaisi erityishuoltoon.

Vammaispalvelulain 4 §:n toissijaisuussäännös heijastaa sitä suhdetta, mikä yleis- ja erityislainsäädännön välillä vallitsee. Mikäli palveluja tai tukitoimia ei saada yleislainsäädännön nojalla – syystä tai toisesta – tulee ne saada erityislainsäädännön nojalla. Yleislainsäädännön palvelujen tai tukitoimien viivästyminen erityislainsäädännön soveltamisen mahdollistajana on erityisen tärkeä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisessa. Käsittelyaikojen ollessa asian luonteeseen nähden suhteellisen pitkiä sekä ensiasteen päätöksenteossa että tuomioistuimessa korostaa tarvetta saada palvelu tai tukitoimi toissijaisen lainsäädännön nojalla.

¹⁵ Kehitysvammalain esitöissä (HE 102/1976 vp., s. 3) painotetaan, että ”keskeisenä periaatteena lakiehdotuksessa on siinä tarkoitettujen palvelusten toissijaisuus. Siten myös kehitysvammaisten tulisi ensisijaisesti voida käyttää hyväkseen muun muassa yleisiä opetus- sekä terveyden- ja sairaanhoitopalveluksia”.

¹⁶ Ks. vammaispalvelulain toissijaisuudesta esim. KHO 1997:149, jossa korkein hallinto-oikeus pysytti lääninoikeuden ratkaisun, jossa katsottiin, että niiltä osin kuin ammattioppilaitos ei ollut järjestänyt vaikeavammaiselle opiskelijalle ammattioppilaitoksia koskevan lainsäädännön nojalla opintoja varten riittäviä tulkkipalveluja, kotikunnan velvollisuutena oli järjestää ne vammaispalvelulain nojalla. Yleislainsäädännön nojalla järjestetty palvelu on katsottu korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä myös riittäväksi. Esim. ratkaisussa KHO 2003:12 korkein hallinto-oikeus ei pitänyt muun muassa dementiaa sairastanutta henkilöä vammaispalveluasetuksen 11 §:ssä tarkoitettuna vaikeavammaisena, jolle kunnan olisi ollut järjestettävä vammaispalvelulain 8.2 §:n nojalla palveluasuminen. Henkilön tarvitsemat tukitoimet ja palvelut oli tuomioistuimen mukaan järjestetty sosiaalihuoltolain nojalla riittävästi ja hänelle sopivia palveluja käyttäen.

3.1.4 Lain ja asetuksen suhde

Voimassa olevassa vammaispalvelulaissa ja kehitysvammalain eri palvelujen ja tukitoimien säännöskohtainen henkilöllinen soveltamisala ja oikeuksien sisältö on pitkälti säädetty asetustasolla. Esimerkiksi vammaispalvelulaissa niiden palvelujen ja tukitoimien osalta, jonka saamisen edellytyksenä on vaikeavammaisuus, määritellään vaikeavammaisuuden tapauskohtainen sisältö asetustasolla. Kehitysvammalaki on vielä enemmän puitelaki, ja sen sisältämien oikeuksien sisältö on muotoutunut pitkälle käytännön kautta.

Lain ja asetuksen suhteesta säädetään perustuslain 80 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Aiemmin vastaavaa säännöstä ei ollut nimenomaisesti, vaikkakin vakiintuneen käsityksen mukaan oikeustila oli juuri se kuin perustuslaista nyt käy ilmi. Uuden perustuslain on kuitenkin katsottu vaatineen erinäisten, aiemmin asetustasoisien säännösten nostamista lakitasolle¹⁷.

Jäljempänä eri palvelujen ja tukitoimien osalta on säännösluonnoksissa otettu mainitut näkökohdat huomioon vedettäessä rajaa lain ja asetuksen välillä. Perusteet, jotka vaikuttaisivat yksilön oikeuksien syntymiseen, on pyritty kirjaamaan lakitasolle.

3.2 Aineellisoikeudellinen sisältö

Seuraavaksi tarkastellaan yksittäisten palvelu- ja tukitoimikokonaisuuksien osalta, minkälaisia säännöksiä vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki sekä mahdollisesti joku muu säädös sisältää tietyn kokonaisuuden osalta. Lisäksi tarkastellaan, olisiko mahdollista yhdistellä näitä säännöksiä uutta, vammaisia henkilöitä koskevaa säädöskokonaisuutta ajatellen. Tässä jaksossa esitetyt ajatukset on koottu liitteenä olevaan säännösluonnokseen.

3.2.1 Henkilöllinen soveltamisala

Henkilöllisen soveltamisalan tarvetta voidaan tarkastella kahdella tasolla. YK:n piirissä käydään keskustelua määrittelyn tarpeesta vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan ihmisoi-keussopimuksen hahmottelun yhteydessä. Prosessissa on esitetty näkökantoja, joiden mukaan määrittely ei olisi lainkaan tarpeen ja toisaalta näkökantoja, joiden mukaan määrittely on välttämätön käsitteiden monimutkaisuuden vuoksi. Kansallisen lainsäädännön tasolla määrittelyn, toisin sanoen henkilöllisen soveltamisalan rajaaminen on perustellumpaa kuin kansainvälisoi-keudellisella tasolla. Kansallisen lain tasolla yksilölle syntyy oikeuksia palveluihin ja tukitoi-miin, jolloin kohderyhmän rajaaminen jotenkin on niukkojen resurssien vuoksi välttämätöntä.

Henkilöllinen soveltamisalasäännös voitaneen katsoa jatkossakin tarpeelliseksi. Soveltamis-alasäännöksen sisältö on sen sijaan muospaineen kohteena. Vammaispalvelulain ja kehitys-vammalain soveltamisalasäännökset sisältävät samanlaisia aineksia. Molemmissa esimerkiksi

¹⁷ Ks. esim. Niemivuo 2002, s. 22.

käytetään termejä vammaisuus ja sairaus. Lakien soveltamiskäytäntö on kuitenkin muodostunut hieman erilaiseksi siten, että kehitysvammalain soveltamisessa lääketieteellisellä diagnoosilla on olennainen vaikutus päätösharkinnassa, joskin myös vammaispalvelulain osalta päätösharkinnassa edellytetään useimmiten lääkärintodistusta.

Peruskysymys soveltamisalan osalta on tulisiko määritelmän olla enemmän painottunut henkilön ominaisuuksiin vai henkilön ja ympäristön välisen suhteen tarkasteluun. Puhtaasti henkilön, usein puhtaasti lääketieteellisiin ominaisuuksiin perustuva määritelmä on ristiriidassa vallitsevan vammaisideologisen suuntauksen ja Suomessa vallitsevan vammaispolitiikan kanssa. Tässä määrittelytavassa ongelmat kohdistetaan yksilöön eikä yhteiskunnan kykenemättömyyteen vastata erilaisten henkilöiden tarpeisiin. Toisaalta määrittely puhtaasti henkilön ja ympäristön välisen suhteen avulla saattaa johtaa tilanteisiin, joissa säädöksen soveltamisala ulottuu laajemmaksi kuin mikä on tarkoitus. Tällöin säädöksen toteutuminen sen ydinalueella kärsii.

Kompromissina näistä voidaan esittää väite, jonka mukaan määrittelyssä ja siten soveltamisalasäännöksessä on otettava huomioon sekä yksilön ominaisuudet että yksilön ja ympäristön välinen suhde. Pääpainon tulisi kuitenkin nykysuuntauksen mukaan olla yksilön lääketieteellisten ominaisuuksien ulkopuolella.

Lain soveltamisalasäännösluonnoksessa on siirretty painopistettä pois yksilön lääketieteellisistä ominaisuuksista. Sen sijasta on siirretty painopistettä osallistumismahdollisuuksien perusteella määrittelyyn. Luonnoksessa on huomioitu vammaisuuden monimuotoisuus siten, että säännös on riittävän laaja-alainen. Tähän liittyen on lueteltu keskeisiä toimintarajoitteiden tyyppejä.

Säännösluonnoksessa ei ole asetettu ala- eikä yläikärajoja. Tämä johtuu jo perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimuksesta. Sen sijaan säännösluonnoksen 2 momentissa on rajattu soveltamisalan ulkopuolelle ”normaalista ikääntymisestä johtuva” toimintarajoite. Rajauksen tarkoitus on herättää kysymys siitä, kenellä on oikeus vammaisia henkilöitä koskevan erityislainsäädännön palveluihin ja tukitoimiin. Soveltamisalaharkinnan tulisi edelleen perustua yksilölliseen tarveharkintaan kuitenkin siten, että vammaisia henkilöitä koskevan erityislainsäädännön osalta arvioitava olisi lähtökohtaisesti toimintarajoite ja sitä kautta vammaisuus. Normaalista ikääntymisestä johtuvien toimintarajoitteiden osalta tulisi pääsääntöisesti soveltaa yleistä lainsäädäntöä tai esimerkiksi vanhushuollon erityislainsäädäntöä.

Perusteena rajoitukselle voidaan tämän teoreettisen perustelun lisäksi esittää se, että käytännössä esimerkiksi vammaispalvelulain tietyt palvelut ja tukitoimet, esimerkiksi kuljetuspalvelut, ovat vinoutuneet ikäjakauman puolesta. Tämä on merkinä siitä, että vaikkakin kuljetuspalvelujen saamisedellytykset täytyvät vanhempienkin henkilöiden osalta, näyttää selvältä, että kyse on yleislainsäädännön toimimattomuudesta. Erityislainsäädännön tehtävänä ei ole perusteettomasti toimia jatkuvana korvikkeena yleislainsäädännölle.

Rajoitukseen liittyy kuitenkin vaikeita tulkinnallisia ongelmia. Tulkittavaksi tulee, mikä on normaalista ikääntymisestä johtuva toimintarajoite, mikä taas ei. Esimerkiksi näkövammaisten henkilöiden oikeuksien osalta tilanne on hankala. Näkövammarekisterin vuosikirjan mukaan näkövammaisten keski-ikä on tällä hetkellä 79 vuotta. Useissa kunnissa on omaksuttu sellainen ratkaisukäytäntö, että näön heikkenemistä pidetään normaalina ikääntymiseen liittyvänä toimintakyvyn alenemisena ja tästä syystä on monelta näkövammaiselta henkilöltä evätty oikeus vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin ja tukitoimiin. Tulkinnalliset ongelmat ja

lain tarkoituksen vastaiset käytännöt eivät kuitenkaan saisi olla esteenä lainsäädännön kehittämisessä vastaamaan entistä tarkemmin tarkoitustaan.

Vammaispalvelulain soveltamisalasäännöksessä edellytetään tavanomaisista elämän toiminnoista suoriutumiseen liittyvien vaikeuksien pitkäaikaista ja erityistä luonnetta. Säännösluonnoksessa tästä on luovuttu tarkoituksena laajentaa säädöksen lähtökohtaista soveltamisalaa. Perusteena tähän on se, ettei toimintarajoitteen kestolla ole sinänsä merkitystä, kunhan sen vaikutus on luonnoksen 1 momentissa määritellyllä tavalla olennainen.

Vammaisia henkilöitä koskevan erityislainsäädännön uudistamista selvitettäessä vammaisen henkilön määrittely olisi ymmärrettävä lain soveltamisalaa koskevaksi lausekkeeksi, ei varsinaiseksi määritelmäksi vammaisesta henkilöstä tai vammaisuudesta. Soveltamisala ei myöskään luo oikeuksia sinällään, vaan auttaa hahmottamaan, ketkä ovat lähtökohtaisesti oikeutettuja palveluihin ja tukitoimiin. Oikeus palveluihin ja tukitoimiin syntyy niitä koskevien erityisten säännösten perusteella. Soveltamisalasäännöksellä ikään kuin avataan laajempia mahdollisuuksia lain soveltamiseen ja tyypitellään keskeisimpiä soveltamisalueita.

3.2.2 Henkilökohtainen avustaja -järjestelmä

Henkilökohtainen avustaja -järjestelmän kehittämistä selvitti sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä vuonna 2002. Työryhmälle annetun toimeksiannon mukaisesti henkilökohtainen avustaja -järjestelmään liittyi useita ongelmia. Työryhmän asettamispäätöksessä mainittiin ongelmina palvelun saatavuuden vaihtelu kunnittain, työoikeudellisen tieto-taidon puuttuminen, avustajien kouluttamattomuus ja niiden henkilöiden asema, jotka jäävät avustajajärjestelmän ulkopuolelle puutteellisen valmiutensa johdosta.

Työryhmä päätyi esittämään henkilökohtainen avustaja -järjestelmän kehittämistä kustannusten tasoitusjärjestelmän avulla. Työryhmä esitti, että avustajatuntien kustannuksista korvataan kunnille 20 tunnin ylittävältä osin 70 prosenttia. Korvauksen suorittaisi työryhmän ehdotuksen mukaan keskitetysti Kansaneläkelaitos sille tarkoitukseen osoitetusta määrärahasta. Lisärahoitus avustajajärjestelmään osoitettaisiin siirtämällä arviomääräraha kuntien laskennallisista valtionosuuksista. Lisäksi työryhmä esitti, että valtio osoittaisi talousarviossaan lisärahaa järjestelmään 50 prosenttia sen arvioiduista kustannuksista.¹⁸

Työryhmä keskittyi työssään kehittämisen kannalta olennaisena pitämänsä kuntien palvelunjärjestämiskustannusten tasoittamisjärjestelmän luomiseen. Työryhmä piti kuitenkin tarpeellisenä myös henkilökohtaisen avustaja -järjestelmän sisällöllistä kehittämistarvetta.

Henkilökohtainen avustaja -järjestelmä on tämän selvityksen laatimisen aikaan valtiovallan erityisen kehittämisen kohteena¹⁹. Henkilökohtainen avustaja -järjestelmän kehittämismahdollisuuksien tarkastelu on tässä selvityksessä rajattu koskemaan pääsääntöisesti vammaispalvelulain ja kehitysvammalain nykyisten henkilöllisten soveltamisalojen yhdistämistä ja siihen kiinteästi liittyen vammaisen henkilön valmiuteen käyttää henkilökohtainen avustaja -järjestelmää. Tässä yhteydessä ei ole tarkasteltu kustannusnäkökohtia.

¹⁸ Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:9.

¹⁹ Matti Vanhasen hallitusohjelma, Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoiteohjelma 2004 – 2007 sekä Sosiaalialan kehittämishanke (VNp).

Nykyinen vammaispalvelulain 9.2 §:n mukainen henkilökohtainen avustaja -järjestelmä perustuu vammaisen henkilön työnantajuuteen. Vammaispalvelulain mukaista henkilökohtainen avustaja -järjestelmää voidaan kuvata vammaispalvelulain mukaisena taloudellisena tukimuotona, jonka avulla vammaisen henkilö palkkaa työntekijän (henkilökohtaisen avustajan) avustamaan itseään päivittäisissä toiminnoissa voidakseen asua ja elää itsenäisesti ja omaehtoisesti. Myös vammaispalvelulain esitöiden mukaan ”ehdotetussa järjestelmässä avustajan työnantajana toimisi vammaisen henkilö itse (...)”²⁰. Kehitysvammalain nojalla voidaan kehitysvammaiselle henkilölle myöntää tukihenkilöpalvelu, mikäli hän on tuen, valvonnan tai ohjauksen tarpeessa. Kyse on palvelusuhteesta ja useimmiten kunta tai muu taho on vammaisen henkilön sijaan työnantajana.

Täysien työnantajavelvollisuuksien käytännön järjestäminen ei ole kuitenkaan kaikkien vammaisten henkilöiden kohdalla mahdollista. Kehittämisajatuksena säännösluonnoksen pohjana on se, että vammaisen henkilön avun, tuen tai valvonnan turvaamiseen kehitettäisiin rinnakkainen palvelu- ja tukitoimikokonaisuus. Vammaisen henkilön avun, tuen tai valvonnan turvaamiseksi on säännösluonnoksessa kehitetty kolmiportainen järjestelmä, johon kuuluvat henkilökohtainen avustaja -tukitoimi, oma-avustajapalvelu ja tilapäisavustajapalvelu.

Henkilökohtainen avustaja -tukitoimi

Luonnossäännöksen henkilökohtainen avustaja -tukitoimi vastaisi lähtökohtaisesti vammaispalvelulain nykyistä henkilökohtainen avustaja -järjestelmää. Tällaisen vammaisen henkilön työnantajuuteen perustuvan järjestelmän säilyttämiseen kohdistuvat tarpeet ovat kovat.

Järjestelmän säilyttäminen edelleen on myös oikeudellisesti perusteltavissa vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden nojalla. Kun otetaan huomioon tilanne, jossa vammaisen henkilö itse pystyy ja haluaa hoitaa työnjohtovallan lisäksi työnantajuuteen liittyvät velvoitteet, ei kunnan järjestämisvelvollisuus voine tarkoittaa muuta kuin taloudellista tukitoimintaa ja siihen liittyvää vammaisen henkilön työnantajuutta. Lisäksi henkilökohtainen avustaja -järjestelmän luonne siinä mielessä, että apu usein on pitkäaikaista ja saman henkilön suorittamaa, antaa tukea vammaisen henkilön työnantajuudelle erotuksena esimerkiksi kunnan työnantajuudesta.

Henkilökohtainen avustaja -järjestelmän yhtenä kehittämistarpeena on koettu se, että järjestelmän pitäisi selvemmin soveltua tilanteisiin, joissa vammaisen henkilön ei ole tarkoituksenmukaista hoitaa työnantajavelvollisuuksia. Tilanne aktualisoituu etenkin silloin, kun avun tarve on luonteeltaan runsasta, muttei kuitenkaan ajallisesti yhtäjaksoisesti pitkäkestoista. Esimerkiksi näkövammaisten henkilöiden avuntarve on usein tällaista, eikä ole tarkoituksenmukaista, että näkövammaisen henkilö käyttää avustajatuntejaan pystyäkseen suoriutumaan tukitoimen käyttämiseen liittyvistä teknisluonteisista toimenpiteistä.

Kuvattuun kehittämistarpeeseen on pyritty säännösluonnoksessa vastaamaan siten, että siinä kuvaillaan tuotavaksi lain tasolle järjestelmä, joka toisi kunnan velvollisuudeksi järjestää henkilökohtaisen avustajan palkkaukseen liittyvien työnantajavelvollisuuksien hoitaminen. Joidenkin kuntien osalta näin tapahtuu ilman säätelyäkin.

Voimassa olevan vammaispalvelulain 9 §:ssä säädetään kustannusten korvaamisesta kokonaan tai osittain. Säännösluonnoksessa puhutaan tavanomaisten kustannusten korvaamisesta.

²⁰ HE 219/1987 vp., s. 13.

Kehittämisaikatuksen perusteena on kielellisen selkiyttämisen lisäksi se, että tavanomaisten kustannusten korvaaminen sisältää myös tilanteen, jossa yksittäisessä tapauksessa vammaisen henkilön avustaminen vaatii jotain tiettyä ammattitaitoa ja sitä kautta palkkataso nousee. Tällöin kunnan korvattavaksi tulisivat myös korkeamman palkkatason mukaiset kustannukset, kun ne olisivat perusteltuja.

Kuten edellä todettiin, henkilökohtainen avustaja -järjestelmä on tämän selvityksen laatimisen aikaan valtiiovallan erityisen kehittämisen kohteena. Kehittämishalua voidaan tulkita sekä laajasti että suppeasti. Laajasti tulkittuna sen voidaan katsoa kattavan tässä jaksossa hahmotellun avun, tuen tai valvonnan mukaan tapahtuvaa järjestelmän jakoa kehittämiskohteena. Suppeasti tulkittuna sen voidaan katsoa kattavan vain voimassa olevan vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtainen avustaja -tukitoimen. Tätä kantaa tukee ajatus siitä, että jos hallitusohjelmassa puhutaan jostain vakiintuneesta oikeudellisesta ilmiöstä, kuten henkilökohtainen avustaja -tukitoimesta, tarkoitetaan sen ydinalueen kehittämistä. Esitetyt laaja ja suppea tulkinta eivät ole toisiaan poissulkevia vaan ne voidaan, ainakin ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan mukaan, nähdä rinnakkaisina ja siksi tässä on keskitytty molempien tulkintojen sisältöjen kehittämiseen.

Henkilökohtainen avustaja -tukitoimi on säännösluonnoksessa kirjattu erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisuuteen. Vammaisen henkilön näkökulmasta tämä merkitsisi niin sanottua subjektiivista oikeutta tukitoimeen. Vammaispalvelulain esitöissä todetaan, että esityksellä pyritään parantamaan erityisesti vaikeavammaisten henkilöiden asemaa säätämällä kunnalle erityinen järjestämisvelvollisuus niiden palvelujen ja tukitoimien osalta, jotka ovat vaikeavammaisten itsenäisen suoriutumisen kannalta välttämättömiä²¹. Käytäntö on osoittanut, että henkilökohtainen avustaja -tukitoimen voidaan katsoa olevan tällainen erityisesti vaikeavammaisille henkilöille välttämätön tukitoimi.

Jaottelulla yleiseen ja erityiseen järjestämisvelvollisuuteen on tiettyjä tärkeitä oikeusvaikutuksia ja oikeusvaikutukset ovatkin tärkeässä asemassa kun oikeudellisia ilmiöitä, tässä tapauksessa järjestämisvelvollisuuden luonnetta, luokitellaan. Henkilökohtainen avustaja -tukitoimen saattaminen erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin tuottaisi sille samankaltaiset lähtökohdat kuin toisella valtiiovallan erityisellä kehittämiskohteella, tulkkipalveluilla, jo nyt on. Seuraavaksi kuvaillut erityisen järjestämisvelvollisuuden tuomat oikeusvaikutukset ovat vahvoja oikeudellisia perusteita, kun henkilökohtainen avustaja -tukitointa halutaan kehittää²².

Erityinen järjestämisvelvollisuus aiheuttaa sen, että kunnalla on vähemmän harkintavaltaa toteuttaessaan palvelua tai tukitoimea. Lähtökohtaisesti subjektiivinen oikeus tarkoittaa sitä, että henkilöllä on oikeus saada kyseinen palvelu tai tukitoimi, mikäli hän täyttää myöntämislle yleensä laissa säännellyt edellytykset.

Henkilökohtaisen avustaja -tukitoimen saattaminen erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin aiheuttaisi muutoksia oikeusturvassa. Pääsääntö hallinto-oikeudessa on päätösten valituskelpoisuus²³. Sosiaalihuollon osalta valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on kuitenkin pääsääntöisesti kielletty. Merkittävää teemamme osalta on VPL 19 §, jossa on säännelty kyseessä olevan lain mukaisten päätösten valituskelpoisuudesta. VPL 19.1 §:ssä mainitaan nimenomaisesti, että kyseessä olevan lain 8.2 §:ssä ja 9.2 §:ssä mainittujen palvelujen ja tukitoimien

²¹ HE 219/1987 vp., s. 1.

²² Esitettävä oikeusvaikutusten kuvailu on esitetty selvityksessä Vammaisten ihmisoikeudet Suomessa, STM, selvityksiä 2003:10.

²³ Hallintolainkäyttölaki (HLL) 9 § (586/1996).

osalta saa muutosta hakea ilman rajoituksia aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Kyseessä ovat siis lähtökohtaisesti VPL:n erityisen järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvat palvelut ja tukitoimet. Valituskelpoisuus korkeimpaan oikeusasteeseen asti on yksi erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palvelujen ja tukitoimien vahvuus ja sellaisena vahvistaisi henkilökohtainen avustaja -tukitoimea.

Merkittävä oikeusvaikutus henkilökohtainen avustaja -tukitoimen siirtämisessä erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin olisi kunnan talousarvion sitovuuden astemuutos. Lähtökohtaisesti kuntalaisella on oikeus saada erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisuuteen kuuluvia palveluja ja tukitoimia, vaikkei niihin ole varattu määrärahoja kunnan talousarviossa²⁴.

Mainittujen oikeusvaikutusperustelujen lisäksi voidaan säännösluonnosta argumentoida sillä tarkoituksenmukaisuusperusteella, että henkilökohtainen avustaja on joissakin tapauksissa saatettu kiertotietä erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin liittämällä se palveluasumisen osaksi. Korkein hallinto-oikeus toteaa ratkaisussaan: ”Kun henkilökohtaisen avustajan palkkaaminen liittyi palveluasumisen järjestämiseen, kysymyksessä ei ollut määrärahasidonnainen palvelu, vaan kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluva palvelu, jolloin määrärahoihin perustuvaa rajaa ei voitu käyttää perusteena palvelujen ja tukitoimien määrälle”²⁵. Vaikka kyse ei ole henkilökohtainen avustaja -tukitoimen ydinalasta, indikoi tällainen tulkinta sitä, että tukitoimea voidaan pitää erityisen tärkeänä vammaisen henkilön itsenäisen suoriutumisen kannalta.

Vaikkei olekaan mahdollista sanoa, että yksittäisellä henkilöllä yksittäisessä tapauksessa olisi subjektiivinen ehdoton oikeus tiettyyn palveluun tai tukitoimeen, voidaan pitää tärkeänä, että kaikkein tärkeimmät vammaisille suunnatut palvelut ja tukitoimet taataan selvästi subjektiivisena oikeutena. Näiden, usein elintärkeiden palvelujen ja tukitoimien osalta voidaan viranomaisen mahdollisimman pientä harkintavaltaa pitää tavoiteltavana.

Oma-avustajapalvelu

Erityisesti nykyisen kehitysvammalain ja osittain mielenterveyslain soveltamisalan piirissä olevien vammaisten henkilöiden osalta on olemassa tarve muulle kuin vammaisen henkilön työnantajuuteen perustuvalla järjestelmällä. Tällöin on kyse tilanteista, joissa henkilöllä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta tai kykyä vastata työnantajuuteen kuuluvista työnantajavelvollisuuksista eikä työnjohtovallasta. Henkilön voidaan tällöin katsoa olevan tukea tai valvontaa sisältävän palvelun tarpeessa. Oma-avustaja -termi viittaa ajatukseen, että oma-avustajana toimisi pääsääntöisesti sama henkilö mahdollisimman pitkäkestoisessa asiakassuhteessa oma-avustajapalvelun saajaan.

Henkilökohtaisen avustaja -tukitoimen tavoin oma-avustajapalvelun vaatimus runsaasta tuen tai valvonnan tarpeesta tulisi ymmärtää siten, että myös luonteeltaan runsas tuen tai valvonnan tarve olisi riittävän palvelun saamisedellytys, vaikka kyse ei olisikaan ajallisesti yhtäjaksoisesti pitkäkestoisesta palveluntarpeesta.

Poiketen henkilökohtainen avustaja -tukitoimesta oma-avustajapalvelu olisi säädösluonnoksen mukaan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluva ja luonteeltaan palvelu. Oma-avus-

²⁴ Ks. Tuori (2000), s. 244.

²⁵ KHO 12.9.2001 T 2163.

tajan työnantajana olisi joko kunta tai esimerkiksi yksityinen avustajapankki, jolta kunta ostaa palvelut.

*Tilapäisavustajapalvelu*²⁶

Tilapäisavustajapalvelu olisi luonteeltaan ”keikka-avustaja”-palvelua. Se ikään kuin yhdistäisi henkilökohtainen avustaja- ja oma-avustajajärjestelmän ja vastaisi niiden osalta tarpeeseen, joka ei ole luonteeltaan runsasta vaan satunnaista. Tilapäisavustajan eroa edellä kuvattuihin järjestelmiin tulisi korostaa, jottei sitä käytettäisi korvaamaan niitä epätarkoituksenmukaisin perustein. Tilapäisavustajapalvelua hoitaisi oma-avustajapalvelun kaltaisen organisaation tavoin kunnan tai muun tahon ylläpitämä avustajapankki.

Tilapäisavustajapalvelu kuuluisi säädösluonnoksen mukaan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin ja olisi luonteeltaan palvelu.

Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että järjestämisvelvollisuuden eroavaisuus henkilökohtainen avustaja -tukitoimen ja oma-avustajapalvelun välillä ei tarkoita eri vammaryhmien lähtökohtaista eriarvoiseen asemaan asettamista. Nykyisen kehitysvammalain soveltamisalan piiristä tulisi henkilökohtainen avustaja -tukitoimen saajia ja toisaalta nykyisen vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtainen avustaja -tukitoimen piiristä tulisi oma-avustajapalvelun saajia.

3.2.3 Tulkkipalvelut

Tulkkipalvelut on toinen valtiovallan erityinen kehittämiskohde. Perustuslain 17.3 §:ssä säädetään, että viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Vammaisia koskeva erityislainsäädäntö on yksi keino, jolla perustuslaillista turvaamisvelvoitetta toteutetaan. Tulkkipalvelut kuuluu vammaispalvelulaissa erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Vammaispalvelulain 21.2 §:n voimaantulosäännöksen perusteella tulkkipalvelujen osalta vammaispalvelulaki astui voimaan vasta 1. tammikuuta 1994.

Tulkkipalvelujen nykyongelmat löytyvät pääosin alueelta, johon ei välttämättä lainsäädännöllä ole tarkoituksenmukaista eikä tehokasta puuttua. Ongelmat liittyvät pääosin tulkkipalvelujen järjestämistapaan.

Oikeusministeriön asettama viittomakielen oikeudellista asemaa selvittänyt työryhmä jätti mietintönsä joulukuussa 1996²⁷. Työryhmän tehtävänä oli selvittää, mitä toimenpiteitä silloisen hallitusmuodon 14.3 §:n säännös, jonka mukaan viittomakieltä käyttävien asema turvattiin lailla edellyttää ja millä toimenpiteillä voidaan varmistaa, että viittomakieltä käyttävät saavat turvatun ja tasa-arvoisen aseman muiden kieli- ja kulttuurivähemmistöjen kanssa. Työryhmä piti viittomakielen oikeusaseman turvaamisen kannalta tärkeänä muun muassa tulkkipalvelujen riittävyttä ja toimivuutta.

²⁶ Palvelun ehdotettu nimike on kehittämätön. Se voi antaa liian suppean kuvan palvelun sisällöstä. Palvelulle tulisi löytää sisältöä paremmin kuvaava nimike, esimerkiksi ”keikka-avustaja”.

²⁷ Viittomakielen oikeudellinen asema – Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto, 1996.

Työryhmän mietinnössä pidettiin tärkeänä, että:

- Tulkkipalvelujen tämänhetkinen toimivuus tutkitaan ja että tarvittaessa kehitetään tulkkipalveluun liittyvää tiedotusta ja ohjausta kunnille sekä tulkkipalvelujen käyttäjille. Samaten olisi määriteltävä viittomakielen tulkkien pätevyysvaatimukset. Tulkkien koulutusmäärää tulisi lisätä.
- Henkilöstöpoliittisesti tulkkien asema tulisi järjestää sellaiseksi, että syntyisi nykyistä paremmat edellytykset toimia tulkin ammatissa myös pysyvästi riippumatta siitä, käytetäänkö palvelus- vai toimeksiantosuhdetta.
- Lainsäädäntöä olisi kehitettävä siten, että opiskelutulkkauksen maksuvelvollisuuden suhteen esiintyvät epäselvyydet poistuisivat.
- Puhevammaisten tulkkipalveluun liittyvää tiedotusta ja ohjausta tulisi lisätä.²⁸

Vammaistyöryhmä '96 esitti tulkkipalvelujen suurimpana ongelmana erityisesti työssä käyvien henkilöiden kannalta riittämätöntä tuntimäärää. Työryhmä arvioi työssä käyvien tulkkipalvelujen tarpeeksi noin 450 tuntia vuodessa.²⁹

Tässä selvityksessä on pyritty kehittämään edellä mainituista asiakokonaisuuksista sellaisia, joihin olisi tarkoituksenmukaista vaikuttaa lainsäädännöllä ja joiden osalta voidaan kehitysmahdollisuuksien uskoa olevan hyviä. Tällaisia ovat minimituntimäärien tasokorotus ja työhön liittyvän tulkkipalvelun aseman parantaminen. Lisäksi on pohdittu säännösluonnoksen ulkopuolella sitä, miten vammaisia henkilöitä koskevan lainsäädännön toissijaisuutta pitäisi korostaa erityisesti opiskelutulkkauksen osalta.

Minimituntimäärän tasokorotus

Voimassa olevan vammaispalveluasetuksen mukaan vaikeasti kuulo- tai puhevammaisen saa tulkkipalveluja vähintään 120 tuntia vuodessa. Vaikeasti näkö- ja kuulovammaisella vastaava tuntimäärä on 240 tuntia vuodessa. Päivittäinen määrä on siis noin 20 minuuttia. Kun otetaan huomioon se, että tulkkipalvelut säädettiin aikanaan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin ja sitä pidettiin näin ollen palveluna, jolla on erityistä merkitystä vaikeavammaisen henkilön päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa, ei tällaista aikarajoitusta voida pitää tasoltaan kohtuullisena.

Ongelmana käytännössä on ollut se, että vaikka asetus selvästi säätää kyseessä olevan minimituntimäärän, se tutkitaan usein maksimiksi, jolloin se määrää lopullisen tulkkipalvelujen toteutumismäärän. Minimituntimäärän tasokorotus olisi selkeä parannus tulkkipalvelujen saatavuuteen vammaisen henkilön näkökulmasta. Tasokorotukseksi on säännösluonnoksessa esitetty voimassa olevaan verrattuna merkittävästi korkeampi määrä. Vaikeasti kuulo- tai puhevammaisen saisi tulkkipalveluja vähintään 350 tuntia vuodessa ja vaikeasti näkö- ja kuulovammaisen 700 tuntia vuodessa. Tulkkiaustuntimäärän korotustarpeeseen liittyy myös se seikka, että tulkkijärjestelmän kehittyessä on esiintynyt tarvetta siihen, että pidemmissä yhtäjak-

²⁸ Ibid., s. 39-40.

²⁹ Vammaistyöryhmä '96, s. 54.

soisissa tulkkauksissa käytetään yhä enemmän kahta tulkkiä. Tällöin tulkkipalvelutuntien tarve kasvaa entisestään.

Huomioitakoon tässä, että voimassa olevassa vammaispalveluasetuksessa ja selvityksen säännösluonnoksessa tulkkipalveluihin oikeutettua henkilöryhmää on kuvattu pitkälti lääketieteellisillä ominaisuuksilla. Jatkossa tulisi selvittää, onko tällainen säännösluonnoksen muusta systematiikasta ja luonteesta poikkeava menettely perusteltua selkeytensä vuoksi vai tulisiko tuntimäärien porrastuksen perusteeksi kehittää enemmän henkilön tarpeeseen perustuvia määrittelyjä. Säännösluonnoksessa on tulkkipalvelujen järjestämistavan osalta tarkennettu viittomakielen ja muun soveltuvan menetelmän suhdetta siten, että ne on erotettu toisistaan selkeämmin.

Työhön liittyvä tulkkkaus

Voimassa olevan vammaispalveluasetuksen 9.2 §:ssä säädetään, että poiketen siitä, mitä 1 momentissa on säädetty, järjestetään opiskeluun liittyvänä tulkkipalveluja kuitenkin siinä laajuudessa kuin henkilö välttämättä tarvitsee niitä selviytyäkseen opinnoistaan. Vaikka vammaispalveluasetuksen 9.1 §:ssä ei aseteta tulkkipalvelujen enimmäistuntimääriä, on katsottu tarpeelliseksi asettaa erityisen huomion kohteeksi elämänalueet, joissa tulkkipalvelujen toteutuminen on erityisen tärkeää.

Säännösluonnoksessa työhön liittyvä tulkkkaus on nostettu opiskeluun liittyvän tulkkauksen lisäksi erityisen huomion kohteeksi. Työhön liittyvän tulkkauksen erityisen huomioimisen perusteena on perustuslain 18 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Tulkkipalveluja tarvitsevan työnsaantimahdollisuudet ovat heikot, koska potentiaalinen työnantaja pelkää joutuvansa maksamaan tulkkipalvelut siltä osin kuin kunta ei niitä myönnä. Ilman riittäviä tulkkipalveluja perustuslain 18 §:n sisältämä oikeus työhön jää täyttymättä perusteettomasti. Valtiovallan voidaan tilanteessa katsoa olevan velvollinen ryhtymään erityisiin toimenpiteisiin asian parantamiseksi.

Yhdenvertaisuuslain (21/2004) työnantajalle asettama velvollisuus ryhtyä kohtuullisiin mukauttamistoimenpiteisiin saattaisi perusoikeusmyönteisen tulkinnan mukaan sisältää myös osallistumisen tulkkipalvelujen osittaiseen korvaamiseen. Tulkkipalvelujen isot kustannukset yhdistettynä palveluntarpeen runsauteen kuitenkin johtanee siihen, että käytännössä tulkkipalveluja ei pidettäisi kohtuullisina mukauttamistoimenpiteinä ja vaikka pidettäisiinkin, olisi luultavaa, että tällainen sinänsä laintasoinen velvoite aiheuttaisi tosiasiasa sen, että työnantaja valitsisi työhön jonkun muun. Yhdenvertaisuuslain mahdollisuuksia tässä on siis arvioitava varsin rajallisina ja siksi on katsottu perustelluksi asettaa työhön liittyvä tulkkkaus erityislainsäädännön piiriin.

Toissijaisuus erityisesti opiskelutulkkauksen osalta

Vammaispalvelulaki on säädetty silloin, kun peruskoululaissa (476/1983) tarkoitettu koulunkäyntiavustaja-käsite sisälsi myös viittomakielen tulkit. Kuurojen lasten viittomakieliseen perusopetukseen kohdistui tuolloin vielä suuria kehittämishaasteita. Kuurojen ammatillinen opetus puolestaan perustui vammaispalvelulain säätämisen aikaan erilliseen erityisopetukseen ja ammattivalikoima oli hyvin suppea. Vammaispalvelulaki antoi mahdollisuuden laajentaa

tuossa tilanteessa nopeimmin kuulo- sekä puhevammaisten henkilöiden opiskelumahdollisuuksia. Opiskelutulkeista on ollut jatkuva puute. Osa tarvitsijoista opiskellee vaihtuvan asiointitulkin avulla ainakin osan opiskeluaikaansa, mutta palvelun organisointi on tällaisissa tilanteissa hankalaa kaikkien osapuolten kannalta.

Yhteiskunnan on oltava mahdollisimman saavutettava kaikille kansalaisille. Kunkin yhteiskunnallisen toimijan tulee joustaa ja sopeuttaa toimintojaan, rakenteitaan ja järjestelmiään niitä käyttävien kansalaisten tarpeiden mukaan. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi tarvitaan positiivista erityiskohtelua eli yhteiskunnallisten toimijoiden tulee turvata yhdenvertaisuus erityispalveluiden avulla silloin, kun yleiset palvelut eivät ole riittäviä tai soveltuvia.

Oikeuksien toteutumisen näkökulmasta vammaispalvelulaki soveltuu edelleen asioimis- ja vapaa-ajan tulkkipalvelun järjestämiseen. Lyhytkestoinen ei-ammattillinen opiskelutulkinta, esimerkiksi autokoulu tai työväenopiston kurssi, lienee edelleen tarkoituksenmukaista järjestää vammaispalvelulain mukaisena sosiaalipalveluna. Koulunkäymisen ja ammattillisen opiskelemisen vuoksi tarvittava tulkkipalvelu on kuitenkin aika saattaa myös käytännössä ensisijaisen lainsäädännön piiriin ja tulkkipalvelun järjestäminen varsinaisen palvelujenjärjestäjän vastuulle osaksi opetusta.³⁰

Kuten edellä on todettu, vammaisia koskeva lainsäädäntö on toissijaista yleislainsäädäntöön nähden. Myös käytännön toiminnassa toissijaisuussäännös tulisi ottaa huomioon ja yrittää järjestää palveluja ja tukitoimia ensin yleislainsäädännön nojalla. Nykylainsäädäntö lähtee tästä, mutta käytännössä esimerkiksi opiskelutulkkauksessa on esiintynyt kuvattua kaltaisia ongelmia.

3.2.4 Kuljetuspalvelut

Liikkuminen on eräs olennaisimpia osallistumisen edellytyksiä. Koulunkäynti, työ ja harrastukset edellyttävät mahdollisuutta liikkua. Vammaispalvelulain esitöiden mukaan kyseessä olevan lain kuljetuspalveluilla turvattaisiin myös vaikeimmin vammaisten henkilöiden liikkumismahdollisuudet samoin kustannuksin kuin muille kansalaisille.³¹

Kuljetuspalveluihin käytetään noin puolet kaikista vammaispalvelulain mukaisten palvelujen kustannuksista. Matkoja kustantavat viranomaiset ovat olleet pakotettuja etsimään ratkaisuja kustannusten kasvun hallitsemiseen ja suoranaisesti kustannusten karsimiseen. Tehokkaimpana ratkaisuna on pidetty erityisryhmien tekemien matkojen integroimista muuhun julkiseen liikenteeseen ohjaamalla erityisryhmien matkoja kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen. Toinen vaihtoehto on yhdistellä korvattavia matkoja. Viime aikoina on esiintynyt tähän liittyen taksin tilaamiskäytäntöön liittyviä ohjeistuksia.

Kuljetuspalvelujen järjestämistapa on lähtökohtaisesti kunnan harkintavallan piirissä, mutta erilaisissa malleissa pitää ottaa huomioon palvelun tarkoituksenmukaisuus ja vammaisen hen-

³⁰ KHO on asiaan liittyen todennut ratkaisutoiminnassaan (KHO 1997:149), että tulkkipalvelun järjestämisen ensisijainen vastuu kuuluu ammattilliselle oppilaitokselle, mutta koska opiskelija ei ollut saanut riittäviä tulkkipalveluja sieltä, kotikunnan tuli järjestää tulkkipalvelut puuttuvilta osin.

³¹ HE 219/1986 vp., s. 6.

kilön tarpeet³². Kun tilanne on kehittynyt sellaiseksi, että erilaisia järjestämistapoja kokeillaan ja otetaan käyttöön, tulisi saattajapalvelujen asemaa korostaa käytännössä entisestään.

Suurin kuljetuspalvelujen saajaryhmä ovat vanhuksat. Edellä jo useassakin kohdassa esitetyn ajatuksen mukaan on tarkoituksenmukaista, että vammaisia henkilöitä koskeva lainsäädäntö kohdentuu oikein, kuljetuspalvelujen osalta vaikeavammaisille henkilöille. Tällä hetkellä kuljetuspalvelun käyttäjäprofiilia voitaneen kuvata vinoutuneeksi. Suurin osa käyttäjistä toki täyttää kuljetuspalvelujen saamisedellytykset. Toisaalta heidän ensisijainen palvelunorminsa, pääsääntöisesti sosiaalihuoltolaki ei riitä tarjoamaan heille palveluja, vaikka se olisi ensisijainen vaihtoehto. Ilmiö on kärjistynyt juuri kuljetuspalvelujen osalta ja niiden osalta painetta muutokseen olisi. Ratkaisua ei löydy nykyisistä kuljetuspalvelusäännösten sanamuodoista, mutta erilaisia kehittämisvaihtoehtoja on nähtävissä.

Ensinnäkin säännösluonnoksessa esitetty ajatus siitä, että muu kuin normaalista ikääntymisestä johtuva toimintarajoite olisi soveltamisalaa rajoittava tekijä, veisi erityisesti kuljetuspalvelujen osalta eteenpäin ajatusta lain kohdentumisesta tarkoitettuun kohderyhmään. Toiseksi ensisijaisen lainsäädännön, erityisesti sosiaalihuoltolain, kuljetuspalveluja tulisi kehittää tarvetta vastaavaksi. Kyse on resurssien kohdentamisesta. Nykyisin voidaan nähdä, että muut kuin erityislainsäädännön ydinkohderyhmään kuuluvat henkilöt aiheuttavat suhteellisen suuren menoeran erityislainsäädännön toteuttamiseen varatusta määrärahasta. Toteuttaminen yleislainsäädännön nojalla auttaisi kohdentamaan erityislainsäädännön määrärahoja tarkoituksenmukaisemmin. Kolmanneksi vammaisia koskevan erityislainsäädännön palveluista ja tuki-toimista kuljetuspalvelut olisi soveltuva pilottikohde erityispalvelujen integrointiin yleislainsäädännön piiriin. Kun jo nykyäänkin kohderyhmä on käytännössä melko sama, eikö olisi mielekästä järjestää kaikkien kuljetuspalvelut yleislainsäädännön piirissä?

Kysymys vammaisen henkilön työssään tekemien ja työhön kuuluvien matkojen korvaamisesta on noussut esiin. Nykytilanteessa kyseisten matkojen jääminen työnantajan korvattavaksi vamman aiheuttamien lisäkustannusten osalta saattaa muodostua esteeksi työllistymiselle. Vammaispalvelulain nykytulkin mukaan välttämättömillä työhön liittyvillä matkoilla tarkoitetaan yleensä matkoja asunnosta työpaikkaan ja takaisin. Vammaispalvelulain ja -asetuksen tarkoittamina työmatkoina ei pidetä työntekijän tavanomaisiin työtehtäviin liittyviä työnantajan teettämiä matkoja esimerkiksi työpisteestä toiseen. Tällaiset matkat ovat luonteeltaan työnantajan määrättävissä olevia matkoja, joista työntekijä saa korvauksen soveltuvalla tavalla. Samankaltainen on tilanne, mikäli vammaisen henkilö toimii yrittäjänä. Vammaispalvelulain perusteella ei voida saada korvauksia sellaisiin työstä johtuviin matkoihin, jotka ovat osa yrittäjäriskiä.³³

Ilmiö on jossain määrin verrattavissa työhön liittyvään tulkkaukseen, jota edellä on esitetty tuotavaksi erityisen huomion kohteeksi. Erona on kuitenkin se, että työssä tapahtuvista kuljetuksista aiheutuvat lisäkustannukset voitaneen katsoa määrältään yleisellä tasolla pienemmäksi kuin työssä tapahtuvan tulkkauksen osalta. Tällöin työssään tekemien ja työhön kuuluvien matkojen osalta tulisi tarkastella yhdenvertaisuuslain kohtuullisia mukauttamistoimenpiteitä ja näin käytännössä usein tapahtuneekin.

³² Ks. korkeimman hallinto-oikeuden käytäntöä asiasta esim. KHO 2003:100. Myös Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa kuljetuspalvelujen toteuttamistapaan, ks. esimerkiksi ratkaisut EOA 2118/2000 ja EOA 2680/2002.

³³ Rätty 2003, s. 79.

Vaikka edellä onkin esitetty mahdollisuus siitä, että tulisi selvittää vammaisten henkilöiden kuljetuspalvelujen toteuttaminen yleislainsäädännön piirissä, on tässä esityksessä ja säännösluonnoksessa lähdetty erityislainsäädännön kehittämistä ja siihen liittyen esitetty eräitä kehittämismahdollisuuksia.

Säännösluonnoksessa on saamisedellytyksiä selvennetty siten, että viittaus liikkumisvaikeuksiin on poistettu. Nykytulkinnankin mukaan palvelun henkilöpiiri on laaja ja kattaa esimerkiksi mielenterveyskuntoutujat. Liikkumisvaikeus-termin poistaminen selkiyttäisi oikeustilaa ja poistaisi tulkinnallisen epäselvyyden.

Kohtuuttoman suuri vaikeus käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä säilyisi edelleen palvelun saamisedellytyksenä. Taustalla on kuljetuspalvelujen oikeudellinen perustelu eli se, ettei julkinen liikenne pysty vastaamaan vammaisten henkilöiden tarpeisiin. Muutoksena säännösluonnokseen on kuitenkin lisätty idea siitä, että vertaus julkiseen joukkoliikennevälineeseen ei olisi yhtä tyhjentävä arviointiperuste kuin nykyisin, vaan huomioon tulisi ottaa muutkin matkojen järjestämisen tavat ja niissä ilmenevät ongelmat. Asia aktualisoituu erityisesti maaseudulla, jossa julkista joukkoliikennettä ei välttämättä ole lainkaan tai sitä on vain erittäin vähäisissä määrin. Tällöin vammaisen henkilö saattaa joutua tilanteeseen, jossa liikkuminen käytännössä mahdottomaksi, jos hänellä ei ole taloudellisesti tai muutoin mahdollisuutta esimerkiksi oman auton käyttöön.

Voimassa olevan vammaispalvelulain mukaan jokapäiväiseen elämään kuuluvina kuljetuksina pidetään vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvia tai lähikuntiin ulottuvia kuljetuksia. Tähän liittyen säännösluonnoksessa on esitetty kaksi kehittämismahdollisuutta. Ensinnäkin lähikunta-käsitteen tulkinta on saattanut johtaa shikaaninomaisiin päätöksiin, koska usein lähikunnan tulkitaan kattavan vain naapurikunnan alueen. Tulkinta on altis kritiikille, koska usein matka johonkin muuhun kuin naapurikuntaan saattaa olla lyhyempi. Säännösluonnoksessa on tämän osalta käytetty termiä toiminnallinen lähikunta, joka avaa mahdollisuuksia tarkoituksenmukaiselle tulkinnalle sekä palvelua käyttävän että maksajan näkökulmasta.

Toiseksi merkittävä rajoitus vammaisten henkilöiden liikkumisessa on se, että asuinkunnan tai sen lähikunnan ulkopuolella suoritettavat matkat eivät lakisääteisesti kuulu kuljetuspalvelujen piiriin. Jotkut kunnat sallivat kuljetuspalveluja käytettävän muunkin paikkakunnan alueella. Säännösluonnoksessa on tämän osalta esitetty mahdollisuus siitä, että erityisestä syystä voidaan jokapäiväiseen elämään kuuluvina kuljetuksina pitää myös jonkun muun kunnan ja sen toiminnallisten lähikuntien alueella tapahtuvia kuljetuksia. Tilanne aktualisoituu esimerkiksi työhön tai opiskeluun liittyvissä matkoissa muulla paikkakunnalla. Tarkoitus ei olisi kattaa asuinkunnan ja muun kunnan välisiä matkoja.

Lisäksi säännösluonnoksessa on esitetty mahdollisuus siitä, että kuljetuspalvelumatkojen toteutumisen seurantajakson tulee olla vähintään kuusi kuukautta. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka matkat myönnetäänkin laskennallisesti kuukausikohtaisesti, olisi niitä mahdollisuus käyttää joustavasti siten, että matkojen määrän kuukausittainen vaihtelu olisi mahdollista. Elämässä voi olla vaiheita, jolloin kuljetuspalvelujen tarve on suurempi kuin normaalisti ja päinvastoin. Mikäli kuljetuspalvelumatkat on käytettävä yhden kuukauden aikana, ilmenee niin sanottua pakkoajelua ja matkoja käytetään, vaikka varsinaista tarvetta ei ole. Joissakin kunnissa säännösluonnoksen esittämä malli on jo käytössä, tarkastelujaksot vaihtelevat ja jopa yhden vuoden tarkastelujaksoja on käytössä. Säännösluonnoksessa esitetään kuuden kuukauden tarkastelujaksoa, joka sallisi jo merkittävän jouston kuljetuspalvelumatkojen käytössä.

Sääntelyn virtaviivaistamiseksi on korvattu termit *taksi*, *invataksi* tai *vastaava ajoneuvo* termillä *tarkoitukseen soveltuva ajoneuvo*.

3.2.5 Palveluasuminen

Vaikeavammaisten henkilöiden asuinolosuhteet ovat usein huonommat kuin muun väestön keskimäärin. He voivat joutua asumaan lähiomaisen avustamana tai, mikäli tämä ei ole mahdollista, siirtymään laitokseen. Sosiaalihuoltolain mukaisilla asumispalveluilla voidaan edistää myös vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia itsenäiseen asumiseen. Yleislainsäädännön lisäksi tarvitaan kuitenkin palveluasumismuoto, jonka avulla tarjotaan vaikeavammaisille henkilöille jatkuvaa apua tavanomaiseen elämään liittyvissä asioissa. Palveluasumisella mahdollistetaan itsenäinen asuminen laitoshoidon ulkopuolella.³⁴ Vammaispalvelulain 8 §:ssä säädetään vaikeavammaisten palveluasumisesta. Vaikeavammaisuuden määrittely on luonteeltaan avoin, eli se ei sulje lähtökohtaisesti pois esimerkiksi kehitysvammaisia, aivovammaisia tai mielenterveysongelmaisia. Kuitenkin näillä ryhmillä on ollut vaikeuksia saada vammaispalvelulain mukaista palveluasumispalvelua.³⁵ Kehitysvammalain 2.2 §:n 4-kohta säädetään asumisen järjestämisen yhdeksi erityishuollon palveluksi.

Vaikeavammaisten palveluasuminen voidaan järjestää soveltuvassa asumisyksikössä. Vammaispalvelulain esitöissä katsotaan, että palveluasuminen sisältää sellaisen asunnon järjestämisen, jossa henkilö asunnossa toteutetuin erityisjärjestelyin pystyy vammansa aiheuttamista rajoituksista huolimatta suoriutumaan mahdollisimman itsenäisesti tavanomaisista elämän toiminnoista.³⁶ Kyse on siis vammaispalvelulain esitöistä, mutta voitaneen katsoa ajatuksen ulottuvan kaikkien vammaisten henkilöiden palveluasumisen sisältöön.

Vaikkakin lainsäätäjä on esitöissä maininnut joitain esimerkkejä siitä, miten palveluasuminen voidaan järjestää, se ei ole sitoutunut mihinkään tiettyyn järjestämistapaan. Alun perin vaikeavammaisten palveluasuminen tunnettiin perinteisenä palvelutaloasumisena tai muussa asumisyksikössä tai asuntoryhmässä asumisena. Tämän vuoksi kunnat eivät heti vammaispalvelulain voimassaolon alkuaikoina mieltäneet mahdollisuutta järjestää palveluasuminen myös vaikeavammaisen omassa kodissa.³⁷ Nykyisin kuitenkin suuri osa vammaispalvelulain mukaisesta palveluasumispalvelusta järjestetään erilaisten oheispalvelujen tuella vaikeavammaisen henkilön kotona³⁸.

Palveluasumiseen sisältyvät palvelut vaikeavammaisen henkilön suoriutumisen turvaamiseksi. Kunnat tulkitsevat usein palveluasumisen sisällön siten, että se kattaa vain kotona saatavan oheispalvelun tai -tukitoimen, esimerkiksi vain kotona tapahtuvan avustamisen. Vaikeavammaisen henkilö tarvitsee kuitenkin oheispalveluja, esimerkiksi avustajaa, kodin ulkopuolisissa toiminnoissa.

Ongelmana on ollut, ettei palveluasumisen ole katsottu ulottuvan kodin ulkopuolelle tai tätä ulottuvuutta on ainakin merkittävästi vähätelty ja siksi kodin ulkopuolella toimimisen mah-

³⁴ HE 219/1986 vp., s. 6.

³⁵ Vammaistyöryhmä '96, s. 58-60.

³⁶ HE 219/1986 vp., s. 13.

³⁷ Vammaistyöryhmä '96, s. 57.

³⁸ Ks. Vammaispalvelut kunnissa, s. 45, jossa kuntakyselyn mukaan kohderyhmästä 59 % asui palveluasunnoissa tai palveluasumisryhmissä ja 41 %:lle palveluasuminen oli järjestetty kotiin.

dollistavia palveluja ei ole myönnetty palveluasumisen osana. Vammaispalvelulain esitöiden mukaan itsenäisen asumisen laitoshoidon ulkopuolella mahdollistaa jatkuva apu tavanomaiseen elämään liittyvissä asioissa³⁹. Tämä tulee tulkita siten, että tavanomaiseen elämään liittyvät asiat eivät koske vain kotona olemista.

Koska palveluasumiseen katsotaan kuuluvan oheispalveluja, on niiden järjestäminen mahdollisimman laajana palveluasumisen osana tarkoituksenmukaisin vaihtoehto. Huomioon tulee kuitenkin ottaa suhde muiden palvelujen ja tukitoimien laajuuteen ja päällekkäisyyksien välttämiseen. Jos esimerkiksi henkilö on palveluasumisen ja henkilökohtaisen avustajan tarpeessa, tulee arvioitavaksi, missä määrin henkilökohtainen avustaja -tukitoimi toteutetaan palveluasumisen osana ja missä määrin itsenäisenä tukitoimena. Voimassa olevan lainsäädännön osalta mainittuun esimerkkiin liittyy merkittäviä oikeusvaikutusvaihteluja, koska palveluasuminen on erityisen, ja henkilökohtainen avustaja -tukitoimi yleisen järjestämisvelvollisuuden piirissä. Kuvailun palveluasumisen laajuuden osalta on säännösluonnoksessa nimenomaisesti tuotu esiin se, että palveluasuminen ulottuisi myös kodin ulkopuolelle.

Jatkossa tulee selvitettäväksi kehitysvammaisten henkilöiden laitoshuollon kehityksen suhde vammaisia henkilöitä koskevan lainsäädännön palveluasumiseen. Näyttäisi siltä, että laitoshuollon asteittainen purkaminen olisi todennäköistä. Laitoksista asuntoloihin onkin muuttanut 80- ja 90-luvulla suuri joukko kehitysvammaisia. Jotkut heistä ovat selvinneet asumisvalmen-
nuksen avulla jopa tuettuun tai lähes kokonaan itsenäiseen asumiseen⁴⁰. Oikeudellisesta näkökulmasta kehitystä tukevat ainakin ajatukset normalisaatiosta, itsemääräämisoikeudesta ja ihmisen oikeudesta valita asuinpaikkansa.⁴¹

Laitoshuollon osalta perusteltuna voidaan pitää kantaa, jonka mukaan henkilön laitoshuollon tarpeen ja sisällön harkinta tulisi toteutua vammaisia henkilöitä koskevan lainsäädännön ulkopuolella yleisemmän lainsäädännön viitekehyksessä. Vammaisuus sinänsä ei ole laitoshuollon toteuttamisen peruste. Yleislainsäädännössä tulisi koota voimassa olevan lainsäädännön laitoshuoltoa koskevat tai sivuavat säännökset. Sosiaalihuoltolain (710/1982) 24.1 §:n laitoshuoltoa koskevan säännöksen mukaan laitoshuollolla tarkoitetaan hoidon, ylläpidon ja kuntouttavan toiminnan järjestämistä jatkuvaa hoitoa antavassa sosiaalihuollon toimintayksikössä. 2 momentin mukaan laitoshuoltoa annetaan henkilölle, joka tarvitsee apua, hoitoa tai muuta huolenpitoa, jota ei voida tai ei ole tarkoituksenmukaista järjestää hänen omassa kodissaan muita sosiaalipalveluita hyväksi käyttäen. Sosiaalihuoltolain sääntely voisi olla lähtökohtana laitoshuoltoa koskevan sääntelyn kokoajana. Toisaalta erityissääntelyä tulisi virtaviivaistaa vastaamaan siihen avopalvelujen tarpeeseen, jonka laitoshuollon ennakoitavissa oleva asteittainen purkaminen aiheuttaisi.

³⁹ HE 219/1986, s. 6.

⁴⁰ Avopalvelun asuntoloita ja palvelukoteja on kolmea tyyppiä. Valvotuissa ryhmäkodeissa on järjestetty ympärivuorokautinen valvonta ja hoito ja ne vastaavat siten laitoshoidon hoitotasoa. Ohjatuissa ryhmäkodeissa henkilökuntaa on töissä vain päivisin ja iltaisin. Tuetussa asumismuodossa asukkaat asuvat itsenäisesti mutta saavat apua tarpeen mukaan tukihenkilökunnalta.

⁴¹ Ks. Laitoshuollon laitoshuollon purkamisen perusteista esim. Aalto – Lindholm 1993, s. 8-9.

3.2.6 Työ- ja päivätoiminta

Työtoiminta

Yksi ihmisen nauttimista perusoikeuksista on oikeus työhön. Oikeudesta työhön säädetään perustuslain lisäksi monissa kansainvälisissä asiakirjoissa, sekä yleismaailmallisissa että alueellisissa. Perustuslain 18.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa vapaasti valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Oikeus hankkia toimeentulonsa vapaasti valitsemassaan työssä, ammatissa tai elinkeinossa on keskeisimmältä sisällöltään perusvapaus, mikä tarkoittaa, että yksilön itsemääräämisoikeutta suojataan. Lain mukaan jokaiselle kuuluva oikeus hankkia toimeentulonsa ei tarkoita sitä, että jokaisella on automaattisesti mahdollisuus saada työtä – työmahdollisuudet ovat rajoittuneet muun muassa työn tarjonnan vuoksi. Yksilöllistä vapautta hankkia toimeentulo rajoittavat myös riittävän koulutuksen ja kokemuksen vaatimus sekä työskentelyvalmiudet.⁴² PL 18.1 §:ssä ilmaistu vapaus on ”negatiivinen vapaus” eli vapautta lainsäädännön, viranomaisten ja yksityisten tahojen yksilölle asettamista esteistä hankkia toimeentulonsa työssä tai elinkeinotoiminnassa.⁴³

Perustuslain 18 § sisältää yksilöllisen vapauden lisäksi määräyksiä julkiselle vallalle. PL 18.1 §:n mukaan valtiolta on velvollinen huolehtimaan työvoiman suojelusta. PL 18.2 §:n mukaan valtion on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Päämääränä on mahdollisimman hyvän työllisyyden saavuttaminen. Työllisyyden edistäminen merkitsee sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, joka merkitsee myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista.⁴⁴ Vammaisten henkilöiden erityisen aseman perusteella on valtiotalan ryhdyttävä tarpeen mukaan erityistoimiin. Niille vammaisille henkilöille, jotka eivät itse löydä työtä, tulee olla saatavilla erilaisia työvoiman tukipalveluita. Kaikkien toimenpiteiden, joihin ryhdytään työllistämisen edistämiseksi, tavoitteena on sopeutuminen avoimille työmarkkinoille.⁴⁵

Vammaispalvelulakiin ei sisälly nimenomaista palvelua tai tukitoimea koskien vammaisten henkilöiden työtoimintaa tai vastaavaa. Sen sijaan suurin osa lain palveluista ja tukitoimista on tarkoitettu mahdollistamaan vammaisen henkilön osallistuminen avoimille työmarkkinoille.

Kehitysvammalain 2.2 §:n 4-kohdan mukaan kehitysvammaisille henkilöille järjestetään osana erityishuoltoa työtoimintaa. Työtoiminnan tarkoituksena on edistää kehitysvammaisten henkilöiden yhteiskunnallista sopeutumista⁴⁶. Lisäksi lain 35.2 §:n mukaan erityishuollon tarpeessa olevalle on pyrittävä järjestämään työhön valmennusta, työtoimintaa ja muuta virikkeitä antavaa toimintaa. Kehitysvamma-asetuksen (988/1977) 24 §:n mukaan työtoimintaan osallistuvalla voidaan sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti maksaa työosuusrahaa.

Sosiaalihuoltolakia ja sosiaalivakuutuksen lainsäädäntöä sekä työllisyyslakia on uudistettu vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisen edistämiseksi. Sosiaalihuoltolakiin on lisätty uudet säännökset vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevasta toiminnasta ja

⁴² HE 309/1993 vp., s. 71.

⁴³ Karapuu 1999, s. 565.

⁴⁴ HE 309/1993 vp., s. 72.

⁴⁵ Högbacka 2003, s. 91.

⁴⁶ Hyvärinen – Vesala – Seppälä 2002, s. 7.

vammaisten henkilöiden työtoiminnasta. Samalla vanhat invaliidihuoltolain säännökset suojaustyöstä on kumottu. Lakimuutokset tulivat voimaan vuonna 2002. Sosiaalihuoltolain 17 §:ään lisättiin uudistuksen yhteydessä kunnan järjestettäväksi kuuluviin sosiaalipalveluihin uusi 8. kohta, jonka mukaan kunnan tehtäviin kuuluu vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta. Uudistusta edeltävänä aikana tämäntyyppistä toimintaa toteutettiin invaliidihuoltolain nojalla ja sosiaalihuoltolain 17 §:n 4 momentin mukaisina muina sosiaalipalveluina. Kehitysvammalain työtoimintaa koskeva säännös säilytettiin erityissääntelynä.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevalla toiminnalla (sosiaalihuoltolain 27 d §) tarkoitetaan erityisten työhön sijoittautumista edistävien kuntoutus- ja muiden tukitoimien järjestämistä. Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa järjestetään henkilöille, joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi 1 momentissa tarkoitettuja tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille.

Vammaisten henkilöiden työtoiminnalla (sosiaalihuoltolain 27 e §) tarkoitetaan toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa. Työtoimintaa järjestetään työkyvyttömille henkilöille, joilla vammaisuudesta johtuen ei ole edellytyksiä osallistua 27 d §:ssä tarkoitettuun suojaustyöhön ja joiden toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin. Sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaista työtoimintaa järjestetään lähinnä henkilöille, joiden toimintakyky on vammaisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi alentunut niin, että heillä ei ole edellytyksiä osallistua tavanomaiseen työhön. Työtoiminnan yhteydessä toimintaan osallistuvien henkilöiden toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin.

Lakiuudistuksessa vahvistettiin sektorivastuuta ja yleislainsäädännön ensisijaisuutta tuomalla selkeästi esiin se, että työvoimahallinnolla on päävastuu vammaisten henkilöiden työllistämisestä. Sosiaalihuollon tehtävänä on täydentää työvoimahallinnon tukitoimia vaikeimmin työllistyvien vammaisten henkilöiden työllistymiseksi. Keskeinen tavoite on, että sosiaali- ja terveydenhuollon tukitoimet sitoutuvat nykyistä tiiviimmin työvoimahallinnon palvelujen yhteyteen vammaisten henkilöiden työllistymiseksi. Vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisen tukeminen on työhallinnon ja sosiaalihuollon yhteinen tehtävä. Lisäksi sosiaalihuollon tehtävänä on työtoiminnan järjestäminen henkilöille, joilla ei ole edellytyksiä työllistyä työsuhteeseen työhön.⁴⁷

Edellä esitetyn perusteella voidaan työtoiminnan osalta tämän selvityksen tehtävänannon osalta todeta, että kehitysvammalain työtoiminnan, sosiaalihuoltolain vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan ja vammaisten henkilöiden työtoiminnan sekä vammaispalvelulain säännösten välisissä suhteissa on päällekkäisyyksiä ja säädössystemaattisia ristiriitaisuuksia. Nämä ilmenevät ennen kaikkea kehitysvammalain työtoiminnan ja sosiaalihuoltolain uusien säännöksiä välillä. Vuoden 2002 vammaisten henkilöiden työllistämistä koskevassa lakiuudistuksessa otettiin kantaa ensinnäkin siihen, että vammaisten henkilöiden työllistämistä kuuluu ensisijaisesti työvoimahallinnolle, ja toisaalta siihen, että sosiaalihuollon sisällä työllistämistä koskeva sääntely toteutetaan ainakin uudistuksen osalta sosiaalihuoltolaissa. Viimeksi mainittu tukee ajatusta yleislainsäädännön ensisijaisuudesta ja erityisryhmien huomioimisesta yleislainsäädännön puitteissa.

⁴⁷ STM:n kuntatiedote 5/2002.

Tämän pohdinnan valossa näyttää siltä, että nykytilanteessa vammaisia henkilöitä koskevan erityissääntelyn ei välttämättä tarvitsisi sisältää nimenomaan työtoimintaa koskevia säännöksiä. Erityislainsäädännön tehtävä olisi lähtökohtaisesti turvata palveluin ja tukitoimin vammaisen henkilön osallistumismahdollisuudet avoimille työmarkkinoille, joko työvoimahallinnon tai sosiaalihuollon tuella. Siirtymävaiheessa ja erityisistä syistä myöhemmin voitaisiin työtoimintaa muistuttavaa toimintaa järjestää erityislainsäädännön muuna palveluna.

Päivätoiminta

Kehitysvammalain 2.2 §:n 3-kohdan muuna ohjauksena, kuntoutuksena ja toiminnallisena valmennuksena järjestetään päivätoimintaa. Kehitysvammaisten henkilöiden päivätoimintaa järjestetään työ- ja toimintakeskuksissa vaikeimmin vammaisille henkilöille sekä niille henkilöille, joille työtoiminta on liian vaativaa tai raskasta tai jotka tarvitsevat työtoiminnan sijaan tai sen rinnalle muunlaisia kuntoutuksellisia toimintoja. Päivätoiminnan muotoja ovat kommunikaation ja itseilmaisun, itsestä huolehtimisen ja arkipäivän taitojen sekä kädentaitojen harjoittaminen ja tukeminen.⁴⁸ Vammaispalvelulain osalta päivätoimintaa voidaan säädösteknisesti järjestää lain 8 §:n mukaisena sopeutumisvalmennuksena tai muuna palveluna.

Tämän selvityksen sisältämä ajatus siitä, että erityislainsäädännön tehtävä on mahdollistaa vammaisen henkilön osallistuminen yleisempään toimintaan, johtaa työtoiminnan tavoin päivätoiminnan osalta siihen johtopäätökseen, että päivätoiminnan toteutumisen mahdollisuudet mahdollisimman pitkälle yleisemmässä viitekehyksessä tulisi selvittää. Erityissääntelyn palveluilla ja tukitoimilla mahdollistettaisiin vammaisen henkilön osallistuminen yleisiin toimintoihin. Päivätoiminnan osalta vertailukohteen löytäminen yleisemmässä viitekehyksessä on kuitenkin hankalampaa kuin työtoiminnan osalta, mutta lähtökohtana voidaan pitää sitä, mitä ihmiset normaalisti tekevät, jos ovat työelämän ulkopuolella. Vammaisten henkilöiden päivätoiminnan järjestäminen tulisi integroida muun mahdollisen päivätoimintaa sisällöllisesti vastaavan toiminnan kanssa. Mahdollisesti yleislainsäädännössä voisi olla vammaisten henkilöiden erityistarpeet huomioivia säännöksiä⁴⁹.

3.2.7 Välineet, koneet ja laitteet

Vammaispalveluasetuksessa säädetään päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa tarvittavien muiden kuin lääkinnällisen kuntoutuksen piiriin välineiden, koneiden ja laitteiden korvaamisesta. Kehitysvammalain 2.2 §:n 5-kohdassa säädetään erityishuoltoon kuuluvaksi henkilökohtaisten apuneuvojen ja apuvälineiden järjestäminen.

Vammaispalvelulakia täydentävän asetuksen rajoitusta siitä, että lain mukaan korvattavien välineiden, koneiden ja laitteiden tulee olla muita kuin lääkinnällisen kuntoutuksen piiriin kuuluvia, voidaan pitää perusteltuna ja siten lähtökohtana lakien yhdistämisessä. Lääkinnälli-

⁴⁸ Hyvärinen – Vesala – Seppälä 2002, s. 7-8.

⁴⁹ Esimerkkinä vammaisten henkilöiden erityistarpeiden huomioinnista yleislainsäädännössä voidaan mainita vammaisten lasten päivätoiminnan osalta 1.8.2004 voimaan tuleva laki lasten aamu- ja iltapäivätoiminnasta. Iltaja aamupäivätoimintaa voidaan lain mukaan järjestää 1.–2.-luokkalaisille lapsille ja tämän lisäksi 3.–9.-luokkalaisille erityisopetuksessa oleville koululaisille. Laki siis mahdollistaa valtionavun turvin järjestettävän aamu- ja iltapäivätoiminnan kaikille peruskouluikäisille erityisopetuksessa oleville oppilaille.

sen kuntoutuksen piiriin kuuluvat apuvälineet, välineet, koneet ja laitteet on tarkoituksenmukaista myöntää lähtökohtaisesti terveystoimen piirissä edellä kuvatulla tavalla. Menettelyä voidaan perustella käytännön syillä ja vakiintuneella käytännöllä.

Tietyntyyppisten apuvälineiden myöntäminen vammaisia henkilöitä koskevan sosiaalihuollon erityissääntelyn nojalla näyttää kuitenkin perustellulta. Tällaisia apuvälineitä ovat esimerkiksi autot ja tekstipuhelimet, joiden osalta vammaisuuden aiheuttama erityistarve on niin suuri, että erityissääntely on katsottava tarpeelliseksi oikeuksien toteutumisen kannalta.⁵⁰

Vammaistyöryhmä '96 tarkasteli auton hankinnan tukemisen kehittämistä. Sen tekemä ehdotus erityisestä vaikeavammaisten autotuesta on edelleenkehittämisen arvoinen. Ehdotuksen toteutuessa auton hankinnan tukeminen siirtyisi erityissääntelynä pois säännösluonnoksen soveltamisalasta. Erityissääntely tämän osalta on perusteltua suurten kustannusten tasaamisen vuoksi ja alueellisesti yhdenvertaisten liikkumismahdollisuuksien turvaamiseksi.

3.2.8 Oikeusturva

Vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhteensovittamisessa tarkasteltavaksi tulee palvelusuunnitelman ja erityishuolto-ohjelman välinen ristiriita. Vammaispalvelulakia täydentävän vammaispalveluasetuksen 2 §:ssä säädellään palvelusuunnitelman laatimisesta. Palvelusuunnitelman asema yksilön oikeusturvan kannalta on merkittävä, koska kunnan on otettava se huomioon selvittäessään kunnassa esiintyvää palvelun tarvetta ja siihen liittyen laatiessaan talousarviota. Toisaalta kehitysvammalaissa on erityishuolto-ohjelma -instrumentti. Sen luonne on toisenlainen kuin palvelusuunnitelman. Erityishuolto-ohjelma on ikään kuin suunnitelman ja hallintopäätöksen välimuoto. Erityishuolto-ohjelmasta voi asiakas hakea muutosta lääninhallitukselta.

Erityishuolto-ohjelmaa pidetään vaikutuksiltaan vahvana instrumenttina, hyvässä ja pahassa. Mikäli joku palvelumuoto saadaan sisällytettyä erityishuolto-ohjelmaan, se myös toteutuu. Jos taas jotain palvelumuotoa ei saada sisällytettyä erityishuolto-ohjelmaan, ovat oikeusturvakeinot vähissä. Palvelusuunnitelmalla on välillisempi vaikutus. Toisaalta vammaispalvelulain muutoksenhakukoneisto koetaan yleisemmän lainsäädännön mukaiseksi ja sellaisena suhteellisen vahvaksi.

Kehitysvammalain erityishuolto-ohjelma on yleisestä hallinto-oikeudellisesta doktriinista poikkeava instituutio. Säännösluonnoksessa on luovuttu erityishuolto-ohjelma -järjestelmästä ja pitäydytty yleisessä hallinto-oikeudellisessa järjestelmässä. Lähtökohta säännösluonnoksessa on, että suunnitelma on todella suunnitelma ja se konkretisoidaan erikseen hallintopäätöksiin, joista asiakas voi valittaa.

Vammaispalvelulain jälkeen on tullut voimaan laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Sen 7 §:ssä säädetään, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelman laatimisvelvollisuus on astetta vahvempi kuin vammaispalveluasetuksen 2 §:ssä, jonka mukaan suunnitelma on laadittava tarvittaessa.

⁵⁰ Ks. vammaispalvelulain mukaan myönnettävien apuvälineiden kirjosta Rätty 2003, s. 130.

Sosiaalihuollon asiakaslaki, joka säätelee pääosin myös nyt käsiteltävänä olevaa säädöskokonaisuutta, sisältää vahvan veloitteen laatia suunnitelma sosiaalihuollon toteuttamiseksi. Tässä tilanteessa lienee pidettävä oikeana lähestymistapana sitä, että erityissäätelystä palvelusuunnitelman laatimisvelvollisuus hoidetaan säädösteknisesti viittaussäännöksellä sosiaalihuollon asiakaslakiin. Muutoin saattaisi muodostua kuva siitä, että erityislainsäädännön suunnitelman laatimisvelvollisuus jotenkin poikkeaisi yleisestä. Poikkeamiseen ei näyttäisi olevan tarvetta. Sen sijaan säännösluonnoksessa on esitetty palvelusuunnitelman sisällön osalta, että palvelusuunnitelman tulisi tarvittaessa sisältää myös muita kuin kyseisessä laissa säädettyjä palveluja ja tukitoimia. Tähän voidaan perusteluna esittää se seikka, että vammaisten henkilöiden palvelujen ja tukitoimien saaminen perustuu kovin usein monen säädöksen samanaikaiseen soveltamiseen, jolloin on järkevää ottaa huomioon kokonaisuus.

3.2.9 Palveluohjaus

Erityisesti vammaisia koskevia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja tukitoimia on yli 40. Yleissivistyksellä vailla juridista asiantuntemusta näin laajasta pykäläviidakosta ei voi selvitä. Vammaisen jää usein yksin hakemustensa ja valitustensa kanssa.

Nykytilanteessa vammaisilta vaadittavat ponnistelut palvelujen ja tukitoimien saamiseen ovat kohtuuttomia. Koska kyse on usein vammaiselle henkilölle jopa elintärkeästä asiasta, tilanne muodostuu kestävämmäksi. Esimerkiksi henkilökohtainen avustaja on monille vaikeavammaisille ehdoton edellytys itsenäisemmälle elämälle. Nykyisin ilmenevät kuntien väliset erot kyseessä olevan tukitoimen myöntämisessä ovat ilmeisiä ja vammaisen henkilö saattaa joutua taistelemaan useita vuosia saadakseen kumottua kuntien mahdollisesti lainvastaisen talousarvion tai soveltamisohjeen. Yhdenvertaisuus eri kuntien asukkaiden välillä ei toteudu. Vammaisen henkilön asemaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaana leimaa myös se, että vammaisuus jo itsessään useissa tapauksissa vie henkilöltä jaksamisen, jolla vammattomat ihmiset hoitavat päivittäisiä asioitaan. Jaksamisen puuttuminen, yleinen toimintakyvyn alentuminen sekä pykäläviidakot johtavat yhdessä tilanteeseen, jota ei hyvinvointivaltiossa voida pitää hyväksyttävänä.⁵¹

Tässä esitettyjen perusteiden nojalla säännösluonnoksessa on kehitelty *palveluohjaus*-nimistä palvelua, jonka tarkoitus on muun muassa helpottaa vammaisen henkilön selviytymistä hänen hakiessaan useiden eri säädösten mukaisia palveluja ja tukitoimia. Vaikka sosiaalihuollon asiakaslaissa onkin säädetty viranomaisen neuvontavelvollisuudesta, voidaan vammaisia henkilöitä koskevan säädöskokonaisuuden katsoa olevan niin monimutkainen, että asiakkaan tueksi olisi perusteltua säätää erityisestä asiointia helpottavasti palvelusta. Koska erityisesti lasten ja vaikeasti kehitysvammaisten henkilöiden asioita hoitavat käytännössä usein esimerkiksi vanhemmat tai joku muu läheinen, on tässä kohtaa katsottu perustelluksi säätää palveluohjauspalvelun saajapiiriin myös lähiomainen ja muu läheinen henkilö.

Säännösluonnoksen palveluohjauspalvelu olisi tarkoitettu sisällöltään kattamaan nykyisen vammaispalvelulain mukainen kuntoutusohjaus⁵² ja sopeutumisvalmennus⁵³ sekä kehitys-

⁵¹ Kumpuvuori 2003, s. 49.

⁵² Kuntoutusohjaukseen kuuluu vammaisen henkilön ja hänen lähiyhteisönsä ohjaaminen sekä vammaisen henkilön toimintamahdollisuuksien lisäämiseen liittyvistä erityistarpeista tiedottaminen (Räty 2003, s. 128).

vammalain mukainen henkilön ohjaus ja kehitysvammaisen henkilön lähiomaisen tai muuten läheisen henkilön ohjaus ja neuvonta. Palveluohjauksen ydinala keskittyisi kuitenkin neuvontaan, ohjaukseen ja tukemiseen. Erilaisten kurssien osallistumiskustannusten korvaaminen tai niiden tarjoaminen tapahtuisi pääsääntöisesti lain ”muuna palveluna”.

3.2.10 Vaatetus ja erityisravinto

Huomattavan fyysisen poikkeavuuden ja erilaisten apuvälineiden käytön johdosta vammaisen henkilö ei aina voi käyttää kaupoista valmiina saatavia vaatteita tai jalkineita. Samoista syistä vaatetuksen kuluminen voi olla normaalia huomattavasti nopeampaa. Vammaispalvelulain 9.1 §:n mukaisella taloudellisella tuella kompensoidaan vaatetuksen hankkimisesta aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia. Toisaalta jotkut pitkäaikaissairaat henkilöt joutuvat hankkimaan säännöllisesti erityisravintovalmisteita, joista heille aiheutuu huomattavia kustannuksia. Samoin vammaispalvelulain 9.1 §:n mukaisella taloudellisella tuella korvataan erityisravinnon hankkimisesta aiheutuvat ylimääräiset kustannukset.

Vammaisuuden aiheuttamien vaatetuksen ja erityisravintovalmisteiden erityisten kustannusten korvaaminen vammaisia henkilöitä koskevassa lainsäädännössä on sinänsä perusteltua. Mainitut tukitoimet muodostavat kuitenkin suhteellisen pienen osan vammaispalvelujen kustannuksista, vaikkakin ne ovat merkittäviä yksittäisten vammaisten henkilöiden kohdalla. Lainsäätäjän tulisi lakiuudistuksen yhteydessä tarkastella sitä, olisiko mainittujen taloudellisten tukitoimien toteuttaminen muussa viitekehyksessä nykyistä tarkoituksenmukaisempaa, ottaen huomioon tukitoimen mahdollisimman tehokas kohdentuminen sitä tarvitseville. Mahdollisia muita toteuttamisvaihtoehtoja olisivat esimerkiksi kansaneläkelaitoksen taloudelliset tukitoimet ja erikoissairaanhoido.⁵⁴

3.2.11 Terveystuho, kehityshäiriöiden ehkäisy ja tahdonvastainen hoito

Nykyisen kehitysvammalain mukaiset palvelut terveystuho ja kehityshäiriöiden ehkäisy sekä tahdonvastaista hoitoa koskevat säännökset muodostavat kokonaisuuden, joka nykypalveluista selvimmän ei kuuluisi vammaisia henkilöitä koskevan erityissääntelyn ydinalaan eli osallistumisen mahdollistamiseen. Lakiuudistuksen yhteydessä näiden osalta tulisi selvittää yleisemmän viitekehyksen piirissä toteutettavan palveluntarjonnan mahdollisuuksia ja sen soveltuvuutta myös vammaisille henkilöille. Tahdonvastaisen hoidon osalta tulisi selvittää, onko mahdollista koota lainsäädännössä oleva asiaa koskeva sääntely ja sijoittaa se esimerkiksi sosiaalihuollon asiakaslakiin vai olisiko tarkoituksenmukaista säätää erillinen ”pakotelaki”.

⁵³ Sopeutumisvalmennukseen kuuluu vammaisen henkilön ja hänen lähiyhteisönsä neuvonta, ohjaus ja valmennus (Räty 2003, s. 128).

⁵⁴ Tosin esimerkiksi vammaistukilain (124/1988) esitöissä todetaan yleisesti taloudellisten tukitoimien osalta, että ”kun vammaistuen tarkoituksena on helpottaa ja tukea työikäisen vammaisen henkilön selviytymistä joka-päiväisessä elämässä parhaalla mahdollisella tavalla, ei ole tarkoituksenmukaista, että häneltä evättäisiin sosiaalihuoltolain ja vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain mukaiset etuudet ja palvelut” (HE 126/1987 vp., s. 12).

3.3 Perhepalvelut

Usein vammaista henkilöä avustavat, tukevat tai valvovat hänen vanhempansa tai muut sukulaiset. Selvityksen aikana intressitahojen kanssa käydyissä keskusteluissa on vahvasti noussut esiin vammaisten henkilöiden perheiden uupuminen ja heidän tarpeensa ja toiveensa lisätuesta. Erityisesti tilapäishoitopalvelua on pidetty tärkeänä kehittämisen kohteena.

Muissa Pohjoismaissa käytetään *perhepalvelut*-käsitteen vastineena *avlastning*-käsitettä. Avlastning on yläkäsite, joka yhdistää monia erilaisia palvelumuotoja. Yhteistä niille on pyrkimys helpottaa omaisen elämää, mikäli yksi tai useampi perheenjäsenistä on paljon apua tarvitseva vanhus, sairas tai vammainen. Perhepalvelun tarve koettiin ja tiedostettiin ensimmäiseksi vammaishuollossa, kun laitoshoidon asemesta etsittiin ratkaisuja, joissa vammainen voisi elää jokapäiväistä elämäänsä muualla kuin laitoksessa. Perhepalvelu voi tarkoittaa palkallista naapuriapua asiakkaan kodissa, omaisten mahdollisuutta säännölliseen avustaja-apuun kotona, leiri- tai vapaa-aikatoimintaa asiakkaalle tai asiakkaan mahdollisuutta asua tilapäisesti muualla kuin omassa tai vanhempien kodissa.⁵⁵ Ruotsin vammaisia henkilöitä koskeva erityislaki⁵⁶ sisältää perhepalvelu-kategoriaan kuuluvia palveluita, kuten lyhyet hoitajakset toisessa perheessä ja yli 12-vuotiaiden vammaisten koululaisten iltapäivä- ja loma-ajan hoito.

Perhepalvelujen kehittäminen näyttää olevan Suomessakin tarpeellista. Laitosten asteittaisen purkamisen myötä vanhemmat kantavat yhä suuremman vastuun vammaisesta henkilöstä, joka tarvitsee apua, tukea tai valvontaa. Tästä erillinen asia on kuitenkin se, kuuluuko perhepalvelu-kokonaisuus vammaisia henkilöitä koskevaan palveluja ja tukitoimia sisältävään säädöksen. Tässä esityksessä esitettyjen näkökohtien perusteella voitaneen todeta, että koska perhepalvelut eivät kuulu suoranaisesti vammaisen henkilön oikeuksien toteutumiseen, niitä koskeva sääntely tulisi toteuttaa muussa lainsäädännöllisessä kokonaisuudessa. Perhepalvelujen välillistä vaikutusta ei kuitenkaan pidä kiistää ja, kuten jo todettiin, perhepalvelujen kehittäminen on erityisen tärkeää. Ne kuuluvat vammaisten henkilöiden asemaa koskevaan säädöskokonaisuuteen, mutta eivät sen ydinsäädökseen.

Tuen tarvetta täyttää osittain omaishoidon tuki, josta säädetään sosiaalihuoltolaissa ja omaishoidon tuesta annetussa asetuksessa (318/1993). Omaishoidon tuella tarkoitetaan vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön kotona tapahtuvan hoidon tai muun huolenpidon turvaamiseksi annettavaa hoitopalkkiota ja palveluja, jotka määritellään hoidettavan hoito- ja palvelusuunnitelmassa.

⁵⁵ Aalto – Lindholm 1993, s. 7.

⁵⁶ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

LOPUKSI

Selvityksen yhteydessä lainsäädännöstä ja sen esitöistä, oikeudellisesta ja vammaispoliittisesta kirjallisuudesta sekä intressitahojen kanssa käydyistä keskusteluista nousseet ilmiöt ja havainnot jakaantuvat kahtaalle.

Ongelmat vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhteensovittamisessa

Ensinnäkin, vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhteensovittamisen mahdollisuuksien selvittely asettaa omat haasteensa. Kokonaisuuteen liittyy myös erityisiä huomioon otettavia kokonaisuuksia kuten harvinaiset vamma ryhmät ja mielenterveyskuntoutujat. Soveltamisalojen yhdistäminen ja siihen liittyvä palvelujen ja tukitoimien saamisedellytysten yhteensovittaminen on haasteellista. Kun vielä otetaan huomioon se, ettei kenenkään oikeuksien toteutumisen tasoa tule heikentää, haasteet suurenevät entisestään.

Tämän kategorian osalta on kuitenkin tämän selvityksen tuloksena tehtävä huomio, ettei yhteensovittaminen aineellisoikeudellisten säännösten osalta ole mahdotonta. Päinvastoin se näyttää hyvinkin järkevältä ja tarkoituksenmukaiselta. Kuten säädösluonnoksestakin näkee, suurin osa vammaispalvelulain ja kehitysvammalain palveluista ja tukitoimista on yhteisiä. Suurimmat ongelmat ja samalla intohimot, pelot ja toiveet yhteensovittamisen osalta näyttävät liittyvän aineellisoikeudellisten säännösten sijasta palvelujen ja tukitoimien toteuttamisrakenteeseen ja rahoitus pohjaan. Lähtökohtana tulisi kuitenkin olla se, että ensin lainsäätävä päättää, millaisia palveluja ja tukitoimia se haluaa tarjota, ja vasta sen jälkeen – toki saman prosessin osana – ratkaisee millaisella hallinnolla ja rahoituksella asia hoidetaan.

Yleis- ja erityislainsäädännön suhde sekä yleislainsäädännön kehittämistarve

Vammaisten henkilöiden erityiset tarpeet aiheuttavat tilanteita, joihin yleislainsäädäntö nykyisellään ei kykene vastaamaan eikä vammaisten henkilöiden oikeuksia sitä kautta pystyttyä turvaamaan. Lähtökohtana jatkossa tulisi tämänkin selvityksen osoittamien perusteiden valossa olla yleislainsäädännön kehittäminen sellaiseksi, että kaikkien palvelut ja tukitoimet voitaisiin tarjota sen nojalla. Kehityksen tulisi olla hallittua ja tapahtua jaksoittain. Siirtymäkauden aikana erityissäätely olisi yleislainsäädännön tukena.

LIITE: SÄÄDÖSLUONNOS

Tässä liitteessä on esitetty säädösluonnos, joka tulisi lukea seuraavin huomautuksin:

1. Säädösluonnos edustaa lähtökohdiltaan juridista näkökulmaa, eikä täten edusta sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kantaa.
2. Säädösluonnokseen sisältyvät kannanotot on tarkoitettu tiivistämään tämän selvityksen puitteissa esitettyjä ajatuksia ja toimimaan täten rakenteellisena pohjana jatkokeskusteluissa. Säädösluonnos on esitetty niillä asiaperusteilla, jotka tässä valmisteluprosessin vaiheessa ovat olleet käytävissä. Säädösluonnoksen sisältö on erityisen riippuvainen siitä, mihin ratkaisuihin rakenne- ja rahoitus selvityksissä päädytään.
3. Edellä esitetyt havainnot siitä, olisiko esimerkiksi työtoiminta toteutettavissa yleisemmässä viitekehityksessä, ovat johtaneet näiden palvelujen ja tukitoimien poisjäämiseen tästä luonnoksesta. Niiden nykykäytäntöä vastaava sisältö voidaan helposti jatkossa lisätä luonnokseen, mikäli erityissääntely katsotaan aiheelliseksi.

[Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään]

Vammaispalvelulaki⁵⁷

1 luku

Yleiset säännökset

X § Lain soveltamisala⁵⁸

Tässä laissa säädetään palvelujen ja tukitoimien antamisesta vammaiselle henkilölle, jolla tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, jolla on fyysinen, aistimiskyvyllinen, mielenterveydellinen, kehityksellinen, oppimiseen liittyvä, neurologinen tai muu toimintarajoite ja jonka mahdollisuus osallistua yhteiskunnan toimintoihin yhdenvertaisesti muiden kanssa on olennaisesti rajoittunut tai estynyt toimintarajoitteeseen merkityksellisessä yhteydessä olevien fyysisten, sosiaalisten, asenteellisten tai kulttuurillisten esteiden vuoksi.

Toimintarajoitteella tarkoitetaan tässä laissa joko pysyvää, pitkäaikaista, tilapäistä, kausiluontoista tai muuntuvaa toimintarajoitetta, joka on luonteeltaan muuta kuin normaalista ikäänymisestä johtuvaa.

⁵⁷ Vaikkakin säännösluonnos sisältää palvelujen ohella myös tukitoimia, on tässä katsottu perustelluksi käyttää tätä lyhyttä muotoa. Vaikkakin vammaispalvelulaki viittaa voimassa olevan vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) käytännössä vakiintunutta termiä, on sen tarkoitus kuvata nimenomaan sitä, että kyse on kaikkien vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva laki.

⁵⁸ Soveltamisalasäännösluonnos on mukailtu Martin Scheininin YK:n vammaisoikeussopimuksen valmisteluprosessissa esittämästä luonnoksesta. <http://www.abo.fi/institut/imr/research/nr18.htm>.

X § Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisen henkilön yhteiskunnassa kohtaamia esteitä.

X § Lain toissijaisuus

Tämän lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään silloin kun vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia muun lain nojalla.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa on säädetty, voidaan vammaiselle henkilölle antaa tämän lain mukaisia palveluja tai taloudellisia tukitoimia, jos 1 momentissa tarkoitetun muun lain nojalla annettavan palvelun tai tukitoimen saaminen viivästyy.

X § Palvelusuunnitelma

Palvelusuunnitelma on laadittava sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 7 §:ssä säädettyillä edellytyksillä.

Palvelusuunnitelman tulee tarvittaessa sisältää myös muita kuin ”tässä” laissa säädettyjä palveluja ja tukitoimia.

X § Suunnittelu ja rahoitus

Tämän lain nojalla järjestettävään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (733/92), jollei lailla toisin säädetä.

X § Elinolojen kehittäminen

(Sosiaalilautakunnan ja) kunnan (muiden viranomaisten) on edistettävä ja seurattava vammaisten henkilöiden elinoloja sekä pyrittävä toiminnallaan ehkäisemään epäkohtien syntymistä ja poistamaan haittoja, jotka rajoittavat vammaisen henkilön toimintamahdollisuuksia ja osallistumista.

X § Palvelujen kehittäminen

Kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan yleiset palvelut soveltuvat myös vammaiselle henkilölle.

Vammaisia henkilöitä koskevia palveluja ja tukitoimia kehittäessään kunnan tulee ottaa huomioon vammaisten henkilöiden esittämät tarpeet ja näkökohdat.

Vammaista henkilöä on palveltava ja palveluja järjestettävä ottaen huomioon hänen äidinkiensä.

(3. momentin voisi poistaa, koska asiaa sääntelee vastaavasti hallintolain 77 §)

X § Tutkimukset

Henkilön tarvitsemien tämän lain mukaisten palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi hänet voidaan osoittaa lääkärin tai muun asiantuntijan tutkimukseen.

X § Yhteistyö

Kunnan tulee vammaisten henkilöiden olosuhteiden edistämiseksi toimia yhteistyössä eri viranomaisten, laitosten, vammaisjärjestöjen sekä muiden sellaisten yhteisöjen kanssa, joiden toiminta läheisesti liittyy vammaisten henkilöiden elinoloihin.

X § Vammaisneuvosto

Kunnanhallitus voi (tulee) asettaa vammaisneuvosto(n)⁵⁹, jonka tehtävänä on edistää ja seurata kunnallishallinnon eri aloilla tapahtuvaa toimintaa vammaisten henkilöiden kannalta.

Vammaisneuvosto voi tehdä aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja asioista, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden elämisessä ja suoriutumisessa.

Vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulee vammaisneuvostossa olla riittävä edustus.

Vammaisneuvosto voi olla yhteinen useammalle kunnalle.

Valtakunnallisesta vammaisneuvostosta säädetään erikseen.

X § Yksityiskohtainen sääntely

Tarkemmat perusteet palvelujen ja tukitoimien saamiselle säädetään asetuksella.

⁵⁹ Kunnallisella vammaisneuvostolla on tärkeä merkitys vammaisen henkilön preventiivisen oikeusturvan kannalta. Niiden asettamisvelvollisuutta olisi perustelua vahvistaa, koska niiden toiminta on vammaispalvelulain voimassa ollessa osoittanut tehokkuutensa.

2 luku

Yleisen järjestämisvelvollisuuden alaiset palvelut ja tukitoimet

X § Oma-avustajapalvelu

Vammaiselle henkilölle annetaan hänen vammansa tai sairautensa edellyttämän tarpeen mukaisesti oma-avustajapalvelua.

Oma-avustajapalvelua annetaan sellaiselle vammaiselle henkilölle, joka tarvitsee runsaasti toisen henkilön tukea tai valvontaa kotona jokapäiväiseen elämään liittyvissä asioissa tai kodin ulkopuolella asioiden hoitamisessa, opiskelussa, harrastuksissa, työssä ja yleensä yhteiskunnallisessa osallistumisessa.

X § Tilapäisavustajapalvelu

Vammaiselle henkilölle annetaan hänen vammansa tai sairautensa edellyttämän tarpeen mukaisesti tilapäisavustajapalvelua.

Tilapäisavustajapalvelua annetaan sellaiselle vammaiselle henkilölle, joka tarvitsee satunnaisesti toisen henkilön apua, tukea tai valvontaa kotona jokapäiväiseen elämään liittyvissä asioissa tai kodin ulkopuolella asioiden hoitamisessa, opiskelussa, harrastuksissa, työssä ja yleensä yhteiskunnallisessa osallistumisessa.

X § Välineet, koneet ja laitteet

Vammaiselle henkilölle korvataan muiden kuin lääkinnällisen kuntoutuksen piiriin kuuluvien välineiden, koneiden tai laitteiden hankkimisesta aiheutuvat kustannukset.

Korvaus välineistä, koneista tai laitteista suoritetaan sellaiselle vammaiselle henkilölle, joka tarvitsee niitä vammansa tai sairautensa johdosta liikkumisessa, viestinnässä, henkilökohtaisessa suoriutumisessa kotona tai vapaa-ajan toiminnoissa.

[Asetus: Korvauksen määrä on puolet edellä mainittujen välineiden, koneiden ja laitteiden hankkimisesta vammaiselle henkilölle aiheutuvista todellisista kustannuksista. Vakiomalliseen välineeseen, koneeseen tai laitteeseen tehdyt vamman vaatimat välttämättömät muutostyöt korvataan kuitenkin kokonaan. Kunta voi myös antaa välineitä, koneita tai laitteita korvauksetta vammaisen henkilön käytettäväksi.]

X § Palveluohjaus

Vammaiselle henkilölle annetaan palveluohjausta, joka sisältää neuvontaa, ohjausta ja tukea vammaisen henkilön toimintakyvyn edistämiseksi.

Palveluohjausta voidaan antaa myös vammaisen henkilön lähiomaiselle taikka muutoin läheiselle henkilölle.

X § Muut palvelut ja tukitoimet

Vammaiselle henkilölle annetaan muita tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeellisia palveluja ja tukitoimia, mikäli hänen katsotaan olevan niiden tarpeessa.

3 luku

Erityisen järjestämisvelvollisuuden alaiset palvelut ja tukitoimet

X § Tulkkipalvelut

Kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle tulkkipalvelut, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee tulkkipalvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Tulkkipalveluihin kuuluu työn, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen, virkistyksen tai muun sellaisen syyn vuoksi suoritettava tarkoitukseen soveltuvalla menetelmällä tai viittomakielellä tapahtuva tulkkaus.

Tulkkipalveluja järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään vaikeasti kuulovammaista, kuulo- ja näkövammaista tai puhevammaista henkilöä.

[Asetus: Tulkkipalveluja on järjestettävä siten, että vaikeasti kuulo- ja näkövammaisella henkilöllä on mahdollisuus saada vähintään 700 ja muulla 2 momentissa tarkoitettulla henkilöllä vähintään 350 tulkkipalvelutuntia kalenterivuoden aikana.

Siitä poiketen, mitä 3 momentissa on säädetty, järjestetään opiskeluun tai työhön liittyvänä tulkkipalveluja kuitenkin siinä laajuudessa kuin henkilö välttämättä tarvitsee niitä selviytyäkseen opinnoistaan tai työstään.]

X § Palveluasuminen

Kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Palveluasumista järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee toisen henkilön apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa jatkuvaluonteisesti, vuorokauden eri aikoina tai muutoin erityisen runsaasti. Erityistä velvollisuutta palveluasumisen järjestämiseen ei kunnalla ole, jos henkilö on jatkuvan laitoshoidon tarpeessa.

[Asetus: Palveluasumiseen kuuluu asunto sekä asumiseen liittyvät sellaiset palvelut, jotka ovat välttämättömiä asukkaana jokapäiväiselle suoriutumiselle.

Palveluasumiseen kuuluvia palveluja voivat olla avustaminen asumiseen mukaan lukien toiminnallisessa lähiympäristössä toimimiseen liittyvissä toiminnoissa kuten liikkumisessa, puukeutumisessa, henkilökohtaisessa hygieniassa, ruokataloudessa ja asunnon siivouksessa (sekä ne palvelut, joita tarvitaan asukkaana terveyden, kuntoutuksen ja viihtyvyyden edistämiseksi).

Palveluasuminen voidaan järjestää yksittäisessä asunnossa tai muussa soveltuvassa asumisyksikössä.]

X § Kuljetuspalvelut

Kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Kuljetuspalveluja ja niihin liittyviä saattajapalveluja järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia vammansa tai sairautensa vuoksi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia tai muutoin järjestää 3 momentissa tarkoitettuja matkoja (ilman kohtuuttoman suuria vaatimuksia).

Kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen kuuluu vaikeavammaisen henkilön työssä käymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen, virkistykseen tai muun sellaisen syyn vuoksi tarpeelliset, jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset.

[Asetus: Jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuin-kunnan alueella tapahtuvat tai toiminnallisiin lähikuntiin ulottuvat kuljetukset. Lisäksi erityisesti syystä voidaan jokapäiväiseen elämään kuuluvina kuljetuksina pitää myös jonkun muun kunnan ja sen toiminnallisten lähikuntien alueella tapahtuvia kuljetuksia.

Kuljetukset voi kunta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/92) 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla taikka korvata edellä X.2 §:ssä tarkoitetulle henkilölle tarkoitukseen soveltuvalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset.

Kuljetuspalveluja on järjestettävä edellä X.2 §:ssä tarkoitetulle henkilölle siten, että hänellä on mahdollisuus suorittaa välttämättömien töihin ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vähintään kahdeksantoista yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa. Matkojen toteutumisen seurantajakson tulee olla vähintään kuusi kuukautta.]

X § Henkilökohtainen avustaja

Vaikeavammaiselle henkilölle on korvattava hänen vammansa tai sairautensa edellyttämän tarpeen mukaisesti henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat tavanomaiset kustannukset.

Kustannukset henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta on korvattava sellaiselle vaikeavammaiselle henkilölle, joka tarvitsee runsaasti toisen henkilön apua kotona jokapäiväiseen elämään liittyvissä asioissa tai kodin ulkopuolella asioiden hoitamisessa, opiskelussa, harrastuksissa, työssä ja yleensä yhteiskunnallisessa osallistumisessa.

[Asetus: Henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuviksi kustannuksiksi luetaan myös työnantajan maksettavaksi kuuluvat lakisääteiset maksut ja korvaukset sekä muut henkilökohtaisesta avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut.

Kunnan on tarvittaessa järjestettävä henkilökohtaisen avustajan palkkaukseen liittyvien työnantajavelvollisuuksien hoitaminen.]

X § Asunnon muutostöiden sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden korvaaminen

Vaikeavammaiselle henkilölle on korvattava asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta hänelle aiheutuvat kohtuulliset kustannukset, jos hän vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee näitä toimenpiteitä suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Suoritettaessa korvausta asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden tai laitteiden hankkimisesta aiheutuviin kustannuksiin pidetään vaikeavammaisena henkilöä, jolle liikuminen tai muu omatoiminen suoriutuminen vakituisessa asunnossa tuottaa vamman tai sairauden vuoksi erityisiä vaikeuksia.

4 luku

Erinäisiä säännöksiä

X § Muutoksenhaku

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitetuissa asioissa on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 45, 47, 48 ja 51 §:ssä on säädetty sekä, mitä jäljempänä tässä laissa säädetään.

X § Muutoksenhaku sosiaalilautakunnan päätökseen

Sosiaalilautakunnan päätökseen, joka koskee tässä laissa henkilölle tarkoitettua palvelua ja taloudellista tukitoimea, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Valitus voidaan antaa sanottuna aikana myös sosiaalilautakunnalle, jonka tulee se oman lausuntonsa ohella toimittaa hallinto-oikeuteen.

X § Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen

Hallinto-oikeuden tämän lain erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia palveluja ja tukitoimia koskevassa asiassa antamaan päätökseen saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1986) on säädetty. Valituskirja liitteineen voidaan antaa myös hallinto-oikeuteen korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimitettavaksi.

Muuhun kuin 1 momentissa säädettyyn hallinto-oikeuden tämän lain nojalla valituksen johdosta antamaan henkilölle tarkoitettua palvelua tai taloudellista tukitoimea koskevaan päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta, ellei korkein hallinto-oikeus myönnä valituslupaa.

Valituslupaa haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Lupa voidaan myöntää ainoastaan, jos valituksella on erittäin suuri merkitys asianomaiselle tai jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

X § Asetuksenantovaltuus

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

X § Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan x päivänä xkuuta 20xx.

[Siirtymäsäännökset]

X § Tämän lain nojalla kumottavat säädökset

Tällä lailla kumotaan 3. huhtikuuta 1987 annettu laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) ja 23. kesäkuuta 1977 annettu laki kehitysvammaisten erityishuollosta.

Lähdeluettelo

- Aalto, Maarit & Lindholm, Mikael*: Perhepalvelu Pohjoismaissa – tukea omaishoitajille. Kehittämisenäkymiä ja kokemuksia Ruotsista, Tanskasta ja Norjasta. Stakes, Aiheita 28/1993.
- Barnes, Colin*: Disabled People in Britain and Discrimination. A Case for Anti-Discrimination Legislation, 3. painos. Intia 2000.
- Barnes, Colin & Mercer, Geof* (eds.): Implementing the Social Model of Disability: Theory and Research. Leeds 2004.
- Degener, Theresia & Koster-Dreese, Yolan* (toim.): Human Rights and Disabled Persons. Essays and Relevant Human Rights Instruments. Hollanti 1995.
- Eide, Asbjorn – Krause, Catarina – Rosas, Allan* (toim.): Economic, Social and Cultural Rights. A textbook, 2nd edition. Hollanti 2001.
- Ervasti, Kaijus & Tala, Jyrki*: Lainvalmistelu ja vaikutusten arviointi. Valtiovarainministeriö & Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 1996.
- Hyvärinen, Marika – Vesala, Hannu – Seppälä, Maarit*: Työ- ja toimintakeskukset tänään. Kehitysvammaliiton valtakunnallisen tutkimus- ja kokeiluyksikön monisteita 35. Helsinki 2002.
- Högbacka, Marika & Kumpuvuori, Jukka*: Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa, sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2002.
- Jyränki, Antero*: Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan. Helsinki 1989.
- Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme. Gummerus kirjapaino, Jyväskylä 2000.
- Konstari, Timo*: Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Vammala 1979.
- Koskinen, Seppo & Kulla, Heikki*: Virkamiesoikeuden perusteet, 3. painos. Helsinki 2001.
- Krause, Catarina & Scheinin, Martin*: The Right Not to Be Discriminated against: The Case of Social Security. Teoksessa: Orlin, S. Theodore – Rosas, Allan – Scheinin, Martin: The Jurisprudence of Human Rights Law: A Comparative Interpretive Approach. Jyväskylä 2000, s. 253-286.
- Kulla, Heikki*: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2000. (Uusi painos 2003).
- Kumpulainen, Aila*: Vammaispalvelut kunnissa. Vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien asiakkaat ja kustannukset kunnissa 2001. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2003.
- Könkkölä, Kalle*: Vammaisten ihmisten ihmisoikeusopas. VANE-julkaisuja 1, 2003.
- Laurinen, Leena*: Hallintoriita-asiat. Helsinki 1992.

- Lehtinen, Mirja & Ruusila, Outi*: Onko asiakas aina oikeassa? Kvalitatiivinen tutkimus vammaispalvelulain toteutumisesta kymmenessä kunnassa 1988-1990. Jyväskylä 1991.
- Lehtinen, Ulla*: Tuettu työllistyminen. Yksilöllinen tuki varmistaa työsuhteen onnistumisen. Teoksessa: Peltonen, M. & Puupponen, H. (toim.): Erilaisuus työelämän voimavarana. Vammaisuus ja työmarkkinat – kokemuksia, näkemyksiä ja mahdollisuuksia. PainoPorras Oy, Jyväskylä 2000, s. 77-85.
- Lindqvist, Bengt*: The UN Standard Rules. Teoksessa: Degener, Theresia & Koster-Dreese, Yolán. (toim.): Human Rights and Disabled Persons. Martius Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1995, s. 63-68.
- Mäenpää, Olli*: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Lähtökohtia ja perusteita. Helsinki 1996.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus, 3. laitos. Porvoo 2000. (Mäenpää 2000) (Uusi painos 2003).
- Nouko-Juvonen, Susanna*: Kehitysvammopalvelut 1995. Stakes, Tilastotiedote 10/1997.
- Nouko-Juvonen, Susanna*: Näkymätön vammainen. Vammaisten ja vammaispalveluiden tilastointi Suomessa 1990-luvulla. Stakes, Aiheita 46/1997.
- Nouko-Juvonen, Susanna*: Kehitysvammopalvelut ja muutoksen vuosikymmen. Kehitysvammaliitto, Helsinki 2000.
- Nouko-Juvonen, Susanna & Lehtonen, Jari*: Kehitysvammaisten henkilöiden laitoshoido ja asumispalvelut 1996. Stakes, Tilastotiedote 27/1997.
- Quinn, Gerard*: The Human Rights of People with Disabilities under EU Law? Teoksessa: Alston, Philip (toim.): The EU and Human Rights. New York: Oxford University Press 1999, s. 281-326.
- Quinn, Gerard & Degener, Theresia with Bruce, Anna; Burke, Christine; Dr. Castellino, Joshua; Kenna, Padraic; Dr. Kilkelly, Ursula and Quinlivan, Shivaun*: Human Rights and Disability. The current use and future of United Nations human rights instruments in the context of disability. United Nations. New York and Geneva 2002. (Quinn & Degener ym. 2002).
- Palola, Jorma*: Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti ja täystyöllisyyspolitiikka. LM 1988, s. 133-148.
- Palolahti, Satu*: Vammaispalvelututkimus. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto. Tutkimuksia 2001:3.
- Rosas, Allan*: Förvaltningsklagan. Turku 1980.
- Rosas, Allan*: Kansainvälinen normisto ja Suomen oikeusjärjestelmä. Teoksessa Rosas, Allan & Krause, Catarina (toim.): Kansainvälinen normisto Suomen oikeuselämässä. Helsinki 1993.
- Räty, Tapio*: Vammaispalvelut. Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö. 2003.

- Scheinin, Martin*: Direct Applicability of Economic, Social and Cultural Rights: A Critique of the Doctrine of Self-Executing Treaties. Teoksessa: Drzewicki, Krzysztof – Krause, Catarina – Rosas, Allan: Social Rights as Human Rights. A European Challenge. Turku 1994, s. 73-87.
- Scheinin, Martin*: Edellyttävätkö kansainväliset ihmisoikeussopimukset subjektiivisia oikeuksia? Teoksessa: Pelkonen, Veli: Hyvinvointioikeus. Jyväskylä 1993, s. 105-114.
- Scheinin, Martin*: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Jyväskylä 1991.
- Scheinin, Martin*: [Sosiaaliset perusoikeudet ja lainsäätäjät I]. [Helsinki] 1995.
- Seppälä, Heikki* (toim.): Solmut auki. Kehitysvammaisten mielenterveyspalvelut 2000-luvulla. Kehitysvammaliitto 1998.
- Sipiläinen, Pirjo – Åkerblom, Satu – Koivu, Heli*: Esteettömyys asuntorakentamisessa. Suomen rakentamismääräyskokoelman osan G1 suunnitteluperiaatteiden toteutuminen. Helsinki 2001.
- Stenholm, Pekka & Lehto, Johanna*: Sosiaalinen Yritys Suomessa. Soveltuvuustutkimus sosiaalisen yrityksen mallista. B 9/2000. Turun Kauppakorkeakoulu 2000.
- Tala, Jyrki*: Oikeussääntelyn määrä ja vaihtoehdot. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 1999.
- Timperi, Raili*: Vammaispalvelulain mukaisia ratkaisuja vuonna 1992. Stakes, Raportteja 102, 1993.
- Tuori, Kaarlo*: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Juva 1999, s. 593-630.
- Tuori, Kaarlo*: Sosiaalioikeus. Porvoo 2000/2004.
- Tähti, Aarre*: Joustava tulkinta ja joustavat oikeusnormit. Näkökohtia joustavuudesta oikeudellisena käsitteenä ja ongelmana. Teoksessa: Koskinen, Seppo (toim.): Joustavat normit ja joustava tulkinta. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan 18.6.1990 Seilissä järjestämässä jatkokoulutustilaisuudessa pidettyjä alustuksia. Turku 1990, s. 95-163.
- Vesala, T. Hannu*: Palvelujen käyttäjäurat kehitysvammaisilla henkilöillä. Kehitysvammaliitto – tutkimusyksikkö KOTU, Helsinki 2003.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Lainsäätäjän velvollisuudesta suojella kansalaisten perusoikeuksia. Teoksessa: Juhlajulkaisu Juhani Kyläkallio. Turku 1990, s. 249-262.
- Waddington, Lisa*: A European Right to Employment for Disabled People? Teoksessa: Degen, Theresia & Koster-Dreese, Yolán (toim.): Human Rights and Disabled Persons. Martius Nijhoff Publishers: Dordrecht/Boston/London 1995, s. 106-116.

Waddington, Lisa: The European Communities Response to Disability. Teoksessa: Jones, M. & Marks, A.B. (toim.): Disability, Diversability and Legal Change. Martius Nijhoff Publishers, Haag/Boston/London 1999, s. 139-151.

Waddington, Lisa: Evolving Disability Policies: From Social Welfare Model to Human Rights – An International Trend from a European Perspective. Julkaisussa: Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 19 No. 2, 2001, s. 141-165.

Weber, Albrecht: The European Charter of Fundamental Rights. Julkaisussa: German Yearbook of International Law, Vol. 43, 2000, s. 101-115.

Whittle, Richard: Disability Discrimination and the Amsterdam Treaty. Julkaisussa: European Law Review, Vol. 23 No. 1, 1998, s. 50-58.

Access to social rights for people with disabilities in Europe. *Council of Europe Publishing, 2003.*

Discrimination against women with disabilities. *Council of Europe Publishing, 2003.*

Elämä – yhteinen kertomus. Kehitysvammaisten palveluiden eettiset näkökohdat. *Kehitysvamma-alan arvolähtökohdat -työryhmän raportti. Kehitysvammaliitto 1995.*

Esteittä eteenpäin. *Joukkoliikenteen esteettömyyttä ja helppokäyttöisyyttä käsitelleen työryhmän ehdotukset. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 23/2001.*

Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Kortversjon av NOU 2001:22.

Henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:9.

Kunnat ja vammaispalvelulaki. Selvitys vammaispalvelulain toimivuudesta. Suomen kunnallisliitto & Suomen Kuntaliitto 1990.

Lainlaatijan opas. Edita – Oikeusministeriö 1996.

Lapin läänin vammaispalvelut 2001-2002. Lapin lääninhallituksen julkaisusarja 2002:10.

Oikeus erityishuoltoon. Selvitys kehitysvammalain mukaisen erityishuolto-ohjelman laadinnasta ja hyväksymismenettelystä Etelä-Suomen läänissä. Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston julkaisuja 6/2003.

Selvitys vammaispalvelulain (380/87) sisällöstä ja suhteesta kehitysvammalakiin sekä arvioituista vaikutuksista erityishuoltopiirien kuntainliittojen toimintaan ja tehtävänalaan. Kehitysvammahuollon neuvottelukunnan muistio, 18.11.1987.

Vammaispalvelulain seurantatyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistio 1991:31.

Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen kokonaiskartoitus. 2001. Sosiaali- ja terveysministeriö. Selvityksiä 2001:6. Helsinki: Edita Oyj.

Viittomakielen oikeudellinen asema -työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto 1996.

- 2004: 1 Lasten- ja nuortenpsykiatrian valtionavustuksen käyttö vuonna 2002.
ISBN 952-00-1470-5
- 2 Användningen av statsunderstödet för barn- och ungdomspsykiatri år 2002.
ISBN 952-00-1471-3
- 3 Eila Uotila. Terveyskeskuksessa työskentelevien työn järjestäminen, toiminnan ohjaaminen ja kehittäminen.
ISBN 952-00-1473-X
- 4 Pirjo Varjoranta, Marjatta Pirskanen, Marjaana Pelkonen, Tuovi Hakulinen, Arja Haapakorva. Äitiys- ja lastenneuvolatyö Itä-Suomen läänissä 2003.
ISBN 952-00-1482-9
- 5 Asko Suikkanen, Sirpa Martti, Ritva Linnakangas. Homma hanskaan. Nuorten kuntoutuskokeilun arviointi.
ISBN 952-00-1486-1
- 6 Sirkka Perttu. Naisiin kohdistuva parisuhdeväkivalta ja sen seulonta äitiys- ja lastenneuvolassa.
ISBN 952-00-1498-5
- 7 Ritva Linnakangas, Asko Suikkanen. Varhainen puuttuminen. Mahdollisuus nuorten syrjäytymisen ehkäisemisessä.
ISBN 952-00-1504-3
- 8 Eija Kaskiharju, Marjaana Seppänen. Vaihtoehtona palveluseteli. Lahden seudun viiden kunnan palvelusetelikokeilu.
ISBN 952-00-1508-4
- 9 Jorma Back. Yrittäjyys perusterveydenhuollossa.
ISBN 952-00-1531-0
- 10 Sosiaalihuollon tehtävä- ja ammattirakenteen kehittämisprojektin loppuraportti. Toim. Teija Horsma, Elina Jauhiainen.
ISBN 952-00-1537-X
- 11 Marilyn A. Fingerhut, et al. Toward a Better Working Life. International Evaluation of the Finnish Institute of Occupational Health (1997-2003).
ISBN 952-00-1540-X
- 12 Heidi Villikka. Selvitys huumeiden käyttäjien hoitoon suunnatun vuoden 2002 valtionavustuksen käytöstä.
ISBN 952-00-1543-4
- 13 Terveyskeskus toimivaksi. Kansallisen terveydenhuollon hankkeen kenttäkierroksen raportti 2004.
ISBN 952-00-1546-9
- 14 Jukka Kumpuvuori. Juridinen esiselvitys vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhteen sovittamisesta. (Julkaistaan ainoastaan verkossa www.stm.fi).
ISBN 952-00-1555-8