

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

---

Taina Niiranen

**KUNTA VAMMAISEN PERUSOIKEUKSIEN  
TOTEUTTAJANA**

---

Pro gradu -tutkielma

Kunnallisoikeus

Tampere 2008

**Tampereen yliopisto**

**Oikeustieteiden laitos**

**NIIRANEN, TAINA: Kunta vammaisen perusoikeuksien toteuttajana**

**Pro gradu – tutkielma, XIII + 97 s.**

**Kunnallisoikeus**

**Huhtikuu 2008**

---

## **Tiivistelmä**

Aiheeni Kunta vammaisen perusoikeuksien toteuttajana on ajankohtainen, sillä vammaispalvelu- ja kehitysvammalain yhdistämisen valmistelu on aloitettu. Nykyisen hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on turvata vammaispalvelujen saatavuus ja vammaisten tasa-arvoinen kohtelu. Lakien yhdistäminen on erittäin haastava tehtävä ja vaatii huolelliset esityöt, jotka on jo aloitettu laatimalla esiselvityksiä. Tutkielmani sijoittuu sekä kunnallisoikeuteen että sosiaalioikeuteen. Tutkielmassani selvitän, millaisia vammaisen perusoikeuksia kuntien itsehallinnon sa nojalla tulisi toteuttaa ja miten ne pitäisi toteuttaa.

Vammaispalveluiden järjestämisvastuu siirtyi seurakunnilta kunnille 1800-luvun vaivashoitasetuksella. Vasta 1950-luvulla leimaavasta köyhäinhoidosta siirryttiin sosiaalipoliittiseen ajatteluun ja vähitellen kohti hyvinvointipalveluita. Kansainvälisillä perus- ja ihmisoikeussopimuksilla ja niiden ratifioinnilla on ollut paljon merkitystä suomalaisen sosiaalilainsäädännön kehittymisessä ja on edelleenkin. Kotoperäisessä lainsäädännössä vammaisen asemaa on vähitellen parannettu. Vammaisia henkilöitä voidaan syrjiä, mutta vain positiivisessa mielessä. Hänelle voidaan myöntää vammansa vuoksi jotain sellaista extraa, johon normaalilla henkilöllä ei ole oikeutta.

Hyvinvointipalveluiden järjestämisvastuu on keskeisin julkisen vallan tehtävä. Lakisääteisten sosiaalipalveluiden ala on laajentunut, vaikka lainsäädäntö suurelta osalta on puitelainomaista. Kunnilla on itsehallintonsa nojalla päävastuu näiden palveluiden tuottamisesta. Kunnat hoitavat myös vammaisuuden perusteella järjestettävät palvelut ja tukitoimet. Kuntien talouden kiristyessä, ne ovat joutuneet karsimaan palvelurakennettaan ja miettimään, miten määrärahat kohdennetaan ilman, että perus- ja ihmisoikeuksia loukataan. Päätöksenteossa on erityistä huomiota kiinnitettävä vammaisen asiakkaan erityisyyteen ja päätöksen perustelujen lailli-

suuteen. Vammaiset ovat pieni vähemmistö kunnan asukkaista, mutta kunnat tekevät tiukassa taloudellisessa tilanteessa paljon kielteisiä päätöksiä, joihin haetaan muutosta tuomioistuimista. Muutoksenhaku vammaispalvelulain nojalla tehtävistä päätöksistä on rajoitettua. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan valittaa kuntien erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvista päätöksistä. Harkinnanvaraisista vammaisten etuuksia koskevista päätöksistä voidaan pyytää valituslupaa. Tavallisesti KHO myöntää luvan, jos asian ratkaisulla on ennakkopäätöksen luonne.

Monet kunnat ovat laatineet vammaispalvelulain soveltamista koskevia ohjeita. Soveltamisohjeet toimivat kunnissa vammaispalveluasioista päättävien viranhaltijoiden ohjenuorana. Vertailemalla yhdentoista kunnan vammaispalvelulain soveltamiseen laatimia ohjeita, selvitän, millaisia soveltamis- ja tulkintakäytäntöjä eri kunnissa on ja poikkeavatko nämä käytännöt toisistaan. Soveltamisohjeita vertailemalla toisiinsa ja oikeuskäytäntöön selvitän, miten vammaispalveluita kunnat todellisuudessa toteuttavat ja ovatko vammaiset henkilöt yhdenvertaisia lain edessä eri kunnissa. Vertaan kuntien omia soveltamisohjeita myös voimassa olevaan lainsäädäntöön ja oikeuskirjallisuuteen. Vertailun avulla selvitän, ovatko soveltamisohjeet ristiriidassa voimassa olevan normiston kanssa.

Monia hyvinvointipalveluita koskevia lakiuudistuksia ollaan valmistelemassa. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta tulee vuosikymmenen merkittävin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus. Sosiaalihuoltoa koskeva lainsäädäntö on peräisin 1970–80-luvuilta, joten uudistaminen on välttämätöntä. Lainvalmistelu on tehtävä huolellisesti ja vaatii paljon eri hallinnonalojen yhteistyötä ja yhteensovittamista. Johtopäätöksissä esitän muutamia kannanottoja uudistustyössä huomioitavista seikoista.

### **Asiasanat:**

Sosiaalitoimi, kunnallinen itsehallinto, ihmisoikeudet, sosiaaliset perusoikeudet, sosiaaliturva, sosiaalioikeus, sosiaalinen palvelu, vammaisuus, subjektiivinen oikeus

## SISÄLLYS

<b>LÄHTEET</b>	<b>VII</b>
Lainsäädäntö	VII
Virallislähteet	VIII
Kirjallisuus ja muut lähteet	X
<b>OIKEUSTAPAUSLUETTELO</b>	<b>XIII</b>
<b>JOHDANTO</b>	<b>I</b>
1.1 Tutkimusaiheen esittely	1
1.2 Tutkimusongelmat	4
1.3 Tutkimusmenetelmät ja aikaisempi tutkimus	5
1.4 Keskeiset käsitteet	7
<b>2 VAMMAISPALVELUIDEN HISTORIA SUOMESSA</b>	<b>12</b>
2.1 Vaivahoito – aika ennen itsenäistymistä	12
2.2 Köyhäinhoitoa itsenäistymisestä 1950-luvun lopulle saakka	14
2.3 Huoltoapulaki siltana vammaispalvelulainsäädännölle	14
<b>3 VAMMAISEN OIKEUKSIEN NORMIPERUSTA</b>	<b>16</b>
3.1 Yhdistyneiden kansakuntien toiminta	16
3.2 Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset	18
3.3 Euroopan unioni	19
3.4 Vammaisen kannalta olennaisin kotoperäinen lainsäädäntö	20
3.4.1 Suomen perustuslaki	20
3.4.2 Kuntalaki ja muu keskeinen lainsäädäntö	23
<b>4 VAMMAISPALVELUIDEN KUNNALLINEN JÄRJESTÄMISVELVOLLISUUS</b>	<b>25</b>
4.1 Kunnan talousarviossa vammaispalveluihin ja tukitoimiin varattavat määrärahat	25
4.2 Palvelu- ja kuntoutussuunnitelma	26
4.3 Vaikeavammaisen subjektiiviset etuudet ja palvelut	27

4.3.1	Subjektiiivinen oikeus	27
4.3.2	Kuljetuspalvelut	28
4.3.3	Tulkkipalvelut	33
4.3.4	Palveluasuminen	35
4.3.5	Asunnon muutostyöt sekä asuntoon kuuluvat koneet ja laitteet	38
4.3.6	Vaikeavammaisten päivätoiminta	40
<b>4.4</b>	<b>Määrärahasidonnaiset palvelut ja etuudet</b>	<b>40</b>
4.4.1	Määrärahasidonnainen oikeus	40
4.4.2	Kuntoutusohjaus ja sopeutumisvalmennus	41
4.4.3	Henkilökohtainen avustaja	42
4.4.4	Päivittäisissä toiminnoissa tarvittavat koneet ja laitteet	43
4.4.5	Ylimääräiset vaatekustannukset ja erityisravintokustannukset	45
<b>5</b>	<b>PÄÄTÖKSENTEKO KUNNASSA</b>	<b>47</b>
<b>5.1</b>	<b>Päätöksentekoa koskeva yleinen sääntely</b>	<b>47</b>
<b>5.2</b>	<b>Vammaisen asiakkaan erityisyys</b>	<b>48</b>
<b>5.3</b>	<b>Asian käsittely</b>	<b>49</b>
5.3.1	Asian käsittelyn yleiset vaatimukset	49
5.3.2	Esteellisyys	51
5.3.3	Selvittämisvelvollisuus	52
<b>5.4</b>	<b>Päätöksenteko</b>	<b>53</b>
<b>5.5</b>	<b>Tiedoksianto</b>	<b>55</b>
<b>6</b>	<b>MUUTOKSENHAKU</b>	<b>57</b>
<b>6.1</b>	<b>Sosiaalioikeuden periaatteet</b>	<b>57</b>
<b>6.2</b>	<b>Oikeus hakea muutosta</b>	<b>59</b>
<b>6.3</b>	<b>Virheen korjaaminen</b>	<b>60</b>
<b>6.4</b>	<b>Oikaisuvaatimus</b>	<b>60</b>
<b>6.5</b>	<b>Hallintovalitus</b>	<b>61</b>
<b>6.6</b>	<b>Kunnallisvalitus</b>	<b>62</b>
<b>6.7</b>	<b>Muut keinot</b>	<b>62</b>
6.7.1	Valtion laillisuusvalvonta	62
6.7.2	Läänihallitukset	64
<b>6.8</b>	<b>Vammaisneuvostot</b>	<b>66</b>
<b>6.9</b>	<b>Sosiaaliasiamies</b>	<b>68</b>
<b>7</b>	<b>KUNTIEN LAATIMAT OMAT SOVELTAMISOHJEET</b>	<b>71</b>
<b>7.1</b>	<b>Yleistä soveltamisohjeista</b>	<b>71</b>
<b>7.2</b>	<b>Soveltamisohjeiden esittely</b>	<b>73</b>
<b>7.3</b>	<b>Kuntien erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien palveluiden soveltamisen vertailu</b>	<b>75</b>
7.3.1	Yleistä	75

7.3.2	<i>Vaikeavammaisten henkilöiden kuljetus- ja saattajapalvelu</i>	76
7.3.3	<i>Tulkkipalvelut</i>	78
7.3.4	<i>Vaikeavammaisten henkilöiden palveluasuminen</i>	79
7.3.5	<i>Vaikeavammaisten henkilöiden asunnon muutostyöt sekä asuntoon kuuluvat välineet, koneet ja laitteet</i>	79
7.3.6	<i>Vaikeavammaisten päivätoiminta</i>	81
<b>7.4</b>	<b>Kuntien harkinnanvaraisia vammaisten etuuksia koskevien soveltamisohjeiden vertailu</b>	<b>82</b>
7.4.1	<i>Yleistä</i>	82
7.4.2	<i>Vammaisen kuntoutusohjaus ja sopeutumisvalmennus</i>	82
7.4.3	<i>Vammaisen henkilökohtainen avustajatoiminta</i>	83
7.4.4	<i>Vammaisen päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa tarvittavat välineet, koneet ja laitteet</i>	83
7.4.5	<i>Vammaisen ylimääräiset kustannukset erityisravinnosta tai vaatteista</i>	87
<b>7.5</b>	<b>Soveltamisohjeiden vaikutus oikeuskäytännössä</b>	<b>87</b>
	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>90</b>

# LÄHTEET

## *Lainsäädäntö*

Autoverolaki (1482/1994)

Asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä tukitoimista ja palveluista (759/1987)

Asetus kehitysvammaisten erityishuollosta (988/1977)

Hallintolaki (434/2003)

Hallintolainkäyttölaki (586/1996)

Hankintalaki (348/2007)

Huoltoapulaki (116/1956)

Euroopan ihmisoikeussopimus (Sops18-19/1990)

Invalidihuoltolaki (907/1946)

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (Sops /1976)

Kotikuntalaki (201/1994)

Kuntalaki (365/1995)

Köyhäinhuoltolaki (145/1922)

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977)

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007)

Laki kuntien valtionosuuksista (1147/1996)

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (733/1992)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (1260/2005)

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990)

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)

Laki vammaisetuksista (570/2007)

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä tukitoimista ja palveluista (380/1987)

Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999)

Lääninhallitusasetus (120/1997)

Lääninhallituslaki (22/1997)

Sosiaalihuoltoasetus (607/1983)

Sosiaalihuoltolaki (710/1982)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (Sops 6/1976)

Keisarillisen majesteetin armollinen asetus yleisestä vaivahoidosta Suomen suuriruhtinasmaasta (10/1879)

Yhdenvertaisuuslaki (21/2004)

Vaivahoitoasetus (10/1852)

## ***Virallislähteet***

*HE 102/1981 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi

*HE 219/1986 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista.

*HE 309/1993 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

*HE 192/1994 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi

*HE 88/2005 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä eräiden muiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

*HE 154/2005 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle Terveysturvakeskuksen tehtävien laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi.



Eduskunnan oikeusasiamiehen selvitys 31.12.1997 290/4/95

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1993

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1995

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1997

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (Sops 65–66/1991)

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01).

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (Sops 67–68/1979).

Komiteanmietintö 1982:35. Kansainvälisen vammaisten vuoden 1981 Suomen komiteanmietintö. Helsinki 1982.

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (PeVM 25/1994 vp)

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

Sosiaalivaliokunnan mietintö (SoVM 219/1940)

*Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2007:4: Vammaisia tulee kohdella samalla tavalla kuin muita ihmisiä.* Helsinki 2007.

*Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003:20: Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004–2007.* Helsinki 2004.

*Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:9: Valtioneuvoston selonteko vammaispolitiikasta 2006.*

*Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2006:18: Euroopan neuvoston vammaispoliittinen toimintaohjelma.*

*Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003:4: Vammaisten ihmisten asumispalveluiden laatusuositus.* Helsinki 2003.

*Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003:7: Apuvälinepalveluiden laatusuositus.* Helsinki 2003.

*Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:10: Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa.*

*Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:17: Sosiaaliasiamiehen toiminnan kehittäminen.* Helsinki 2008.

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002)

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien julistus.

Yhdistyneiden kansakuntien kehitysvammaisten oikeuksien julistus. 1971.

Yhdistyneiden kansakuntien vammaisten oikeuksia koskeva julistus. 1975.

YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (Sops 59–60/1991)

### ***Kirjallisuus ja muut lähteet***

*Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

*Akaan-Penttilä, Elina*: Pomo-opas. Helsinki 2004.

*Arajärvi, Pentti*: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Helsinki 2002.

*Aerschot Paul Van*: Köyhät ja laki. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 210. Helsinki 1996.

*Ikkala, Artturi Kustaa*: Huoltoapulaki selityksin. Porvoo 1957.

*Ikola, Rinna-Marika*: Vanhus- ja vammaispalvelut uusien haasteiden edessä. Acta nro 160. Helsinki 2003.

*Hallberg, Pekka*: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Martin Scheinin - Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet, s. 31–58. Juva 1999.

*Harisalo, Risto – Hoikka Paavo – Rajala Tuija (toimi.)*: Kunnat tienhaarassa. Jyväskylä 1991.

*Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki. Viides uudistettu painos. Jyväskylä 2004.

*Heuru, Kauko*: Hyvä hallinto. Helsinki 2003.

*Heuru, Kauko*: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi 2002.

*Heuru, Kauko*: Subjektiiiset oikeudet. Teoksessa Risto Harisalo – Paavo Hoikka – Tuija Rajala (toim.): Kunnat tienhaarassa, s. 55–69. Jyväskylä 1991.

*Huhtanen, Raija*: Toimeentuloturvan myöntäminen. Jyväskylä 1994.

*Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjalainen, Teuvo*: Kirjoitetaan juridiikkaa. Vantaa 2005.

*Husa, Jaakko – Pohjalainen Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Saarijärvi 2002.*

<http://www.hel.fi/wps/portal/Sosiaalivirasto>

[http://www.hs.fi/politiikka/artikkeli/Kiviniemi\\_25.3.2008](http://www.hs.fi/politiikka/artikkeli/Kiviniemi_25.3.2008)

[http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;349;29161;130245](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;349;29161;130245) 23.8.2008

*Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Toinen uudistettu painos. Helsinki 1998.*

*Kananoja, Aulikki – Lähteinen, Martti – Marjamäki, Pirjo – Laiho, Kristiina – Sarvimäki, Pirjo – Karjalainen, Pekka – Seppänen, Marjaana: Sosiaalityön käsikirja. Jyväskylä 2007.*

*Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien tausta ja sisältö. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Martin Scheinin - Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet, s. 61–86. Juva 1999.*

*Kumpulainen, Aini: Vammaispalvelut kunnissa. Helsinki 2003.*

*Kumpuvuori, Jukka: Juridinen esiselvitys vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhteen sovittamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2004:14.*

*Kumpuvuori, Jukka – Högbäck, Marika: Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa. Turku 2003.*

*Määttä, Paula: Vammaiset – suuri vähemmistö: mitä on hyvä tietää vammaisuudesta. Jyväskylä 1981.*

*Narikka, Jouko: Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö ja rahoitus 2005. Helsinki 2005.*

*Narikka, Jouko (toim.): Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Tallinna 2006.*

*Nieminen, Liisa: Eurooppalainen sosiaalioikeus. Helsinki 1998.*

*Nieminen, Liisa: Lapsuudesta vanhuuteen. Helsinki 2006.*

*Nieminen, Liisa: Perusoikeudet EU:ssa. Helsinki 2001.*

*Nieminen, Liisa: Perusoikeudet Suomessa. Helsinki 1999.*

*Paara, Erkki (toim.): Vammaispalvelujen järjestäminen ja osaaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2005:4.*

*Posio, Sirpa: Sosiaaliasiamies. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2003. Vammala 2003.*

*Ryynänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto. Teoksessa Ari-Veikko Anttiroiko – Arto Haveri – Veli Karhu – Aimo Ryynänen – Pentti Siitonen (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet, s. 24–44. Tampere 2003.*

*Ryynänen, Aimo:* Kunnallinen itsehallintomme ajelehtimassa vailla suuntaa? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2007. Vammala 2007.

*Ryynänen, Aimo:* Kuntien ja alueiden itsehallinnollisen aseman perusteet. Teoksessa Paavo Hoikka (toim.): Kunnat 2000-luvun kynnyksellä, s. 5-34. Tampere 2001.

*Ryynänen, Aimo:* Muuttuva kunnallisoikeus. Tampere 1999.

*Räty, Tapio:* Vammaispalvelut. Kolmas uudistettu painos. Pieksämäki 2003.

*Sallinen Sini:* Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2007.

*Saraviita, Ilkka:* Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki 2005.

*Saraviita, Ilkka:* Suomen perusoikeusjärjestelmä. Rovaniemi 1998.

*Scheinin, Martin:* Ihmisoikeudet Suomessa. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Jyväskylä 1991.

Sosiaaliopas. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu. Helsinki 1971.

*Tarukannel, Veijo:* Kirja-arvio Tapio Rädyn kirjasta Vammaispalvelut. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2002.

*Tolonen, Hannu:* Oikeuslähdeoppi, Vantaa 2003.

*Invalidiliitto:* Terve vammaisen.

*Tuori, Kaarlo:* Sosiaalioikeus. Kolmas uudistettu painos. Porvoo 2004.

*Uoti, Asko:* Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere 2003.

Vammaislakien yhdistäminen lausuntoyhteenvedo. Sosiaali- ja terveysministeriö 29.8.2005.

*Viljanen, Jukka:* Oikeudellisen tutkimuksen kirjoittamisopas. Tampereen yliopiston oikeustieteiden laitos 2004.

## OIKEUSTAPAUSLUETTELO

KHO 18.1.1990 T 222

KHO 18.6.1996 T 2035

KHO 5.9.1996 T 2718

KHO 5.9.1996 T 2720

KHO 12.9.1997 T 2218

KHO 31.12.1997 T 3402

KHO 12.8.1998 T 1374

KHO 10.9.1998 T 1808

KHO 2.11.1999 T 2943

KHO 15.3.2000 T 553

KHO 26.1.2001 T 129

KHO 14.11.2001 T 2830

KHO 31.12.2001 T 3333

KHO 7.2.2002 T 268

KHO 13.02.2002 T 297

KHO 28.10.2002 T 2715

KHO 10.3.2003 T 491

KHO 10.3.2003 T 493

KHO 29.6.2004 T 1587

KHO 7.7.2004 T 1652

KHO 9.11.2004 T 2838

KHO 21.1.2005 T 115

KHO 26.4.2006 T 980

KHO 26.5.2006 T 1362

KHO 19.6.2006 T 1574

KHO 19.6.2006 T 1572

KHO 19.6.2006 T 1573

KHO 17.8.2006 T 1954

KHO 14.11.2007 T 2900

Hämeenlinnan HaO 27.1.2003 T 03/004/4

# JOHDANTO

## 1.1 Tutkimusaiheen esittely

Tutkimusaiheen pitää olla lähtökohdiltaan tutkielman tekijän oman mielenkiinnon kohde. Oikeudellinen viitekehys on välttämätöntä oikeudelliselle tutkimukselle.<sup>1</sup> Työskentelen sosiaalitoimessa ja olen myös soveltanut käytännössä vammaispalvelulainsäädäntöä. Siksi valitsin tarkastelun kohteeksi vammaispalvelulain (380/1987) ja – asetuksen (759/1987) sekä näiden soveltamisen kunnissa. Vammaispalvelulain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä<sup>2</sup>. Vammaispalvelulain 4 §:n mukaan palveluja ja tukitoimia järjestetään silloin, kun vammaisen ei voi saada hänelle sopivia palveluja minkään muun lain nojalla. Vammaispalvelu voi sisältää palveluja, neuvontaa, tukitoimia ja myös rahamääräistä tukea.

Vammaiset henkilöt ovat joutuneet ja joutuvat yhä syrjityiksi. Tapasin keväällä 2005 72-vuotiaan kuuromykän henkilön Kuurojen palvelusäätiön palvelutalo Ävikissa Hyvinkäällä. Hän kertoi kouluaikana saaneensa opettajalta karttakeppiä, jos liikutti tunnilla käsiään. Viittomien käyttö oli Turun kuurojen koulussa ehdottomasti kielletty. Opettajan tavoite oli saada kaikki kuuromykät oppilaat puhumaan. Onnistumisen ja osallistumisen riemuun ei vammaisilla oppilailta ollut juuri mahdollisuutta ja todennäköisesti opettajakin turhautui.

Jokaiseen kotiin jaettiin vuonna 1971 sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön Sosiaaliopas. Siinä kerrotaan, että yhteiskunnan palvelujen ja virallisten tehtävien kasvaessa sosiaalitoimen ja terveydenhuollon alalla ihmisten on yhä vaikeampi tietää, mistä kulloinkin tiedon, neuvon ja avun saa. Oppaassa hakusanat ovat aakkosjärjestyksessä.<sup>3</sup> Vielä 1970-luvulla ei käytetty määriteltyä vammaisen, vaan henkilö oli invalidi tai kehitysvammaisen eli vajaamielinen. Invalidi oli henkilö, jonka jokapäiväistä elämää haittasi jonkin elimen puuttuminen tai sen vajaa toiminta.

---

<sup>1</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2005 s. 11–12.

<sup>2</sup> HE 219/1986 vp. s. 4.

<sup>3</sup> Sosiaaliopas 1971 s. 1.

Kehitysvammaisen eli vajaamielinen oli henkilö, joka älyllisten toimintojensa kehittymättömyyden vuoksi oli erityisen huollon, opetuksen tai ohjauksen tarpeessa.<sup>4</sup>

Sosiaaliturvapolitiikassa tapahtui 1960- ja 1970-lukujen aikana nopeaa kehitystä, etenkin eläke- ja sairausvakuutuslainsäädännössä. Sosiaalihuollon kehitys oli kuitenkin vähäisempää kuin terveydenhuollon. Hallitus toteaa esityksessään sosiaalihuoltolaiksi vuonna 1981, että lainsäädännön uudistamisen tavoitteena oli sosiaalihuollon tasapainoisempi kehittäminen ja sosiaaliturvapalvelujen turvaaminen ja laajentaminen kaikille kuntalaisille.<sup>5</sup> Sosiaalihuoltolain (710/1982) 1 §:n mukaan sosiaalihuolto tarkoittaa sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia, sosiaalista luottoa ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä.

Vammaisen sosiaaliturvajärjestelmä on yksi osa kunnan sosiaalihuoltoa. Sen tavoitteena on edistää vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa. Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista ja lakia tarkentava asetus tulivat voimaan vuonna 1988. Laki korvasi vuonna 1946 voimaan tulleen invalidihuoltolain (907/1946), joka säädettiin toisessa maailmansodassa vammautuneiden hoitamiseksi ja kuntouttamiseksi.

Vammaiset ovat pieni vähemmistö kunnan asukkaista, mutta kunnat tekevät tiukassa taloudellisessa tilanteessa paljon kielteisiä päätöksiä, joihin haetaan muutosta valituksen avulla. Aihe on myös ajankohtainen, sillä vammaispalvelu- ja kehitysvammalain yhdistämisen valmistelu on aloitettu. Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelman yhtenä tavoitteena oli, että vammaispalvelujen saatavuus ja vammaisten tasa-arvoinen kohtelu turvataan. Tähän tavoitteeseen pyritään uudistamalla kehitysvamma- ja vammaispalvelulait siten, että ne sovitetaan yhteen.<sup>6</sup> Lakien yhdistäminen on erittäin haastava tehtävä ja vaatii huolelliset esityöt, jotka on jo aloitettu laatimalla esiselvityksiä.

Valtioneuvosto hyväksyi joulukuussa 2003 sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimenpideohjelman vuosille 2004–2007 (TATO). Se tarkensi pääministeri Vanhasen 1. hallituksen hallitusohjelman sosiaali- ja terveystoimittaisia tavoitteita. Tavoitteet ja toimenpidesuositukset

---

<sup>4</sup> Sosiaaliopas 1971 s. 9-10.

<sup>5</sup> HE 102/1981 vp s. 1-3.

<sup>6</sup> Hallitusohjelma 24.6.2003 s.17.

ovat ensisijaisesti suosituksia.<sup>7</sup> Ohjelmassa kehittämistavoitteena olivat vammaisten henkilöiden toimintakyvyn ja selviytymisen tukeminen sekä vammaispalveluiden saatavuuden ja vammaisten tasa-arvoinen kohtelun turvaaminen. Vaikeavammaisten ihmisten henkilökohtaista avustajajärjestelmää ja tulkkipalveluja kehitetään. Hallitus antoi vaalikauden aikana myös vammaispoliittisen selonteon<sup>8</sup>. Kunnissa yleisenä tavoitteena ovat vammaisten ihmisten asumispalveluja<sup>9</sup> ja apuvälineitä<sup>10</sup> koskevat laatusuositukset. Ohjelmassa erityisesti vammaisia koskevia toimenpidesuosituksia on kaksi. Ensinnäkin kuntien tulee varmistaa puhe- ja kuulovammaisten tulkkipalvelujen saatavuus esimerkiksi alueellisten tulkkipalvelukeskusten kautta yhteistyössä järjestöjen kanssa. Toiseksi sosiaali- ja terveysministeriön tuli valmistella ohjelmakauden aikana hallituksen esityksen uudistukseksi, jolla nykyinen vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki sovitetaan yhteen. Uudistuksen lähtökohtana on, että vammaisten ihmisten oikeudet säilytetään vähintään nykyisellä tasolla. Valmistelutyö suoritetaan osana Sosiaalialan kehittämishankkeen toimeenpanoa.<sup>11</sup>

Vanhasen I hallituskaudella lakien uudistustyö ei valmistunut vaan Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan on kirjattu osittain samoja vammaisia koskevia tavoitteita. Ensinnäkin vammaisten oikeudenmukaisen aseman turvaamiseksi laaditaan hallituskauden aikana vammaispoliittinen ohjelma, jossa linjataan seuraavien vuosien vammaispolitiikan keskeiset toimenpiteet. Lisäksi jatketaan vammaispalvelulain ja erityishuoltolain yhdistämistyötä. Tavoitteeksi on asetettu vammaisten henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittäminen vaiheittain. Kunta ja palvelurakennemuutokseen liittyen vahvistetaan vammaispalvelujen rahoitusta sekä kehitetään palvelujen järjestämis- ja tuottamistapoja vammaisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Vammaisten henkilöiden tukeminen aktiiviseen osallistumiseen ja työelämään on keskeistä. Hallituksen tavoitteena on esteetön yhteiskunta, jossa kaikilla on yhtäläiset mahdollisuudet. Erityistä huomiota on kiinnitettävä esteettömyyteen tietoyhteiskunnassa.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> STM 2003:20 s. 3.

<sup>8</sup> STM 2006:9.

<sup>9</sup> STM 2003:4.

<sup>10</sup> STM 2003:7.

<sup>11</sup> STM 2003:20 s. 25–26.

<sup>12</sup> Hallitusohjelma 19.4.2007 s. 54.



## *1.2 Tutkimusongelmat*

Rajaan tämän tutkielman koskemaan vammaispalvelulakia ja – asetuksen soveltamista kunnassa. Kehitysvammaisia koskeva erityislainsäädäntö jää tämän tutkielman ulkopuolelle. Vammaispalvelulain 4 §:n mukaan kehitysvammaiset kuuluvat vammaispalvelulain soveltamisalaan niiltä osin, kun eivät saa kehitysvammalain kautta riittäviä ja sopivia palveluita.

*Tutkielmani päätavoitteena on selvittää, miten kunnat toteuttavat vammaisen perusoikeuksia.*

Tutkimustehtävää selvittämään lähdän seuraavien asettamieni tutkimuskysymysten avulla:

- 1) mitä palveluita ja tukitoimia kunnan tulee itsehallintonsa nojalla taata vammaiselle henkilölle ja mitkä niistä ovat subjektiivisia oikeuksia ja mitkä määrärahasidonnaisia?*
- 2) miten vammaispalveluita haetaan ja millainen päätöksentekojärjestelmä on sekä millainen oikeussuoja vammaisella on?*
- 3) miten kuntien vammaispalvelulain soveltamista varten laatimat ohjeet poikkeavat tai ovat yhdenmukaisia toisiinsa nähden ja miten yhdenvertaisia vammaiset ovat näiden soveltamisohjeiden edessä?*

Kunta ja vammainen selvittävät usein ristiriitaisia näkemyksiään tuomioistuinmenettelyn avulla. Vammaispalvelulaki antaa yleisohjeita, joiden pohjalta kunnat soveltavat sitä. Lisäksi kunnat ovat laatineet omia vammaispalvelulain soveltamisohjeita. Tavoitteeni on verrata kuntien soveltamisohjeita toisiinsa ja analysoida niiden suhdetta lainsäädäntöön. Samalla analysoin kunnan tuottamien vammaispalveluiden ja tukitoimien oikeudellisia reunaehtoja. Käytän korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä esimerkkeinä, miten kunnan tulisi vammaisen perusoikeuksia eri tilanteissa toteuttaa.

Tutkielmani keskittyy lähinnä kansallisen lainsäädännön tulkitsemiseen. Kansainvälisestä osuudesta etsin yhteyksiä kansalliseen lainsäädäntöön ja onko vammaisista henkilöistä ja heidän oikeuksistaan erikseen mainintoja ihmisoikeussopimuksissa. Historiaosuudessa rajaan

selvitykseni siihen, miten vammaisten asema on kehittynyt 1800-luvun lopun ajoista tähän päivään.

### ***1.3 Tutkimusmenetelmät ja aikaisempi tutkimus***

Vakiintuneen määritelmän mukaan oikeustieteen tehtävä on tulkita ja systematisoida. Oikeustiede ei säädä eikä myöskään tee ratkaisuja.<sup>13</sup> Lainopin eli oikeusdogmatiikan keskeisin tutkimusongelma on selvittää eli tulkita, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö nimenomaisessa oikeusongelmassa. Toinen keskeinen lainopin tehtävä on oikeusjärjestyksen systematisointi eli voimassa olevan oikeuden jäsentäminen.<sup>14</sup>

Tutkimukseni kuuluu sekä kunnallisoikeuden että sosiaalioikeuden aloille. Tavoitteeni on tutkia ja systematisoida oikeusdogmaattisin eli lainopillisin menetelmin, mitä palveluja kunnan tulee järjestää vammaiselle henkilölle. Tutkimalla lainsäädäntöä, tuomioistuinten vammaispalvelua koskevia päätöksiä sekä oikeustieteellistä kirjallisuutta selvitän sitä, millaiset palvelut ja tukitoimet kunnallisen itsehallinnon pitäisi taata vammaiselle asukkaalleen, jotta hän voisi kokea olevansa yhdenvertainen. Tuon esiin myös vammaispalveluiden hakemistavat sekä päätöksentekojärjestelmän. Tutkielmassani selvitän myös, millainen oikeussuoja on vammaisella henkilöllä. Lainoppi on jatkuvassa vuorovaikutuksessa lainvalmisteluun ja oikeuskäytäntöön.

Oikeussosiologia tutkii oikeuselämän ja oikeudellisten toimijoiden toiminnan säännönmukaisuutta. Oikeussosiologiassa käytetään empiirisiä eli kokemusperäisiä tiedonhankintamenetelmiä, joiden avulla etsitään yhteiskunnallisista rakenteista selittäviä tekijöitä oikeudellisten ilmiöiden analysoimiseksi.<sup>15</sup> Vammaispalvelulaki on puitelainomaista lainsäädäntöä. Lain yleisluonteesta johtuen monet kunnat ovat laatineet myös omia vammaispalvelulain soveltamisohjeita. Empiiristä tutkimusotetta tutkielmassani edustaa yhdentoista kunnan vammaispalvelulain soveltamista koskevien soveltamisohjeiden vertailu. Vertailun avulla selvitän, poikkeako eri kunnissa annetut soveltamisohjeet toisistaan ja ovatko ne ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Lisäksi käyn läpi korkeimman hallinto-oikeuden vammaispal-

---

<sup>13</sup> Tolonen 2003 s. 133.

<sup>14</sup> Husa – Mutanen – Pohjalainen 2005 s. 13.

<sup>15</sup> Husa – Mutanen – Pohjalainen 2005 s. 14.

velua koskevia ratkaisuja. Etsin niistä yhteyksiä soveltamisohjeisiin ja ohjeiden lainmukaisuuteen.

Oikeushistoria tutkii oikeusnormien tai oikeudellisen ajattelun kehitystä historian tutkimuksen menetelmin. Oikeushistoria tutkii menneen ajan oikeudellisia sääntöjä ja ajattelua, jota ei enää sellaisenaan ole olemassa.<sup>16</sup> Oikeusjärjestyksen nykyisyyttä ei pysty ottamaan haltuun, ellei ymmärrä sen menneisyyttä.<sup>17</sup> Oikeushistoriallista näkökulmaa tutkielmassani edustaa lainsäädännön kehityksen kuvaaminen 1800-luvun lopulta alkaen. Lainsäädännön historia valottaa sitä, miten vammaisten asema ja kunnan rooli lainsäädännössä on muuttunut.

Johtopäätöksissä pohdin, miten vammaispalvelulakia kunnissa tulkitaan ja miten vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus Suomessa toteutuu. Oikeuspoliittinen tutkimusote näkyy muutamien le lege ferenda - näkökulmien esittämisinä; miten lakia tulisi muuttaa, jotta vammaisen kuntalaisen perusoikeudet toteutuisivat.

Vammaispalvelulain soveltamisesta on melko vähän aikaisempaa tutkimusta. Lain voimaan tulon jälkeen kirjallisuutta ilmestyi jonkin verran, mutta niiden näkökulma oli enemmän vammaispoliittinen kuin oikeudellinen. Keskeisin lähdeaineisto muodostuu lainsäädäntöteksteistä ja siihen liittyviä valmisteluasiakirjoista ja muita virallislähteitä. Lisäksi käytän korkeimman hallinto-oikeuden vammaispalvelua koskevia ratkaisuja ja oikeustieteellistä kirjallisuutta. Olen saanut käyttööni myös yhdentoista kunnan vammaispalvelulain soveltamisohjeet, jotka muodostavat tutkielman empiirisen tutkimusaineiston.

Tuorein oikeuden alan tutkimus on Tampereen yliopistossa tehty julkisoikeuden alalta. Olli Niemen vuonna 2003 tekemä julkisoikeuden pro gradu – tutkielma. *Vammaispalvelulain mukaisten palveluiden ja tukitoimien oikeudelliset ongelmat erityisesti kuljetuspalveluiden osalta*, keskittyi selvittämään sitä, millaisia ovat kohtuulliset kuljetuspalvelut sekä miten perus- ja ihmisoikeudet pitäisi ottaa huomion viranomaisten soveltaessa vammaispalvelulakia. Tampereen yliopistossa vuonna 2007 Tarja Sipponen selvitti sosiaalityön lisensiaattitutkimuksessaan, *Taksin katolla vilkkuu - kuljetuspalveluasiakas ja tututaksi*, taksin käyttöön liittyviä kulttuurisia merkityksiä erityisesti vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalveluoikeuden omaavilla asiakkaita sekä heitä kuljettavia taksiautoilijoita haastatteleamalla ja havainnoimalla.

---

<sup>16</sup> Husa – Mutanen – Pohjalainen 2005 s. 14.

<sup>17</sup> Jyränki 1998 s. 6.

Uusimmat ovat sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta syntyneistä selvityksistä ja tutkimuksista, jotka ovat ilmestyneet vammaispalvelulainsäädännön uudistamistyön käynnistyttyä.

#### **1.4 Keskeiset käsitteet**

*Kunnallinen itsehallintomme* saa oikeutuksena Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:n 2 momentissa Sen mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnallisella itsehallinnolla tarkoitetaan demokraattisen kansakunnan tapaa järjestää asioiden hoito paikallistasolla<sup>18</sup>. Ryynänen määrittelee kunnallisen itsehallinnon paikallisen väestön oikeudeksi päättää omavastuisesti omista asioistaan<sup>19</sup>. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Tänä päivänä kunnallinen itsehallinto tarkoittaa myös kunnan ja kuntalaisen suhdetta<sup>20</sup>.

Kuntalain (365/1995) 2 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnan toimiala jaetaan yleiseen ja erityiseen toimialaan. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kunnan tehtäviin kuuluu järjestää valtion tuella asukkaidensa hyvinvointipalvelut. Suurin kiistanaihe on valtion kunnille antamat riittämättömät rahalliset resurssit. Valtion kunnille maksamat valtionosuudet ovat pienentyneet suhteessa lainsäädännön nojalla annettujen tehtävien hoidosta tuleviin kustannuksiin.

Perusoikeusuudistuksen tärkeimpänä tavoitteena oli yksilön oikeuksien perustuslaintasaisen turvan laajentaminen ja vahvistaminen<sup>21</sup>. Arkikielessä *perusoikeus* tarkoittaa suunnilleen samaa kuin perustavanlaatuisen oikeus. Se on yksilön kannalta jokin erityisen tärkeä oikeus.<sup>22</sup> Ilkka Saraviita määrittelee perusoikeudet ihmisille turvatuiksi oikeuksiksi suhteessa valtioon ja kuntaan<sup>23</sup>. Perusoikeusuudistuksen myötä perusoikeuksien asema oikeusjärjestyksessä on korostunut. Kuntien velvollisuudet niiden toteuttamisessa perustuvat valtion säätämiin laki-

---

<sup>18</sup> Harjula & Prättälä 2004 s. 3.

<sup>19</sup> Ryynänen 2003 s. 24.

<sup>20</sup> Sallinen 2007 s. 405.

<sup>21</sup> HE 309/1993.

<sup>22</sup> Karapuu 1999 s. 62

<sup>23</sup> Saraviita 2005 s. 27.

sääteisiin tehtäviin. Kuntien tehtävien ja roolin suhteen korostuu edelleen kunnan toimiminen osana valtionhallintoa.<sup>24</sup>

Pekka Hallberg pitää perusoikeuksien jaottelua vapausoikeuksiin ja taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin eli TSS-oikeuksiin käyttökelpoisena. Vapausoikeuksiin sisältyy ajatus siitä, että julkinen valta ei puutu yksilön toimintavapauteen, jolloin yksilöllä on vapaus olla ja toimia rauhassa. Näiden oikeuksien toteuttamiseksi julkisen vallan on toimittava aktiivisesti. Hallberg pitää jaottelua käyttökelpoisena. Edellä mainitun perusteella oikeudet voidaan jakaa aktiivisiin ja passiivisiin perusoikeuksiin.<sup>25</sup> Perusoikeudet on ryhmitelty myös osallistumisoikeuksiin, vapausoikeuksiin ja yhdenvertaisuusoikeuksiin sekä TSS-oikeuksiin.<sup>26</sup> Perusoikeuksien taustalla on ajatus jokaisen oikeudesta ihmisarvoiseen elämään. Ihmisarvoiseen elämään on oikeus myös erityisryhmillä, joiden etuja on turvattu erityislainsäädännön avulla.

Vammaispalvelulaki on osa sosiaaliturvaoikeutta. *Sosiaalioikeus* voidaan rajata kahdella tavalla. Laajasti ymmärrettynä se kokoaa sisälleen kaiken sosiaalipolitiikan tuloksena syntyneen normiston. Suppeammassa merkityksessä sosiaalioikeus viittaa sosiaaliturvapolitiikan tuloksena syntyneeseen normistoon. Suppeasti määritellyn sosiaalioikeuden sisältö koostuu sosiaalivakuutuksesta, sosiaaliavustuksesta ja sosiaalihuollosta.<sup>27</sup> Tuorin mukaan sosiaalioikeuteen kuuluvat oikeudelliset normistot, jotka säätelevät sosiaaliturvaa ja terveydenhuoltoa. Sosiaalioikeus voidaan määritellä sen sääntelykohteen nojalla. Sosiaalioikeuteen voidaan myös sisällyttää erityisiä sosiaalisia näkökohtia tai tavoitteita. Sosiaalioikeutta määrittelevänä tunnusmerkkinä voi olla sille tyypillinen sääntelytapa.<sup>28</sup>

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Myös yhdenvertaisuuslaki (21/2004) kieltää syrjinnän. *Vammaisuutta* määritellään suhteessa siihen, miten henkilö suoriutuu tavanomaista arkitilanteista. Vammaisuus haittaa henkilön yhdenvertaista osallistumista yhteiskunnan eri toimintoihin. Vammaisen henkilön sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamista turvaamaan säädettiin oma vammaisia koskeva lainsäädäntö, jonka tavoitteena oli edis-

---

<sup>24</sup> Sallinen 2007 s. 407.

<sup>25</sup> Hallberg 1999 s.40–41.

<sup>26</sup> Narikka, Jouko 2006 s. 40.

<sup>27</sup> Huhtanen 1994 s. 12–13.

<sup>28</sup> Tuori 2004 s. 2–3.

tää vammaisten ihmisten itsenäistä elämää ja tasavertaisia mahdollisuuksia. Hallituksen esityksen lähtökohtana oli, että vammaisuus on yksilön rajoitusten ja ympäristön suhteesta syntyvä tila<sup>29</sup>.

WHO:n määritelmässä vammaisuuskäsite on jäsenetty kolmiportaiseksi. Ensimmäinen vammalla tarkoitetaan psykologisten ja fysiologisten toimintojen tai anatomisten rakenteiden puutosta tai poikkeavuutta. Toiseksi vajaatoiminnalla tarkoitetaan vammasta johtuvaa rajoitusta tai puutosta ihmiselle normaaliksi katsottavassa toiminnossa. Haitta tarkoittaa sellaista vammasta tai vajaatoiminnasta johtuvaa huono-osaisuutta, että se rajoittaa henkilön normaalia suoriutumista päivittäisistä elämän toiminnoista.<sup>30</sup> Kunnissa vammaispalvelulakia sovellettaessa tämän määritelmän huomioiminen on haasteellista, kun lääkärinlausunnon lisäksi on arvioitava myös toiminnalliset ja sosiaaliset seuraukset<sup>31</sup>.

*Vammaisella* henkilöllä tarkoitetaan vammaispalvelulain 2 §:n mukaan henkilöä, jolla on vamman tai sairauden johdosta pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Vammaisuus ja sairaus ovat kaksi eri asiaa. Hyvin usein ja aivan liian mielellään niiden välille halutaan laittaa yhtäläisyysmerkki. Vammainen ihminen ei yleensä koe itseään sairaaksi hankalistakaan terveysongelmista huolimatta.

*Vaikeavammaisuutta* ei ole tarkemmin lainsäädännössä määritelty vaan se on määriteltävä jokaisen palvelun ja tukitoimen kohdalla erikseen. Soveltamiskäytännössä tästä on aiheutunut tulkintaongelmia, joita tuomioistuimet ovat joutuneet ratkaisemaan. Määrittelyssä tulee ottaa huomioon lääkärin tai terveydenhuoltohenkilöstön arvio, sosiaalihuollon arvio sekä erityisesti hakijan oma näkemys ja kokemus sairaudesta tai vammasta. Sosiaalitoimen arviointirooli painottuu olosuhdeselvityksiin sekä kohtuullisuuden, erityisyyden tai runsauden määrittelyyn.<sup>32</sup>

Vammaispalvelulakia sovellettaessa keskeinen käsite on *subjektiivinen oikeus*. Se on lainsäädäntöön perustuva yksilön oikeus, jonka toteuttamiseksi hän voi suoraan vedota viranomaisessa.<sup>33</sup> Tuori toteaa, että subjektiivisina oikeuksina tarkasti lainsäädännössä määritetyt sosi-

---

<sup>29</sup> HE 219/1986 vp. s. 3.

<sup>30</sup> Komiteanmietintö 1982:35 s. 29–35.

<sup>31</sup> Määttä 1981 s. 17–19.

<sup>32</sup> Rätty 2003 s. 44.

<sup>33</sup> Husa – Pohjalainen 2002 s. 31.

aaliset oikeudet ovat saamisedellytyksiltään erittäin vahvoja. Hän jakaa toimeentuloturvan ja sosiaalihuollon etuudet seuraavasti:

1) *Subjektiiivisina oikeuksina turvatut etuudet*

- a. *standardoidut toimeentuloturvan etuudet*
- b. *tulosidonnaiset toimeentuloturvan etuudet*
- c. *sosiaalihuollon tarveperusteiset etuudet*

2) *Muut kuin subjektiiivisina oikeuksina turvatut etuudet*

- a. *sosiaalihuollon määrärahasidonnaiset lakisääteiset etuudet*
- b. *kunnan vapaaehtoisesti järjestämät sosiaalihuollon etuudet.*<sup>34</sup>

Kunnan sosiaalihuollon palveluille on yleisesti ominainen tarveharkintaisuus. Tuori pitää kuntien sosiaalihuollossa ongelmana juuri tarveperusteisuuden määrittelyä<sup>35</sup>. Vammaispuolustuksen esitöissä kunnilla on katsottu olevan erityinen järjestämisvelvollisuus, kun etuus on turvattu subjektiiivisena oikeutena<sup>36</sup>. Vammaispuolustuksessa subjektiiivisiä oikeuksia koskeva erityinen järjestämisvelvollisuus ilmaistaan imperatiivimuotoisina käskyinä, ”on annettava” tai ”on järjestettävä”. Sosiaalihuoltolain 1 §:n mukaan *Sosiaalihuollolla* tarkoitetaan sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia, sosiaalista luottoa ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä.

Pohjoismaissa sosiaalipalvelut ovat sekä mahdollistaneet naisten palkkatyön että luoneet työpaikkoja hoivasektorille erityisesti naisille. Oikeus palveluihin on universaali eli hoivan tarve riittää takaamaan kansalaisille tai maassa asuville niihin yksilöllisen oikeuden. Sosiaalinen kansalaisuus takaa oikeuden sosiaalipalveluun. Universaalisuuteen kuuluu, että kaikille yksilöille on taattava perustoimeentulo ja – palvelut. Universaalisuuteen kuuluu myös ehkäisevä ja ennakoiva elementti.<sup>37</sup> *Sosiaalipalvelun* käsitteelle asetetaan kolme ehdotonta vaatimusta. Ensinnäkin kyse on palvelusta, jota ihmiset hakevat vapaaehtoisesti. Toiseksi kyse on en-

---

<sup>34</sup> Tuori 2004 s. 245.

<sup>35</sup> Tuori 2004 s. 246.

<sup>36</sup> HE 219/1986 vp s. 5-6.

<sup>37</sup> Arajärvi 2002 s. 30.

nemmin julkisista kuin kaupallista palveluista. Kolmanneksi kysymys ei ole vapaaehtoisektorin tuottamista palveluista.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Nieminen 1998 s. 3.



## 2 VAMMAISPALVELUIDEN HISTORIA SUOMESSA

### 2.1 Vaivaishoito – aika ennen itsenäistymistä

Kuningasvallan kaudella (1527–1740) köyhäinhoitovelvoite säädettiin kirkkolaiilla kirkon tehtäväksi, kun kruunu oli kiinnostunut vain veronmaksukykyisistä, sotaväkeen kykenevistä ja työtä tekevistä suomalaisista. Kirkon tehtäväksi jäi huolehtia vaivaisista, köyhistä, leskistä, orvoista ja työkyvyttömistä. Väestön suhteellinen määrä oli suuri suhteessa uusiin tiloihin ja työpaikkoihin. Liikaväestön hoitamiseksi säädettiin ns. ruotuhoidosta eli jokaiselle tilalle määriteltiin huono-osaisten huoltovelvollisuudesta.

Keisarivallan aikana (1809–1917) väestömäärän lisääntyessä köyhäinhoidosta tuli maaseudun ongelma, kun tilat eivät enää selvinneet velvoitteistaan. Köyhyys ja vajavaisuus alettiin nähdä yhteiskunnallisena ongelmana, jonka ratkaiseminen vaikuttaa oleellisesti koko kansakunnan menestymiseen. Katovuodet 1830-luvulla lisäsivät kerjuuta ja vaivaishoidon puutteet korostuivat. Virkamiehet heräsivät toimimaan, kun nälkäkuolemat lisääntyivät ja kerjäläisjoukot alkoivat tuottaa häiriöitä.<sup>39</sup> Keisarivallan aikana 1800-luvun puolella välissä köyhyiden ratkaisemiseksi säädettiin vaivaishoitoasetus (10/1852). Vaivaishoitoasetuksen 20 §:n mukaan vaivaishoidon kohderyhmään kuuluivat

- 1) *Hourut ja mielettömät*
- 2) *Ruumiiltaan vialliset, vanhastuneet ja raajarikkoiset, jotka tarvitsevat muiden hoitoa ja holhousa, eivätkä taida itse jonkin kaltaisella työllä hankkia mitään elätteeksensä*
- 3) *Muut vanhat, kivunloiset eli ruumiin vialta vaivatut persoonat, jotka eivät tarvitse alallista hoitoa ja vähemmän työhön kykenevät*
- 4) *Sellaiset, jotka kovan onnen taikka taudin vuoksi sillä kertaa ovat avun tarpeessa*
- 5) *Turvattomat, vielä ei kuuttatoista vuotta vanhat lapset, jotka kaipaavat tarpeellista hoitoa.*

---

<sup>39</sup> Aerschot1996 s.61–62.

Vaivaishoitoasetus yhdenmukaisti hallintoa ja loi yhtenäisen kunnallisveron. Samalla kun se määritteli tarvitseville oikeuden apuun, se oli sisällöltään ja tavoitteiltaan ankara. Verovaroilla rahoitettiin köyhäinhuutokaupat, joissa halvimmalla hoitoa tarjoava sai orvon, vanhuksen tai vammaisen luokseen asumaan. Vaivaishoitoasetuksessa supistettiin kunnan pakollinen avustamisvelvollisuus koskemaan erityisryhmiä, lapsiin, sairaisiin ja muihin työkyvyttömiin. Entiset muuttamisrajoitukset ja kunnan oikeus kieltää henkilöitä asettumasta kuntaan lakkautettiin. Asetuksesta kehittyi myös kotipaikka-oikeussäännöstö.<sup>40</sup>

Köyhäinhoito siirtyi paikalliselle hallinnolle ja sosiaalisiin ongelmiin alettiin etsiä ratkaisuja. Valtion kontrollia sosiaalihuollossa lisättiin palkkaamalla köyhäinhoidon tarkastelija. Kunnan avustamisvelvollisuus pysyi kuitenkin toissijaisena. Vaivaishoitoasetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan jokainen työkykyinen mies tai nainen oli velvollinen elättämään itseään ja alaikäisiä lapsiaan ja mies vaimoaan. Vaivaishoidon vastaanoton seurauksena kunnissa rajoitettiin asianomaisen henkilön itsemääräämisoikeutta, jolloin apuun turvaututtiin vasta todellisen hädän hetkellä<sup>41</sup>. Tätä tehtävää varten kuntiin perustettiin vaivaishoitohallitus, joka laati vaivaishoidon ohjesäännön. Lisäksi työkykyisillä avunsaajilla oli velvollisuus korvata saamansa apu takaisin tekemällä voimiensa mukaista työtä. Tätä varten kuntiin perustettiin erityisiä työhuoneita.<sup>42</sup>

Vaivaishoitoasetus ei säännellyt vaivaishoidon muotoja pakkotoimenpiteitä lukuun ottamatta. Vaivaishoitoasetuksen 9 §:n mukaan kunnilla oli oikeus järjestää vaivaishoito ”*niin kuin seudun tapoihin ja olosuhteihin katsoen soveliaimmaksi nähdään*”. Vaivaishoitoasetuksen 19–28 §:ssä säädettiin yksityiskohtaisesti kotipaikka-oikeudesta siinä kunnassa, missä henkilö oli henkikirjoissa. Vammaisen henkilö ei voinut tuolloin muuttaa kotipaikkakuntaa, koska asetus määräsi kahden vuoden siirtymäajasta kunnasta toiseen muutettaessa. Muutettaessa uuteen asuinpaikkaan kotikuntaoikeuden sai vasta kahden vuoden asumisen jälkeen, jos ei ollut tuona aikana tarvinnut turvautua pakolliseen vaivaishoitoon.

Asetuksen säätäminen vuonna 1852 antoi vaivaishoidollisten asioiden käsittelyyn juridisen leiman. Ohjesääntöjen pakollisuus, vaivaishoitohallituksen muodostaminen ja kuvernöörin

---

<sup>40</sup> Ikkala 1957 s. 5.

<sup>41</sup> Tuori 2004 s. 77.

<sup>42</sup> Aerschot 1996 s. 63–64 ja 71.

laillisuusvalvonta ja avunhakijan laaja valitusoikeus sisällytettiin asetukseen.<sup>43</sup> Paikallishal-  
linnossa vaivaishoitoasioiden lisääntymisen paineita purettiin ottamalla käyttöön tehokkaam-  
pia ja luotettavaan hallintomenettelyyn tähtääviä normeja<sup>44</sup>. Asetuksen uudistuksen yhteydes-  
sä vuonna 1879 asianomaisen valitusoikeus poistettiin. Siitä huolimatta vuoden 1879 vaivais-  
hoitoasetusta pidetään Suomen nykyaikaisen sosiaalioikeuden alkupisteenä ja nykyisen sosi-  
aalihuoltolakimme varhaisena edeltäjänä<sup>45</sup>.

## ***2.2 Köyhäinhoitoa itsenäistymisestä 1950-luvun lopulle saakka***

Kansalaissota (1918) vaikutti Suomessa voimakkaasti yhteiskunnan kehitykseen. Itsenäisty-  
mistä seurasi taloudellinen lama, kun itämarkkinat sulkeutuivat. Samaan aikaan kansakunta  
jakautui kahtia sotiakseen toisiaan vastaan. Kansalaissodan päätyttyä ratkaistavaksi jäi per-  
heiden ja vammautuneiden ongelmat. Köyhäinhoitolaki (145/1922) vuonna 1922 uudisti sosi-  
aalihallintoa. Kunta velvoitettiin huolehtimaan kaikista oman kunnan asukkaista. Köyhäinhei-  
tolain 1 § 1-2 momentissa säädettiin uutena toimintana ehkäisevästä köyhäinhoidosta. Lain  
69–72 §:ssä säädettiin asianomaisen valitusoikeudesta maaherralle 30 päivän kuluessa.

Tätä tehtävää hoitamaan piti asettaa erillinen köyhäinhoitolautakunta ja laatia köyhäinhoidon  
säännöt. Kunta voitiin jakaa köyhäinhoitopiireihin. Kun kunta tarjosi apua vaivaisille, sille  
samalla mahdollistettiin apua saavien valvonta. Köyhäinhoitolaki uudistettiin vuonna 1937.  
Köyhäinhoitolautakuntien istunnot alkoivat muistuttaa oikeudenkäyntiä, jossa yksilön henki-  
lökohtaisia asioita pohdittiin usein todistajien avulla. Sosiaalihuollon ammatillistuminen kun-  
nissa alkoi 1930-luvulla, kun kuntiin piti palkata henkilöitä valmistelemaan lautakuntaan me-  
neviä asioita sekä panemaan täytäntöön sen tekemiä päätöksiä.

## ***2.3 Huoltoapulaki siltana vammaispalvelulainsäädännölle***

Köyhäinhoitolain uudistaminen aloitettiin jo 1930-luvulla, mutta työ saatiin valmiiksi vasta  
vuonna 1956. Uusi laki sai nimekseen huoltoapulaki (116/1956), sillä vaivaishoito ja köy-

---

<sup>43</sup> Aerschot 1996 s. 80.

<sup>44</sup> Aerschot 1996 s. 81.

<sup>45</sup> Tuori 2004 s. 76.

hänhoito olivat herättäneet kielteisiä mielikuvia ja näillä nimillä katsottiin olevan ihmisarvoa alentava leima.<sup>46</sup> Köyhäinhoitoa pidettiin avustuksen saajaa nöyryyttävänä. Huoltoavun katsottiin paremmin vastaavaan nykyaikaisempaa käsitystapaa sosiaalilautakunnan myöntämästä avustuksesta.<sup>47</sup> Huoltoapu määriteltiin avustusmuodoksi, jota annettiin ainoastaan avun tarpeessa olevalle henkilölle, niin paljon kuin hän sitä tarvitsi ja siinä muodossa, että puute saatiin poistetuksi. Huoltoapu oli yleinen avustus ja sitä annettiin jokaiselle, joka oli joutunut mistä tahansa syystä puutteen alaiseksi.<sup>48</sup> Sosiaalilainsäädännön kehittyessä huoltoapulaki jäi pieneksi osaksi koko huolto-ohjelmaa.

Toisen maailmansodan päätyttyä Suomessa piti nopeasti ratkaista sodassa vammautuneiden asema. Tätä varten säädettiin vuonna 1947 invalidihuoltolaki (907/1946). Invalidihuolto annettiin lääkintähuollon, koulutuksen tai työhuollon muodossa. Invalidihuollon antamisesta, epäämisestä ja keskeyttämisestä päätti sosiaaliministeriö.<sup>49</sup> Suomen kehittyminen Euroopan köyhimpiin kuuluvista maista tämän päivän talousmahdiksi alkoi 1950-luvulla. Hyvinvointivaltion sosiaalihuollon lainsäädäntö on suurimmaksi osaksi säädetty 1970- ja 1980-luvuilla. Kuntien tehtävää sosiaalihuollon palvelujen tarjoajana on näiden vuosikymmenien aikana vahvistettu lainsäädännöllä. Kehitysvammaisten erityishuollosta säädettiin lailla vuonna 1977 (519/1977). Sosiaalihuoltolain (710/1982) uudistamiseen liittyi kolme osa-aluetta, joihin sisältyivät huoltoapunormiston ja valtiosuusjärjestelmän uudistaminen sekä sosiaalihuollon hallintoa koskevien säännösten muuttaminen<sup>50</sup>. Vasta vuonna 1988 astui voimaan laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä tukitoimista ja palveluista ja sitä tarkentava asetus Tämä laki korvasi vuonna 1946 voimaan tulleen invalidihuoltolain.

Sosiaalihuollon siirtäminen kuntien tehtäväksi 1800-luvun loppupuolella aloitti suomalaisen hyvinvointivaltion, sosiaalipolitiikan ja sosiaali oikeuden kehittämisen aikakauden, mutta vauhti oli verkkainen muihin Pohjoismaihin verrattuna. Keskeisiä syitä ovat olleet Suomen myöhäinen teollistuminen sekä maatalouden ja maaseutuväestön vahva asema elinkeino- ja väestörakenteessa. Sidonnaisuus Venäjään ja sodat jarruttivat suomalaisen yhteiskunnan uudistumista.<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> Aerschot 1996 s. 196.

<sup>47</sup> Ikkala 1957 s. 31.

<sup>48</sup> Ikkala 1957 s. 32.

<sup>49</sup> Ikkala 1957 s. 23.

<sup>50</sup> Aerschot 1996 s. 243.

<sup>51</sup> Tuori 2004 s. 75.

## 3 VAMMAISEN OIKEUKSIEN NORMIPERUSTA

### 3.1 *Yhdistyneiden kansakuntien toiminta*

Yhdistyneiden kansakuntien vammaispolitiikan johtava periaate on ollut, että ympäristö, tuotteet ja palvelut tulee toteuttaa siten, että ne ovat vammaisten saavutettavissa ilman erilliskorjausta<sup>52</sup>. Kansainväliset yleissopimukset sitovat laillisesti niitä valtioita, jotka ovat allekirjoittaneet sopimukset ja myös ratifioineet ne. Monet valtiot ovat laatineet oman lainsäädäntönsä yleissopimusten sisältöä vastaavaksi.

Vammaiskysymyksiä on pohdittu YK:n toimialueella melko kauan. Vammaisten teemavuosi toteutettiin vuonna 1981 ja vuosikymmen 1982–1992. Näillä teemoilla on ollut merkittävä vaikutus suomalaiseen vammaispolitiikkaan ja vammaisten asemaan Suomessa.<sup>53</sup> YK:n peruskirjan<sup>54</sup> periaatteita ovat ihmisarvo, ihmisoikeudet ja tasa-arvo. YK:ssa on hyväksytty monia kansainvälisiä yleissopimuksia ja julistuksia näiden periaatteiden toteuttamiseksi.

Maailmanlaajuisen ihmisoikeuksien perustan muodostavat YK:n ihmisoikeuksien julistus<sup>55</sup>, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli KP-sopimus<sup>56</sup> sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli TSS-sopimus<sup>57</sup>.

Ihmisoikeuksien julistuksessa on johdannon lisäksi 30 artiklaa. Johdannossa ilmaistaan muun muassa halu edistää sosiaalista kehitystä. Ensimmäinen artikla vahvistaa kaikkien tasa-arvon ja vapauden. Toisen artiklan mukaan jokainen on oikeutettu kaikkiin julistuksessa mainittuihin oikeuksiin ja vapauksiin ilman minkäänlaista rotuun, väriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun tekijään perustuvaa erotusta.

---

<sup>52</sup> STM 2006:9 s. 25.

<sup>53</sup> STM 2006:9 s. 25.

<sup>54</sup> Sops 1/1956.

<sup>55</sup> YK:n ihmisoikeuksien julistus 1948.

<sup>56</sup> SopS 7-8 1976.

<sup>57</sup> SopS 6/1976.

YK on ollut suunnannäyttäjänä jo pitkään vammaispolitiikassa. Erityisesti vammaisten oikeuksia koskevia julistuksia ovat Kehitysvammaisten oikeuksien julistus ja Vammaisten oikeuksien julistus, jonka pohjalta Suomi on laatinut vuonna 1995 vammaispoliittisen ohjelman. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä hallitusmuotoon lisättiin säännös vammaisten yhdenvertaisen kohtelun säännös.<sup>58</sup> Lisäksi YK:n lasten oikeuksia koskevan sopimuksen<sup>59</sup> 2 artiklassa nimenomaisesti mainitaan vammaisuus kiellettyinä syrjäntäperusteena. Lisäksi sopimuksen 23 artiklassa tavoitteeksi on asetettu, että henkisesti ja ruumiillisesti vammaisen lapsen tulisi saada nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä oloissa, jotka takaavat ihmisarvon, edistävät itseluottamusta ja helpottavat lapsen aktiivista osallistumista yhteisönsä toimintaan. Lisäksi Liisa Nieminen korostaa YK:n naisten oikeuksia koskevan sopimuksen<sup>60</sup> merkitystä vammaisille naisille, jotka joutuvat usein kaksinkertaisen syrjinnän kohteeksi<sup>61</sup>.

YK:n yleiskokous hyväksyi joulukuussa 2006 New Yorkissa neljän vuoden huolellisen valmistelun jälkeen vammaisten ihmisoikeussopimuksen. Yhteensä 125 jäsenvaltiota ja Euroopan Komissio ovat tähän mennessä allekirjoittaneet vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen. Valinnaisen pöytäkirjan allekirjoitti yhteensä 43 jäsenvaltiota. Kyseinen pöytäkirja mahdollistaa yksilövalitukset sopimusta valvovalle komitealle, kun kaikki kansalliset oikeusturvakeinot on käytetty. Suomi allekirjoitti sekä yleissopimuksen että sen valinnaisen pöytäkirjan. Sopimuksen keskeisin ajatus on syrjinnän kieltäminen ja tasapuolisen kohtelun takaaminen kaikilla elämänalueilla. Sopimus velvoittaa jäsenvaltioita takaamaan ihmisoikeussopimuksissa mainitut oikeudet myös vammaisille henkilöille. Yleissopimuksen 3. artiklan mukaisia ”Yleisiä periaatteita” ovat:

- 1) *henkilöiden synnynnäisen arvon, yksilöllisen itsemääräämisoikeuden, mukaan lukien, vapaus tehdä omat valintansa, ja riippumattomuuden kunnioittaminen*
- 2) *yhdenvertaisuus*
- 3) *täysimääräinen ja tehokas osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaa*
- 4) *erilaisuuden kunnioittaminen ja vammaisten henkilöiden hyväksyminen osana ihmisten monimuotoisuutta ja ihmiskuntaa*
- 5) *mahdollisuuksien yhdenvertaisuus*

---

<sup>58</sup> Narikka 2003 s. 51.

<sup>59</sup> Sops 59–60/1991.

<sup>60</sup> Sops 67–68/1986.

<sup>61</sup> Nieminen 2006 s. 241.

- 6) *esteettömyys ja saavutettavuus*
- 7) *miesten ja naisten välinen tasa-arvo*
- 8) *vammaisten lasten kehittyvien kykyjen ja sen kunnioittaminen, että heillä on oikeus säilyttää identiteettinsä*

Sopimuksen ratifiointiprosessi on Suomessa vielä kesken. Sopimuksen voimaansaattaminen edellyttää muutoksia kansallisessa lainsäädännössä. Prosessin arvellaan kestävän useita vuosia. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on julkaissut selkokielisen esitteen sopimuksesta<sup>62</sup>.

### **3.2 Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset**

Alueellisista ihmisoikeussopimuksista merkittävin on Euroopan ihmisoikeussopimus eli yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta<sup>63</sup>. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei mainita vammaisia erikseen. Kuitenkin merkittävänä artiklana voidaan pitää 14 artiklan erityistä syrjinnän kieltoa.

Euroopan neuvoston sopimuksista Euroopan sosiaalinen peruskirja sisältää erityisesti vammaisten oikeuksia koskevia säännöksiä. Sosiaalisen peruskirjan tavoitteena on turvata ja edistää sosiaalisia oikeuksia Euroopassa asettamalla vähimmäisvaatimukset sopimusvaltioiden lainsäädännölle ja käytännölle. Sopimuksen 1996 uudistetun peruskirjan 15 artikla koskee nimenomaisesti fyysisesti tai psyykkisesti vammaisten henkilöiden oikeutta itsenäisyyteen, yhteiskuntaan sopeutumiseen ja yhteiskunnalliseen elämään osallistumiseen. Euroopan sosiaalinen peruskirja ei anna yksilölle välittömiä oikeuksia, eikä anna yksilölle valitusoikeutta. Sosiaalisen peruskirjan valvonta perustuu sopimusvaltioiden laatimiin raportteihin peruskirjan täytäntöönpanosta ja soveltamisesta kansallisella tasolla.<sup>64</sup>

Vuonna 2006 hyväksyttiin Euroopan neuvoston vammaispoliittinen toimintaohjelma 2006–2015. Sen tavoitteet ovat vammaisten kansalaisten ihmisoikeuksien edistäminen ja heidän elämänlaatunsa kohentaminen Euroopassa. Jäsenvaltioiden tulee jatkaa syrjinnänvastaista ja ihmisoikeudet turvaavaa työtään lisätäkseen vammaisten henkilöiden itsenäisyyttä ja valin-

---

<sup>62</sup> STM:n esitteitä 2007:4.

<sup>63</sup> SopS 18–19/1990.

<sup>64</sup> Narikka 2003 s. 54.

nanvapautta, parantaakseen heidän elämänlaatuaan. Vammaispoliittisen toimintaohjelman tärkein tavoite on toimia käytännön työvälineenä, jonka avulla kehitetään ja pannaan toimeen toteuttamiskelpoisia strategioita, joilla saadaan aikaan vammaisten henkilöiden täysi osallistuminen yhteiskunnassa sekä lopulta vammaisnäkökulman valtavirtaistaminen jäsenvaltioiden kaikkien alojen politiikkaan. Euroopan neuvoston vammaispoliittinen toimintaohjelma on laaja-alainen ja kattaa kaikki vammaisten ihmisten elämän keskeiset osa-alueet.<sup>65</sup>

Toimintaohjelman tavoitteena on luoda kattavat kehykset, jotka ovat tarpeeksi joustavat ja mukautuvat maakohtaisiin olosuhteisiin. Se on tarkoitettu poliittisia linjauksia auttavaksi etenemissuunnitelmaksi, jonka avulla tähän työhön osallistuvat kykenevät laatimaan suunnitelmia, ohjelmia ja innovatiivisia strategioita, muuttamaan niiden painotuksia ja toteuttamaan niitä. Euroopan neuvosto pyrkii toteuttamaan vammaispoliittista toimintaohjelmaa antamalla kaikkien jäsenvaltioiden avuksi suosituksia, neuvoja ja asiantuntijatietoa.

### ***3.3 Euroopan unioni***

Euroopan unionissa on hyväksytty perusoikeuksia koskevia asiakirjoja. Parlamentti hyväksyi jo vuonna 1989 perusoikeuksia ja – vapauksia koskevan julistuksen, johon sisältyy TSS-oikeuksia. Julistus ei muodollisesti sido jäsenvaltioita, mutta sillä katsotaan olevan periaatteellista merkitystä. Euroopan oikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1996. Hän toimintansa taustalla on perusoikeusajattelu ja syrjinnän vähentäminen.<sup>66</sup>

Vuonna 2000 Nizzan Eurooppa-neuvostossa parlamentin puhemies sekä neuvoston ja komission puheenjohtajat allekirjoittivat Euroopan unionin perusoikeuskirjan<sup>67</sup>. Se on luonteeltaan poliittinen julistus<sup>68</sup>. Siihen on ensimmäistä kertaa unionin historiassa koottu yhteen asiakirjaan Euroopan unionin kansalaisten ja kaikkien unionin alueella asuvien henkilöiden kansalaisoikeudet sekä poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet.

Erityisiä sosiaalipalveluja koskevia artikloja on yksi. Peruskirjan artiklassa 34 säännellään kaikille kuuluvasta oikeudesta sosiaaliturvaetuksiin ja sosiaalipalveluihin. Perusoikeuskirjan

---

<sup>65</sup> STM:n julkaisu 2006:18 s. 4-5.

<sup>66</sup> Narikka 2006 s. 55.

<sup>67</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000/C 364/01.

<sup>68</sup> Narikka 2006 s. 56.



21 artiklassa kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan. Peruskirjan 26 artiklassa määritellään vammaisen oikeudesta päästä osalliseksi toimenpiteistä, joilla edistetään hänen itsenäistä elämäänsä, yhteiskunnallista ja ammatillista sopeutumista ja osallistumistaan yhteiskuntaelämään sekä tämän oikeuden kunnioittamisesta. Artikloilla asetetaan myös aktiivisia toimintavelvoitteita unionille pyrkimyksenä edistää tosiasiallista tasa-arvon toteutumista<sup>69</sup>.

Perusoikeuskirjassa vahvistetaan yhteisön ja unionin toimivallan ja tehtävien sekä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti oikeudet, jotka perustuvat erityisesti jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin. Perusoikeuskirja ei laajenna EY-oikeuden soveltamisalaa eikä luo unionille uutta toimivaltaa tai tehtäviä. Perusoikeuskirjan sisältämät oikeudet eivät voi olla perustana unionin lainsäädäntötoimille<sup>70</sup>. Euroopan unionin perusoikeuskirja on otettu muuttumattomana osaksi uutta EU:n perussopimusta, joka hyväksyttiin Lissabonissa vuonna 2007. Sen voimaantulo edellyttää jäsenvaltioiden ratifiointia. Eduskunta on juuri aloittanut uuden sopimuksen käsittelyn ja se yritetään saada voimaan ensi vuonna. Tähän mennessä kuusi Euroopan maata on ratifioinut sopimuksen.

### ***3.4 Vammaisen kannalta olennaisin kotoperäinen lainsäädäntö***

#### *3.4.1 Suomen perustuslaki*

Perinteisen käsityksen mukaan perusoikeus merkitsi valtion velvoittamista passiivisuuteen ja että perusoikeuden toteuttaminen oli ilmaista. Lisäksi perusoikeuden katsottiin koskevan kansalaisen ja valtion suhdetta, mutta ei kansalaisten keskinäisiä suhteita. Sosiaaliset perusoikeudet saivat vähitellen aseman perustuslaeissa ja kansainvälissä ihmisoikeussopimuksissa, jolloin perusoikeuksien yleisiin oppeihin tuli muutoksia ja täydentäviä oletuksia. Uusi suuntaus vahvisti näkemystä, että sosiaalisten oikeuksien toteutuminen vaati valtiolta aktiivisuutta, mi-

---

<sup>69</sup> Nieminen 2001 s. 204–205.

<sup>70</sup> Narikka 2006 s. 57.

kä puolestaan edellytti taloudellisia resursseja. Tästä kaksijakoisuudesta luovuttiin vasta 1990-luvulla perusoikeusuudistuksen myötä.<sup>71</sup>

Hallituksen esityksessä uudeksi peruslaiksi vuodelta 1993 mainitaan, että uuden esityksen tavoitteeksi asetettiin perusoikeusturvan laajentaminen ja täsmentäminen perustuslakiin turvaamalla vapausoikeudet kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa viitotetulla tavalla ja ottamalla perustuslakiin säännökset keskeisistä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä sekä ympäristöä koskevista oikeuksista samoin kuin lainkäyttöä ja hallintoa koskevista oikeusturvatakeista. Esitystä laadittaessa pyrittiin ottamaan huomioon tosiasialliset, esimerkiksi taloudellisista voimavaroista johtuvat mahdollisuudet ja rajoitukset oikeuksien toteuttamiseen.<sup>72</sup>

Hallituksen esityksen mukaan myös kunnat käyttävät julkista valtaa. Uudella perustuslailla ei ollut tarkoitus muuttaa kunnallisen itsehallinnon lähtökohtia, jotka oli vahvistettu hallitusmuodon 50 ja 51 §:ssä. Hallitusmuodon kyseisten säännösten oli vakiintuneesti katsottu antavan kunnalliselle itsehallinnolle suojaa myös lainsäätäjää vastaan. Oikeuskirjallisuuden ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella voidaan katsoa, että perustuslain suojaa nauttivat ainakin kunnallishallinnon kansanvaltainen rakenne, kunnan oikeus verottaa jäseniään, kunnan yleinen toimiala sekä kunnan toimielinten tietty riippumattomuus valtiosta. Ehdotus lähti siitä, että kunnille perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Perusoikeussäännökset eivät itsessään määritä sitä, miten kustannustenjako valtion ja kuntien välillä toteutetaan.<sup>73</sup>

Kunnallisen itsehallinnon nojalla kunnan on hoidettava nämä omavastuiset, riittävän laajat ja valtiosta riippumattomat sille annetut tehtävät. Tästä tehtävien hoitamisesta vastaavat vapaasti valitut edustajat. Keskeistä kunnissa on se, miten kansalaiset suhtautuvat itsehallintonsa hoitovastuuseen. Kunnallinen itsehallinto oli alkuaan puhdasta maallikkohallintoa, jota luottamusmiehet hoitivat käytännön tasolle asti. Tosiasiallinen tilanne tämän päivän kunnissa on se, että itsehallinto on päätoimisesti työskentelevän virkakunnan hoitamaa hallintotoimintaa. Sosiaalitoimessa yksilöpäätökset siirtyivät 1980-luvulla lautakunnilta viranhaltijoille. Ryyänen

---

<sup>71</sup> Nieminen 1999 s. 129.

<sup>72</sup> HE 309/1993 vp s. 31.

<sup>73</sup> HE 309/1993 vp s. 58.

esittää aiheellisen peruskysymyksen siitä, onko hallintoon kohdistuva kansalaisohjaus enää riittävää.<sup>74</sup>

Kuntien itsehallintoa turvaa myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65 ja 66/91). Peruskirjan 3 artiklan 1 kappaleen mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisen oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Peruskirjassa edellytetään, että paikallisviranomaisten perustavanlaatuiset toimivaltuudet ja tehtävät säädetään perustuslaissa tai muussa laissa. Peruskirjan 9 artiklan 2 kappaleen mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa tai muussa laissa.

Vuonna 2000 voimaan tullut Suomen uusi perustuslaki muodostaa viitekehyksen lainsäädännölle sekä perustan, johon kunnan viranomaisen ratkaisukäytäntönsä rakentaa. Perustuslaki antaa julkiselle vallalle velvollisuuden turvata yksilön perus- ja ihmisoikeudet. Lain 121 §:n nojalla Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla ja näistä tehtävistä selviytyäkseen kunnilla on verotusoikeus.

Perustuslaista ei suoranaisesti määritä vammaisen oikeuksia vaan nämä oikeudet määräytyvät vammaispalvelulain ja muun lainsäädännön perusteella. Perusoikeusmyönteisyys tulkinta vammaispalvelulakia sovellettaessa tarkoittaa sitä, että asiakas saa turvattua lakiin perustuvat oikeutensa asioidessaan viranomaisessa.<sup>75</sup> Perustuslain 22 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus edistää tämän tavoitteen toteutumista esimerkiksi varaamalla riittävät voimavarat sosiaali- ja terveystalouteen.

Vammaispalveluja järjestettäessä on huomioitava useita perustuslain säännöskohtia. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto ovat keskeisiä ihmisoikeuksista ja perusoikeuksista. Perustuslain 19 §:ssä säädetään erikseen sosiaalisista perusoikeuksista sekä hyvän hallinnon periaatteista 21 §:ssä. Lain 2 §:ssä säädetään oikeusvaltioperiaatteesta, jonka mukaan julkisen vallan käyttö on aina perustettava lakiin. Perustuslain nojalla jokaisella on oikeus valita asuinpaikkansa. Sivistyksellisistä perusoikeuksista säädetään perustuslain 16 §:ssä, mikä tarkoittaa, että vammaisuuden estämättä, kaikilla on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perustuslain 17 §:n

---

<sup>74</sup> Ryynänen 1999 s.326.

<sup>75</sup> Rätty 2003 s. 16.

3 momentissa on turvattu viittomakieltä tai muuta käänösapua tarvitsevien oikeudet. Vammaispalvelulakia sovellettaessa tulee muistaa, että viranomaisen on valittava ratkaisuvaihtoehdoista se, joka parhaiten toteuttaa perustuslaissa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia.<sup>76</sup>

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Vammaispalvelulaki osaltaan toteuttaa vaikeavammaisen henkilön näitä oikeuksia. Sosiaalihuoltolain 1 §:n mukaan sosiaalihuollolla laissa sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaalivastuuksia, sosiaalista luottoa ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Sosiaalihuoltolain 17 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta huolehtia asukkaidensa sosiaalipalveluista.

#### *3.4.2 Kuntalaki ja muu keskeinen lainsäädäntö*

Kuntalain 2 §:n nojalla kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta. Oikeutettu kunnan järjestämiin vammaispalvelulain nojalla myönnettäviin palveluihin on henkilö, joka on kotikuntalaisen tarkoittama kunnan asukas.

Uusi hankintalaki (348/2007) astui voimaan 1. kesäkuuta 2007. Lain 1 §:n mukaan tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Vammaispalveluiden hankinnan kilpailutus on kunnissa vasta alkamassa. Laissa kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007) 6 §:ssä säädetään kehitysvammaisten asioita hoitavien erityishuoltopiirien tehtävien siirtämisestä sairaanhoitopiireille ja peruskunnille.

Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) säädetään asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvistä keskeisistä oikeudellisista periaatteista.

---

<sup>76</sup> Rätty 2003 s. 15.

Lain tavoitteena on turvata asiakkaan asema ja oikeudet sosiaalihuollon palvelujen käyttäjänä, selkiyttää ja yhtenäistää asiakkaan ja sosiaalihuollon toteuttajan yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Uusia oikeuksia asiakkaalle tai velvollisuuksia kunnille laki ei siis tuonut.

Sosiaalihuoltolaki määrittelee yleisellä tasolla sosiaalihuollosta ja siihen liittyvistä palveluista. *Sosiaalihuollolla* tarkoitetaan sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia, sosiaalista luottoa ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Vammaispalvelulaki ja asetus osaltaan toteuttavat vaikeavammaisen henkilön edellä mainittuja oikeuksia. Vammaispalvelulakia sovellettaessa myös perustuslain 9 §:ssä säädetty liikkumisvapaus tulee ottaa huomioon sekä kotikuntalain (201/1994) säädökset.

Julkishallinnossa noudatettavista menettelytavoista ja hyvän hallinnon periaatteista säädetään hallintolaissa (434/2003). Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) säännellään asiakirjajulkisuudesta, mutta myös viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista. Sosiaalihuollossa keskeisiä oikeusperiaatteita käsittelen 6. luvussa.

## 4 VAMMAISPALVELUIDEN KUNNALLINEN JÄRJESTÄMISVELVOLLISUUS

### 4.1 *Kunnan talousarviossa vammaispalveluihin ja tukitoimiin varattavat määrärahat*

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostettiin, että jos valtio säätelee tehtäviä kunnan velvollisuudeksi, sen tulee samalla huolehtia niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistä. Perustuslaki edellyttää kustannusvastuuta valtion ja kuntien kesken. Tätä kutsutaan rahoitusperiaateksi. Jos kuntien edellytyksiä ei turvata valtiosuussäännöksin, voi laki tällöin olla ristiriidassa perustuslain ja kunnallisen itsehallinnon kanssa. Valtiosuusia on leikattu 1990-luvulla, vaikka kuntien tehtäviä ei ole vähennetty.<sup>77</sup>

Kunta voi järjestää toiminnan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:ssä säädetyllä tavalla. Kunnan oikeudesta päättää itsehallintonsa nojalla talousarviostaan säädetään perustuslain 121 §:ssä. Toisaalta kuntalain 65 §:n 4 momentin mukaan kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota.

Kunnan talousarvio, jolla osoitetaan voimavaroja vammaispalveluun, on siis lähtökohtaisesti sitova. Kuitenkin perustuslain 88 §:n mukaan jokaisella on oikeus talousarviosta riippumatta saada valtiolta se, mitä hänelle laillisesti kuuluu. Jukka Kumpuvuori pitää ilmausta kuvauksena yleisestä periaatteesta, jonka mukaan julkisyhteisön on vastattava oikeudellisista velvoitteistaan suhteessa oikeuden haltijaan. Perustuslain 88 §:stä aiheutuu se tosiasia, että kuntalaisen lakiin perustuvat saatavat on maksettava riippumatta siitä, onko talousarvioon varattu varoja.<sup>78</sup> Vammaispalvelun soveltamisen käytännössä subjektiivisen oikeuden merkitys ilmenee ensisijaisesti juuri siinä, että kunnan on myönnettävä subjektiivisena oikeutena turvattu etuus riippumatta talousarvioon varatuista määrärahoista.

Lakiin perustuva subjektiivinen oikeus sivuuttaa kunnan talousarvion asettavat rajoitukset. Oikeus vammaispalvelulain nojalla myönnettävään etuuteen on pakottava syy, joka oikeuttaa

---

<sup>77</sup> Narikka 2006 s. 95.

<sup>78</sup> Kumpuvuori – Högbäck 2003 s. 46.

talousarvion soveltajan ylittämään menomäärärahan.<sup>79</sup> Kuntalain 65 §:n mukaan soveltajan on ryhdyttävä toimenpiteisiin talousarvion muuttamisesta asianmukaisessa järjestyksessä. Tämä tarkoittaa talousarvion sopeuttamista tai lisämääräraahakemuksen esittämistä valtuustolle.

## **4.2 *Palvelu- ja kuntoutussuunnitelma***

Vammaispalveluasetuksen 2 §:n mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on yhdessä hänen ja hänen huoltajansa tai omaistensa kanssa tarvittaessa laadittava palvelusuunnitelma. Lähtökohtana on asiakkaan palvelutarve. Toisaalta sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, ellei kyseessä ole tilapäinen neuvonta tai ohjaus.

Sosiaalihuollon asiakaslaki lähtee siitä, että palvelusuunnitelma on laadittava, kun taas vammaispalveluasetuksessa sanamuoto on tarvittaessa laadittava. Palvelusuunnitelmaa on vammaispalveluasetuksen 2 §:n 4 momentin mukaan tarkistettava tarpeen mukaan. Suunnitelman laatimisen tavoitteena on parantaa asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja vaikuttamismahdollisuuksia<sup>80</sup>.

Vammaispalveluasiakkaalle laadittavan palvelusuunnitelman perusteella asiakkaalle ei synny oikeutta vaatia suunnitelmaan sisältyviä palveluja ja tukitoimia, vaan päätökset tehdään erillisestä hakemuksesta. Palvelusuunnitelma on luonteeltaan vammaispalveluasiakkaan ja sosiaalihuollon välinen toteuttamissuunnitelma, jossa palvelujen toteutus on kuvattava yksityiskohdaisesti.<sup>81</sup> Vammaispalvelun asiakkaan on oltava tietoinen siitä, mihin hänellä on oikeutettu tai toisaalta velvoitettu. Palvelusuunnitelman tulee sisältää sen laatijat sekä kuvaus nykytilanteesta ja henkilön olosuhteista. Suunnitelmaan tulee kirjata keinot, joilla tavoitteet voidaan saavuttaa.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Tuori 2004 s. 248.

<sup>80</sup> Narikka 2006 s. 352.

<sup>81</sup> Rätty 2003 s. 46.

<sup>82</sup> Rätty 2003 s. 47.

Palvelusuunnitelmien laatiminen on oleellista myös kunnan talousarvion laatimiseksi. Kunnat suunnittelee palvelut huolellisesti, pystytään talousarvioon varaamaan kunnassa esiintyvän tarpeen mukainen määräraha erityisesti vammaispalvelun määrärahasidonnaisiin palveluihin. Toisaalta vammaisen henkilö voi vedota palvelusuunnitelmassaan mainittujen palveluiden saamiseen valittaessaan kielteisestä päätöksestä, joka on perusteltu määrärahojen riittämättömyydellä. Kunta todennäköisesti häviää asianomaisen valittaessa hallinto-oikeuteen, jos määrärahat katsotaan riittämättömäksi kunnassa esiintyvään tarpeeseen tai niitä ei ole varattu lainkaan.<sup>83</sup>

### **4.3 Vaikeavammaisen subjektiiviset etuudet ja palvelut**

#### *4.3.1 Subjektiivinen oikeus*

Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan perusoikeuksien yhteydessä sellaista henkilön oikeutta, jota hän voi vaatia omissa nimissään tuomioistuimessa. Henkilön näkökulmasta subjektiivinen oikeus on tehokkain perusoikeusmuoto. Se tarkoittaa viranomaisen velvollisuutta toimia aktiivisesti tai pidättäytyä oikeuden loukkauksesta.<sup>84</sup>

Vammaispalvelulain 3 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta huolehtia siitä, että vammaiselle henkilölle tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Tarkemmat perusteet vammaispalvelulain 8 §:ssä säädetyistä palveluista ja 9 §:ssä säädetyistä muista palveluista tukitoimista ovat vammaispalveluasetuksen 2 ja 3 luvuissa. Vammaispalvelulain 4 §:ssä säädetään lain toissijaisuudesta. Vammaispalvelulain mukaista etuutta voi saada vain, jos vammaisen henkilö ei saa muun lain nojalla riittäviä ja hänelle sopivia palveluita tai etuuksia. Jos ensisijaisen etuuden saaminen viivästyy, voidaan vammaiselle henkilölle antaa vammaispalvelulain mukaisia palveluita ja etuuksia.

Vammaispalvelulain ja –asetuksen imperatiivimuotojen (”on järjestettävä”) on katsottu tarkoittavan samaa kuin, että vaikeavammaiselle henkilöllä on subjektiivinen oikeus mainittuihin palveluihin. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnalla on erityinen velvollisuus järjestää palveluja ja

---

<sup>83</sup> Rätty 2003 s. 47.

<sup>84</sup> Hallberg 1999 s. 67.



tukitoimia kaikille lain edellytykset täyttävälle vammaisille henkilöille.<sup>85</sup> Kunnalle voidaan määrätä uhkasakko, jos järjestämisvelvoitetta laiminlyödään yhdessäkin tapauksessa<sup>86</sup>.

Kunta ei voi vedota riittämättömiin määrärahoihin harkitessaan vaikeavammaisen henkilön oikeutta vammaispalveluasetuksen 2 luvussa säädettyihin subjektiivisiin palveluihin ja tukitoimiin. Kriteerien täytyessä palvelut on myönnettävä riippumatta siitä, onko talousarvioon varattu määrärahoja riittävästi. Nämä ovat olemassa olevia oikeuksia, jotka menevät budjetti-oikeuden edelle ja ovat valtuustolle kuuluvan budjettivallan ulottumattomissa. Nämä oikeudet ovat ns. *lex imperfecta* – tyyppisiä tavoitenormeja.<sup>87</sup>

Subjektiivisia oikeuksia koskevista päätöksistä voi aina valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Sen sijaan määrärahasidonnaisia palvelu- ja tukitoimia koskeva valitus edellyttää korkeimmalta hallinto-oikeudelta valitusluvan.<sup>88</sup>

#### 4.3.2 *Kuljetuspalvelut*

Hallituksen esityksessä uudeksi vammaispalvelulainiksi korostettiin vammaisen oikeutta liikkua pystyäkseen osallistumaan. Esityksen mukaan koulunkäynti, työ ja harrastukset edellyttävät mahdollisuutta liikkua. Lain tavoitteena oli turvata vaikeammin vammaiselle henkilölle kohtuulliset liikkumismahdollisuudet samoin kustannuksin kuin muilla kansalaisilla.<sup>89</sup> Sosiaalivaliokunnan ehdotuksesta lakiin lisättiin vaikeavammaisen oikeus saattajapalveluun<sup>90</sup>.

Vammaispalvelulain 8 §:n mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle jokapäiväiseen elämään kuuluvat kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvien saattajapalveluineen. Liikkuminen on olennainen osallistumisen edellytys. Kuljetuspalveluiden tavoitteena on taata vaikeimmin vammaisille henkilöille kohtuulliset liikkumismahdollisuudet samoin kustannuksin kuin muille kansalaisille.

Vammaispalveluasetuksen 5 §:n mukaan vaikeavammaisena henkilönä pidetään henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Kuljetuspalve-

---

<sup>85</sup> Narikka 2006 s. 351.

<sup>86</sup> Narikka 2006 s. 843.

<sup>87</sup> Harisalo-Hoikka-Rajala 1991 s. 56–57.

<sup>88</sup> Tuori 2004 s. 267.

<sup>89</sup> HE 219/1986 vp s. 6.

<sup>90</sup> SoVM 40/1986 vp s. 4.

luja ei järjestetä, jos henkilö saa kuljetuspalvelut jonkin muun lain nojalla, esimerkiksi sairausvakuutuslain nojalla.

Vammaispalveluasetuksen 4 §:ssä säädetään, että kuljetuspalveluihin saattajapalveluineen kuuluvat vaikeavammaisen henkilön jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset. Näitä kuljetuksia voivat olla työssä käymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen, virkistykseen tai muun sellaisen syyn vuoksi tarpeelliset matkat. Kuljetukset voivat olla vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvia tai toiminnallisiin lähikuntiin ulottuvia kuljetuksia. Soveltamiskäytännössä on vakiintunut, että lähikunnat ovat oman kunnan rajanaapurikunnat<sup>91</sup>. Toisaalta tuomioistuinkäytännössä on tehty perustellusta syystä ns. kesämökkipäätöksiä.

#### KHO 18.6.1996 T 2035

*Yläneen kunnan ei sen sijainti ja etäisyys Turusta huomioon ottaen katsottu olevan sellainen vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu Turun lähikunta, johon ulottuvat matkat Turun sosiaalilautakunnan palvelujaoston tuli korvata vammaispalvelun kuljetuspalvelun. (etäisyys 58km)*

#### KHO 10.9.1998 T 1808

*KHO katsoi, että vaikeavammaisen henkilön matkoja läheisten sukulaisten luo sekä kesämökille Porista Merikarvialle voitiin pitää jokapäiväiseen elämään kuuluvina kuljetuksina, (Pori-Merikarvia 50km).*

#### KHO 26.1.2001 T 129

*Oriveden kaupunkiin rajoittuva Tampereen kaupunki katsottiin sellaiseksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen 4 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi Oriveden lähikunnaksi, jonne ulottuvien Orivedellä asuvan vaikeavammaisen henkilön jokapäiväiseen elämään kuuluvien matkojen kuljetukset Oriveden perusturvalautakunta oli velvollinen hänelle järjestämään ja joiden matkojen määrää ei voitu rajoittaa asetuksen 6 §:n mukaista määrää pienemmäksi, (Orivesi-Tampere 48km).*

---

<sup>91</sup> Rätty 2003 s. 75.

#### KHO 31.12.2001 T 3333

*Nurmon perusturvalautakunta oli myöntänyt kuljetuspalvelua, joka mahdollisti noin 52 kilometrin yhdensuuntaisen matkan kattaen Alavus-Kuortane-Ylihärmä-Isokyrö-Ilmajoki-Kurikka-Peräseinäjoki -alueen sekä Lapuan ja Seinäjoen. Valittajalle on myönnetty vaikeavammaisten kuljetuspalveluna 18 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa asuinkunnan alueelle tai lähikuntiin ulottuviin kuljetuksiin. Järjestetyn kuljetuspalvelun kohtuullisuutta arvioitaessa korkein hallinto-oikeus on ottanut huomioon sen, että etäisyys Nurmon kyläkeskuksesta lähikuntiin ei ole niin pitkä, että kunta olisi voinut asettaa edellä mainittuja rajoituksia. Valittajalle myönnetyt kuljetuspalvelut eivät ole riittäviä, sillä ne eivät kata hänen käyntejään Kuortaneella sijaitsevalle kesäasunnolle eivätkä hänen Ylistarossa ja Lapualla asuvien isovanhempiensa luokse. Valittajan kesäasunnolla ja isovanhempien luona käyntien on katsottava olevan sellaisia kohtuullisia jokapäiväiseen elämään kuuluvia virkistyksen vuoksi tarpeellisia kuljetuspalveluja, jotka kunnan tulee korvata. Äänestys perusteluista 4-1, (Nurmo-Kuortane 40km).*

#### KHO 10.3.2003 T

*Kankaanpäässä asuva hakija oli hakenut vaikeavammaisena työmatkojen korvausta hänen asuinkunnastaan Helsinkiin. Kun otettiin huomioon Helsingin etäisyys Kankaanpään kaupungista, Helsinkiä ei pidetty vammaispalveluasetuksen 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuna Kankaanpään kaupungin lähikuntana, (Kankaanpää-Helsinki 270km).*

#### KHO 19.6.2006 T 1574

*Vaikeavammaisen työmatkat hänen kotoaan Helsingistä hänen Keravalla sijaitsevalle työpaikalleen saakka olivat lähikuntaan ulottuvia vammaispalvelulain mukaisia kunnan järjestettäviä kuljetuksia, (Helsinki-Kerava 33km).*

#### KHO 19.6.2006 T 1573

*Multian kuntaa ei sen sijainti ja etäisyys Jyväskylän kaupungista huomioon ottaen pidetty sellaisena Jyväskylän kaupungin lä-*

*hikuntana, jonne suuntautuneet matkat kuuluivat kaupungin järjestettävien kohtuullisten kuljetuspalvelujen piiriin, (Multia-Jyväskylä 65km).*

**KHO 19.6.2006 T 1572**

*Vaikeavammaisen työmatkat hänen kotoaan Järvenpäästä hänen Vantaalla sijaitsevalle työpaikalleen saakka olivat lähikuntaan ulottuvia vammaispalvelulain mukaisia kunnan järjestettäviä kuljetuksia, (Järvenpää-Vantaa 22km).*

Lain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on korvattava kuljetuspalveluista aiheutuvat kohtuulliset kustannukset. Mikäli lähikuntien kattama alue on laaja, kunta voi rajoittaa myös tätä lähikuntaperiaatetta. KHO:n ratkaisussa 60 km on ollut liian pitkä matka, kun samanlaisessa tilanteessa 50 km:n mökkimatka on hyväksytty. KHO on katsonut ratkaisussaan kohtuulliseksi vammaispalvelulain nojalla korvattavaksi työmatkaksi 33 kilometriä, mutta ei esimerkiksi enää 270 kilometrin matkaa Kankaanpäästä Helsinkiin.

Vammaispalveluasetuksen 6 §:ssä säädetään kuljetuspalvelujen laajuudesta. Kuljetuspalveluja on järjestettävä siten, että henkilöllä on mahdollisuus suorittaa hakijan perustelemat välttämättömien työhön ja opiskeluun liittyvät matkat. Lisäksi hänellä on oikeus vähintään 18 yhdensuuntaiseen jokapäiväiseen elämään liittyvään matkaan kuukaudessa. Mikäli henkilö tarvitsee matkoja enemmän kuin subjektiivisena oikeutena kuuluvat 18 matkaa, hänen on pystyttävä perustelemaan vammasta tai sairaudesta aiheutuva lisämatkojen tarve.

Henkilön on myös perusteltava matkojen tarve, jos hän on pitkäaikaisessa laitoshoidossa tai perheen autoon on saatu vamman perusteella autoveronpalautusta. Mikäli laitoshoidossa oleva henkilö ei saa riittäviä palveluita muun lainsäädännön nojalla, voi vammaispalvelulaki tulla sovellettavaksi. Käytännössä laitoshoidossa oleville on myönnetty muutamia yhdensuuntaisia matkoja kuukaudessa kotona käynteihin tai sukulaismatkoihin.

Kuljetuspalvelut määräytyvät kuukausittain. Vaikeavammaisella henkilöllä ei ole ollut oikeutta siirtää käyttämättä jääneitä matkoja seuraaville kuukausille. Kunta voi siirtyä vuosijaksotukseen tai kuukausikohtaisen tarkastelun sijasta valita jonkun muun tarkastelujakson<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Rätty 2003 s. 75.

#### KHO 2.11.1999 T 2943

*Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kunnalla ei vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin ja vammaispalveluasetuksen 6 §:n perusteella ole velvollisuutta suostua siihen, että henkilö, jolle kuljetuspalveluja on myönnetty, saa siirtää tiettyä kuukautena käyttämättä jääneitä matkoja toisen kuukauden aikana tehtäväksi.*

Kunnan on korvattava kohtuulliset kustannukset. Lautakunta ei voi määrätä yleistä euromääräistä ylärajaa kohtuulliselle korvaukselle ilman yksilöllistä harkintaa. Vaikeavammaiselta henkilöltä on oikeus periä yhdensuuntaisesta matkasta omavastuu, mikä tavallisesti määräytyy voimassa olevien linja-autotaksojen perusteella suhteessa matkan kilometrimäärään. Kohtuullisuutta arvioitaessa vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus matkan aikana lyhyeen pysähdykseen ilman, että siitä peritään uutta omavastuuta.<sup>93</sup>

#### Hämeenlinnan HaO 27.1.2003 T 03/004/4

*Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen 6 §:n mukaan vaikeavammaisille järjestettävistä kuljetuspalveluista voidaan periä enintään paikkakunnalla käytettävissä olevan julkisen liikenteen maksua vastaava maksu tai muu siihen verrattavissa oleva kohtuullinen maksu. A:lta kuljetuspalvelumatkoista perittävä omavastuuosuus vastaa paikkakunnalla käytettävissä olevan julkisen liikenteen maksua. Omavastuuosuuden suuruus määräytyy siten sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain ja asetuksen säännösten mukaisesti. Kunta on voinut päättää, että A:lta peritään hänen käyttämistään kuljetuspalveluista kilometriperusteiseen linja-autotaksaan perustuvat omavastuuosuudet. Kuljetuspalveluista perittävän omavastuuosuuden suuruus tai sen määräytymistapa eivät loukkaa A:n perustuslaissa tarkoitettua yhdenvertaisuutta.*

Vaikeavammaisella henkilöllä ei ole oikeutta vaatia kunnalta palvelun tiettyä järjestämistä tai maksatustapaa. Kunta voi järjestää palvelun itse tai hankkia palvelun ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Kunta voi järjestää kuljetuspalvelut taksikuljetuksina, kutsutaksikuljetuksina, yh-

---

<sup>93</sup> Rätty 2003 s. 79–80.

teiskuljetuksina, palvelulinjoja hyväksikäyttäen tai matkojen yhdistämiskeskusten avulla tai kaikkien näiden yhdistelmänä. Vaikeavammaisella henkilöllä ei ole oikeutta valita kuljetukset suorittavaa autoilijaa.<sup>94</sup>

Kunta voi korvata vaikeavammaiselle aiheutuneet kustannukset jälkikäteen tai järjestämällä matkan esimerkiksi älykorttia, taksikorttia tai taksiseteleitä käyttäen. Jos kunta muuttaa maksatuskäytäntöä jälkikäteen tapahtuvaksi, on sen huolehdittava siitä, että vaikeavammaisen henkilö pystyy käyttämään kuljetuspalveluita muutoksen jälkeen.<sup>95</sup> Kunta voi turvata tämän esimerkiksi myöntämällä ensimmäiseen matkaan taloudellisen tuen ja antamalla henkilölle maksukuittien palautukseen maksetut kuoret. Matkoista syntyneet kustannukset on korvattava myös kohtuullisen ajan kuluessa kuittien saapumisesta. Kunnissa maksatuspäiviä voi olla kaksi kertaa kuukaudessa tai useampana päivänä viikossa.

#### *4.3.3 Tulkkipalvelut*

Hallitus totesi esityksessään vammaispalvelulain, että kuulo- ja puhevammaista aiheutuvia toimintarajoituksia voidaan olennaisesti vähentää tulkkauksipalveluilla. Esityksessä mainittiin erityisesti kuurojen, afaattikkojen ja CP-vammaisten oikeus saada yleisiä palveluita viittomakielellä.<sup>96</sup> Sosiaalivaliokunta kiinnitti mietinnössään huomioita vaikeasti näkövammaisten henkilöiden tiedonsaannin turvaamiseen<sup>97</sup>.

Tulkkipalveluista on säädetty vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa ja tarkemmin vammaispalveluasetuksella. Vammaispalveluasetuksen 8 §:n mukaan tulkkauksipalveluja järjestettäessä vaikeavammaisena henkilönä pidetään vaikeasti kuulovammaista, kuulo- ja näkövammaista tai puhevammaista henkilöä. Asetuksen 7 §:n mukaan tulkkauksipalveluita viittomakielellä tai muulla kommunikaatiota selventävillä menetelmillä. Henkilöllä on oikeus tulkkauksipalveluihin työssä käymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen, virkistyksen tai muun syyn vuoksi. Tulkkauksipalvelut ovat asiakasmaksulain 4 §:n 5 momentin mukaan henkilölle maksuttomia.

---

<sup>94</sup> Rätty 2003 s. 84–85.

<sup>95</sup> Rätty 2003 s. 81.

<sup>96</sup> HE 219/1986 vp. s. 6.

<sup>97</sup> SOVM 40/1986 vp. s. 4.

#### KHO 26.5.2006 T 1362

*Sosiaali- ja terveyslautakunnan aluejaoston ja sen alaisen vi-  
ranhaltijan oli myöntäessään tulkkipalvelun Norjaan suuntau-  
tuvalle opintomatkalta katsottava ottaneen yksilöllisen harkin-  
nan jälkeen kantaa siihen, että matka kuului kuuron henkilön  
tavanomaisiin elämän toimintoihin. Tämän vuoksi kunnan oli  
huolehdittava myös tulkin työtehtävien hoitamisesta aiheutunei-  
den matka- ja päivärahakulujen korvaamisesta tulkille.*

Myös sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 4 momentin mukaan viranomaisen aloitteesta vireille tulleen asian käsittelyn tulkitsemisesta ja kääntämisestä tulee huolehtia, kuten hallintolaissa säädetään. Hallintolain 26 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta ja kääntämisestä sekä siitä aiheutuvista kustannuksista, jos henkilö ei voi tulla ymmärretyksi vammaisuuden tai sairauden vuoksi.

Vammaispalveluasetuksen 9 §:n mukaan tulkkipalveluita on järjestettävä siten, että vaikeasti kuulo- ja näkövammaisella henkilöllä on mahdollisuus saada vähintään 240 tulkkautuntia kalenterivuodessa. Muilla vammaisilla oikeus on 120 tuntia. Opiskeluun liittyvänä tulkkau- palvelujen tuntimäärässä ei ole ylärajaa vaan asetuksen 9 §:n 2 momentin mukaan niitä on myönnettävä siinä laajuudessa, että henkilö selviytyy opinnoistaan.

#### KHO 31.12.1997 T 3402

*Sosiaalilautakunta oli hylännyt kuulovammaisen opiskelijan hakemuksen saada tulkkipalveluja opiskelua varten, koska tulkkipalvelun järjestäminen ammatillista opiskelua varten kuului ensisijaisesti kysymyksessä olevalle ammattioppilaitokselle. Lääninoikeus (LO) opiskelijan valituksesta kumosi sosiaalilautakunnan päätöksen ja palautti asian sosiaalilautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. LO:n päätöksen mukaan tulkkipalvelun järjestäminen kuului oppilaitokselle. Mikäli opiskelija ei kuitenkaan saanut oppilaitokselta riittäviä tulkkipalveluja, hänen kotikuntansa tuli järjestää tulkkipalvelut puuttuvalta osalta vammaispalvelulain nojalla siinä laajuudessa kuin henkilö välttämättä tarvitsi palveluita selviytyäkseen opinnoistaan. KHO hylkäsi sosiaalilautakunnan LO:n päätöksestä tekemän valituksen.*

Tulkkauspalveluita voivat olla viittomakieli ja viitottu puhe, sormittaminen (kuurosokeat), pistekirjoitus, selventävä kirjoitus ja – puhe. Kuuroutuneille henkilöille käytetään kirjoitustul-  
kintaa tai muuta selventävää kommunikaatiota.<sup>98</sup> Kunnat järjestävät tulkkauspalveluita eri  
tavoin. Suurin osa tulkeista toimii freelance-pohjalta. Lisäksi on perustettu alueellisia tulk-  
kauskeskuksia suurempiin kaupunkeihin. Tulkkipalveluita esitetään siirrettäväksi valtion jär-  
jestämisvastuun piiriin 1.1.2009 alkaen.

#### 4.3.4 Palveluasuminen

Palveluasumisen tarkoituksena on auttaa jatkuvasti toisen henkilön antaman avun tarpeessa  
olevaa vaikeavammaista tulemaan toimeen ilman laitoshoidtoa parantamalla hänen toimintaky-  
kyään ja antamalla hänelle päivittäisissä toiminnoissa tarvittavaa apua<sup>99</sup>.

Vaikeavammaisen henkilön subjektiivisesta oikeudesta palveluasumiseen säädetään vam-  
maispalvelulain 8 §:n 2 momentissa ja tarkemmin vammaispalveluasetuksen 10–11 §:ssä.  
Palveluasumiseen kuuluvat asunto sekä asumiseen liittyvät palvelut, jotka ovat välttämättömiä  
asukkaan jokapäiväiselle suoriutumiselle. Asetuksen 10 §:n 2 momentin mukaan palveluja  
voivat olla avustaminen liikkumisessa, pukeutumisessa, henkilökohtaisessa hygieniassa, ruo-  
kataloudessa ja asunnon siivouksessa. Lisäksi siihen voivat kuulua asukkaan terveyttä, kun-  
toutumista ja viihtyvyyttä edistävät palvelut.

Vammaispalveluasetuksen 11 §:n mukaan palveluasumiseen on oikeutettu vaikeavammaisen  
henkilö, joka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee toisen henkilön apua päivittäisistä  
toiminnoista suoriutumisessa jatkuvaluonteisesti, vuorokauden eri aikoina tai muutoin erityi-  
sen runsaasti. Laitoshoidon tarpeessa olevalla henkilöllä ei ole oikeutta vammaispalvelulain  
mukaiseen palveluasumiseen.

KHO 7.7.2004 T 1652

*Kun otettiin huomioon lääkärinlausunnoista ja asiakirjoista  
muutoin saatava selvitys mielenterveyspotilaan sairaudesta ja  
hänen avuntarpeestaan, hänen oli katsottava olevan vammais-  
palveluasetuksen 11 §:ssä tarkoitettu vaikeavammaisen henkilö,  
joka sairautensa vuoksi tarvitsee toisen henkilön apua päivittäis-*

---

<sup>98</sup> Rätty 2003 s. 91.

<sup>99</sup> HE 219/1986 s. 13.



*sistä toiminnoista suoriutumisessa jatkuvaluonteisesti ja erityisen runsaasti. Hänen ei kuitenkaan katsottu olevan jatkuvan laitoshoidon tarpeessa. Kun otettiin huomioon myös mielenterveyslain 5 §:n 2 momentti, kunta oli vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin nojalla velvollinen järjestämään mielenterveyspotilaan tarvitsema palveluasuminen.*

Käytännössä on ollut ongelmallista määritellä, kuka on laitoshoidon tarpeessa. Tilanne on hankala erityisesti silloin, kun vaikeavammaisen henkilö haluaa asua omassa kodissaan, vaikka laitoshuollolle on lääketieteellinen tai sosiaalinen peruste. Kunta ei voi perustella laitoshoidon tarvetta annettavien palvelujen ja tukitoimien runsaudella tai laajuudella. Arvioitaessa henkilön oikeutta palveluasumiseen, mitään vammaisryhmää ei voi sulkea pois eikä laki tunne mitään ikärajoja<sup>100</sup>. Palvelunsaajan palveluasumisen tarve määrittelee, millaisessa laajuudessa ja millaisin muodoin palveluja on järjestettävä. Palveluasumiseen ei vaikuta kunnan varaamisen määrärahojen suuruus, koska se on subjektiivinen oikeus.

#### KHO 14.11.2007 T 2900

*Sosiaalilautakunta oli hylännyt hakemuksen, jolla 11-vuotiaan monivammaisen lapsen vanhemmat olivat hakeneet palveluasumisen järjestämistä kotiin. Päätöksen mukaan kunnan vammaispalvelulain ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaisesti järjestämät palvelut olivat riittäviä, kun otettiin myös huomioon vanhempien velvollisuus huolehtia alaikäisestä lapsestaan. Korkein hallinto-oikeus, hyläten sosiaalilautakunnan valituksen, ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta, jolla lautakunnan päätös oli kumottu ja asia palautettu lautakunnalle palveluasumisen järjestämistä varten. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että palveluasumisen järjestäminen myös henkilökohtaista avustajaa käyttäen on kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluva palvelu. Palveluasuminen voidaan järjestää vaikeavammaisen kotiin. Myös kehitysvammaista voidaan pitää vammaispalvelulain tarkoittamana vaikeavammaisena. Vammaispalvelulain mukaiset palvelut ja tukitoimet on tarkoitettu myös alaikäiselle vaikeavammaiselle lapselle silloin, kun lapsen erityistarpeet hänen ikänsä ja kehitystasonsa huomioon ottaen edellyttävät vanhemmilta tavan-*

---

<sup>100</sup> Rätty 2003 s. 96.

*omaisen vanhemmuuden ylittävää erityistä valvontaa ja huolenpitoa.*

Palvelut suunnitellaan aina vaikeavammaisen tarpeiden mukaan. Niihin voi kuulua esimerkiksi kotipalvelut, asumispalvelut, tai henkilökohtainen avustaja.<sup>101</sup> Palveluasumiseen myönnetty palvelut ja tukitoimet ovat saajalleen maksuttomia, kun taas sosiaalihuoltolain mukaisista kotipalveluista peritään tulosidonnaiset asiakasmaksut. Myönteinen palveluasumispäätös ei estä henkilöä hakemasta muita vammaispalvelulain mukaisia palveluja tai tukitoimia.

#### KHO 21.1.2005 T 115

*Sosiaali- ja terveyslautakunta oli päättänyt järjestää vaikeavammaisen palveluasumisen omaishoidontuella, tilapäisellä perhehoidolla, työ- ja/tai päivätoiminnalla sekä kotipalvelulla. Vaikeavammaisen äiti ei ollut enää suostunut toimimaan sosiaalihuoltolain mukaisena omaishoitajana. Vaikeavammaisen palveluasumista ei siten tältä osalta ollut järjestetty vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 8 §:n 2 momentin eikä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen 10 §:n tarkoittamalla tavalla.*

Kunnissa taloustilanne on tulevaisuudessa sikäli huolestuttava, että ikääntyvät vanhukset haluavat yhä useammin asua omassa kodissaan ja haluavat palvelut sinne. Vanhusten kotihoidon edellytysten takaaminen ei kuitenkaan liene ollut alkuperäinen vammaispalvelulain tarkoitus, vaan heidän olonsa tulisi turvata sosiaalihuollon muulla lainsäädännöllä.

#### KHO 10.3.2003 T 493

*Muun muassa dementiaa sairastavaa henkilöä ei pidetty sellaisena vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen 11 §:ssä tarkoitettuna vaikeavammaisena, jolle kunnan oli järjestettävä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 8 §:n 2 momentin nojalla palveluasuminen. Hänen tarvitsemansa tukitoimet ja palvelut oli järjestetty riittävästi ja hänelle sopivia palveluja käyttäen sosiaalihuoltolain nojalla.*

---

<sup>101</sup> Rätty 2003 s. 97.

#### 4.3.5 Asunnon muutostyöt sekä asuntoon kuuluvat koneet ja laitteet

Asunnonmuutostöiden ja asuntoon kuuluvien laitteiden korvaamisen tavoitteena on vammaisen henkilön asumisen mahdollistaminen omassa kodissa. Vammaispalvelulain 9 §:n 2 momentissa säädetään, että kunnan on korvattava vaikeavammaiselle henkilölle vakituisen asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta hänelle aiheutuvat kohtuulliset kustannukset kokonaisuudessa. Vaikeavammaisen tulee tarvita muutostyöt tai välineet suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista eikä hän ole jatkuvan laitoshuollon tarpeessa.

Vammaispalveluasetuksen 12 §:ssä säädetään tarkemmin, mitä muutostöitä ja välineitä vaikeavammaiselle korvataan. Tällaisia muutostöitä voivat olla ovien leventäminen, luiskien rakentaminen, kylpyhuoneen, WC:n ja vesijohdon asentaminen, kiinteiden kalusteiden ja rakennus- ja sisustusmateriaalien muuttaminen sekä vastaavat muut rakennustyöt. Lisäksi asunnonmuutostöiksi katsotaan suunnittelu sekä esteiden poistaminen asunnon välittämästä lähiympäristöstä.

Asunnon muutostöitä ja siihen kuuluvia välineitä koskevat lakipykälät sisältävät ehkä eniten viranhaltijalle työhön liittyvää määrittely- ja harkintavaltaa. Näitä harkittavia asioita ovat esimerkiksi vaikeavammaisuus, kohtuulliset kustannukset, tavanomaiset elämäntoiminnot tai asunnon lähiympäristö.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä on mm. linjattu, mikä voidaan katsoa asunnon välittömäksi lähiympäristöksi.

KHO 28.10.2002 T 2715

*Vaikeavammaisen kulku kerrostalon ensimmäisessä kerroksessa sijaitsevaan asuntoonsa ja asunnostaan kuuluu vammaispalvelulain 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin tavanomaisiin elämän toimintoihin. Kun taloyhtiö oli objektiivisesti arvioiden perustellusta syystä kieltänyt luiskan rakentamisen, porrashissin (pyörätuolihissin) asentaminen vaikeavammaisen asuintalon ulkoportaisiin katsottiin vammaispalveluasetuksen 12 §:n 1 momentin tarkoittamaksi esteiden poistamiseksi asunnon välittömästä lähiympäristöstä tavanomaisista elämän toiminnoista*

*selviytymiseksi. Vaikeavammaiselle oli korvattava porrashissin hankkimisesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset tai hänelle oli myönnettävä oikeus saada porrashissi korvauksetta käytettäväkseen.*

#### KHO 9.11.2004 T 2838

*KHO katsoi, että porrashissin asettaminen vaikeavammaisen henkilön **kolmannessa kerroksessa** sijaitsevassa osakehuoneistossaan asuvan henkilön hakemus kaidehissin kustannusten korvaamisesta hylättiin. Kaidehissi oli tarkoitus asentaa kerrostalon yhteistiloihin kuuluvaan porrashuoneeseen ensimmäisen ja kolmannen kerroksen välille. Sitä ei pidetty omaan asuntoon kiinteästi kuuluvana nostolaitteena eikä muunakaan asunnossa suoritettavana muutos- tai rakennustyönä. Kaidehissin asentamista ei myöskään voitu pitää esteen poistamisena asunnon välittömästä lähiympäristöstä, koska siitä aiheutuvat kustannukset **eivät** enää olleet vammaispalvelulaissa tarkoitettulla tavalla **kohtuullisia**. Vammaispalvelulain tarkoituksena ei ollut korvata asunnon muutostöinä niiden haittojen poistamista, jotka aiheutuivat asumisesta hissittömissä kerrostaloissa. Kaidehissin rakentamisessa ei siten ollut kysymys sellaisesta muutostyöstä, jonka korvaamiseen kunnalla oli vammaispalvelulain nojalla erityinen velvollisuus.*

Korkein hallinto-oikeus on vuoden 2002 ja 2004 tehnyt toisilleen päinvastaiset ratkaisut. KHO on katsonut, että kunnan tulee korvata ulko-oven ja ensimmäisen kerroksen välinen porrashissi, mutta ei ulko-oven ja kolmannen kerroksen välille. Ratkaisuja tehdessään KHO on arvioinut, mikä on välitön asunnon lähiympäristö ja onko kustannukset kohtuulliset. Vammaisasiamies Elina Akaan-Penttilä mukaan vammaispalveluissa suurennuslasin tarkkuus on hyvin vaihteleva. Hänen kantansa mukaan nykyinen oikeuskäytäntö on linjatonta ja ennalta hyvinkin arvaamatonta.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Akaan-Penttilä 2005 s. 52.

#### *4.3.6 Vaikeavammaisten päivätoiminta*

Vammaisten henkilöiden päivätoimintaan kuuluu kodin ulkopuolella järjestettyä itsenäisessä elämässä selviytymistä tukevaa ja sosiaalista vuorovaikutusta edistävää toimintaa. Lakimuu-  
tos päivätoiminnan osalta tuli voimaan 1.1.2007. Päivätoimintaa järjestettäessä vaikeavam-  
maisena pidetään työkyvyttöntä henkilöä, jolla vamman tai sairauden aiheuttaman erittäin vai-  
kean toimintarajoitteen vuoksi ei ole edellytyksiä osallistua sosiaalihoitolain 27 e §:ssä tar-  
koitettuun työtoimintaan. Lisäksi hänen toimeentulonsa perustuu pääosin sairauden tai työky-  
vyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin. Päivätoimintaa on järjestettävä mahdolli-  
suuksien mukaan siten, että vaikeavammainen henkilö voi osallistua toimintaan viitenä päivä-  
nä viikossa tai tätä harvemmin riippuen vaikeavammainen henkilön omista kyvyistä.

### **4.4 Määrärahasidonnaiset palvelut ja etuudet**

#### *4.4.1 Määrärahasidonnainen oikeus*

Vammaispalvelulaissa säädetyistä palveluista ja tukitoimista osa on ns. määrärahasidonnaisia. Lain 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitetut palvelut ja tuki-  
toimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edel-  
lyttää. Kunnan tulee kartoittaa ja arvioida tarve jollakin perusteella. Palvelusuunnitelmien  
laatiminen jokaiselle vammaiselle on tähän hyvä väline, sillä siihen kirjataan vireille laitetta-  
vat asiat.

Määrärahoista päättäessään on kunnan päätöksenteossa otettava huomioon perustuslain 22  
§:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.  
Kunnan talousarvioon on varattava riittävät määrärahat laissa määrättyihin tehtäviin. Mikäli  
kunnan määrärahapäätös vammaispalvelulain mukaisiin palvelu- ja tukitoimiin on alimitoitet-  
tu, päätös on lainvastainen. Jos määrärahoja ei varata lainkaan vammaispalvelulain mukaisiin  
palvelu- ja tukitoimiin, kunta rikkoo sille vammaispalvelulain 3 §:ssä säädettyä järjestämis-  
velvollisuutta.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Rätty 2003 s. 50–51.

Kunnan on kohdeltava määrärahasidonnaisia palvelu- ja tukitoimia hakevia vammaisia yhdenvertaisesti, vaikka kyse on yksilöllisestä päätöksestä. Jos kunnassa varatut määrärahat eivät riitä täysimääräisesti kattamaan haettuja palvelu- ja tukitoimia, voi kunta tässä tilanteessa tehdä priorisointia. Kunta voi asettaa hakijat etusijajärjestykseen. Päätös voi olla kielteinen, jos hakemus on tehty kesken talousarviovuotta ja että kunnassa ei ole ollut tietoa tämän palvelun tai tukitoimen tarpeesta.<sup>104</sup> Kielteisen päätöksen saatuaan hakija voi ilmoittaa, että hakee uudelleen seuraavana vuonna, jolloin kunnan on varattava riittävä määräraha uuteen talousarvioon. Toisaalta haettavan tuen tulee olla kohtuullinen. Esimerkiksi 60 000€n tila-autoon ei kunnan tarvinnut myöntää puolta hankintakustannuksista vaan kunta käytti harkintavaltaa ja selvitti vastaavan halvemman tila-autovaihtoehdon hinnan ja myönsi siitä puolet.

#### *4.4.2 Kuntoutusohjaus ja sopeutumisvalmennus*

Vammaispalveluasetuksen 14 §:n mukaan kuntoutusohjaukseen kuuluu vammaisen henkilön ja hänen lähiyhteisönsä ohjaaminen sekä hänen toimintamahdollisuuksiensa lisäämiseen liittyvistä erityistarpeista tiedottaminen. Laki täydentää sosiaalihuoltolain 13 §:ssä säädettyä kunnan velvollisuutta järjestää sosiaalihuoltoon liittyvää tiedotusta. Kuntoutusohjauksen keskeinen tehtävä on asiakkaan aktivoiminen omatoimiseen yleisten palveluiden käyttöön. Lisäksi ohjauksen tehtävä on asiakkaan kuntoutusprosessin seuraaminen ja hänen palvelutarpeensa tiedottaminen eri palvelujärjestelmille. Kuntoutusohjaaja toimii eri tilanteissa myös asiantuntijana.<sup>105</sup>

Sopeutumisvalmennuksesta säädetään vammaisasetuksen 15 §:ssä. Siihen kuuluu neuvonta, ohjaus ja valmennus vammaisen sekä hänen läheistensä sosiaalisen toimintakyvyn edistämiseksi. Se voidaan toteuttaa yksilöllisesti, ryhmäkohtaisesti ja tarvittaessa se voi olla toistuvaa. Sopeutumisvalmennuksen tavoitteena on sosiaalisen toimintakyvyn edistäminen. Se voi liittyä kommunikaation edistämiseen, harrastusmahdollisuuden tukemiseen tai itsenäisten elämäntaitojen opiskeluun. Se voi olla erilaisiin elämäntilanteiden hallinnan opettelua ja valmennusta.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Rätty 2003 s. 52.

<sup>105</sup> Rätty 2003 s. 128.

<sup>106</sup> Rätty 2003 s. 129–130.

Kuntoutusohjauksen tarkoitus on neuvoa ja opastaa vammaista ja hänen läheisiään löytämään elämäntilanteisiin parhaat ratkaisut. Sopeutumisvalmennuksen tavoitteena on auttaa ensivaiheessa hyväksymään vammasta johtuva arkipäivän ongelmat ja kestämään siitä johtuvat psyykkiset paineet.<sup>107</sup> Kuntoutusohjausta tai sopeutumisvalmennusta koskevista päätöksistä ei löydy hallinto-oikeuden julkaistuja päätöksiä.

#### 4.4.3 Henkilökohtainen avustaja

Vammaispalveluasetuksen 16 §:n mukaan kunta voi korvata vammaiselle henkilölle hänen palkkaamansa henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset. Vammaisen voi hakea korvausta, jos hän tarvitsee toisen henkilön apua kotona jokapäiväiseen elämään liittyvissä asioissa tai osallistuakseen kodin ulkopuoliseen toimintaan. Kustannuksiksi lasketaan palkan lisäksi työnantajan lakisääteiset maksut sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kustannukset.

Koska oikeus henkilökohtaiseen avustajaan on määrärahasidonnainen oikeus, kunta voi harkintansa mukaan korvata avustajan palkkauskulut ja kohdentaa määrärahat esimerkiksi vaikeavammaisille. Kunnan on kuitenkin tehtävä yksilöllinen tarveharkinta.<sup>108</sup> Tavoitteena on, että vammaisen henkilö pystyy toimimaan työnantajana ja palkkaa itse avustajansa. Tällä on haluttu korostaa vammaisen henkilön omaa valinnanvapautta, itsenäisyyttä ja mahdollisuutta joustavaan avunsaantiin.<sup>109</sup> Käytännössä usein palkanmaksusta huolehtii yksityinen tilitoimisto, jonka palvelusta tulevat kulut kunta joutuu maksamaan.

Asetuksessa säädetyillä muilla välittömiä kustannuksia voivat olla esimerkiksi työntekijän opastuksesta tai koulutuksesta aiheutuneet kulut. Vammaisen henkilön työmatkoista johtuneet avustajan matka- ja majoituskulut voivat kuulua myös korvauksen piiriin. Jos vammaisen henkilö pystyy näyttämään, että kustannukset ovat välttämättömiä ja kohtuullisia, on ne korvattava.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Rätty 2003 s. 128–129.

<sup>108</sup> Narikka 2006 s. 362.

<sup>109</sup> Rätty 2003 s. 115.

<sup>110</sup> Rätty 2003 s. 121.

#### 4.4.4 Päivittäisissä toiminnoissa tarvittavat koneet ja laitteet

Vammaispalveluasetuksen 17 §:n nojalla vammaisen henkilö voi hakea päivittäisissä toiminnoissaan suoriutumissa tarvittavan välineen, koneen tai laitteen hankintaan, jos se ei ole lääkinnällisen kuntoutuksen piiriin kuuluva laite. Korvaus on puolet hankintahinnasta. Vakio-malliseen välineeseen, koneeseen tai laitteeseen tehdyt välttämättömät muutostyöt korvataan kokonaan. Kunta voi antaa välineen, koneen tai laitteen korvauksetta vammaisen henkilön käyttöön. Tällöin väline on kunnan omaisuutta, jolloin kunta maksaa huolto- ja korjauskustannukset.

Päätöstä harkittaessa tulee arviotavaksi vammaisuuden aiheuttamat haitat jokapäiväisessä elämässä. Lainsäädännössä ei ole luetteloa koneista tai välineistä, joihin tuki voidaan myöntää vaan kunnan on aina tehtävä yksilöpäätös.<sup>111</sup> Toisaalta sama laite voidaan myöntää toiselle henkilölle, kun toiselle sitä ei myönnetä. Esimerkiksi tandem-pyörä voitaisiin myöntää henkilölle, jolle se on ainoa liikuntaväline. Toinen vammaisen henkilö ei voi pyörällä yksin, mutta pystyy liikkumaan muuten aktiivisesti, jolloin pyörä ei ole välttämätön.

Kunnissa suurin yksittäinen tuki kohdistuu yleensä auton hankintaan ja vakio-malliseen autoon tehtäviin muutostöihin. Auton kohtuuhintaisuutta määriteltäessä on aina otettava huomioon henkilön vamman tai sairauden edellyttämä tarve<sup>112</sup>. Kunta ei voi esimerkiksi harkita tila-auton tarvetta, mutta kohtuuhintaisen tila-auton hankintahintaa voidaan käyttää pohjahintana. Auton tulee aina soveltua kyseisen vammaisen käyttöön. Kunta on voinut myös kohdentaa autoavustukset esimerkiksi ensisijaisesti työssäkäyviin, kuten seuraavassa KHO:n päätöksessä.

#### KHO 7.2.2002 T 268

*Korkein hallinto-oikeus hylkäsi N:n valituksen auton hankintaan saatavasta määrärahasta. Päätöksen perustelujen mukaan sosiaali- ja terveyslautakunta on selvittänyt, että vammaispalvelun määrärahat välineisiin, koneisiin ja laitteisiin ovat vuonna 1998 olleet riittämättömät kaikkien hakijoiden tarpeiden täyttämiseen. Myös vuonna 1999 määrärahat ovat olleet riittämättömät hakijoiden suuren määrän vuoksi. Lautakunnan ilmoituksen mukaan tuen myöntäminen määrärahojen vähäisyyden vuoksi autoavustusten osalta on vakiintunut vuoden 1991 vam-*

---

<sup>111</sup> Rätty 2003 s. 131.

<sup>112</sup> Rätty 2003 s. 137.



*maispalveluiden toimintasuunnitelmasta lukien sellaiseksi, että etusijalle asetetaan kaikkein vaikeimmassa asemassa olevat hakijat ja näistä erityisesti ne, joille auto on tarpeen työssä käymisen tai opiskelun takia.*

Kustannuksia laskettaessa otetaan huomioon tarkoitukseen soveltuvan ja kohtuuhintaisen auton hankintahinta. Tästä vähennetään saatu autoveronpalautus ja vanhasta autosta saatu hyvytys. Jos vanhaan autoon on kohdistunut pankkilainaa, myös tämä otetaan huomioon vähennyksenä. Jos vanha auto on luovutettu kolmannelle osapuolelle vastikkeetta, otetaan vähennyksenä huomioon auton todennäköinen arvo.

#### KHO 18.1.1990 T 222

*Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettuja todellisia auton hankintakustannuksia määritettäessä tuli auton hankintahinnan vähennykseksi lukea vanhan auton osalta se todennäköinen hinta, mikä sitä olisi saatu luovutettaessa auto kolmannelle henkilölle täydestä vastikkeesta, vaikka auto olikin luovutettu puolison käyttöön vastikkeetta.*

Kunta voi myös myöntää auton hankintaan määrärahan talousarviossa olevan määrärahan verran huolimatta siitä, että se ei ole puolta kohtuuhintaisen auton hankintakuluista.

#### KHO 13.02 2002 T 297

*Sosiaali- ja terveyslautakunta oli voinut korvata hakijalle auton hankkimisesta aiheutuneista 40 000 markan kustannuksista kunnan talousarvion mahdollistamat 5 000 markkaa, kun kysymys oli määrärahasidonnaisesta tukitoimesta eikä esiin ollut tullut, että kunta olisi rikkonut yleisen järjestämisvelvollisuutensa.*

Toisaalta asunnonmuutostöinä on korvattu kokonaan välineitä tai laitteita. Näitä voivat olla esimerkiksi jääkaappi, astianpesukone, pyykinpesukone, mikro tai mankeli.<sup>113</sup> Yleensä tällai-

---

<sup>113</sup> Rätty 2003 s. 111.

sessä tilanteessa vammaisen asunto on samalla remontoitu. Asunnonmuutostöinä ei korvata peruskorjaukseksi luokiteltavia remontteja.

#### KHO 15.3.2000 T 553

*Sosiaalilautakunnan alainen viranhaltija hylkäsi A:n hakemuksen saada vammaispalvelulain perusteella korvausta asunnon muutostöihin, jotka käsittivät muun ohella homeisten rakenteiden poistamisen ja omakotitalon kosteusvaurioiden korjaamisen. Hakemuksen perusteluna oli esitetty, että korjaus oli välttämätön A:n lapsen vaikean astman takia. Lääninoikeus hylkäsi A:n valituksen sosiaalilautakunnan päätöksestä. Lääninoikeuden päätöksen perustelut olivat seuraavat: A:n omakotitalossa on ollut kosteusvaurioita ja niistä on aiheutunut homeongelmia. Korjauksessa on ollut kysymys vaurioiden korjaamisesta ja haittan poistamisesta. Korjaustoimet ovat olleet välttämättömiä riippumatta siitä, kuka talossa asuu, eikä niitä voida pitää osakseen vammaispalvelulaissa tarkoitettuina vammasta tai sairaudesta johtuvina välttämättöminä muutostöinä. Sosiaalilautakunta on näin ollen voinut hylätä hakemuksen.*

#### 4.4.5 Ylimääräiset vaatekustannukset ja erityisravintokustannukset

Vammaiselle henkilölle voidaan korvata vammaispalveluasetuksen 18 §:n mukaan ylimääräiset vaatekustannukset, jotka johtuvat vamman tai sairauden aiheuttamasta vaatteiden tavanomaisesta suuremmasta kulumisesta tai että hän ei voi hankkia niitä normaalista kaupasta. Vammainen ei voi esimerkiksi käyttää valmisvaatteita vaan joutuu teettämään ne mittailaustyönä. Korvattavaksi voi tulla myös sovitukseen liittyvät matkat.<sup>114</sup>

Ihottumista kärsivät voivat tarvita ohuita ja kevyitä vaatteita. Toisaalta esimerkiksi psoriasista sairastava joutuu rasvamaan ihoaan jatkuvasti, mikä lisää vaatteiden pesukertoja, jolloin ne vaatteet kuluvat enemmän ja käyttöikä lyhenee. Kunnan viranomainen tekee päätöstä harkitessaan tarpeellisuusharkinnan lisäksi kohtuullisuusharkintaa. Nimensä mukaisesti korvattavaksi tulevat ylimääräiset vaatekustannukset, mikä tarkoittaa normaalihintaisten ja mittailaustyönä tehtyjen jalkineiden hankintahintojen erotuksen korvaamista.

---

<sup>114</sup> Rätty 2003 s. 145.

Lain tavoitteena on ollut korvata hoidollisena käytettävän erityisravinnon hankinnasta aiheutuvat kulut. Vammaiselle henkilölle korvataan vammaispalveluasetuksen 19 §:n mukaan ylimääräiset kustannukset, jotka aiheutuvat pitkäaikaisesta ja säännöllisestä erityisravinnon tai erityisravintovalmisteiden käytöstä. Korvattavaksi tulee erityisravinnon ja normaaliravinnon välisen hinnan erotus.

## 5 PÄÄTÖKSENTEKO KUNNASSA

### 5.1 Päätöksentekoa koskeva yleinen sääntely

Ensinnäkin vammaispalveluista päätettäessä on huomioitava erityisesti perusoikeussäännökset. Perustuslain 6 §:n säännös yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta ovat keskeisimpiä. Lisäksi perustuslain 19 §:ssä säädetään sosiaalisista perusoikeuksista ja 21 §:ssä hyvän hallinnon periaatteista. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) säädetään asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvistä keskeisistä oikeudellisista periaatteista. Lain tavoitteena on turvata asiakkaan asema ja oikeudet sosiaalihuollon palveluiden käyttäjänä. Lain 1 §:n tavoitteena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakkuussuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Hyvään hallintoon kuuluvat oikeus saada asiansa käsitellyksi viivytyksettä ja oikeussuojakeinojen tehokkuus.

Hallintolaissa säädetään hallintomenettelystä. Lain 2 luvussa säädetään tarkemmin hyvän hallinnon perusteista. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Hallintolain 2 luku sisältää neljä erilaista hallinto-oikeudellista periaatetta, jotka ovat tarkoituksenmukaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että viranomaisen käyttää toimivaltaansa ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten se on perustettu. Objektivisuuden periaate edellyttää, että viranomaisen tekee ratkaisunsa asiallisilla ja objektiivisilla perusteilla, ei esimerkiksi henkilökohtaisten syiden perusteella. Suhteellisuusperiaate tarkoittaa sitä, että käytettävien keinojen on oltava järkevissä ja kohtuullisissa suhteissa tavoiteltaviin päämääriin. Luottamuksensuojaperiaate korostaa yksilön suojaa suhteessa julkishallintoon. Vammaisen henkilön on voitava luottaa siihen, että viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheet-

tömyyteen sekä hallintopäätösten pysyvyyteen. Hallintolain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Asiointi on järjestettävä siten, että vammaispalvelua hakeva henkilö voi saada asianmukaista palvelua. Hyvä kohtelu edellyttää sosiaalihuollossa sitä, että asiakkaan ihmisarvoa ei loukata ja että asiakkaan inhimillinen arvokkuus säilyy kaikissa olosuhteissa<sup>115</sup>.

Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta käsitellään erityisesti asiakirjojen käsittelyyn liittyvää säännöstöä. Lain 5 §:ssä on asiakirjaa ja viranomaisen asiakirjaa koskevat määritelmät. Viranomaiselle asian käsittelyä varten annettuja asiakirjoja ovat esimerkiksi hakemukset, ilmoitukset ja kantelut. Sosiaali- ja terveydenhuollossa käsiteltävien asioiden arkaluonteisuudesta johtuen asiakirjat ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä. Salassa pidettävistä asiakirjoista säädetään lain 6 luvussa. Julkisuuslain 24 §:n 25 momentin mukaan viranomaisen on pidettävä salassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta.

## **5.2 Vammaisen asiakkaan erityisyys**

Kuntien sosiaalihuollon tukitoimea, etuutta tai palvelua koskeva hakemus laitetaan vireille pääsääntöisesti kirjallisesti. Hallintolain 19 §:n mukaan on mahdollista, että viranomaisen suostumuksella hakemus voidaan panna vireille myös suullisesti. Jukka Kumpuvuori pitää vammaisen henkilön asemaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaana ongelmallisena. Erityisesti vammaisia koskevia palveluita ja tukitoimia on yli 40. Hänen mukaansa näin laajasta pykäläviidakosta ei voi selvittää ilman juridista asiantuntemusta.<sup>116</sup>

Nykyisessä tilanteessa vammaisilta vaadittavat ponnistelut palveluiden ja tukitoimien saamiseen ovat kohtuuttomia. Kuntien väliset erot tukitoimien myöntämisessä ovat saattavat olla suuria, jolloin yhdenvertaisuus eri kuntien asukkaiden välillä ei toteudu. Vammainen henkilö voi joutua taistelemaan vuosia saadakseen kumottua kuntien mahdollisesti lain vastaisen talo-

---

<sup>115</sup> Rätty 2003 s. 19.

<sup>116</sup> Kumpuvuori – Höglbacka 2003 s. 62.

usarvion tai soveltamisohjeen.<sup>117</sup> Vammaisuus itsessään voi viedä asianomaiselta henkilöltä voimat siinä määrin, että hän ei jaksa hakea tai ajaa omia etujaan. Ilman vammaispalveluasioita hoitavan kunnallisen lautakunnan tai virkamiehen aktiivista neuvontaa tai myötävaikutusta, palvelut ja tukitoimet jäävät usein saamatta. Toisaalta vammaisten mahdollisuus selvittää hänelle kuuluvia palveluja ja tukitoimia saattaa konkreettisesti estyä virastojen liikuntaesteiden, kommunikaatiovaikeuksien tai jopa tiedon puutteen vuoksi.<sup>118</sup>

Vammaispalveluja koskevat hakemukset on käsiteltävä tapauskohtaisesti. Hakijalla on tarvittaessa varattava tilaisuus esittää lisäselvityksiä vammansa tai sairautensa aiheuttamista rajoituksista. Vaikeavammaisuutta arvioitaessa henkilön iällä ei ole merkitystä.

#### KHO 12.8.1998 T 1374

*Vuonna 1902 syntyneen rollaattorilla liikkuvan henkilön, joka lääkärinlausunnon mukaan on erittäin virkeä ja aktiivinen, mutta joka erittäin heikon näön vuoksi ei pysty liikkumaan kodin ulkopuolella eikä käyttämään linja-autoa, ja joka aikaisemmin oli saanut sosiaalihuoltolain mukaisia harkinnanvaraisia kuljetuspalveluja, mutta jolta myöntämisperusteiden tiukennuttua sanotut palvelut oli lopetettu vuoden 1996 alusta, katsottiin erittäin heikon näkökykynsä vuoksi olevan vammaispalveluasetuksen 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu vaikeavammainen henkilö, jolla oli erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa vuoksi voinut käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Vaikeavammaisen ikä ja hänen saamansa kotipalvelut eivät olleet kuljetuspalvelujen saamisen esteenä. Kunnan oli siten vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin nojalla järjestettävä hänelle kohtuulliset kuljetuspalvelut.*

## 5.3 Asian käsittely

### 5.3.1 Asian käsittelyn yleiset vaatimukset

Vammaisen asiakkaan asia tulee kunnassa vireille, kun hän on asianmukaisesti toimittanut hakemuksensa viranomaiselle. Viranomaiselle jätetty hakemus on käsiteltävä asianmukaisesti ja joutuisasti, mikä on hyvän hallinnon edellytys. Kyse on ratkaisupakosta eli asianomaisella

<sup>117</sup> Kumpuvuori – Högbacka 2003 s. 62.

<sup>118</sup> Kumpuvuori – Högbacka 2003 s. 63.

on oikeus saada asiaansa kirjallinen päätös. Varsinaisia aikamääräisiä rajoja asian käsittelylle ensiasteen päätöksentekoon ei ole asetettu. Lähtökohtana voidaan pitää aiheettoman viivytyksen kieltoa sekä kohtuullisen käsittelyajan vaatimusta. Hallintoasioiden käsittelyn ja palveluiden saamisen asianmukaisuutta ja nopeutta voidaan pitää erittäin tärkeänä sosiaali- ja terveydenhuollon toimivuuteen vaikuttavana asiana<sup>119</sup>.

Hallintoasioiden käsittelyn tavoitteena on hakemusten ja muiden asioiden itsenäinen käsittely. Hallintolain 25 §:ssä säädetään poikkeuksellisesti hallintoasioiden yhdessä käsittelemisestä. Jos viranomaisessa on samanaikaisesti vireillä hakemuksia, joiden päätöksenteko vaikuttaa merkittävästi toisiinsa, asiat on valmisteltava yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa. Säännöstä voidaan soveltaa esimerkiksi tilanteessa, jossa samanaikaisesti vireillä olevia määrärahasidonnaisia palveluja tai etuisuuksia koskevia hakemuksia on niin paljon, että kaikille ei voida tehdä myönteistä päätöstä tai määräraha jaetaan tasapuolisesti hakijoiden kesken. Tällöin on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että asioiden selvittäminen suoritetaan yhdenvertaisin perustein ja ettei asianosaisten yhdenvertaisuutta loukata<sup>120</sup>.

Vammaisten asiointia viranomaisissa koskee erityisesti hallintolain 26 §:ssä mainittu viranomaisen tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuus. Viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos

- 1) *romani- tai viittomakieltä taikka muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä,*
- 2) *asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden perusteella voi tulla ymmärrettäviksi.*

Asia voidaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota asianosaisten voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaamiseksi saatetaan tarvita näissä tilanteissa viittomakielen taitoista tulkkia tai avustajaa, joka osaa tulkita asianomaisen vammaisen puhetta. Esimerkiksi näkövammaiselle henkilölle päätös voidaan antaa äänitteen, pistekirjoituksen tai sähköpostiviestin muodossa.

Laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) säädetään tarkemmin päätösi asiakirjan sähköisestä allekirjoittamisesta ja sähköisestä tiedoksiannosta. Lisäksi voidaan mainita tuore laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä

---

<sup>119</sup> Narikka 2006 s. 758.

<sup>120</sup> Narikka 2006 s. 758.

(159/2007). Tämän lain tarkoituksena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen tietoturvallista sähköistä käsittelyä.

### 5.3.2 Esteellisyys

Asianmukainen hallintoasian käsittely ja ratkaiseminen edellyttää sitä, että asian käsittelijät ovat esteettömiä. Virkamiehen esteellisyydestä säädetään hallintolain 27 §:ssä. Esteellisyydellä tarkoitetaan tilannetta, jossa julkista tehtävää hoitava henkilö joko käsiteltävään asiaan tai asiassa esiintyvään asianosaiseen sellaisessa suhteessa, että hän ei voi hoitaa tehtävää ilman, että hänen puolueettomuutensa vaarantuu.

Hallintolain 28 §:ssä säädetään tarkemmin esteellisyyssperusteista. Virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen taikka jos hän tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaista tai sitä jolle asian ratkaisemisesta on erityistä hyötyä tai vahinkoa; asianosaisjäävi sekä avustus- ja intressijäävi. Hallintolain 28 §:n 2-3 momentissa läheisten piiri jaetaan kolmeen ryhmään.

- 1) *virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa*
- 2) *virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa*
- 3) *virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia.*

Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuokulaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä. Hallintolain 29 §:n mukaan virkamiehen esteellisyys on ratkaistava viipymättä. Pääsääntöisesti päätöksen esteellisyydestä tekee virkamies itse. Monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää toimielin. Hallintolain 30 §:n nojalla esteellisen virkamiehen tilalle on määrättävä viipymättä esteetön virkamies. Vammaispalvelua koskevassa päätöksenteossa esteellisyys saattaa vaarantua erityisesti pienissä kunnissa, joissa on vain yksi viranhaltija päättämässä asioista ja kunnan asukkaat ovat toistensa ystäviä ja sukulaisia.



### 5.3.3 *Selvittämisvelvollisuus*

Sekä asianosaiselle että viranomaiselle on asetettu velvoitteita hallintoasian asiapohjan selvittämiseksi. Asianosaisen tulee selvittää ja hankkia vaatimustensa perusteiksi tarvittavat asiakirjat. Vammaispalvelulain etuuskien myöntäminen edellyttää tavallisesti lääkärintodistusta vamman laadun selvittämiseksi. Viranomaisen tehtävänä on selvittää sovellettava lainsäädäntö ja sen tulkitseminen. Viranomaisen selvittämisvastuuseen kuuluvat sellaiset tiedot, jotka hän voi hankkia helposti ilman kustannuksia ja joiden hankkimiseen hänellä on oikeus.<sup>121</sup>

Hallintolain 31 §:n nojalla viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Lähtökohtaisesti viranomaisen ei voi ratkaista asiaa, ennen kuin hän on ilmoittanut hakijalle pyynnön tarvittavista lisäselvityksistä ja antanut tilaisuuden niiden esittämiseen. Hallintolain 33 §:ssä nojalla asianomaiselle voidaan asettaa asian laatuun nähden riittävä määräaika asiakirjan täydentämistä, selvityksen antamista ja esittämistä varten. Määräajan laiminlyönti voi johtaa hakemuksen hylkäämiseen.

Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 12 §:ssä säädetään asiakkaan ja hänen edustajansa tietojenantovelvollisuudesta. Lain 20 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta antaa salassa pidettäviä tietoja sosiaalihuollon viranomaiselle. Valtion ja kunnan viranomaisen sekä muiden laissa mainittujen julkisoikeudellisten yhteisöt sekä terveydenhuollon ammattihenkilö ovat velvollisia antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä. Lain mukaan näiden laissa mainittujen tahojen on annettava maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi ovat välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten.

Lähtökohtaisesti viranomaisen on pyydettävä lupa asiakkaalta hänen tietojensa tarkistamiseen. Mikäli asiakas kieltää tietojensa pyytämisen, voi viranomaisen hankkia tiedot edellä mainituin perustein tai jättää asian ratkaisematta siihen saakka, kunnes asiakas toimittaa tarvittavat selvitykset. Tietopyynnössä on yksityiskohtaisesti selvitettävä ja perusteltava, mihin tietoja tarvitaan.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> Narikka 2006 s. 761.

<sup>122</sup> Rätty 2003 s. 26.

## 5.4 Päätöksenteko

Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen.

Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuohjeineen tai valitusosoituksineen. Määräaika oikaisuun tai muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä erikseen säädetään.

Kirjallisesta päätöksestä tulee mainita hallintolain 44 §:n mukaan seuraavat asiat:

- 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta*
- 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu*
- 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu*
- 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä*

Annettaessa suullinen päätös asianosaiselle on ilmoitettava, miten asia on ratkaistu, ja selostettava ratkaisun perustelut. Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos:

- 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista*
- 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenenisen toimielimen toimittamaa vaalia*
- 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin*
- 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta*
- 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta*

Perustelut on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön. Päätöksestä on selvästi ilmoitettava päätöksen perusteena olevat tosiseikat, säännökset ja muut määräykset. Mikäli esimerkiksi sosiaali- lautakunta on antanut asiassa erityisiä viranhaltijoita koskevia ohjeita tai ei ole varannut riittäviä määrärahoja talousarvioon, asian voi ilmoittaa päätöksessä. Hakemusta ei voida kuitenkaan hylätä pelkästään lautakunnan vahvistamien ohjeiden perusteella vaan asiakkaan yksilölliset olosuhteet on tutkittava ja selvitettävä ennen päätöksentekoa.<sup>123</sup>

Kunnan vammaispalvelua hoitavalle viranomaiselle on asetettu päätöksen perustelemisvelvollisuus, mikä on keskeistä asiakkaan ja muiden asianosaisten oikeusturvan toteutumiseksi. Erityisesti päätös on perusteltava, kun päätöksenteossa on sovellettu väljiä oikeusohjeita, jolloin perustelut ovat ainoa mahdollisuus arvioida ratkaisua jälkikäteen. Pelkästään määrärahojen riittämättömyys ei riitä perusteeksi hylätä hakemus, vaan myös määrärahasidonnaisissa etuuksissa on arvioitava hakijan olosuhteet ja tarve.<sup>124</sup>

#### KHO 12.9.1997 T 2218

*Vammaispalvelulain 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Säännöksen mukaan kussakin yksittäisessä tapauksessa tulee voida harkita kyseisen palvelun tai tukitoimen tarve. Kun sosiaali- ja terveyslautakunnan aluejaosto oli hylännyt hakemuksen sillä perusteella, että se ei ollut varannut määrärahoja auton hankkimisesta aiheutuviin kustannuksiin vuodelle 1996, se ei ollut voinut asiaa ratkaistessaan harkita kyseisen tukitoimen tarvetta. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus kumosi lääninoikeuden päätöksen ja palautti asian sosiaali- ja terveyslautakunnan aluejaostolle uudelleen käsiteltäväksi. ( Äänestys 3-2)*

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännölle on tyypillistä, että se on suhteellisen väljää. Vammaispalvelulain soveltamisessa erityisesti määrärahasidonnaisten palveluiden ja etuuksien päätöksentekijälle on jätetty harkintavaltaa. Harkintavallan käyttöön liittyy kuitenkin eräitä tärkeitä rajoittavia periaatteita. Näiden periaatteiden tunteminen on tärkeää, jotta hallintoasiaa koskeva päätös voidaan perustella asianmukaisesti. Viranomaisen harkintavalta jaetaan oike-

---

<sup>123</sup> Rätty 2003 s. 26–27.

<sup>124</sup> Rätty 2003 s. 27.

usharkintaa eli sidottuun harkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan eli vapaaseen harkintaan. Tätä kahtiajakoa on kuitenkin käytännössä vaikea soveltaa.<sup>125</sup>

Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa harkintavaltaa on tarkasteltu liukuvalla asteikolla välillä suppea ja laaja harkintavalta. Vammaispalvelulakia sovellettaessa suppea harkintavalta liittyy vammaisen subjektiiviseen oikeuteen saada etuus tai palvelu. Enemmän harkintavaltaa jää määrärahasidonnaisiin palveluihin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut näissä tilanteissa perusoikeusmyönteistä tulkintaa<sup>126</sup>.

## ***5.5 Tiedoksianto***

Hallintolain 9 luvussa on yleiset säännökset tiedoksiannosta ja 10 luvussa säännökset tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain 54 §:n mukaan viranomaisen on annettava päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle tai muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Sosiaalihuoltolain 45 §:n nojalla päätös voidaan lähettää virkakirjeenä postin välityksellä.

Hallintolain 55 §:ssä säädetään päätöksen tiedoksiantotavoista. Vammaispalvelupäätöksen tiedoksianto annetaan yleensä tavallisena tiedoksiantoja, mutta se voidaan myös toimittaa todisteellisena. Hallintolain 56 §:ssä on tarkemmat ohjeet tiedoksiannosta yksityishenkilölle tai hänen edustajalleen tai valtuuttamalleen henkilölle. Hallintolain 10 luvussa säädetään tiedoksiannossa noudatettavista erilaisista menettelyistä. Tavallisessa tiedoksiannossa mukaan päätös lähetetään postitse kirjeellä vastaanottajalle, jonka katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä.

Päätöstä tiedoksi annettaessa on siihen aina liitettävä ohjeet siitä, mihin viranomaiseen, missä ajassa ja miten päätökseen voi hakea muutosta. Asiakkaan valitusaika alkaa kulua siitä, kun hän on saanut päätöksen tiedoksi. Jos valitusosoitus puuttuu tai se on virheellinen, tiedoksianto ei ole laillinen. Tällöin päätös ei saavuta lainvoimaisuutta ennen kuin tiedoksiannon virheet on korjattu. Valitusaika alkaa vasta tämän jälkeen. Hallintolain 47 §:n mukaan valitusosoituksessa on mainittava valitusviranomainen, viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava

---

<sup>125</sup> Narikka 2006 s. 765–766.

<sup>126</sup> Narikka 2006 s. 766.

sekä valitusaika ja mistä se lasketaan. Valitusosoituksessa on selostettava vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta.

Vammaispalveluja koskevat toimielimen päätökset salassa pidettäviä asioita lukuun ottamatta annetaan tiedoksi asettamalla pöytäkirja yleisesti nähtäväksi. Hallinlain 60 §:n mukaa virkakirje ei ole riittävä tiedoksiantotapa lautakunnan päätöksestä, vaan näissä tilanteissa on aina noudatettava erityistiedoksiantotapoja.

## 6 MUUTOKSENHAKU

### 6.1 Sosiaali oikeuden periaatteet

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Lainalaisuuden vaatimuksessa on kaksi osaa. Ensimmäinen vaatimus velvoittaa viranomaisen noudattamaan kaikkia asianmukaisessa järjestyksessä asetettuja oikeussäännöksiä. Toinen vaatimus sisältää kannan normihierarkiaan. Viranomaisen toiminnan on perustuttava eduskuntalakiin erityisesti puuttuessaan rajoittavasti yksityishenkilön oikeusasemaan.<sup>127</sup>

Lainsäädännön normiristiriitoja varten on olemassa toisen asteen normeja eli metanormeja. Nämä määräävät oikeussääntöinä pidettävien normien etusijajärjestyksestä. Näistä vammaispalvelulain soveltamisen kannalta tärkeimmät ovat lex superior- sääntö sekä lex posterior- ja lex specialis- periaatteet.<sup>128</sup> Lex superior-säännön mukaan ylemmänasteinen normi syrjäyttää alemmanasteisen, esimerkiksi vammaispalvelulaki syrjäyttää vammaispalveluasetuksen. Lex posterior-periaatteen mukaan ristiriitatilanteissa myöhemmin annettu säädös syrjäyttää aikaisemmin säädetyn. Sosiaali oikeudessa lex-posterior-periaate saatetaan asettaa toissijaiseksi suhteessa lex specialis-periaatteeseen nähden. Lex specialis – periaatteen mukaan erityislainsäädännöllä on etusija yleissäännökseen nähden. Joissakin soveltamistilanteissa sosiaali oikeuden erityislainsäädäntö sivuuttaa yleishallinto-oikeuteen kuuluvan säännösten. Lex specialis-periaatetta voidaan soveltaa myös sosiaali oikeudellisen lainsäädännön sisäisissä ristiriitaisissa tilanteissa.<sup>129</sup> Vammaispalvelulakiin sisältyy ohjeita menettelystä ja muutoksenhausta. Ristiriitatilanteissa sosiaalihuoltolaki on yleislain asemassa verrattuna vammaispalvelulakiin.

Säännösten etusijajärjestyksestä voidaan poiketa nimenomaisilla säädöksillä. Lex specialis – periaatetta ei voida aina noudattaa. Ongelmana on sosiaalihuoltolain suhde vammaispalvelulain aineellisiin säännöksiin. Lähtökohtaisesti vammaisen tarpeet ovat vammaispalvelulain

---

<sup>127</sup> Tuori 2004 s. 120.

<sup>128</sup> Tuori 2004 s. 122.

<sup>129</sup> Tuori 2004 s. 123.

4 §:n mukaan ensisijaisesti pyrittävä tyydyttämään yleisillä sosiaalipalveluilla. Vammaispalvelulain nojalla myönnettävät palvelut ovat saajalleen viimesijainen etuus.

Sosiaalihuollon lainsäädäntöön sisältyy sosiaalioikeuden oikeusperiaatteet. Kaarlo Tuori on ryhmitellyt ne seuraavasti:

- 1) *laajentavan tulkinnan kieltö päätettäessä tahdosta riippumattomista toimenpiteistä tai etuuksien saajien valvonnasta*
- 2) *hakijalla myönteisen tulkinnan ensisijaisuus etuuspäätöksissä*
- 3) *tarveperiaate*
- 4) *asiakkaan itsemääräämisoikeus*
- 5) *asiakkaan integriteetin kunnioittaminen*
- 6) *yleisten sosiaalipalvelujen ensisijaisuus*
- 7) *asiakkaan omatoimisuuden edistäminen*
- 8) *osallisuusperiaate*
- 9) *luottamuksellisuus*

Laajentavan tulkinnan kiellon taustalla on perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat. Puututtaessa henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen tahdosta riippumattomin toimenpitein tai valvonnalla tulee sen olla mahdollisimman vähäistä<sup>130</sup>. Myönteisen tulkinnan ensisijaisuus tarkoittaa sitä, että epäselvissä tai tulkinnanvaraisissa tilanteissa on valittava hakijan kannalta myönteisin vaihtoehto<sup>131</sup>. Sosiaalihuollon etuudet perustuvat tarveperiaatteeseen. Tämä periaate ohjaa myös kuntien päätöksentekoa. Vammaispalvelulain 3 §:n 1 momentin nojalla kunnan tulee tarjota vammaispalveluita palvelutarpeen mukaisesti.

Asiakkaan itsemääräämisoikeus on sosiaalihuollon lainsäädännön keskeinen periaate. Integriteetin periaatteessa on kyse hyvästä kohtelusta, yksilön toiveiden, mielipiteiden ja yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamisesta. Ennen kuin vammaisen henkilö hakee palveluja tai etuuksia vammaispalvelulain nojalla, tulee selvittää saisiko hän riittävät palvelut yleisten sosiaalipalveluiden avulla. Yleisten sosiaalipalveluiden ensisijaisuus perustuu sekä työnjaolli-

---

<sup>130</sup> Kananoja jne. 2007 s. 40.

<sup>131</sup> Tuori 2004 s. 165.

seen tarkoituksenmukaisuuteen että leimaantumisen välttämiseen. Omatoimisuuden edistämällä tarkoitetaan yksilön itsenäisen selviytymisen edistämistä. Julkisen vallan tulee järjestää yksilölle mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa omaan itseään koskeviin asioihin, mutta myös laajemmin toimintayksikön toimintaan. Luottamuksellisuus viittaa julkisuutta ja salassapittoa koskeviin näkökohtiin.<sup>132</sup>

## **6.2 Oikeus hakea muutosta**

Hallinnon lainalaisuuden periaatetta turvaava oikeussuoja jaetaan ennakkolliseen eli preventiiviseen ja jälkikäteiseen eli repressiiviseen oikeussuojaan. Jälkikäteisellä oikeussuojalla tarkoitetaan hallintolainkäyttölain(586/1996) mukaista hallintopäätösten laillisuuden tarkistamista.<sup>133</sup> Jälkikäteisiä oikeusturvan keinoja ovat mm. oikaisu, valitus, muistutus, hallintokantelu ja hallintoriitamenettely<sup>134</sup>.

Kunnallisessa sosiaalihuollossa valitustie aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti on vahva argumentti siitä, että kuntalaisella on subjektiivinen oikeus kyseiseen etuuteen. Toisinaan joskus on myönnetty valitusoikeus ylimpään oikeusasteeseen, vaikka etuuteen saajalla ei ole subjektiivista oikeutta.<sup>135</sup>

Sosiaalihuoltoa koskevat yleiset menettely- ja muutoksenhakusäännöt sisältyvät sosiaalihuoltolain 4 ja 7 lukuihin. Kunnissa sosiaalihuollon vammaispalveluja koskeva yksilöpäätöksenteko on sosiaalihuoltolain 12 §:n nojalla delegoitu johtosäännöillä viranhaltijoille. Vammaispalvelulain nojalla myönnettävien palveluiden ja etuuksien saamisen edellytyksenä ovat monet olosuhteita ja tosiasioista koskevat selvitykset. Päävastuu asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä on hallintolain 31 §:n nojalla asetettu viranomaiselle.

---

<sup>132</sup> Kananoja jne. 2007 s. 40.

<sup>133</sup> Narikka 2006 s. 771.

<sup>134</sup> Kananoja jne. 2007 s. 41.

<sup>135</sup> Tuori 2004 s. 244.



### **6.3 Virheen korjaaminen**

Päätöksessä oleva asiavirhe voidaan hallintolain 50 §:n nojalla korjata, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen tai menettelyvirheeseen. Päätös voidaan korjata asianomaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää hänen suostumustaan ellei virhe ole ollut ilmeinen ja aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Hallintolain 51 §:ssä nojalla päätöksessä oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe on korjattava. Virhettä ei saa korjata, jos korjaaminen aiheuttaa asianosaiselle kohtuuttoman tuloksen, ellei virhe ole aiheutunut hänen omasta menettelystään.

Hallintolain 52 §:n mukaan viranomaisen tulee käsitellä korjaamisasian omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta. Aloite tai vaatimus virheen korjaamiseksi on esitettävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. Asiavirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleen ja asiassa annetaan uusi päätös. Kirjoitusvirhe korjataan korvaamalla virheen sisältävä päätös korjatulla päätöksellä. Asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen kirjoitusvirheen korjaamista. Mikäli valitusviranomainen on pysyttänyt tehdyn virheellisen päätöksen voimassa, ei päätöstä voida enää korjata. Sen sijaan vireillä oleva valitus ei estä korjaamasta virhettä, mutta korjaamisesta on ilmoitettava valitusviranomaiselle.<sup>136</sup>

### **6.4 Oikaisuvaatimus**

Kuntalaissa valitusmenettelyn esivaiheeksi on säädetty oikaisuvaatimusmenettely. Kunnan päätösvalta sosiaalihuollon vammaispalvelua koskevista yksilöllisistä etuuksista on yleensä sosiaalihuoltolain 12 §:n nojalla siirretty johtosäännöllä monijäsenen toimielimen alaisille viranhaltijoille. Sosiaalihuoltolain 45 §:n nojalla viranhaltijan päätöksestä ei voida valittaa, vaan päätökseen tyytymätön voi saattaa päätöksen vammaispalveluasioista vastaavan monijäsenen toimielimen käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista ja se on käsiteltävä toimielimessä välittömästi. Vireillepano voi hallintolain 19 §:n mukaan tapahtua viranomaisella suostumuksella myös suullisesti.

---

<sup>136</sup> Rätty 2003 s. 31.

## 6.5 Hallintovalitus

Hallintolainkäyttölaissa säänneltyä hallintovalitusta sovelletaan valtioneuvoston alaiseen valtion hallinto-organisaatioon kuuluvien viranomaisten päätökseen. Kunnan toimielinten päätöksiin sovelletaan lähtökohtaisesti kuntalaissa säädeltyä kunnallisvalitusta. Jos valitus kuitenkin koskee sellaista kunnallisen toimielimen päätöstä, joka perustuu kuntalain ulkopuoliseen erityislainsäädäntöön, tehdään valitus hallintovalituksena<sup>137</sup>. Vammaispalvelulainsäädäntöä sovellettaessa kunnan päätösvaltaa jatkomuutoksenhakuun ryhtymisen osalta käyttää kunnan sosiaalihuollon toimielin. Yksittäisellä viranhaltijalla, jonka päätöstä on oikaistu, ei ole siis valitusoikeutta<sup>138</sup>.

Hallintovalitus voidaan tehdä yksittäisestä hallintopäätöksestä, joka koskee yksilöllisen asianosaisen tai asianosaisten asiaa. Hallintovalituksen saa tehdä vain henkilö, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua päätös välittömästi koskee. Asianosaisia ovat henkilöt, joiden lain nojalla kuuluvan etuuden saamista koskeva hakemus on hylätty joko kokonaan tai osaksi.<sup>139</sup> Valitus on tehtävä 30 vuorokauden kuluessa tiedoksisaannista. Hallintovalitus voidaan tehdä hallintolainkäyttölain 7 §:n 2 momentin nojalla sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella. Hallintolainkäyttölain 31 §:n nojalla hallintovalituksella on pääsääntöisesti päätöksen täytäntöönpanon estävä vaikutus.

Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan sosiaalihuoltolain mukaan tehdä vain poikkeuksellisesti. Sen sijaan vammaispalvelulaissa jatkovalitusoikeuden alaa on laajennettu. Jatkovalitusoikeuden kannalta vammaispalvelulain mukaiset palvelut ja tukitoimet jakautuvat kahteen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa ja 9 §:n 2 momentissa säännellyt vaikeavammaisten palvelut ja tukitoimet, joihin laki perustaa subjektiivisen oikeuden. Toiseen ryhmään kuuluvat kunnan yleiseen järjestämisvelvollisuu-teen kuuluvat ns. määrärahasidonnaiset palvelut ja tukitoimet. Näistä etuuksia koskevissa asioissa jatkovalitusoikeuden hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen antaa korkein hallinto-oikeus. Vammaispalvelulain 19 §:ssä mainitaan, että luvan myöntämisen edellytyksenä on joko valituksen suuri merkitys asianomaiselle tai asian ennakkopäätösluonne eli pre-judikaattidispenssi.

---

<sup>137</sup> Narikka 2006 s. 772.

<sup>138</sup> Narikka 2006 s. 772.

<sup>139</sup> Narikka 2006 s. 773.

## **6.6 Kunnallisvalitus**

Kuntalain 90 §:n perusteella valtuuston ja kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Kuntalain 92 §:n nojalla kunnallisvalituksen voi asianosaisen lisäksi tehdä kuka tahansa kunnan jäsen. Kunnallisvalitus poikkeaa sikäli hallintovalituksesta, että se on mahdollinen ainoastaan laillisuusperusteella. Yleisimmät perustelut ovat, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai että päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muulla tavoin lainvastainen.

Kunnallisvalituksessa kunnan viranomaisen asema poikkeaa hallintovalituksesta. Jos kunnalla on valitusoikeus, kunnan hallitus käyttää puhevaltaa. Kuntalain 98 §:n nojalla valituksen alainen päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Jos täytäntöönpano kuitenkin tekee valituksesta hyödyttömän tai oikaisuvaatimuksen käsitellyt toimielin tai valitusviranomaisen kieltää toimeenpanon, valituksen johdosta tulevaa päätöstä on odotettava.

Valitukset vammaispalveluetsuista ja – palveluista koskevista yksilöpäätöksistä ovat hallintovalituksia, vaikka menettelyssä osin sovelletaan kunnallisvalitukselle tunnusomaisia piirteitä<sup>140</sup>. Kuntalaissa säädellyn kunnallisvalituksen avulla asianosainen tai kunnan jäsen voi hakea muutosta kunnan toimintapolitiikkaa ohjaaviin yleisiin säännöksiin, mm. talousarvion resurssien suuntaamiseen liittyviin asioihin. Vammaispalveluasioissa kunnallisvalituksen voisi tehdä esimerkiksi toimielimen hyväksymistä vammaispalvelulain soveltamisohjeista, jos ne ovat lainvastaiset.

## **6.7 Muut keinot**

### *6.7.1 Valtion laillisuusvalvonta*

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon yleisestä suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta. Vuonna 1991 toteutettiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla keskushallintouudistus, jonka yhteydessä lääkintöhallitus ja sosiaalihalitus lakkautettiin ja perustettiin sosiaali- ja terveyshallitus. Aiemmin keskusvirastossa hoidettuja hallin-

---

<sup>140</sup> Narikka 2006 s. 774.

nollisia sekä ohjaukseen, neuvontaan ja valvontaan liittyviä tehtäviä siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriöön. Keskushallinnon uudistus jatkui seuraavana vuonna, jolloin sosiaali- ja terveyshallituksesta muodostettiin Stakes ja Terveysturvakeskus.<sup>141</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus- ja suunnittelujärjestelmää uudistettiin vuonna 1993 lisäämällä kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti voimavarojensa suuntaamisesta sekä lakisääteisen järjestämisvelvollisuutensa toteuttamismuodoista. Kuntien toimintapolitiikan itsenäisyyden lisäämisessä on vaarana, että kunnasta riippuen vammaispalveluiden saamisessa ja järjestämisessä voi olla suuria eroja, mikä lisää eriarvoisuutta.

Valvojaksi tähän ongelmaan esitettiin hallituksen esityksessä suunnittelu- ja valtionosuuslaiksi ratkaisuksi sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen perustettavaksi perusturvalautakuntaa. Eduskunta hyväksyi ehdotuksen, mutta kavensi perusturvalautakunnan toimivaltaa. Perusturvalautakuntaa koskevat säännökset sisältyivät sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 35- 36 §:iin. Lain 35 §:ssä säädettiin asian vireilletulosta lautakunnassa sekä lautakunnan toimivallasta ja 36 §:ssä lautakunnan kokoonpanosta. Perusturvalautakunnalla ei ollut toimivaltaa antaa kunnille niiden toimintapolitiikkaa oikeudellisesti velvoittavia normeja<sup>142</sup>.

Vuonna 2005 hallitus teki eduskunnalla esityksen Terveysturvakeskuksen tehtävien laajentamisesta koskeväksi lainsäädännöksi<sup>143</sup>. Keskeistä sosiaalipalveluiden osalta oli, että esityksen pohjalta perusturvalautakuntaa koskevat pykälät kumottiin lailla sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (1260/2005). Merkitykseltään vähäiseksi osoittautuneen perusturvalautakunnan sijasta kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta toteutuu jatkossa lääninhallitusten ja Terveysturvakeskuksen suorittamalla ohjauksella ja valvonnalla.

Hallintokantelu voidaan osoittaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisten ohella yleisille lainvalvontaelimille, joita ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Perustuslain 108 §:n 1 momentissa säädetään, että oikeuskanslerin tehtävänä valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteis-

---

<sup>141</sup> HE 154/2005 vp.

<sup>142</sup> Tuori 2004 s. 613.

<sup>143</sup> HE 154/2005 vp.

sön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen valvontatehtäviä korostettiin perusoikeusuudistuksessa. Perustuslain 109 §:n 1 momentissa säädetään oikeusasiamiehen tehtävistä. Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Lisäksi oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtäväjaosta on säädetty lailla valtioneuvoston ja oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990).

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvat viranomaiset ja virkamiehet, julkisyhteisöjen työntekijät ja muut luonnolliset tai oikeushenkilöt, kun he hoitavat julkista tehtävää. Lain valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) 9 §:n ja eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 6 §:n nojalla, heillä on oikeus saada salassapitomääräysten estämättä tarpeellisia tietoja kaikilta valvontavaltaansa kuuluvilta henkilöiltä ja yhteisöiltä. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat ryhtyä valvontatoimiin kantelun perusteella, mutta myös omaaloitteisesti. Kunnan viranhaltija, joka on virkatehtäviä hoitaessaan toiminut lainvastaisesti, voi saada kirjallisen muistutuksen tehtäviensä laiminlyönnistä.

### *6.7.2 Läänihallitukset*

Sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännössä on noin 130 säännöstä, jotka määrittävät lääninhallitusten tehtäviä. Erityislaeille on yhteistä, että niissä lääninhallitusten toimivalta ohjaukseen ja valvontaan on säädetty kattavaksi. Lääninhallitukset ovat alueellisia yleisiä hallintoviranomaisia, joiden tehtäviin on kuulunut kuntien toiminnan laillisuuden valvonta. Lääninhallitusten yleisistä tehtävistä on säädetty lääninhallituslaissa (22/1997) ja –asetuksessa (120/1997). Lääninhallituksen valvontatoimintaa koskevat säännökset sisältyvät kuntalakiin ja kunnallisia palveluja koskeviin erityislakeihin. Lääninhallitusten toimivaltaa on rajoitettu alueellisesti siten, että lääninhallitus voi toimia ainoastaan oman lääninsä alueella. Lääninhallitusten suorittama valvonta ja ohjaus toteutetaan toisaalta etukäteisvalvontana, toisaalta jälkikäteen tapahtuvana valvontana ja hallinnollisena ohjauksena.

Etukäteisvalvonnalla ja ohjauksella pyritään varmistamaan ennalta asianmukainen, laadukas ja väestön tarpeita vastaava palvelujen järjestäminen sekä ennaltaehkäisemään virheellisiä, epäasianmukaisia tai laadultaan riittämättömiä palvelu- ja hoitokäytäntöjä. Etukäteisohjauksen ja -valvonnan keinoin lääninhallitukset käyttävät muun muassa tiedottamista, resurssi-ohjausta, informaatio-ohjausta, ohjaus- ja tarkastuskäyntejä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköihin, neuvontaa ja konsultaatioita, koulutusta ja kehittämishankkeisiin osallistumista voimavarojensa mukaisesti. Lisäksi ilmoitus- ja lupahallinnon keinoin pyritään varmistamaan toiminnan asianmukaisuus.

Lääninhallitusten suorittama jälkikäteisvalvonta perustuu pääosin lääninhallituksille tehtyihin hallintokanteluihin ja muihin ilmoituksiin havaituista epäkohdista. Hallintokanteluina käsiteltävät asiat tulevat yleisimmin vireille asianomainen henkilön itsensä taikka hänen omaisensa tai läheisensä tekeminä, mutta valvonta-asian voi panna vireille myös joku muu henkilö tai esimerkiksi toinen viranomaisena. Hallintokantelu ei ole muutoksenhakukeino, koska sen avulla päätöstä ei voi saada kumotuksi tai muutetuksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain (733/1992), 42 §:n ja kuntien valtiosuuslain (1147/1996) 24 §:n nojalla lääninhallituksilla on oikeus, sosiaali- ja terveysministeriötä kuultuaan, sakon uhalla määrätä kunta tai kuntayhtymä täyttämään velvoite, jonka se on valtiosuustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta. Käytännössä oikeutta uhkasakon määräämiseen ei ole käytetty. Uhkasakkosanktion lisäksi lääninhallitusten käytettävissä ei ole muita seuraamuksia, joita ne voisivat käyttää kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa ja valvonnassa. Lääninhallitusten suorittaman hallinnollisen ohjauksen vaikuttavuus perustuu käytännössä siihen, että kunnat ja kuntayhtymät yleensä vapaaehtoisesti korjaavat ne puutteet tai epäkohdat, joihin lääninhallitus toimivaltansa perusteella on puuttunut.

Tapauskohtaisen ohjauksen lisäksi kanteluratkaisuja käytetään yleisemminkin ohjaustoiminnassa muun muassa erilaisissa koulutustilaisuuksissa ja työkokouksissa. Ongelmiin, joita on tullut ilmi esimerkiksi peruspalvelujen arvioinnin tai kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon muun seurannan perusteella, voidaan puuttua esimerkiksi kuntakäyntien yhteydessä tai muun yhteydenpidon avulla.

Valtion ja kunnan suhteesta säädetään kuntalain 8 §:ssä. Sisäasianministeriö seuraa kuntien toimintaa ja taloutta. Sen tulee myös pitää huolta siitä, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Lääninhallitus voi 8 §:n 2 momentin nojalla tutkia tehdyn kantelun nojalla, onko kunta toiminut voimassa olevan vammaispuolustuslain mukaisesti. Kuntien viranomaisten hallintopäätöksiä koskevia kanteluja on edelleen tarkoituksenmukaista käsitellä lääninhallituksissa, joilla on hyvä alueensa kuntien tuntemus. Lääninhallituksella on oikeus saada silmälläpitoa varten tietoja kunnalta. Myös pakkokeinojen käyttö kuuluu lääninhallituslain 8 §:n nojalla lääninhallitukselle.<sup>144</sup>

Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi on valmis lakkauttamaan nykyiset läänit. Niistä luovutettiin tämän vaalikauden aikana. Suunnitelmissa on siirtyä vuonna 2010 hallintomalliin, jossa läänejä ei enää ole. Ministeri Kiviniemi ei ole tarkemmin kertonut, miten läänien nykyiset tehtävät lakkauttamisen jälkeen hoidetaan.<sup>145</sup>

## **6.8 Vammaisneuvostot**

Valtioneuvoston asettamispäätös valtakunnallisen vammaisneuvoston perustamisesta tehtiin vuonna 1986<sup>146</sup>. Valtakunnallinen vammaisneuvosto VANE on viranomaisten, vammaisjärjestöjen ja omaisjärjestöjen yhteistyöelin. Vammaisneuvosto toimii sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä.

Asettamispäätöksen 1 §:n mukaan valtakunnallinen vammaisneuvosto on viranomaisten sekä vammaisten henkilöiden, heidän omaistensa ja vammaisjärjestöjen yhteistoimintaelin. Sen tehtävä on vaikuttaa yhteiskuntapolitiikan suunnitteluun, kehittämistä ja toteuttamista koskevissa, vammaisten henkilöiden elinoloihin ja hyvinvointiin vaikuttavissa asioissa.

Vammaisneuvoston tehtävistä on säädetty asettamispäätöksen 2 §:ssä. Neuvoston tulee seurata yhteiskunnan suunnittelua, päätöksentekoa ja toimenpiteitä vammaisten kansalaisten osallistumismahdollisuuksien ja tasa-arvon edistämiseksi. Lisäksi neuvosto voi tehdä aloitteita ja esityksiä viranomaisille sekä antaa lausuntoja vammaisten osallistumismahdollisuuksista ja

---

<sup>144</sup> HE 192/1994 vp s. 22.

<sup>145</sup> <http://www.hs.fi/politiikka/artikkeli/Kiviniemi> 25.3.2008

<sup>146</sup> Valtioneuvoston päätös nro 195.

tasa-arvoa koskeviin kysymyksiin. Neuvoston tulee edistää vammaisten henkilöiden, heidän järjestöjensä ja viranomaisten yhteistyötä sekä toimia vammaisten kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi.

Valtakunnallinen vammaisneuvosto järjestää valtakunnallisia vammaisneuvostopäiviä ja muita koulutustilaisuuksia kunnallisille vammaisneuvostoille. Neuvosto tiedottaa kuntia ajankohtaisista tapahtumista ja lainsäädäntöhankkeista sekä ylläpitää kunnallisten neuvostojen ja valtakunnallisten järjestöjen yhteystietoja ja markkinoi asiantuntemusta.

Vammaispalvelulain 13 §:ssä säädetään mahdollisuudesta asettaa kunnallinen vammaisneuvosto. Kunnallinen vammaisneuvosto on vammaisten ihmisten asiantuntijaelin kunnassa ja yhteistyöfoorumi vammaisille, virkamiehille ja päättäjille. Aloite vammaisneuvoston perustamisesta tehdään kunnanhallitukselle, joka asettaa neuvoston. Neuvoston perustamista voi ehdottaa kunnan hallinto tai jokin lautakunta, kunnassa toimivat vammaisjärjestöt yhdessä, jokin kunnassa toimiva vammaisjärjestö yksin, yksittäinen kuntalainen tai esimerkiksi vammaisen henkilö. Vammaisneuvosto voi olla useamman kunnan yhteinen tai se voi toimia kuntien lisäksi läänitasolla. Puheenjohtajana toimii joko vammais- tai omaisjärjestön edustaja. Usein sihteerinä on sosiaalityöntekijä. Jotkut kunnan- tai kaupunginhallitukset ovat budjetoineet neuvostolle oman määrärahan, joissakin tapauksissa budjetti sisältyy perusturvalautakunnan määrärahoihin.

Vammaisneuvostossa tulisi olla kunnassa asuvien vammaisten ihmisten, heidän omaistensa ja paikallisten vammaisjärjestöjen sekä virkamiesten ja kunnallisten luottamushenkilöiden edustus. Pääsääntöisesti neuvostoissa on 6-10 jäsentä. Kokoukset, aloitteet, esitykset ja lausunnot ovat neuvoston perustyötä. Neuvosto ottaa kantaa ja antaa ohjeita mm. tiedonvälitykseen, asemakaavoitukseen ja kaupunkisuunnitteluun, -asumiseen ja rakentamiseen sekä joukko- ja kevytliikenteen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Lisäksi se voi ottaa kantaa sosiaali- ja terveyspalveluihin, kulttuurin, urheilun ja vapaa-ajan harrastuksiin sekä opetustoimeen. Neuvosto järjestää eri tahojen yhteistä toimintaa. Se organisoii koulutusta ja tilaisuuksia sekä tiedottaa vammaisuuteen liittyvistä asioista.



## 6.9 Sosiaaliasiamies

Sosiaalihuollossa asiakkaita neuvovan ja avustavan viranomaistoimijan tarve on erityisen suuri. Sosiaalihuollon lainsäädäntöä ja toimeenpano-organisaatiota leimaa hajanaisuus. Ensinnäkin sosiaalihuollon etuudet on säännelty lukuisissa eri laeissa ja asetuksissa. Vammaisuus perusteena voi oikeuttaa useisiin eri lain nojalla myönnettäviin etuuksiin, joista päättää eri viranomaiset. Toiseksi sosiaalihuollon lainsäädäntö on vaikeaselkoista ja yksityiskohtaisuudessaan monimutkaista, mutta joka on keskeistä yksilölle oikeutta luovaa lainsäädäntöä. Kolmanneksi sosiaalihuollon asiakkaiden tiedolliset, taidolliset, kulttuuriset ja sosiaaliset voimavarat eivät aina riitä vaan he tarvitsevat viranomaisen neuvomaan ja avustamaan.<sup>147</sup>

Julkisen vallan tehtävät ovat lisääntyneet ja oikeudellisen sääntelyn ala ja kattavuus on laajentunut huomattavasti. Säädösaineisto on kasvanut ja puhutaan jopa hallintakyvyn ylittävästä lakitulvasta. Julkishallinnon tuottamiin hyvinvointipalveluihin kohdistuu uudenlaisia laadullisia ja sisällöllisiä odotuksia eikä lainmukainen hallintotoiminta ja palveluiden saaminen enää riitä. Näihin tavoitteisiin liittyvät hyvän hallinto, oikeusturva ja oikeudellistuminen. Sosiaaliasiamiehen toiminta on yksi keino varmistaa edellä mainitut positiiviset funktiot.

Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 24 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta nimetä sosiaaliasiamies. Kahdella tai useammalla kunnalla voi olla yhteinen sosiaaliasiamies. Sosiaaliasiamies neuvoo ja tiedottaa asiakkaita häntä koskevista oikeuksista. Hänen tulee toimia asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Sosiaaliasiamiehen tulee seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

Asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus kohtelustaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Sosiaaliasiamies voi avustaa asiakasta tekemään lain 23 §:n säädetyn muistutuksen tekemisessä. Muistutukseen on vastattava kohtuullisessa ajassa sen tekemisestä. Muistutuksesta annettuun vastaukseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Muistutuksen tekeminen ei rajoita asiakkaan oikeutta hakea muutosta siten kuin siitä erikseen säädetään. Muistutuksen tekeminen ei vaikuta asiakkaan oikeuteen kannel-la asiastaan sosiaalihuoltoa valvoville viranomaisille.

---

<sup>147</sup> Posio 2003 s. 88.

Asiakkaiden neuvonta ja avustaminen edellyttävät sosiaaliasiamieheltä hyvää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän ja toimintaperiaatteiden sekä lainsäädännön tuntemusta. Hänellä tulisi olla myös asiakkaan asemaa ja oikeuksia edistävien palveluiden tuntemus. Sosiaaliasiamies ei tee asiakasta koskevia päätöksiä. Jos oikeudelliset toimet ovat tarpeen, hänen tulee ohjata asiakas hankkimaan oikeusavustaja.<sup>148</sup>

Kunnat voivat tuottaa sosiaaliasiamiespalvelut sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n mukaan joko hoitamalla itse tai sopimuksin muiden kuntien kanssa. Kunnan tulee huolehtia siitä, että sosiaaliasiamies on kuntalaisten tavoitettavissa ja sosiaaliasiamiestoiminnan puolueettomuus ja riippumattomuus on turvattu. Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 4 §:ssä säädetään sosiaaliasiamiehen kelpoisuusehdoista. Sosiaaliasiamiehellä tulee olla sosiaalityöntekijän pätevyys tai ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus.

Kunnissa käynnissä olevan kunta- ja palvelurakennemuutostus antaa mahdollisuuden suunnitella ja organisoida sosiaaliasiamiestoimintaa nykyistä laajemmalla väestöpohjalla. Tämä mahdollistaisi päätoimisten sosiaaliasiamiesten palkkaamisen, jolloin palvelun saaminen olisi paremmin turvattu. Päätoiminen sosiaaliasiamies ehtisi kehittämään omaa osaamistaan ja yhteistyötä eri tahojen kanssa sekä alueellisesti että valtakunnallisesti.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö asetti sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämiseksi työryhmän toimikaudeksi 1.8.2005 – 31.12.2006. Työryhmän tavoitteena oli turvata sosiaalihuollon asiakkaiden oikeus laadukkaaseen palveluun varmistamalla sosiaaliasiamiespalvelun saatavuus ja turvaamalla toiminnan riippumattomuus. Työryhmän selvitys on vastailmestynyt.

Työryhmä esittää selvityksessään, että sosiaaliasiamiespalvelun tasapuolinen saatavuus kaikkialla Suomessa tulee varmistaa kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä. Sosiaaliasiamiesten tulisi toimia päätoimisinä toiminnan laadun varmistamiseksi. Sosiaaliasiamiehen tavoitettavuuden turvaamiseksi sosiaaliasiamiestä kohden olisi enintään 100 000 asukasta kuntien järjestäessä sosiaaliasiamiestoimintaa.<sup>149</sup>

Sosiaaliasiamiestoiminnan puolueettomuus ja riippumattomuus tulee aina turvata sosiaaliasiamiestoimintaa eri tavoin järjestettäessä. Sosiaaliasiamiehen puolueettomuutta ja riippu-

---

<sup>148</sup> Kananoja jne. 2007 s. 245.

<sup>149</sup> STM 2008:17 s. 47.

mattomuutta koskeva säännös tulisi lisätä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 24 §:ään. Sosiaaliasiamiehen puolueettoman ja riippumattoman aseman kehittymistä kuntien järjestämässä sosiaaliasiamiestoiminnassa tulee arvioida kunta- ja palvelurakennemuutoksen edetessä ja tarvittaessa tulee uudelleen arvioida myös sosiaaliasiamiestoiminnanrahoituksen siirtämistä valtion hoidettavaksi.<sup>150</sup>

Sosiaaliasiamiesten tulee saada vuosittain sosiaalihuoltolain mukaisesti riittävästi täydennyskoulutusta ja lisäksi tarvittaessa työnohjausta. Sosiaalihuoltolain mukaista täydennyskoulutusvelvoitetta tulisi soveltaa kaikkiin sosiaaliasiamiehiin riippumatta heidän hallinnollisesta sijoittumisestaan sosiaaliasiamiestenosaamisen tasalaatuisuuden varmistamiseksi.<sup>151</sup>

Sosiaaliasiamiehen selvitykset laaditaan yhdenmukaisesti ja kattavasti koko maassa ja ne tulisi käsitellä kunnanhallituksen lisäksi sosiaalihuollon kehittämiseen vaikuttavissa kunnan toimielimissä. Kuntien on varmistettava muistutusmenettelyn asianmukaisuus ja sen käyttö joustavana sosiaalihuollon asiakaspalautejärjestelmänä. Kunnat tiedottavat sosiaaliasiamiehen palveluista näkyvästi niin, että tieto palveluista on kaikkien kuntalaisten ulottuvilla.<sup>152</sup>

Stakesin roolia tulee vahvistaa sosiaaliasiamiestoiminnan kautta kertyvän tiedon arvioinnissa ja keräämistarpeiden määrittelyssä sekä sosiaaliasiamiestoimintaa koskevien erillisselvitysten tekemisessä ja hyvien käytäntöjen kehittämisessä. Sosiaaliasiamiesten asiakastilastointiin tulisi tehdä yhteinen valtakunnallinen malli seuraavien kahden vuoden aikana. Lääninhallitusten tulee vahvistaa sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämisen valvontaa alueellaan ja varmistaa, että toiminta toteutuu sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain edellyttämällä tavalla. Lisäksi lääninhallitusten ja sosiaaliasiamiesten yhteistyötä tulee lisätä.<sup>153</sup> Nähtäväksi jää, onko lääninhallituksia vuoden 2010 jälkeen enää olemassa ja niiden tehtäviä hoitaa.

---

<sup>150</sup> STM 2008:17 s. 49.

<sup>151</sup> STM 2008:17 s. 52.

<sup>152</sup> STM 2008:17 s. 53.

<sup>153</sup> STM 2008:17 s. 55.

## 7 KUNTIEN LAATIMAT OMAT SOVELTAMISOHJEET

### 7.1 Yleistä soveltamisohjeista

Kunnissa on melko tavanomaista, että sosiaalihuollon kunnallinen toimielin on vahvistanut viranhaltijoille soveltamisohjeet asioissa, jotka johtosäännöllä on siirretty heidän ratkaistavakseen. Ohjeita on annettu erityisesti toimentulotuen myöntämisperusteisiin sekä vammaispalvelulain nojalla myönnettävistä palveluista ja tukitoimista.<sup>154</sup>

Joissakin kunnissa kunnanvaltuuston hyväksymään sosiaalitoimen johtosääntöön on otettu viittaus perusteisiin tai soveltamisohjeisiin, joita toimielimen tulee vahvistaa alaisilleen viranhaltijoille. Kunnallishallinnossa esimiesasemassa olevalla toimielimellä on tietty ohjausvalta. Toimielin voi antaa ohjausvaltansa nojalla viranhaltijoita velvoittavia normeja menettelystä, jota näiden on noudatettava päätöksenteossaan. Normit eivät voi kuitenkaan olla ristiriidassa lakien tai asetusten kanssa.<sup>155</sup>

Vammaispalvelulain tarkoittamat vaikeavammaisen etuudet on turvattu lailla ns. subjektiivisina oikeuksina. Soveltamisohjeilla ei voida asettaa etuuksien saamiselle lakiin tai asetukseen perustumattomia ehtoja. Etuuksia ei voida sisällöltään tai tasoltaan rajoittaa siitä, mitä ylemmänasteiset normit edellyttävät. Kunnallisilla soveltamisohjeilla ei voida oikeudellisesti sitovasti asettaa ylemmänasteisiin säännöksiin perustumattomia ehtoja. Sääntöä on noudatettava, kun etuus on turvattu subjektiivisena oikeutena, mutta myös, jos se kuuluu kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin.<sup>156</sup>

Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut 1990-luvulla useamman kerran kantaa kuntien laatiin vammaispalvelulain soveltamisohjeisiin. Hän on todennut kannanottonaan, että vammaispalvelulain takaamille subjektiivisen oikeuden takaamille palveluille tai tukimuodoille, ei voida soveltamisohjeilla asettaa lakiin tai asetuksiin perustumattomia saamisedellytyksiä tai palveluiden määrää koskevia rajoituksia.<sup>157</sup>

---

<sup>154</sup> Tuori 2004 s. 137.

<sup>155</sup> Tuori 2004 s. 138.

<sup>156</sup> Tuori 2004 s. 138–139.

<sup>157</sup> EOba 1993 s. 91 ja 94. Ks. EOba 1995 s.126–127 sekä EOba 1997 s. 185–189.

Korkein hallinto-oikeus on ottanut usein päätöksissään myös kantaa vammaispalvelulain kunnallisiin soveltamisohjeisiin. Se on kannanotoissaan katsonut, että kunnallisilla soveltamisohjeilla ei etuuksille voida asettaa vammaispalvelulain tai –asetuksen vastaisia saamisedellytyksiä. Ratkaisuista voidaan tehdä myös johtopäätös, että kunta ei voi sitoa yleisin normein etuuden tasoa, mikäli laki edellyttää sen arvioitavaksi tapauksittain.

#### KHO 14.11.2001 T 2830

*Vaikeavammaiselle oli myönnetty kuljetuspalvelua 18 yhden-suuntaista matkaa kuukaudessa siten, että kymmenen seteliä on taksimatkoihin ja kahdeksan seteliä palveluliikenteeseen. Hallinto-oikeus hylkäsi valittajan sosiaalilautakunnan päätöksestä tekemän valituksen. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ja sosiaalilautakunnan päätökset siltä osin kuin valittajan hakemuksen mukaisia kuljetuspalvelumatkoja lähikuntiin oli rajoitettu matkojen määrän tai kohteen osalta. Asia palautettiin tältä osin lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Valittajalla oli oikeus käyttää hänelle kuljetuspalveluna kuuluvat matkat tarpeensa mukaan joko asuinkunnassaan tai lähikunnissa. Vammaiselta ei voitu edellyttää yksilöllisten syiden esittämistä matkojen hyväksymiseksi kuljetuspalvelun piiriin kuuluviksi. Kunta voi järjestää vaikeavammaisen kuljetukset myös muulla tavalla kuin taksilla tapahtuvina kuljetuksina. Kunta oli järjestänyt julkista joukkoliikennettä vastaavan palveluliikenteen. Kyseinen kuljetus toimi kuitenkin vain kunnan alueella ja vain rajoitettuina aikoina. Valittajan matkat lähikuntiin olivat vaikeavammaisen kuljetuspalveluihin kuuluvia matkoja, joiden kuljetuksen kunta oli velvollinen järjestämään ja joiden määrää kunta ei voinut rajoittaa asetuksessa määrättyä määrää pienemmäksi.*

#### KHO 26.4.2006 T 980

*Vaikeavammaiselle myönnettyjen kuljetuspalvelumatkojen asetuksen mukaista vähimmäismäärää ei voitu vähentää sillä perusteella, että vaikeavammaisen ilmoitti käyttävänsä joskus joukkoliikenteen matalalattiabussia.*

Perustuslain 19 §:n samoin kuin sen 6 §:n säännöksen huomioon ottaen määrärahojen kohdentaminen on tehtävä ilman syrjintää ja lisäksi niin, että asiakkaiden yksilölliset tarpeet otetaan huomioon, mitä edellyttää jo sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain sisältö ja henki.

Kun vammaispalveluetauksia ei ole taattu subjektiivisina oikeuksina, etuuksia myönnettäessä on kunnissa usein kysymys niukkojen määrärahojen jakamisesta. Näihin tilanteisiin kunnat ovat erityisesti laatineet soveltamisohjeita, joilla etuuksien hakijat laitetaan etusijajärjestykseen. Kaarlo Tuori ei näe oikeudellista estettä sille, että kunnallisissa soveltamisohjeissa määrätään etusijajärjestyksestä, jota viranhaltijan on päätöstä tehdessään noudatettava. Hän korostaa, että ohjeissa on huomioitava sosiaalihuollon oikeusperiaatteet. Soveltamisohjeiden tavoitteena voi olla myös yhdenvertaisuuden varmistaminen, samankaltaisissa tilanteissa noudetaan yhtenäistä ratkaisulinjaa.<sup>158</sup>

KHO 29.6.2004 T 1587

*Sosiaali- ja terveyslautakunta oli voinut hylätä näkövammaisen hakemuksen korvauksen myöntämisestä hänelle sinänsä tarpeellisen tandempyörän hankintakustannuksiin. Kun otettiin huomioon vammaispalvelua varten kunnassa varatuista määrärahoista saatu selvitys ja se, että määrärahoja on suunnattu siten, että on erityisesti haluttu tukea työssä käymistä, opiskelua ja niitä välttämättömiä jokapäiväiseen elämään liittyviä tai siihen kuuluvia toimintoja, joita jokaisella kuntalaisella on.*

## **7.2 Soveltamisohjeiden esittely**

Lähestyin kuntia aluksi sähköpostitse, jossa esitin pyyntöni saada kunnan mahdollisesti laatimia vammaispalvelulain soveltamisohjeita tutkimukseni käyttöön. Tilanne oli sikäli mielenkiintoinen, että vain kaksi näistä kunnista vastasi pyyntööni. Näistä kunnista toinen oli Pori, josta työntekijä vastasi, että he eivät ole laatineet vammaispalvelulakia koskevia soveltamisohjeita. Toisesta vastanneesta kunnasta ilmoitettiin, että vammaispalvelulain soveltamisohjeet eivät ole julkinen asiakirja, joka voitaisiin luovuttaa tutkimukseni käyttöön. Lisäksi soitin kahteen kuntaan. Näistä toisesta työntekijä sanoi, että hänen täytyy kysyä lupa lauta-

---

<sup>158</sup> Tuori 2004 s. 139.

kunnalta, jotta voi luovuttaa kyseisen asiakirjan. Toinen kunta lupasi lähettää, mutta lähetystä ei ole koskaan tullut. Ajattelin, että tässäkö oli minun tutkimukseni tulos; kuntien laatimat vammaispalvelua koskevat soveltamisohjeet ovat salaisia asiakirjoja.

Otin uudelleen yhteyttä eri kuntiin, nyt internetin kautta. Hain sieltä erityisesti kuntia, joissa oli jo kunnan toimielimen hyväksymät vammaispalvelulain soveltamisohjeet. Lähestyin näitä kuntia jälleen sähköpostilla. Vastausten tulos hämmästytti minut. Sain kunnista 9 positiivista vastausta lähettämistäni 14 viestistä. Näistä vastanneista kunnista soveltamisohjeet ovat lähettäneet Joroinen, Kangasala, Keuruu, Kouvola, Kurikka, Mynämäki, Porvoo, Salo ja Tampere.

Lisäksi mukana ovat Vaasa ja Jyväskylä. Vaasan kaupungin vammaispalvelun soveltamisohjeet voi tulostaa lautakunnan päätöksestä liiteasiakirjana, mikä mielestäni erittäin edistyksestä. Jyväskylän soveltamisohjeet olen saanut erään koulutuksen materiaalissa. Mainittakoon vielä, että Pälkäneen kunta ilmoitti, että ovat laatimassa soveltamisohjeita. Lisäksi Helsingin kaupungin Vammaispalveluoppaasta<sup>159</sup> löytyy yksityiskohtaista tietoa Helsingissä palveluiden saamisesta ja myönnettävien avustuksien suuruudesta. Soveltamisohjeiden vertailussa en käytä kuntia nimeltä, koska tutkielman tavoitteena ei ole arvioida ja nostaa esiin tietyn yksittäisen kunnan vammaispalvelulain ratkaisukäytäntöjä.

Kaikissa mukana olevissa kunnissa laaditut vammaispalvelulain soveltamisohjeet on hyväksytty sosiaalihuollon asioista päättävässä toimielimessä, perusturvalautakunnassa, sosiaalilautakunnassa tai sosiaali- ja terveyslautakunnassa. Sen sijaan hyväksymiskäytäntö vaihteli huomattavasti eri kunnissa. Jossakin kunnassa käytettiin kymmenen vuotta sitten laadittuja soveltamisohjeita, kun joissakin soveltamisohjeet päivitetään muutaman vuoden välein ja jotkut päivittivät joka vuoden tammikuussa. Useimmat kunnat ovat laatineet soveltamisohjeet koskemaan sekä subjektiivisia oikeuksia myönnettäviä etuuksia että määrärahasidonnaisia.

Kaksi kuntaa on maininnut lautakunnan päätöspöytäkirjassa erikseen viranhaltijan päätösvalasta. Viranhaltija ei voi soveltaa lakia sen vastaisesti. Näissä tilanteissa viranhaltija joutuu ns. puun ja kuoren väliin, kun palveluun tai etuuteen on subjektiivinen oikeus, mutta määrärahaa ei ole.

---

<sup>159</sup> <http://www.hel.fi/wps/portal/Sosiaalivirasto>

*”Annetut soveltamisohjeet eivät vie viranhaltijalta lakiin perustuvaa yksilöllistä ja tapauskohtaista harkintavaltaa.”*

*Valmistelu:* ”Ohjeisto ei ole sitova vaan viranhaltijapäätöksen tekijä voi käyttää myös omaa harkintaa...soveltamisohje, jota ei ole tarkoitettu sitovaksi ohjeeksi.”

*Päätös:*” Perusturvalautakunta vahvistaa vuotta 2007 koskevat määrärahasidonnaisten palvelujen myöntämistä koskevat ohjeet, mutta myöntämisessä on kuitenkin noudatettava perusturvalautakunnan delegointipäätöksen ja talousarvion käyttötalousuunnitelman vahvistamisen yhteydessä annettuja ohjeita.”

Vammaispalveluasioista päättävä toimielin ei voi ”sitoa viranhaltijan käsiä”. Viranhaltija voi jättää työssään huomioimatta toimielimen lainvastaisen ohjeen.

### **7.3 Kuntien erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien palveluiden soveltamisen vertailu**

#### *7.3.1 Yleistä*

Kunnalla on erityinen velvollisuus järjestää vaikeavammaisten tavanomaisen elämäntoiminnoista selviämisen tukemiseksi tarvittavat palvelut ja taloudelliset tukitoimet. Lähes kaikissa soveltamisohjeissa on määritelty jollakin tavalla vammaisuuden astetta ja käsitettä. Soveltamisohjeissa vammaisena pidetään henkilöä, jolla on vamman tai sairauden vuoksi pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Vammaisuutta kuntien soveltamisohjeissa määritellään eri tavoin.

*”Vaikeavammaisuus määritellään lain asettamien velvoitteiden mukaan yksilöllisesti, jolloin tarkastellaan pitkäaikaisuutta, henkilön erityisiä suoriutumisvaikeuksia tavanomaisista elämän toiminnoista sekä välttämättömyyden kautta.”*

*”Pitkäaikaisuudella tarkoitetaan sitä, että henkilöllä on ennusteen mukaan vähintään vuoden ajan erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista.”*

*”Vammaisia henkilöitä ei luokitella samaan ryhmään vaan kussakin tapauksessa on nähtävä erikseen ne toimintarajoitukset, joita kyseinen vamma aiheuttaa.”*

*”Vammaisuus / vaikeavammaisuus arvioidaan jokaisen tukimuodon osalta erikseen.”*



*”Päivätoimintaa järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään työkäistä työkyvyttöä henkilöä, jolla ei vammaan tai sairauden aiheuttaman toimintarajoitteen vuoksi ole edellytyksiä osallistua sosiaalihuoltolain 27 e §:ssä tarkoitettuun työtoimintaan.”*

*”Vaikeavammaisuuden määrittely perustuu sekä sosiaali- että terveydenhuollon asiantuntijan arvioon.”*

Vaikeavammaisuuden määrittelyyn ei pelkästään lääkärin tekemä lausunto, vaikka monissa tapauksissa lausunnolla on erityistä merkitystä. Sosiaalihuollon viranomaisen tulee ottaa arvioinnissaan huomioon vammaisen henkilön fyysinen ympäristö, perhetilanne, tavanomaisista elämäntoiminnoista suoriutuminen, kustannusten kohtuullisuus, tarpeellisuus ja realismi sekä selvittää palvelutarjonta.<sup>160</sup>

Kuntien soveltamisohjeista selkeästi painotetaan lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattilaisen lausuntojen hankkimista. Sen sijaan sosiaalihuollon asiantuntijan lausuntoa ei aina vaadita hakemuksen liitteeksi, mutta joissakin todetaan, että sosiaalityöntekijä tekee kotikäynnin ennen päätöksen tekemistä.

### *7.3.2 Vaikeavammaisten henkilöiden kuljetus- ja saattajapalvelu*

Kuljetuspalvelupäätöksistä tehdään eniten oikaisuvaatimuksia ja valituksia. Niiden myöntämisperusteet, järjestämistavat, omavastuu ja laajuus vaihtelevat kunnissa melko paljon. Matkoja myönnetään työ- ja opiskelumatkoihin sekä erikseen vapaa-aikaan ja virkistytymiseen liittyviä matkoja. Soveltamisohjeiden vertailussa huomioni kiinnittyi myöntämisperusteissa ensinnäkin oman auton käytön ja siihen saadun autoveronpalautuksen vaikutuksesta päätökseen. Toiseksi huomioni kiinnittyi matkojen järjestelytapaan ja lähikunnan määrittelyyn. Kolmanneksi vertasin kuntien määrittämiä matkojen omavastuuosuuksia ja myönnettyjen matkojen määrää.

Kuntien soveltamisohjeissa auton käyttömahdollisuus ja autoveronpalautus tai autoon saatu vammais palvelulain mukainen taloudellinen tuki huomioidaan hyvin eri tavalla. Joidenkin kuntien soveltamisohjeissa todetaan, että edellä mainittujen kriteerien täytyessä kuljetuspal-

---

<sup>160</sup> Rätty 2003 s. 44.

veluita voidaan myöntää vammaispalveluasetuksen määrittämää vähimmäismatkojen (18) määrää vähemmän tai matkoja myönnetään vain määräajaksi tarveharkinnalla. Oman auton käyttö ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole este kuljetuspalveluiden saamiselle, mutta KHO:n jo vähän vanhoissa ratkaisuissa autoveropalautusta saaneen vaikeavammaisen matkojen määrää oli voitu alentaa.

#### KHO 5.9.1996 T 2718

*Vaikeavammaisella henkilöllä oli oikeus saada vammaispalvelulain nojalla kuljetuspalveluna 18 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa siitä huolimatta, että perheessä oli auto. Puoliso tarvitsi autoa työmatkoillaan. Auton hankkimiseen ei oltu myönnetty korvausta vammaispalvelulain nojalla eikä saatu autoveron palautusta.*

#### KHO 5.9.1996 T 2720

*Sosiaalilautakunta ei voinut rajoittaa vaikeavammaisen henkilön vammaispalveluasetuksen 4 §:n 2 mom:n tarkoittamiin lähikuntiin suuntautuvien kuljetusten määrää, vaan vammaisella katsottiin olevan oikeus käyttää hänelle myönnettyt kuljetuspalvelumatkat harkintansa mukaan joko asuinkunnassaan tai sanotuissa lähikunnissa. Matkojen määrää oli kuitenkin mahdollista alentaa mainitun asetuksen 6 §:ssä säädetystä 18 yhdensuuntaisesta matkasta kuukaudessa sillä perusteella, että vammaisen perheen käytössä oli auto, joka oli hankittu autoveron palautusetuuden turvin vammaisen henkilön kuljetustarpeita varten.*

Suuremmat kunnat ja niiden lähikunnat yhdistelevät vammaisten matkoja monin eri tavoin. Pienemmissä kunnissa kuljetuspalvelun tuottamisesta huolehtivat pääasiassa taksit. Matkojen yhdistäminen on usein annettu ulkopuolisen tahon tuotettavaksi, esimerkiksi Itella hoitaa yhdistämisiä Savonlinnasta. Matkojen yhdistämisessä vaadittava paikallistuntemus on erittäin hataraa ja yhdistäminen ei aina ole mennyt suunnitellusti, kun vammaisen odotusaika on venynyt luvattua aikaa paljon pidemmäksi. Kuljetuspalvelun käyttö rajoitetaan yleensä omaan kuntaan ja rajanaapurikuntiin tai jopa vain omaan kuntaan ja talousalueen keskuskaupunkiin. Jotkut kunnat ovat päättäneet myös laajemmasta, mutta määrällisesti rajatummasta kuljetuspalvelun käyttömahdollisuudesta, jolloin tietyn määrän matkoista voi tehdä lähialueen ulkopuolelle. Mielenkiintoisen lisän näihin soveltamisohjeisiin lähialueen tai lähikuntien määrit-

tämiseen tuo meneillään oleva kuntarakenteen uudistaminen, jossa kuntaliitoksissa syntyy uusia suurkuntia ja naapurikunnat saattavat muuttua tai laajentua huomattavasti.

Soveltamisohjeet poikkeavat toisistaan myös vammaiselle maksettavaksi jäävän omavastuuosuuden määrässä. Kunnat käyttävät yleisesti omavastuuosuutena linja-autotaksan mukaista maksua, mikä vastaa jokaisen julkisella kulkuneuvolla liikkuvan matkakustannuksia. Vammaisia houkutellaan käyttämään yhdistelymatkoja, joissa omavastuuta ei peritä joko ollenkaan tai se on 1-2 €/matka. Työ- ja opiskelumatkoista jätetään omavastuu perimättä tai se on linja-autotaksan mukainen. Omavastuu saatetaan myös porrastaa seuraavasti: 3,20€ jos matka on alle 30km, 5,90€ jos matka on 30-44km ja 7,80€ jos matka on 45km tai yli. Omavastuuosuus voi myös vaihdella riippuen siitä, onko matka tehty oman kunnan vai lähikunnan alueella, jolloin oman kunnan alueella omavastuu on linja-autotaksan mukainen ja lähikuntiin suuntautuvien matkojen osalta 15 % taksimatkan hinnasta.

Tavallisesti asiakas maksaa kuljettajalle vain omavastuuosuuden, mutta joissakin kunnissa vammaisen tulee hakea jälkikäteen korvauksia sosiaalitoimistosta taksikuitteja vastaan, jolloin hänen tililleen maksetaan korvaus vähennettynä omavastuuosuudella. Tämä käytäntö ei kuitenkaan saa vaarantaa vaikeavammaisen kuljetuspalvelun käyttöä.

Matkoja myönnetään pääsääntöisesti vuodeksi kerrallaan ja tietty määrä kalenterikuukaudessa. Joissakin kunnissa seuraavan kuukauden matkoja voidaan käyttää etukäteen tai siirtää meneillään olevan kuukauden käyttämättä jääneistä matkoista soveltamisohjeissa määritelty määrä seuraavalle kuukaudelle. Useimmat kunnat myöntävät työ- ja opiskelumatkoihin tarvittavan määrän matkoja. Näiden matkojen määrää on joissakin kunnissa rajoitettu arkipäivien määräksi. Asiointi- ja virkistysmatkoja kunnat myöntävät asetuksen mukaisesti vähintään 18 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa lukuun ottamatta kahta kuntaa, joissa toisen soveltamisohjeissa *myönnetään pääsääntöisesti* 18 matkaa kuukaudessa. Pääsääntöisesti voidaan mielestäni tulkita kahdella tavalla. Se voi jyrkästi tulkittuna tarkoittaa viranhaltijalle maksimia, mutta parhaassa tapauksessa jättää harkintavaltaa, jos hän sitä uskaltaa käyttää.

### 7.3.3 Tulkkipalvelut

Kunnan tulee myöntää vaikeasti kuulo- ja puhevammaisille vähintään 180 tulkkipalvelutuntia vuodessa ja kuulonäkövammaiselle vähintään 360 tulkkipalvelutuntia vuodessa. Tulkkipalve-

lun tuntimääriä korotettiin 1.1.2007 alusta edellä mainittuihin tuntimääriin, mutta joidenkin kuntien soveltamisohjeissa on vielä vanhat tuntimäärät. Vanhat tuntimäärät olivat niiden kuntien soveltamisohjeissa, jotka eivät tarkista ja hyväksy niitä vuosittain. Opiskelutulkkaus myönnetään tavallisesti sen laajuusena kuin opiskelija tarvitsee selviytyäkseen opinnoista. Ikuinen kysymys soveltamisohjeiden perusteella näyttää olevan maksaja eli maksaako opiskelijan tulkkauksen kunta vai oppilaitos. Kuntien palvelurakennemuutoksen toimeenpanosta huolehtinut rakenneryhmä päätti helmikuussa 2007, että vammaispalvelulain mukaiset tulkkipalvelut siirretään valtion vastuulle. Käytännössä järjestämisvastuu siirtyy vuosien 2009–10 vaihteessa Kelan hoidettavaksi. Muiden vammaispalvelujen järjestäminen on jatkossakin kuntien ja kuntayhtymien vastuulla.

#### *7.3.4 Vaikeavammaisten henkilöiden palveluasuminen*

Palveluasumiseen liittyvät sellaiset maksuttomina myönnettävät palvelut, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan jokapäiväiselle selviytymiselle. Näitä voivat olla jatkuva avustamisen tarve liikkumisessa, henkilökohtaisessa hygieniassa, ruokataloudessa ja asunnon siivouksessa. Normaalisti asumisesta aiheutuvat menot vammaisen maksaa itse.

Kunnilla on mahdollisuus myöntää palveluasumista hyvin eri tavoin ja eri palveluita tarjoamalla. Kunnat määrittelevät maksuttomaan palveluasumiseen liittyviksi palveluiksi mm. henkilökohtaisen avustajan, kotipalvelun, omaishoidon tuen saamisen, asunnonmuutostyöt sekä palvelutalossa asumisen. Palveluasumisen tarpeet kirjataan yleisesti asiakaskohtaiseen palvelusuunnitelmaan. Yhdessä kunnassa palveluasuminen ja omaishoidon tuki on asetettu vaihtoehtoisiksi toisilleen.

#### *7.3.5 Vaikeavammaisten henkilöiden asunnon muutostyöt sekä asuntoon kuuluvat välineet, koneet ja laitteet*

Monissa soveltamisohjeissa kunnat ovat määritelleet asunnonmuutostöiden myöntämiseksi vammasta johtuvaa muutosten välttämättömyyttä päivittäisistä toiminnoista selviytymiseksi ja kustannusten kohtuullisuutta. Useimmissa ohjeissa mainitaan erikseen, että peruskorjaukseen ei voi hakea vammaispalvelulain perusteella korvausavustusta vaan sitä voi ”hakea kunnan rakennusvalvonnasta” tai että ”selvitetään asiakkaan mahdollisuus saada valtiolta tai vakuutusyhtiöltä korjausavustusta.”

Soveltamisohjeissa mainitaan, että asunnon muutostöiden arvioinnissa käytetään apuna sosi-  
aali- ja terveystalon sekä rakennusalan asiantuntijoita. Joissakin mainitaan asiantuntijat am-  
mattinimikkeittäin: toimintaterapeutti, kuntoutusohjaaja, näöntutkija, fysioterapeutti, lääkäri  
tai rakennusmestari.

Soveltamisohjeissa on lähes aina mainittu lain tarkoittamat asunnonmuutostyöt. Yhden kun-  
nan soveltamisohjeissa on myös luettelo tyyppiesimerkeistä asunnonmuutostöissä:

*”Piha-alue: luiskan rakentaminen rapuille, piha-alueen materiaalit (laatat,  
mahdolliset muut materiaalit, täytehiekkä, pohjatyöt vanhaan rakennukseen).*

*Ulkoluiskat: sisääntuloluiska parveke /terassi*

*Parveke: tarvittavat luiskat, tukikaiteet/kahvat/tukitangot, lisäaskelmat*

*Pesutila: ammeen poisto, suihkutilan rakentaminen, pesu- ja wc-tilan laajennus,  
seinä- ja lattiatyöt, tarvittavat putki- sähkö yms. työt*

*Erilaiset kiinnitykset: apuvälineet ja tukitangot /kaiteet, nostolaitteiden asenta-  
minen, hissilaitteiden asentaminen, käsijohteiden rakentaminen*

*Kynnyksien poisto: kynnyksien ja tasoerojen poisto*

*Seinien muutostyöt /oviaukot: oviaukkojen levennys, mahdolliset seinien poistot,  
sähköiset ovenavauslaitteet ja niihin liittyvät sähkötyöt*

*Keittiön muutostyöt: kaapistojen lasku, työtasojen madaltaminen, vetokah-  
vat/tartunnat, polvitilat työtasojen alle, lvi-työt, vetolaatikot, uunin, tiskikoneen  
korotus työtasolle.”*

Useimmissa soveltamisohjeissa asunnonmuutostöiden suunnittelu- ja valvontavastuu jäävät  
vammaiselle itselleen. Myöskään laissa mainittua kustannusten kohtuullisuutta ei sovelta-  
misohjeissa tarkemmin määritellä. Yhdestä soveltamisohjeesta löytyy maininta, että asun-  
nonmuutostöillä ei ole korvausten ylärajaa, kun toisessa mainitaan, että vammaisen tulee ha-

kea ensin asuntojen peruseräparannuslainaa tai avustusta, ennen kuin voi hakea vammaispalvelulain nojalla muutostyöavustuksia.

Vaikeavammaiselle myönnettävät asunnonmuutostöistä aiheutuvat kohtuulliset kustannukset on vammaispalvelulain nojalla korvattava. Huolimatta vammaispalvelulain toissijaisuudesta sitä ei mielestäni voida tulkita niin, että vammaisen tulee selvittää kaikki muut mahdolliset tukimuodot, joita on käytettävissä tai jopa hakea lainaa muutostöiden tekemiseen. Esimerkiksi valtion asuntorahaston korjausavustuksien hakuaika on tarkasti määritelty ja saattaa käydä niin, että aivoinfarktin vammauttama henkilö joutuisi parhaassa tapauksessa odottamaan vuoden ennen kuin voi hakea tätä avustusta. Näissä tilanteissa vammaispalvelulain välitön soveltaminen on välttämätöntä, jotta vammautunut henkilö pystyy selviytymään asumisesta omassa kodissaan.

Soveltamisohjeissa määritellään asuntoon kuuluviksi laitteiksi nostolaitteet, hälytyslaitteet, tukitangot ja –kaiteet, hissit, kuvapuhelimet, induktiosilmukka sekä wc:n lisälaitteet. Yhden kunnan soveltamisohjeissa mainitaan kokoavasti välttämättömät ympäristönhallinta- ja hälytyslaitteet. Lähiympäristön käsitteen KHO on linjannut jo aikaisemmin tutkielmassani esitellyissä ratkaisuisaan siten, että kerrostalon ensimmäisessä kerroksessa asuvalle tuli myöntää porrashissi, mutta ei kolmannessa kerroksessa asuvalle. Ratkaisu on sikäli erikoinen, että ilman porrashissiä, vammaisen henkilön oli todennäköisesti muutettava asunnosta. Ratkaisusta ei ilmene, oliko asunto omistusasunto, jolloin sen myymisestä ja uuden hankkimisesta kertyi vammaiselle huomattavat kustannukset.

### *7.3.6 Vaikeavammaisten päivätoiminta*

Vain kolmen kunnan soveltamisohjeista löytyy ohjeistus vaikeavammaisen päivätoiminnasta. Näissä soveltamisohjeissa ei vielä määritellä kovin tarkasti päivätoiminnan sisältöä vaan pitäydään lähes kokonaan lain sanamuodoissa. Vaikeavammaisen oikeus päivätoimintaan on tullut voimaan vasta vuoden 2007 alusta. Päivätoiminta määritellään maksuttomaksi, mutta sen sijaan matkoista peritään normaali kuljetuspalvelun omavastuuosuus. Lisäksi asiakas maksaa itse ruokailunsa päivän aikana.

## ***7.4 Kuntien harkinnanvaraisia vammaisten etuuksia koskevien soveltamisohjeiden vertailu***

### *7.4.1 Yleistä*

Kunnat myöntävät vammaisille tarkoitettuja määrärahasidonnaisia palveluita talousarvion varattujen määrärahojen puitteissa. Vammaispalvelulaki edellyttää, että määrärahoja varataan kunnissa esiintyvän tarpeen mukaisesti. Soveltamisohjeista ei löydy mainintaa siitä, miten tämä tarve kunnissa ennen talousarvion laatimista selvitetään ja missä laajuudessa.

### *7.4.2 Vammaisen kuntoutusohjaus ja sopeutumisvalmennus*

Kuntien soveltamisohjeissa mainitaan sopeutumisvalmennus. Kuntoutusohjausta ei mainita kaikissa soveltamisohjeissa lainkaan tai sen mainitaan kuuluvan lääkinnällisen kuntoutuksen piiriin tai sen saamista on ensisijaisesti tiedusteltava vammaisjärjestöiltä. Sopeutumisvalmennukseen kuuluvat neuvonta, ohjaus ja valmennus. Sitä voidaan järjestää vammaisen ja hänen läheistensä yksilöllisten tarpeiden ja tilanteen mukaisesti.

Soveltamisohjeiden mukaan sopeutumisvalmennusta voivat olla erilaiset kurssit, ei kuitenkaan loma- tai virkistystoiminta, vaihtoehtoisten kommunikointimuotojen harjoittelu, liikku- mistaidon opettelu, autokoulu tai asumisvalmennus tai – kokeilu. Soveltamisohjeilla on myös kohdennettu sopeutumisvalmennusta, esimerkiksi kehitysvammaisten perheille valmennukseen tai vammaisen henkilön ja hänen lähiympäristönsä sosiaalisen toimintakyvyn edistämiseen. Sopeutumisvalmennus on voitu ensisijaisesti kohdentaa välttämättömään yksilölliseen valmennukseen kurssimuotoisen ollessa toissijaista tai sopeutumisvalmennusta saava kohde- ryhmä on rajattu vastavammautuneisiin ja nuoriin.

Erään kunnan soveltamisohjeista löytyy maininta, että sopeutumisvalmennus kuuluu ensisijaisesti terveydenhuollon ja Kelan vastuulle. Näin varmasti onkin, mutta kunta ei voi siirtää vastuutaan vammaispalvelulain mukaisesta sopeutumisvalmennuksesta. Soveltamisohjeistus pitääytyy vammaispalvelulain määritelmässä sopeutumisvalmennuksesta. Sen todellinen toteut- taminen jää soveltamisohjeiden perusteella melko hämäräksi.

### *7.4.3 Vammaisen henkilökohtainen avustajatoiminta*

Kuntien soveltamisohjeissa määritellään, mitä kunta korvaa vammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkauksesta vammaiselle maksettavaksi aiheutuvista kuluista. Soveltamisohjeissa on kohdennettu henkilökohtaisen avustajan kustannuksien korvaamista sellaisille 16–64-vuotiaille henkilöille, joilla ilman avustajaa vaihtoehtona on asuminen palvelutalossa tai laitoksessa. Soveltamisohjeista löytyy ohje kohdentamisesta ensisijaisesti vaikeavammaisille henkilöille tai toisessa ensisijaisesti vaikeasti liikunta- tai aistivammaisille. Yhdessä soveltamisohjeessa mainitaan, että kodin ulkopuolinen avustaminen on harkinnanvaraista ja että se kohdennetaan palveluasumiseen oikeutetuille asiakkaille.

Avustajan tuntimääräksi on monissa ohjeissa määritelty enintään 40 tuntia viikossa. Ilta- ja viikonloppulisät korvataan, jos työskentely palvelusuunnitelman mukaan viikonloppuisin on välttämätöntä. Yhdessä soveltamisoppaassa on työ sopimusmalli, mikä on mielestäni erinomainen asia. Vammainen henkilö toimii todennäköisesti ensimmäistä kertaa työnantajana ja tarvitsee apua ja neuvontaa työntekijän palkkauksessa.

Kunnat korvaavat soveltamisohjeiden perusteella vaihtelevasti esimerkiksi lomarahoja tai ilta- ja viikonloppulisää. Kahden kunnan soveltamisohjetta lukuun ottamatta oman perheen jäsen voi toimia henkilökohtaisena avustajana. Näissä kahdessa kunnassa omaishoidontuki on ensisijainen omaiselle maksettava korvaus vammaisen henkilön päivittäisestä avustamisesta.

### *7.4.4 Vammaisen päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa tarvittavat välineet, koneet ja laitteet*

Päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa tarvittavista välineistä, koneista ja laitteista yleisimmin korvattavia ovat liikkumisvälineet ja kodinkoneet. Liikkumisvälineistä taloudellista tukea myönnetään auton hankintahintaan sekä siihen tarvittaviin lisälaitteisiin.

#### *Auto*

Ensinnäkin soveltamisohjeissa määritellään kohtuuhintaisen uuden auton hinta hyvin eri tavoin. Uuden auton kohtuullisiksi hankintahinnoiksi määritellään hyvin erihintaisia autoja.



Kunnat ovat määritelleet kohtuuhintaisiksi autoiksi seuraavat:

- 1) 22 000€ (50 % nettokustannuksista, enintään 6000€)
- 2) 28 000€ (50 % todellisesta hankintahinnasta)
- 3) 23 000€ / 24 000€ automaattivaihteinen (50 % todellista hankintahinnasta)
- 4) 17 000€ / 18 000€ sedan-mallinen (50 % todellisesta hankintahinnasta)
- 5) 20 000€ farmari-mallinen (50 % todellisesta hankintahinnasta)
- 6) 20 000€ käsivaihteinen sedan-mallinen (50 % todellisesta hankintahinnasta)
- 7) 23 000€ käsivaihteinen farmari-mallinen (50 % todellisesta hankintahinnasta)

Erään kunnan soveltamisohjeessa autonhankintatukea myönnetään enintään 3400€ ja alle 8400€maksaviin autoihin enintään 1700€ Useimmissa tuen saamisen ehtona on autoveronpalautuksen saaminen. Autoverolain (1482/1994) 51 §:n mukaan Helsingin piiritullikamarin on tietyin edellytyksin maksettava takaisin autovero, kuitenkin enintään 3 770 euroa käsivaihteisesta ja 4980 euroa automaattivaihteisesta autosta.

Otetaan kuvitteellinen tilanne ja verrataan kahden kunnan maksamien autoavustusten määrää toisiinsa. Virtasen perhe miettii, muuttaako vammaisen lapsensa kanssa kuntaan A vai B. He suunnittelevat ostavansa uuden auton, jolla on helpompi kuljettaa vaikeavammaista lasta ja lapsen apuvälineitä. Heidän vanhan autonsa vaihtoarvo on 3000 euroa. He päättävät vaihtaa sen 28 000 euroa maksavaan farmarimalliseen käsivaihteiseen autoon, josta he tulevat saamaan autoveronpalautusta 3770 euroa. Kunnassa A kohtuullisen auton hankintahinnaksi on määritelty Virtasten uuden auton hankintahinta, jonka todellisista hankintakuluista kunta maksaa puolet. Vähennysten jälkeen todelliseksi hankintakuluiksi jää 21 330 euroa, josta A:n kunta soveltamisohjeiden mukaan maksaa 50 % eli 10 615 euroa. Kunnassa B autonhankintakustannuksiin soveltamisohjeiden perusteella maksetaan 3400 euroa. Erotus näiden kahden kunnan välillä ideaalitulanteessa on yhteensä 7215 euroa. Todellisuudessa tilanne voi olla toisenlainen riippuen A:n määrärahojen riittävydestä. Kun päätöstä tehtäessä katsotaan talousarviomomentin kohtaa, eikä siellä enää marraskuussa ole kuin 5000 euroa, kunta voi määrärahojen puitteissa myöntää vain jäljellä olevat eurot.

Soveltamisohjeissa määritellään avustuksen saajien kohderyhmiä. Auton hankintatukea voi soveltamisohjeiden mukaan saada, jos se mahdollistaa työssäkäynnin, opiskelun tai muun aktiivisen toiminnan. Eräs kunta kohdentaa avustuksen vaikeavammaisille, toinen lapsiperheille, kolmas vaikeasti liikunta- ja aistivammaisille ja neljäs yksinasuville vammaisille henkilöille. Kunnat ovat soveltamisohjeissa määritelleet myös sen, kuinka usein tukea auton hankintahintaan voi saada. Osa kunnista auton hankintaa tukea vain kerran, osa viiden vuoden välein ja osa määrittelee uudistamisen tarpeen harkinnan perustuvan vamman pahentumiseen tai auton vahingoittumiseen, jolloin hakurajoituksia ei ole.

Soveltamisohjeiden perusteella kunnat korvaavat vamman kannalta välttämättömät lisälaitteet yleensä kokonaan, mutta joku kunta korvaa puolet. Korvattavaksi tulevia lisälaitteita voivat olla mm. ajohallintalaitteet, vakionopeudensäädin, pyörätuolin nostolaite, kääntyvä istuin sekä lisälaitteiden asentamisesta aiheutuvat muutostyöt. Auton vakiovarusteisiin kuuluvia lisälaitteita ei erikseen korvata, esimerkiksi vakionopeuden säädin on jo melko yleinen vakiovaruste uusissa autoissa. Lisälaitteet ovat yleensä siirrettävissä autosta toiseen, joten kunnat hankkivat ne omaan omistukseen ja antavat veloituksetta vammaisen käyttöön. Kunta vastaa omistamansa laitteiden huolto- ja korjauskustannuksista.

Vammaispalvelulain mukaisista avustuksista tuki auton hankintaan ja siihen tarvittaviin lisälaitteisiin on kertasuorituksena myönnettävistä etuuksista korkeimmasta päästä. Pitäisin sitä syynä siihen, että kuntien soveltamisohjeet poikkeavat tältä osin todella paljon. Kyseessä on määrärahasidonnainen etuus, jonka myöntämisperusteissa kunta voi asettaa vammaisia etusijajärjestykseen. Määrärahojen kohdentaminen on tehtävä siten, ettei kuntalaisten yhdenvertaisuutta loukata.

Auton kohtuuhinnan määrittäminen on mielenkiintoinen asia. Sitä määritettäessä on otettava huomioon vamman tai sairauden edellyttämä tarve. Kunta ei voi määrätä yleisohjeellaan kohtuuhintaisen auton hintaa, vaan hinnan määrittelyn tulee tapahtua tapauskohtaisesti. Tämä lautakunnan määrittelemä kohtuuhinta ei sido viranhaltijaa päätöksentekotilanteessa.<sup>161</sup>

### *Kodinkoneet*

---

<sup>161</sup> Rätty 2003 s. 137.

Kodinkoneiden osalta kuntien soveltamisohjeet ovat myös mielenkiintoista luettavaa. Kunta korvaa 50 % kodinkoneen hankintahinnasta ja tarvittavat muutostyöt kokonaan. Yhden kunnan soveltamisohjeeseen on kirjattu, että kodinkoneen korvaaminen on tarkoituksenmukaista silloin, kun vammaisen henkilö kykenee koneen avulla huolehtimaan omatoimisesti kotitöistä tai osasta niitä. Seuraava lause kumoaa edellisen täysin; tavanomaisia kodinkoneita ei pääsääntöisesti myönnetä, esimerkiksi pölyimuria, pyykinpesukonetta, matkapuhelinta tai astianpesukonetta. Erään kunnan soveltamisohjeesta löytyy maininta, että kodinkoneisiin tai muihin välineisiin, koneisiin tai laitteisiin, kuten mopo, harrastusvälineet, potkukelkka, tietokone, ei myönnetä avustusta vammaispalvelulain perusteella. Kun on kyse vammaisen henkilön omatoimisuuden tukemisesta päivittäisessä toiminnassa, mitä ovat omatoimisuuden mahdollistavat muut koneet, jos edellä mainitut eivät niitä vielä ole.

Soveltamisohjeissa on tehty paljon poissulkevia rajoituksia erityisesti kodinkoneiden osalta. Jopa niin, että mitään tavanomaisia kodinkoneita ei hyväksytä. Korvattavia kodinkoneita voivat olla mitkä tahansa laitteet, jotka edesauttavat tai helpottavat itsenäistä suoriutumista kotona. Välineitä ja laitteita myönnettäessä on otettava huomioon kaikki olosuhteet, jotka vaikuttavat vammaisen itsenäiseen suoriutumiseen. Jos esimerkiksi vammaisen henkilö ei pysty käyttämään taloyhtiön pyykkitupaa ilman kohtuuttomia vaikeuksia, hänelle voidaan maksaa avustus pyykinpesukoneen hankintaan. Jos hänellä on lisäksi vaikeuksia pyykin kuivumaan ripustamisessa, voidaan maksaa avustus kuivausrummun hankintaan. Näkövammaisen henkilön selviytymistä päivittäisestä ruokahuollosta auttaa mikroaaltouuni. Ms-tautia sairastava henkilö haluaa leipoa pullaa tai sämpylöitä, jolloin hänelle voidaan maksaa avustusta tehosekoittimen hankintaan.

### *Harrastusvälineet*

Muutama kunta on määritellyt autoon ja kodinkoneisiin myönnettävien avustusten lisäksi ohjeet vaikeavammaisten harrastusvälineisiin myönnettävien avustusten perusteista. Ilman harrastusvälinettä vaikeavammaisen henkilö ei pystyisi harrastamaan lajia lainkaan. Soveltamisohjeista löytyy esimerkiksi jääkelkka, ratsastuksessa tarvittavat hihnat ja erikoissatula, veneilyssä tarvittavat istuimet ja käsien kiinnityslaitteet, jousiammuntaan liittyvät erityisvälineet, juoksu-, hiihto- ja lasketteluproteesit, hiihtopulkka, rullasukset ja tandempyörä. Pyöräkelkka mainitaan välineenä, jota ei korvata.

#### 7.4.5 *Vammaisen ylimääräiset kustannukset erityisravinnosta tai vaatteista*

Kuntien soveltamisohjeissa on ylimääräisten erityisravinnosta ja vaatteista tulevien kustannusten korvaamisesta yleensä pitäydytty lakitekstissä. Korvaus sovitetaan yhteen mahdollisten muiden samalla perusteella myönnettävien korvausten kanssa. Ylimääräisinä kustannuksina kunnat hyväksyvät tavallisesti tavanomaisten vaatteiden / ruoan ja erityisvalmisteiden välisen erotuksen. Soveltamisohjeilla on myös kokonaan suljettu pois ylimääräisten ravintokustannusten korvaaminen. Tätä perustellaan sillä, antaa Kela maksaa erityisruokavaliosta korvauksia. Nämä perustuvat lakiin vammaisuuksista (570/2007). Ruokavaliokorvaus on tällä hetkellä 21 euroa kuukaudessa. Yhden kunnan soveltamisohjeissa on maininta, että kunta ei ole vuodesta 1992 enää myöntänyt ylimääräisiin ravinto- tai vaatekustannuksiin avustuksia. Soveltamisohjeissa tätä perustellaan sillä, että Kelan ja verottajan antamat etuudet ovat ensisijaisia. Näin tietenkin on, mutta vammaisella on oikeus vammaispalvelulain nojalla hakea korvausta, jos ensisijaiset etuudet osoittautuvat riittämättömiksi.

### 7.5 *Soveltamisohjeiden vaikutus oikeuskäytännössä*

Oikeustieteessä ja oikeuskäytännössä on vakiintunut erilaisia sääntöjä tai maksiimeja, joiden avulla ratkaistaan yksittäisessä tapauksessa sovellettava normi, kun kaksi normia on ristiriidassa keskenään. Jukka Kumpuvuori pitää mielenkiintoisimpana näistä *lex superior* – maksiimia ja sen ilmentymää perustuslain 107 §:ssä.<sup>162</sup> *Lex superior*- maksiimin mukaan ylempinasteinen säädöksen säännös syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan alemman asteisen säännöksen<sup>163</sup>.

Kumpuvuoren mukaan vammaisten henkilöiden kannalta merkityksellisin on perustuslain 107 §. Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Kunnan hallinnossa viranomaisella tarkoitetaan kunnan monijäsenisiä toimielimiä ja päätösvaltaa käyttäviä viranhaltijoita<sup>164</sup>. Vammaispalvelulain soveltamisohjeet voivat olla

---

<sup>162</sup> Kumpuvuori – Högbacka 2003 s. 54.

<sup>163</sup> Scheinin 1991 s. 43.

<sup>164</sup> Koskinen – Kulla 2003 s. 7.

säännöksen tarkoittama muu lakia alemmanasteinen säädöksen säännös, mikäli päätöksentekijän päätös perustuu yksiselitteisesti tähän normiin.<sup>165</sup>

Jos vammaispalvelulain soveltamisohjeissa on subjektiivisina oikeutena taattavat etuudet tehty tosiasiallisesti mahdottomiksi nollabudjetoinnilla, tulee päätöksentekijän jättää soveltamisohjeet huomiotta perustuslain 107 §:n nojalla.

#### KHO 17.8.2006 T 1954

Sosiaalilautakunta oli antanut vammaispalvelulain mukaisia määrärahasidonnaisia palveluja ja tukitoimia koskevat yleisohjeet. Niiden mukaan muun muassa auton hankintakustannusten korvauksen enimmäismäärä oli 6 000 euroa. Ohjeiden antamisen perusteina olivat kaupungin säästötoimet, määrärahojen kohdentaminen eri tuensaajaryhmille ja tuen hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen. Näistä lähtökohdista ohjeiden käyttäminen yhtenä päätöksenteon perusteena ei sinänsä ollut lainvastaista. Ohjeet eivät saaneet kuitenkaan suunnata viranomaisen päätöksentekoa sen harkintavallan ulkopuolelle, jota rajaavat hakijan yksilöllinen tarve, kunnan talousarvio, avustuksen kohdentamismahdollisuus ja eri hakijoiden yhdenvertainen kohtelu. Hakemus 6 000 euroa ylittävän avustuksen saamiseen oli voitu hylätä.

Kunnan on vammaispalvelulain 3 §:n mukaan järjestettävä lain edellyttämät palvelut siinä laajuudessa ja sen sisältöisinä kuin kunnassa ilmenevä tarve edellyttää. Lisäksi kunnan on otettava huomioon talousarviopäätöksiä tehdessään myös perustuslain 19 §:n säännös jokaiselle riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisesta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen mukaan kunta ei voi sisäisillä soveltamisohjeillaan asettaa etuuksien saamiselle, niiden tasolle tai sisällölle lakiin ja asetukseen perustumattomia rajoituksia. Perustuslain 19 §:n samoin kuin sen 6 §:n säännöksen huomioon ottaen määrärahojen kohdentaminen on tehtävä ilman syrjintää. Asiakkaiden yksilölliset tarpeet otettava huomioon, mitä edellyttää jo sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain sisältö ja henki.

---

<sup>165</sup> Kumpuvuori – Högbacka 2003 s. 55.

Kun arvioidaan määrärahojen riittävyyttä, kunnissa on kiinnitettävä huomiota siihen, että selvitetään tarvittavien tukitoimien ja palvelujen sisältö ja laajuus.

Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt asiaan huomioita kanneratkaisusaan. Apulaisoikeusasiamies nykyinen oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio tutustui 13 kunnan vammaispalveluohjeisiin ja lisäksi viiden kunnan kuljetuspalvelua koskeviin ohjeisiin. Hän totesi kannanotossaan, että kunnissa oli annettu soveltamisohjeita, joilla rajoitettiin vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa säädettyjen palveluiden ja tukitoimien saamisedellytyksiä ja määrää. Paunio esitti käsityksensä, että kunnalle on säädetty vammaispalvelulain 3 §:ssä vastuu huolehtia ja selvittää vammaisten asukkaidensa palveluiden ja tukitoimien tarve ja määrä. Lisäksi hän toteaa, että kuntalaisen alistaminen valitusprosessiin, jonka lopputulos on ennakoitavissa, rikkoo hallinnon tarkoituksenmukaisuusperiaatetta.<sup>166</sup>

---

<sup>166</sup> EOA 31.12.1997 290/4/95, s.187–188.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Vammaispalvelulain esitöistä ei löydy lainsäätäjän tarkoittamia peruseriaatteita, koska laki on iältään vanha ja esivalmisteluasiakirjat edustavat aikakautensa periaatteita ja olivat nykyisiin asiakirjoihin verrattuna varsin suppeita. Tästä syystä vammaispalvelulaki on lähtenyt elämään omaa elämäänsä. Lain uudistaminen on enemmän kuin perustelua ihmisoikeusnäkökulmasta ja suomalaisen vammaisen henkilön perusoikeuksien toteuttamiseksi. Vammaisten ryhmä on pieni murto-osa väestöstä ja he joutuvat taistelemaan oikeuksiensa puolesta tuomioistuimissa.

Toisaalta vammaispalvelulaki puitelainomaisena lakina on vielä soveltamiskelpoinen. Yli 20 vuotta vanha laki ei määrittele tarkasti vammaisen palveluiden ja etuuksien määrää vaan ne ovat kehittyneet yhteiskunnan kehittymisen myötä. Esimerkiksi tietokoneet ja matkapuhelimet ovat tulleet yleisiksi jokaisen elämää helpottavaksi välineeksi, mutta niitä tuskin löytyisi laista, jos siellä olisi tarkkoja luetteloita hyväksyttävistä välineistä.

Vammaispalvelulainsäädäntö on parantanut huomattavasti vammaisten asemaa Suomessa. Lisäksi vammaisten yhdenvertaisuus toteutuu melko hyvin yhden kunnan alueella. Yhdenvertaisuuden periaatteen toteutuminen vertailtaessa eri kuntia vammaispalvelulain soveltamisesta laatimien ohjeiden perusteella ei näytä toteutuvan; lakia noudatetaan eri kunnissa eri tavoilla. Määrärahasidonnaisia palveluja ja tukitoimia myönnetään hyvin erilaisin perustein. Soveltamisohjeista ei selviä, miten kunta on onnistunut vammaisen perusoikeuksien toteutuksessa. Siksi mielenkiintoinen jatkotutkimus soveltamisohjeiden vertailulle voisi olla pitkittäistutkimus kuntien varaamien määrärahojen riittävydestä ja siitä, miten ne eri kunnissa ovat vuosien aikana kohdentuneet ja onko niiden kohdentaminen muuttunut.

Sosiaalihallituksen aikoinaan antamat soveltamisohjeet muodostivat tärkeän päätösperusteen 1980-luvulla aina 1990-luvun alkuun saakka, jolloin sosiaalihallitus ja sen ohjeet lakkautettiin. Sosiaalihallituksen soveltamisohjeet jäivät hallintokäytännössä usein päätöksen ainoaksi tai ensisijaiseksi päätösperusteeksi. Sosiaalihallituksen antamilla soveltamisohjeiden seuraamisen taustalla voi ollut pyrkimys ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuteen ja tuen hakijoiden tasapuoliseen kohteluun.<sup>167</sup> Huhtasen tutkimuksen mukaan sosiaalihallituksen antamien soveltamisohjeiden seuraaminen kavensi päätöksentekoon liittyvää harkintamarginaalia. Ohjei-

---

<sup>167</sup> Huhtanen 1994 s. 296–298.

den tarkka seuraaminen loi tulkintalinjat, jotka vähitellen vakiintuivat. Soveltamisohjeiden seuraaminen oli tutkimuksen mukaan heikentänyt hakijoiden oikeusturvaa siitä syystä, että todellisten päätöspäätösteiden sisältö ei ollut aina heidän tiedossaan.<sup>168</sup>

Soveltamisohjeiden laatiminen ja niiden tarkka noudattaminen on muinaisjäännös sosiaalihuollon ajalta. Näitä sosiaalihuollon ”sinisiä” viikkoja osa viranhaltijoista kaipaa edelleen oikeudellistuvan päätösprosessin tueksi. Toisaalta minua kummastuttaa se, että vaikka sosiaali- ja terveysministeriö on laatinut soveltamisohjeet toimeentulotukilain soveltamiseksi kunnissa, kunnat silti vielä laativat omia soveltamisohjeita. Toisaalta Tapio Rädyn laatima opas vammaispalvelulain soveltamiseen on varsin käyttökelpoinen soveltamisopas. Oppaassa Rätty selvittää perusteellisesti vammaispalvelulainsäädännön taustaa ja lainsäädännön tavoitteita sekä vammaisuuden määrittelyjä<sup>169</sup>.

Soveltamisohjeiden säännöllinen päivittäminen on tärkeää, jotta ne perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön. Esimerkiksi lähikunnan käsitettä on vaikea tulevaisuudessa määrittellä, kun kuntakenttä kuohuu muutoksessa. Monissa kunnissa lähikuntiin kuuluvat kaikki rajanaapurikunnat. Esimerkkinä mainittakoon, että 1.1.2009 Ylöjärvestä tulee Parkanon rajanaapurikunta, kun Kurun ja Ylöjärven kuntaliitos toteutuu. Tämä karrikoiden tarkoittaisi sitä, että vaikeavammaisen kuljetuspalveluoikeus ulottuisi Ylöjärvelle, mutta ei esimerkiksi Hämeenkyröön, joka jää matkan varrelle. Vammaispalvelulakia uudistettaessa lainsäätäjän on kiinnitettävä huomiota matkan pituuteen ja kustannusten kohtuullisuuteen.

1990-luvun muutokset kunta-valtio akselilla merkitsi erityisesti palveluiden järjestämisen ja valvonta tehtävien keskittämistä paikallistasolle. Asko Uoti toteaa väitöstutkimuksessaan, että nyky-Suomessa kuntalaisilla ei ole mahdollisuuksia saada subjektiivisten oikeuksiensa mukaisia palveluetauksia yhdenvertaisesti, vaan niissä on suuria kuntakohtaisia ja alueellisia eroja<sup>170</sup>. Myös Jukka Kumpuvuori on todennut, että vammaispalvelulain toteutumisessa pääasiallinen ongelma on alueellinen vaihtelevuus<sup>171</sup>. Suuremmissa kunnissa vammaisten palvelut ovat monipuolisemmat kuin pienissä.

Viranomaisen soveltaessa vammaispalvelulakia tulisi muistaa, että vammaiset ovat erittäin pieni vähemmistöryhmä. Aila Kumpulaisen selvityksen mukaan Suomen väestöstä vuonna

---

<sup>168</sup> Huhtanen 1994 s. 299.

<sup>169</sup> Tarukannel 2002 s. 444.

<sup>170</sup> Uoti 2003 s. 359–361..

<sup>171</sup> Kumpuvuori 2004 s. 16.



2001 oli vammaisia henkilöitä 86 000- 90 000 eli 1,7 %<sup>172</sup>. Erityisesti väestön ikääntyminen aiheuttaa kunnissa kuitenkin vammaispalvelulain mukaisten palveluiden ja tukitoimien tarpeen lisääntymistä. Nykyisen vammaispalvelulain soveltamisessa ei voi käyttää kielteisen päätöksen perusteena iästä johtuvaa palvelutarpeen lisääntymistä. KHO on ratkaisuisaan katsonut sen järjestelmällisesti ikäsyrrinnäksi. Kumpuvuoren tekemässä säädösluonnoksessa toimintarajoitteen määritelmässä mainitaan, että toimintarajoitteen tulee olla luonteeltaan muuta kuin normaalista ikääntymisestä johtuvaa<sup>173</sup>. Erkki Paaran sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä (2005:4) vammaispalvelulain oikeuttamiin palveluihin ja tukitoimiin olisivat oikeutettuja ennen 65 ikävuottaan vammautuneet henkilöt<sup>174</sup>. Jos tämä ikärajoitus tulisi uuteen vammaispalvelulakiin, se merkitsee sitä, että sosiaalihuoltolailla tai muulla lainsäädännöllä on turvattava ikääntyvien palvelut. Laki ikäihmisten tuki- ja palvelumuodoista olisi tulevaisuuteen suuntautumista.

Lakien yhteensovituksessa Kumpuvuori näkee kahdenlaisia haasteita. Ensinnäkin yhteensovittaminen ei ole ongelmattonta, kun kenenkään oikeuksien toteutumisen tasoa ei saa heikentää. Myös erilaisten harvinaisten vammaisryhmien ja mielenterveyskuntoutujien huomioon ottaminen tuottaa ongelmia. Toiseksi haasteeksi Kumpuvuoren selvitys nostaa yleis- ja erityislainsäädännön suhteen sekä yleislainsäädännön kehittämistarpeen. Vammaisten henkilöiden tulisi saada erityiset palvelut yleislainsäädännön nojalla. Siirtymävaiheessa erityislainsäädäntö olisi yleislainsäädännön tukena.<sup>175</sup> Vammaispalvelulakiuudistuksessa henkilökohtaisen avustajan saaminen subjektiiviseksi oikeudeksi on vammaisjärjestöjen keskeinen tavoite. Jos uudessa vammaispalvelulaissa henkilökohtainen avustaja on saajalleen subjektiivinen oikeus, valtion tulee taata tähän toimintaan kunnille riittävät taloudelliset resurssit. Perustuslain valmisteluasiakirjasta löytyy lause siitä, että valtio ei voi vapautua vastuustaan toteuttaa perustuslain perusoikeuksia siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille<sup>176</sup>.

Vammaisten henkilöiden asemaa on alettu tarkastella oikeudellisesta näkökulmasta. Tästä syystä vammaisten, jopa leimaavien ja syyllistävien palveluiden ja tukitoimien sijasta, voidaan puhua oikeusvaltiolle tyypillisistä perusasioista. Suurin ongelma on oikeusturvan heikko toteutuminen käytännössä.<sup>177</sup> Vammaispalvelulain soveltaminen on ”kirjavaa” ja he valitta-

---

<sup>172</sup> Kumpulainen 2003 s. 29

<sup>173</sup> Kumpuvuori 2004 s. 44.

<sup>174</sup> Paara 2005 s. 80.

<sup>175</sup> Kumpuvuori 2004 s. 43.

<sup>176</sup> PeVM 25/1994 s. 3.

<sup>177</sup> Kumpuvuori & Högbacka 2003 s. 176.

vat, jotka jaksavat ja osaavat. Akuutin palvelun tai tukitoimen tarve ja kielteinen päätös ja siitä alkava valitusprosessi aiheuttavat monessa tapauksessa vammaiselle henkilölle kohtuuttomia ongelmia. Kunnallinen itsehallinto suojaa kuntia hallintotuomioistuinten puuttumiselta, esimerkiksi kunnan talousarvioon tai siihen, miten kunnassa esiintyvä palvelujen tarve on kartoitettu<sup>178</sup>.

Vammaiset henkilöt ovat aina joutuneet syrjityksi. Heillä ei aina ole taitoa, tietoa ja kieltä saada meidät muut ymmärtämään itseään. Heitä koskeva lainsäädäntö on sekavaa johtuen siitä, että palveluita ja tukitoimia myönnetään niin monien eri lakien perusteella. Kuntien heikko taloudellinen tilanne vaikeuttaa myös vammaisten henkilöiden palveluiden järjestämistä. Vastuu palvelujen rahoituksesta on kunnilla. Käytännössä kunnat rahoittavat toimintaansa pääasiassa verotuloilla, joista merkittävimmän osuuden muodostaa kunnallisvero, sekä valtionosuuksilla ja maksuilla. Kunnallisen itsehallinnon nojalla kunta voi kohdentaa nämä rahat parhaaksi katsomallaan tavalla. Monet kunnat vaativat valtiota osallistumaan enemmän vammaispalveluiden järjestämiskustannuksiin.

Kuntaliiton haluaa kiinnittää oikeusministeriölle lähettämässään muistiossa Kunnat ja perustuslakiarviointi kuntien kannalta keskeisiin perustuslakikysymyksiin. Nämä keskeiset kysymykset koskevat rahoitusperiaatetta, kuntien verotusoikeutta, TSS-oikeuksien velvoittavuutta sekä kunnille annettavien tehtävien ja velvoitteiden lailla säätämisen vaatimusta. Valtion tulee taata perustuslain 121 §:ään sisältyvä rahoitusperiaate lailla siten, että kunnallisen itsehallinnolla säilyy riittävä itsenäinen taloudellinen päätösvalta ja riittävä rahoitus. Rahoitusperiaatteen vaatimuksista huolimatta kuntien lakisääteiset tehtävät ja niiden rahoitus eivät ole tasapainossa. Kuntien verotusoikeudessa keskeistä on turvata kunnille mahdollisimman itsenäinen ja laaja harkintavalta määrätä kunnallisveroprosentistaan sekä valta määrätä siitä, mihin kunta verot kohdentaa. Kuntien verotuloja ovat viime vuosina vähentäneet monet verotulopohjaa heikentävät ratkaisut, kuten yhteisöveroleikkaukset ja ansiotulovähennysten korotukset. Tästä syystä monet kunnat ovat toistuvasti joutuneet korottamaan kunnallisveroprosenttiaan hoitaakseen pakolliset tehtävänsä.<sup>179</sup> Kuntien kireä taloustilanne on yksi syy soveltamisohjeiden laatimiseen. Niukat vammaispalvelun määrärahat kohdennetaan soveltamisohjeilla kaikkein heikoimmassa asemassa oleville vammaisille henkilöille. Soveltamisohjeiden

---

<sup>178</sup> Kumpuvuori & Högbacka 2003 s. 177.

<sup>179</sup> [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1:29:349:29161:130245](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1:29:349:29161:130245) 23.3.2008

perusteella voidaan todeta, että kunnilla on edelleen omia lakiin perustumattomia rajoituksia, mutta niihin on kiinnitetty aikaisempaa enemmän huomioita ja niihin on tehty muutoksia.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään julkisen vallan vastuusta turvata jokaiselle laissa säädettyt sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Kuntaliiton mukaan on tärkeää, että perustuslakiarvioinnin yhteydessä arvioidaan myös TSS-perusoikeuksien vaikutus kuntien hyvinvointipalveluiden järjestämisvelvollisuuden laajuuteen. Korkeimman hallinto-oikeuden ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanta on selkeä kuntien talousarvioon varattaviin määrärahoihin. Kunta ei voi mitoitaa talousarvionsa määrärahoja tietoisesti tiedossa olevaa tarvetta pienemmiksi rikkomatta perustuslain TSS-säännöksiä.<sup>180</sup>

Kuntaliitto pitää tärkeänä sitä, että perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaisesti valtion kunnille antamista tehtävistä säädetään lailla eikä alemman tasoilla normeilla. Asetus täsmentäisi yksittäisen lain toimeenpanoa, mutta tehtävän velvollisuuden yksityiskohtainen perusta ja tulkinta löytyvät laista.

Sosiaalisten perusoikeuksien toteutuminen riippuu niihin osoitetuista taloudellisista voimavaroista. Sosiaalisia perusoikeuksia on arvioitava jatkuvasti uudelleen suhteessa käytettävissä oleviin voimavaroihin. Toisaalta tämän suhteen korostaminen on johtanut siihen, että sosiaalisten perusoikeuksien ajatellaan määräytyvän käytössä olevien määrärahojen mukaan eikä niinkään sen mukaan, miten oikeusnormin sisältö tai normin turvaama oikeus tosiasiallisesti on toteutunut. Talous vaikuttaa myös arvioihin siitä, minkälaisia rajoituksia kunta voi tehdä perusoikeuksien toteutumiseen taloudellisiin voimavaroihin liittyvillä perusteilla.<sup>181</sup>

Sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanijalla ei yleensä ole taloudellisiin voimavaroihin liittyvää harkintavaltaa. Vammaispalvelulain mukaisista etuuksista päättävälle viranhaltijalle jäävä harkinta koskee lähinnä sitä, täyttääkö oikeutta, etuutta tai palvelua hakeva henkilö laissa säädetty edellytykset. Nykyisillä kuntien laatimilla soveltamisohjeilla ei ole minkäänlaista auktoriteettiasemaa, koska lainsäädäntövaltaa Suomessa käyttää valtio. Kuntien omat soveltamisohjeet ovat täyttäneet sosiaalihuollon lakkauttamisesta aiheutuneen tyhjiön. Viranhaltija voi ”ikävää” päätöstä tehdessään aina vedota ”lautakunnan antamiin soveltamisohjeisiin”.

---

<sup>180</sup> [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1:29:349:29161:130245](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1:29:349:29161:130245) 23.3.2008

<sup>181</sup> Nieminen toim. 1999 s. 232–233.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta on tulossa kuluvan vuosikymmenen merkittävin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus. Pelkkä rakenteiden muutos ei kuitenkaan takaa osaamisen ja sisältöjen muutosta.<sup>182</sup> Kunta- ja palvelurakennemuutos ei näytä tuovan suuria muutoksia kuntien ja valtion väliseen suhteeseen, vaikka sitä kuntapuolella odotettiin. Esimerkiksi valtion aluehallinnon sosiaalihuollon kannalta keskeiset tehtävät, kuten työvoimahallinnon ja Kela-alueorganisaatioiden välinen yhteistyö eivät ole uudistuksessa keskeisesti mukana. Palveluja merkittävämpi tekijä väestön yleisen hyvinvoinnin parantamiseksi ja kasvavien kustannuspaineiden hillitsemiseksi on terveyden, toimintakyvyn ja sosiaalisen turvallisuuden edistäminen.

Samaan aikaan suunnitellaan kehitysvammaisten erityishuoltopiirien purkamista, jossa vaikea laitoshoido menisi sairaanhoitopiirien hoidettavaksi ja muut palvelut siirtyisivät kuntien itse järjestettäväksi. Aamulehti kirjoitti sunnuntaina 16.9.2007 siitä, että Ruotsissa hoitolaitokset on lakkautettu jo toistakymmentä vuotta sitten. Isot hoito- ja kuntoutuskeskukset ovat vaihtuneet kodinomaisiksi pienryhmäkodeiksi. Kehitysvammaisten laitoshoidosta käytävä keskustelu oli Suomessa vuoden 2007 aikana erittäin vilkasta aivan eri syystä. Useat kehitysvammaisten insuliinimurhat sekä Ylisen kuntoutuskeskuksessa että Lehtimäen opistolla herättivät meissä monenlaisia tunteita. Ruotsi valitsi laitosten sijaan henkilökohtaisen apujärjestelmän. Kun Suomessa henkilökohtaisina avustajina työskentelee 4000 ihmistä, Ruotsissa heitä on satatuhatta. Peruspalveluministeri Paula Risikko lupaa, että avustajien määrää lisätään, mikä tosin oli jo edellisen hallituksen tavoite. Kunnissa koulutetusta hoitohenkilökunnasta on huutava pula. Tähän ”huutoon” valtion pitäisi vastata lisäämällä pikaisesti oppilaitosten aloituspaikkoja.

Kunnalla on kokonaisvastuu julkisista palveluista ja asukkaiden hyvinvoinnista. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta toteutettaessa pitäisi tarkistaa myös se, että vastaako kuntalain sääntelyllinen kuva enää kuntakentän todellisuutta. Kunnissa palvelutoimintaa on siirretty kunnan päätösvalan ulkopuolelle, toimintoja on eriytetty ja vastuullisuus katoaa yhteistyöverkoston ja liikelaitosten toimijoille. Palveluratkaisuja tehdään yhä enemmän tuomioistuimissa. Kunnallisen itsehallinnon arvo ja merkitys tiivistyy kolmeen keskeiseen kohtaan. Itsehallinto luo edellytyksiä kuntalaisen osallisuudelle ja kiinnittymiselle. Se tarjoaa erilaisiin olosuhteisiin

---

<sup>182</sup> Kananoja jne. 2007 s. 94–95.

soveltuvan tavan asioiden hoitoon, joustavuuteen ja kehittämiseen. Itsehallinto tarjoaa mahdollisuuden ymmärtää päätöksenteon ja talouden asettamien rajojen välistä suhdetta.<sup>183</sup>

Tutkimukseni yhtyy täysin Asko Uotin väitöskirjan keskeiseen havaintoon siitä, että kunnallisten palveluettuuksien toteuttamisessa on suuria, osittain erittäin suuria kuntakohtaisia eroja. Edelleenkin lainsäätäjän suhde perusoikeuksien mukaiseen hyvinvointipalveluiden säätelyyn ei toimi. Nykyisellään kuntarakenne ei kykene järjestämään riittäviä hyvinvointipalveluita kattavasti ja laadukkaasti.<sup>184</sup>

Kuntien palvelurakennemuutuksessa määritelty 20 000 asukkaan asukaspuhjan tavoitteena on taata alueensa asukkaille riittävät ja laadukkaat palvelut. Valtio tarjoaa kunnille uudistuksen tueksi sekä ”keppiä että porkkanaa”! Kun kunnat päättävät liittyä toisiinsa, ne saavat hetkellisesti apua rahapulaansa ylimääräisen valtionavun muodossa. Jos kunta ”niskoittelee” ja päättää pärjätä omillaan, valtiolta ei ylimääräisiä euroja tule. Rinna-Maria Ikola on tullut tutkimuksessaan johtopäätökseen, jonka mukaan vanhus- ja vammaispalveluiden tarjonnassa on suuria eroja kuntien välillä. Kuntakoko ei selitä sitä, miksi toisessa kunnassa on hyvät ja toisessa huonot palvelut.<sup>185</sup> Tutkimusaiheena olisi varmasti mielenkiintoinen; miten kuntien yhteistyössä tuotetuille palveluille tulee todellisuudessa käymään sekä asiakkaan näkökulmasta että kunnan näkökulmasta katsottuna.

Sisäasiainministeriö asetti 1.6.2007 työryhmän selvittämään kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamista. Työn perustana on laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta. Työryhmän tehtävänä on selvittää, miten kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain 11 §:n mukaan peruspalveluohjelman mukaisia taloudellisia ohjauskeinoja kehitetään nykyistä tehokkaammaksi. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää yksinkertaistetaan ja siitä tehdään läpinäkyvämpi järjestelmä. Lisäksi uudistuksessa päätetään kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä veronvähennyksiä valtion rasitukseksi. Kuntien rahoitusjärjestelmään liittyvät kuntien yhdistymisen ja yhteistyön esteet poistetaan. Tavoitteena on hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhdistäminen, mutta järjestelmässä otettaisiin huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja palvelutarpeet. Valtionosuuksien tasausjärjestelmän kustannusvaikutuksen tulee olla neutraali valtion ja kuntien taloudellisten suhteiden kannalta. Uudistus

---

<sup>183</sup> Ryynänen 2007 s.5-6.

<sup>184</sup> Uoti 2003 s.361–362.

<sup>185</sup> Ikola 2003 s. 141.

ei tulisi muuttamaan valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa. Valtionosuusjärjestelmän uudistus tulee käynnistämään Suomessa toisen kuntaliitos aallon 2010-luvulla.

Tämän tutkielman johtopäätös on se, että nyky-Suomessa kaikilla vammaisilla ei ole yhdenvertaisia mahdollisuuksia saada vammaispalvelulain mukaisia tuki- ja palveluetuuksia. Toisaalta kuntien kiristynyt taloustilanne näkyy palveluissa. Kunnat ovat alkaneet rajoittaa ja priorisoida perustuslain mukaisia TSS-oikeuksia itsehallintonsa nojalla, kun taloudelliset voimavarat eivät riitä. Miten on mahdollista, että maalla, jonka talous kasvu on huimaa, ei ole 2000-luvulla varaa tuottaa asukkailleen riittäviä, yhdenvertaisia ja laadukkaita hyvinvointipalveluita!

Lopuksi haluan kiittää kaikkia tutkimukseeni osallistuneita kuntia. Ilman näiden kuntien vi-  
ranhaltijoiden myönteistä suhtautumista tutkimukseni ei olisi onnistunut. Toivon, että tutkielmani herättelee kunnissa keskustelua siitä, miten kukin kunta vammaisen perusoikeuksien toteuttamista itsehallintonsa nojalla hoitaa. Kuntakentän aktiivisuus on äärimmäisen tärkeää uutta vammaispalvelulakia laadittaessa, jotta lainsäätäjällä on tarpeeksi todellisuuspohjaa uuden lain valmistelutyöhön.

Esitän parhaat kiitokset Tampereen yliopiston oikeustieteenlaitoksen opettajille, ohjaajalleni professori Aimo Ryynästä tuesta ja kannustuksesta tutkimusmatkallani sekä tutkielmani toiselle tarkastajalle lehtori Asko Uotille.