

**TAMPEREEN YLIOPISTO**

Johtamiskorkeakoulu

---

Jukka Hyyryläinen

**VAIKEAVAMMAISEN OIKEUS HENKILÖKOHTAISEEN APUUN**

---

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2012

**Tampereen yliopisto**

**Johtamiskorkeakoulu**

**HYRYLÄINEN, JUKKA: Vaikeavammaisen oikeus henkilökohtaiseen apuun**

**Pro gradu -tutkielma, X + 100 s.**

**Julkisoikeus**

**Kesäkuu 2012**

---

Tässä tutkielmassa tutkimuksen kohteena on vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu. Henkilökohtainen apu on toisen henkilön vaikeavammaiselle henkilölle antamaa apua, jonka avulla vaikeavammaisen kykenee suoriutumaan jokapäiväisestä elämästä. Vammaispalvelulaki määrittelee henkilökohtaisen avun vaikeavammaisen henkilön välttämättömäksi avustamiseksi kotona ja kodin ulkopuolella päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa sekä sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä.

Henkilökohtaista apua koskevia oikeussäännöksiä uudistettiin kolme vuotta sitten, ja aihe onkin juuri nyt ajankohtainen. Vaikka henkilökohtaista apua koskevat lain säännökset ovat verraten tuoreita, on niiden tulkintaa koskevaa oikeuskäytäntöä kuitenkin saatavilla hallinto-oikeuksien lisäksi myös korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Samoin on saatavilla tilastotietoa siitä, millä tavoin henkilökohtaista apua kunnissa lakiuudistuksen jälkeen järjestetään, ja mihin suuntaan henkilökohtaisen avun kustannukset ovat kehittymässä.

Tässä tutkielmassa käytettävä tutkimusmetodi on pääasiassa lainopillinen eli oikeusdogmaattinen, ja tutkielma kuuluu pääasiassa sosiaalioikeuden alaan. Lainopin metodin avulla selvitän, mitä lainsäädännössä säädetään vammaispalveluista ja erityisesti henkilökohtaisesta avusta. Tavoitteenani on vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun sisältöä, järjestämistapoja ja saamisedellytyksiä analysoimalla selvittää, kuinka henkilökohtainen apu toteuttaa vaikeavammaisen henkilön perusoikeuksia, kiinnittäen erityisesti huomiota PL 6 §:n turvaamaan yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon sekä PL 19 §:n mukaisen ihmisarvoisen elämän turvaan ja oikeuteen riittäviin sosiaalipalveluihin. Lisäksi selvitän kuntien vammaispalvelulakia koskevien soveltamisohjeiden sisältöön perehtymällä, millaisia ohjeita kunnat ovat antaneet henkilökohtaista apua koskevien säännösten tulkinnasta.

Tutkielman keskeisimpänä johtopäätöksenä on, että henkilökohtainen apu toteuttaa vaikeavammaisten kohdalla PL 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta sekä suhteessa muihin ihmisiin että toisiinsa vaikeavammaisiin. Henkilökohtainen apu myös heijastaa nykyistä käsitystä siitä, minkä katsotaan olevan PL 19 §:n mukaista ihmisarvoista elämää ja riittävää huolenpitoa. Henkilökohtainen apu ei edistä vain PL 6 §:n ja PL 19 §:n mukaisia perusoikeuksia, vaan vaikeavammaisen henkilön saama henkilökohtainen apu voi olla edellytyksenä myös muiden perusoikeuksien toteutumiselle.

# Sisällysluettelo

<b>Sisällysluettelo.....</b>	<b>III</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>V</b>
<b>Oikeustapaukset .....</b>	<b>IX</b>
<b>Kunnalliset soveltamisohjeet.....</b>	<b>X</b>
<b>1. Johdanto.....</b>	<b>1</b>
1.1. Tutkimusaiheen esittely.....	1
1.2. Tutkimustehtävä ja tutkielman rakenne .....	3
<b>2. Vammaisen henkilön perusoikeudet ja oikeusasema.....</b>	<b>7</b>
2.1. Perus- ja ihmisoikeuksien käsitteistä.....	7
2.2. Vammaisen henkilön näkökulmasta keskeisin kansainvälinen sääntely.....	11
2.3. Vammaisen henkilön näkökulmasta keskeisin kansallinen sääntely .....	14
2.3.1. Perustuslain säännökset .....	14
2.3.2. Vammaispalvelulaki ja muu kansallinen lainsäädäntö .....	18
2.4. Vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden kriteereistä .....	23
2.4.1. Vammaisuuden historiaa.....	23
2.4.2. WHO:n käyttämä vammaisuuden luokittelu.....	25
2.4.3. Vammaispalvelulain mukainen määrittely .....	27
<b>3. Henkilökohtaisen avun sisältö ja saamisedellytykset.....</b>	<b>30</b>
3.1. Henkilökohtaisesta avustajajärjestelmästä henkilökohtaiseen apuun .....	30
3.2. Henkilökohtaisen avun sisältö ja tarkoitus.....	36
3.3. Palvelutarpeen selvittäminen ja palvelusuunnitelma .....	40
3.4. Henkilökohtaisen avun saamisedellytykset.....	42
3.4.1. Kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden rajaus.....	42
3.4.2. Vaikeavammaisuus .....	43
3.4.3. Voimavaraedellytys .....	46
3.4.4. Henkilökohtaisen avun välttämättömyys.....	50
<b>4. Henkilökohtaisen avun järjestämistavat.....</b>	<b>52</b>
4.1. Henkilökohtaisesta avustajasta aiheutuvien kustannusten korvaaminen .....	52
4.2. Palveluseteli .....	58
4.3. Avustajapalvelut kunnan järjestämänä tai ostopalveluna.....	65

4.4. Näkökohtia järjestämistavan valinnasta .....	71
<b>5. Kuntien vammaispalvelulain soveltamisohjeet .....</b>	<b>73</b>
5.1. Kunnalliset soveltamisohjeet sosiaalihuollossa .....	73
5.2. Kunnallisten soveltamisohjeiden oikeudellinen rooli .....	75
5.3. Vammaispalvelulain soveltamisohjeiden esittely .....	80
5.4. Vammaispalvelulain soveltamisohjeiden vertailu.....	86
5.4.1. Vertailun lähtökohdat .....	86
5.4.2. Vaikeavammaisuuden kriteerit .....	86
5.4.3. Voimavaraedellytyksen määrittely .....	89
5.4.4. Muita näkökohtia .....	91
<b>6. Johtopäätökset.....</b>	<b>94</b>

## Lähteet

*Ahola, Sanna – Konttinen Juha-Pekka:* Uudistuva vammaispalvelulaki. INFO-sarja nro 6. Vaasa 2009.

*Arajärvi, Pentti:* Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki 2011.

*Hallberg, Pekka:* Oikeusturva (PL 21 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, s. 783–808. 2., uud. p. Helsinki 2011. (Hallberg 2011a)

*Hallberg, Pekka:* Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, s. 29–59. 2., uud. p. Helsinki 2011. (Hallberg 2011b)

<http://www.hankinnat.fi>. Viitattu 14.6.2012.

<http://www.hankintailmoitukset.fi>. Viitattu 14.6.2012.

*Heinonen, Marjo – Saraste, Heini (toim.):* Tahtoa, todellisuutta ja toiveita: Suuri kertomus henkilökohtaisesta avusta. Helsinki 2006.

*Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto (Heta-liitto):* Lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle. Vammaispalvelulain muutos HE 166/2008 vp.

*Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo:* Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Helsinki 2005.

*Jyränki, Antero:* Uusi perustuslakimme. Turku 2000.

*Karapuu, Heikki:* Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, s. 63–89. 2., uud. p. Helsinki 2011.

*Konttinen, Juha-Pekka:* Perustietoa. Henkilökohtainen avustaja -järjestelmä ja työlainsäädäntö. INFO-sarja nro 8. Vaasa 2010. (Konttinen 2010a)

*Konttinen, Juha-Pekka:* Omainen avustajana. INFO-sarja nro 7. Vaasa 2010. (Konttinen 2010b)

*Kumpulainen, Aila:* Kuuden suurimman kaupungin vammaispalvelulain mukaiset palvelut ja taloudelliset tukitoimet 2008. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 1/2009. Helsinki 2009.

*Kumpulainen, Aila:* Kuuden suurimman kaupungin vammaispalvelulain mukaiset palvelut ja taloudelliset tukitoimet 2009. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 1/2010. Helsinki 2010.

*Kumpulainen, Aila:* Vammaispalvelut kunnissa. Vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ja taloudellisten tukitoimien asiakkaat ja kustannukset kunnissa 2001. Suomen Kuntaliitto 2003.

*Kumpuvuori, Jukka – Högbäck, Marika:* Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa. Turku 2003. Viitattu 10.6.2012. <http://web.abo.fi/instut/imr/norfa/vammais.pdf>.

*Kuosma, Tapio:* Vaikeavammaisen subjektiiviset oikeudet. Helsinki 2011.

*Laakso, Seppo:* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.

*Mäenpää, Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 2., uud. p. Helsinki 2008.

*Määttä, Paula:* Vammaiset – suuri vähemmistö. Jyväskylä 1981.

*Narikka, Jouko:* Sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen ja hankinta. Helsinki 2008.

*Nieminen, Liisa:* Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet yleiseen ihmisoikeuskehykseen sijoitettuna. Artikkelit Lakimies-lehdessä 6/2005, s. 898–924.

*Ojanen, Tuomas:* Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

*Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin:* Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, s. 171–195. 2., uud. p. Helsinki 2011.

*Pasila, Aura:* Kuuden suurimman kaupungin vammaispalvelulain mukaiset palvelut ja taloudelliset tukitoimet 2010. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 1/2011. Helsinki 2011.

*Rosas, Allan:* Perus- ja ihmisoikeudet EU:ssa. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, s. 197–213. 2., uud. p. Helsinki 2011.

*Räty, Tapio:* Vammaispalvelut. Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö. 4., uud. p. Helsinki 2010.

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

*Suomen YK-liitto:* YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen pöytäkirja. Somero 2009.

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

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

*Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:4:* Vahva pohja osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle. Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010–2015. Helsinki 2010.

*Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:32:* Palvelusetelin käyttöalan laajentaminen. Palveluseteliryhmän muistio. Helsinki 2008.

*Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:13:* Vammaispalvelulain muutosten toimeenpano. Ohjausryhmän muistio. Helsinki 2010.

Sosiaaliportti.fi: Vammaispalvelujen käsikirja. Viitattu 7.6.2012. [www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/vammaispalvelujen-kasikirja/](http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/vammaispalvelujen-kasikirja/).

*STAKES, Ohjeita ja luokituksia 2004:4:* ICF. Toimintakyvyn, toimintarajoitteiden ja terveyden kansainvälinen luokitus. Jyväskylä 2004.

*Suomen Kuntaliitto:* Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinta ostopalveluna. Ohjeita tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen laatimiseksi. Helsinki 2007.

*Sutela, Marja:* Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Helsinki 2003.

*Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), tilastoraportti 35/2011: Vammaisten palvelut 2010 - Kuntakyselyn osaraportti.*

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet. Viitattu 7.6.2012. <http://uusi.sotkanet.fi/portal/page/portal/etusivu>.

*Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, s. 711–752. 2., uud. p. Helsinki 2011.*

*Tuori, Kaarlo - Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. 4., uud. p. Helsinki 2008.*

*Uotinen, Sami: Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteli. Helsinki 2009.*

*Vehmas, Simo: Vammaisuus: Johdatus historiaan, teoriaan ja etiikkaan. Helsinki 2005.*

*Volk, Raija – Laukkanen, Tuula: Palvelusetelin käyttö kunnissa. Helsinki 2007.*



## **Oikeustapaukset**

KHO:2006:55

KHO 3.9.2008 T 2153

KHO 2011:69

KHO 12.8.2011/2121

KHO 12.8.2011/2122

Turun HAO 20.8.2010 10/0634/2

## Kunnalliset soveltamisohjeet

Henkilökohtaisen avun toimintaohje Espoossa 1.3.2011 alkaen.

<http://www.espool.fi/download/noname/%7BFC0EEFD6-1BEC-4EE9-8851-78D265629569%7D/18912>. Viitattu 13.6.2012.

Kainuun maakunta -kuntayhtymän vammaispalveluohjeet 1.5.2012 alkaen.

[http://kafi.tutka.net/mk\\_paatokset/kokous/2012940-15-6092.DOC](http://kafi.tutka.net/mk_paatokset/kokous/2012940-15-6092.DOC). Viitattu 13.6.2012.

Nokian kaupungin vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun ohjeet 1.10.2009 alkaen.

<http://www.nokiankaupunki.fi/@Bin/2641532/soveltamisohjeet+henkil%C3%B6kohtaiseen+apuun.doc>. Viitattu 13.6.2012.

Nurmeksen kaupungin vammaispalveluohje. 7.6.2011. [www.nurmes.fi](http://www.nurmes.fi) > hallinto ja päätökset > esityslistat ja pöytäkirjat > sosiaalilautakunta > pöytäkirja 07.06.2011 > pykälä 27.

Vaasan kaupungin henkilökohtaisen avun soveltamisohje 1.1.2011 lähtien.

<http://www.vaasa.fi/Link.aspx?id=1203881>. Viitattu 13.6.2012.

Vantaan vammaispalveluohje. 3.10.2011.

[http://www.vantaa.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/71406\\_Vammaispalveluohje\\_3.10.2011.pdf](http://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/71406_Vammaispalveluohje_3.10.2011.pdf). Viitattu 13.6.2012.

# 1. Johdanto

## 1.1. Tutkimusaiheen esittely

Samalla kun käsitykset ihmisyydestä ja yhteiskunnasta ovat muuttuneet, on myös käsitys vammaisuudesta muutaman viime vuosikymmenen kuluessa muuttunut radikaalisti. Kun aiemmin vammaisuus on nähty yksilön ominaisuutena, nähdään vammaisuus nykyään tilana, joka johtuu yksilön ja ympäristön suhteesta, eikä siten ole vain yksilön ominaisuus tai yksilön tilaa kuvaava käsite. Vammaisten henkilöiden asema suomalaisessa yhteiskunnassa nykypäivänä on yleisesti ottaen hyvä. Ennakkoluulot vammaisia kohtaan ovat hälventyneet kun ihmiset ovat saaneet paremmin tietoa vammaisuudesta ja vammaisista. Vammaisten henkilöiden asemaa eivät ole kuitenkaan parantaneet vain muutokset asenteissa ja yhteiskunnan yleinen kehitys vaan suuri osa työstä vammaisten aseman parantamiseksi on tehty kehittämällä lainsäädäntöä ja vammaisille tarkoitettuja palveluita ja tukitoimia. Suomalainen vammaispolitiikka on kehittynyt yhdessä vammaiskäsitteen kanssa, ja tänä päivänä vammaisille katsotaan kuuluvan samat perus- ja ihmisoikeudet kuin muillekin kansalaisille. Vammaisen nähdään itsenäisenä toimijana, jonka mielipiteet ja käsitykset on otettava häntä koskevassa päätöksenteossa huomioon, sen sijaan että nähtäisiin vammaisen vain passiivisena toimenpiteiden kohteena.

Perusoikeuksien toteutuminen vaatii vammaisten ja erityisesti vaikeavammaisten kohdalla erityisiä palveluja ja tukitoimia. Näistä palveluista ja tukitoimista säädetään laissa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987, jäljempänä vammaispalvelulaki). Vammaispalvelulakia täydennetään asetuksella vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (759/1987, jäljempänä vammaispalveluasetus). Viime vuosien merkittävin vammaisia ja erityisesti vaikeavammaisia koskeva lainsäädäntöuudistus tuli voimaan vuonna 2009, kun vammaispalvelulakia uudistettiin. Henkilökohtainen apu turvattiin subjektiiviseksi oikeudeksi vaikeavammaiselle henkilölle, ja henkilökohtaisen avun sisältö ja järjestämistavat kirjattiin vammaispalvelulakiin. Uudistuksen voidaan nähdä olevan luonnollista jatkoa vammaispolitiikan viitoittamalle kehitykselle, jossa kaikki erityisesti vaikeavammaiselle tarkoitetut palvelut ja tukitoimet on pyritty turvaamaan subjektiivisena oikeutena.

Henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momentin mukaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista kotona ja kodin ulkopuolella päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa sekä sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Henkilökohtaisen avun tarkoitus on vammaispalvelulain 8 c §:n 2 momentin mukaan auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan edellä mainituissa toiminnoissa. Käytännössä henkilökohtaisen avun voidaan katsoa tarkoittavan toisen henkilön antamaa apua, jonka avulla henkilö pystyy suoriutumaan jokapäiväisestä elämästä. Avun tarpeet voivat vaihdella tapauksittain runsaastikin. Yksi vaikeavammaisen henkilö voi tarvita henkilökohtaista apua muutamia tunteja viikossa esim. harrastuksissa, kun taas toinen vaikeavammaisen henkilö voi tarvita henkilökohtaista apua lähes jatkuvasti vuorokauden ympäri.

Tutkielman aihe on relevantti, koska pyrkimykset turvata vammaisille ja vaikeavammaisille samat perus- ja ihmisoikeudet kuin muillekin ovat entisestään vahvistuneet viime vuosina. Ihmisoikeusnäkökulma tulee vahvistumaan myös tulevina vuosina, kun Yhdistyneiden kansakuntien (YK) yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista ratifiointi etenee. Henkilökohtainen apu voidaan nähdä yhtenä tärkeimmistä vammaispalvelulain vaikeavammaiselle subjektiivisista oikeuksista turvaamista palveluista ja tukitoimista. Henkilökohtaista apua koskeva sääntely on verraten tuoretta; vammaispalvelulain uudistus on ollut voimassa syyskuun 2009 alusta lähtien, ja joiltakin osin lakia on sovellettu täysimääräisesti vasta vuoden 2011 alusta.

Olen ollut jo pitkään kiinnostunut vammaisten henkilöiden oikeuksista. Näen erityisesti vaikeavammaiset yhtenä ihmisryhmänä, jonka on vaikea puolustaa omia oikeuksiaan ja pyrkiä edistämään niitä. Siksi näen, että vaikeavammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva tutkimus on erityisen tärkeää. Minulle olikin jo opintojeni alkuvaiheessa selvää, että haluan tehdä kandidaatintutkielmani ja Pro gradu -tutkielmani vammaisuutta tai vammaisia koskevasta aiheesta. Vaikeavammaisen oikeus henkilökohtaiseen apuun määrittyi lopulliseksi aiheeksi kuitenkin vasta aineopintojen seminaarissa. Aihe vaikutti niin mielenkiintoiselta, että päätin jo tuolloin jatkaa samasta aiheesta kandidaatintutkielman jälkeen myös gradussani. Aineopintojen seminaarin alussa minulla oli aiheesta vain otsikko ja lyhyt ideapaperi, sekä tieto siitä, että vammaispalvelulain henkilökohtaista apua koskevat uudistukset tulisivat voimaan syyskuussa 2009. Lähes neljä vuotta on nyt kulunut, ja aihe on viimein kypsynyt lyhyestä suunnitelmasta Pro gradu -tasoiseksi tutkielmaksi.

Mielestäni juuri nyt on erittäin otollinen aika tehdä henkilökohtaista apua koskeva Pro gradu -tutkielma. Henkilökohtaista apua koskeva lainsäädäntö on edelleen verraten tuoretta, eikä asiaa koskevaa tutkimusta ole vielä tehty kovinkaan runsaasti. Toisaalta henkilökohtaista apua koskevat säädökset ovat olleet voimassa jo sen aikaa, että niiden tulkintaa koskevaa oikeuskäytäntöä on saatavilla hallinto-oikeuksien lisäksi myös korkeimmasta hallinto-oikeudesta (KHO). Samoin nyt on saatavilla mm. tilastotietoa siitä, miten henkilökohtaisen avun järjestämistapojen uudistaminen on vaikuttanut siihen, millä tavoin henkilökohtaista apua kunnissa järjestetään. Viime vuosina kuntien taloudellinen tilanne on entisestään heikentynyt. Siksi kuntien kannalta on erityistä merkitystä sillä, miten paljon henkilökohtaisen avun uudistus on vaikuttanut vammaispalveluiden kustannuksiin.

## **1.2. Tutkimustehtävä ja tutkielman rakenne**

Tämän tutkielman tutkimusmetodi on pääasiassa lainopillinen eli oikeusdogmaattinen, ja tutkielma kuuluu pääasiassa sosiaalioikeuden alaan. Lainopillisen tutkimuksen keskeisimpänä tarkoituksena on tutkia voimassa olevan oikeuden sisältöä kulloinkin käsiteltävässä oikeusongelmassa<sup>1</sup>. Lainopin metodin avulla selvitän, mitä lainsäädännössä säädetään vammaispalveluista ja erityisesti henkilökohtaisesta avusta. Tavoitteenani on vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun sisältöä, järjestämistapoja ja saamisedellytyksiä analysoimalla selvittää, kuinka henkilökohtainen apu toteuttaa vaikeavammaisen henkilön perusoikeuksia, kiinnittäen erityisesti huomiota PL 6 §:n turvaamaan yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon sekä PL 19 §:n mukaisen ihmisarvoisen elämän turvaan ja oikeuteen riittäviin sosiaalipalveluihin. Henkilökohtaista apua koskevat säännökset vammaispalvelulaissa jättävät joiltakin osin tilaa tulkinnolle. Siksi haluan selvittää lainvalmisteluaineistoa ja oikeuskäytäntöä apuna käyttäen, miten henkilökohtaista apua koskevia säännöksiä tulisi tulkita ottaen huomioon PL 6 §:n ja PL 19 §:n säännökset.

Tutkielmaan sisältyy myös lyhyt osuus, jossa tutkimusotteen voi katsoa olevan oikeushistoriallinen. Selvitän lyhyesti, mitä vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa säädettiin henkilökohtaisesta avusta ennen vammaispalvelulain vuoden 2009 uudistusta, ja kuinka säännöksiä muutettiin uudistuksessa. Henkilökohtaiseen apuun kohdistuneet muutokset on tarkoituksenmukaista

---

<sup>1</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2005 s. 13.

selvittää, koska vammaispalvelulain henkilökohtaista apua koskeva uudistus oli yksi keskeinen syy siihen, että päätin laatia tutkielmani juuri henkilökohtaisesta avusta. Vanhaan sääntelyyn ja henkilökohtaisen avun uudistukseen perehtymällä on myös mahdollista selvittää, miksi nykyiset henkilökohtaista apua koskevat säännökset ovat sisällöltään sellaisia kuin ovat.

Useat kunnat ovat laatineet vammaispalvelulakia koskevia soveltamisohjeita, joilla pyritään ohjaamaan yksittäisen viranhaltijan päätöksentekoa vammaispalvelulain mukaisia palveluita ja tukitoimia koskevassa päätöksenteossa. Soveltamisohjeilla on mahdollista turvata kunta-laisten muodollista yhdenvertaisuutta varmistamalla, että samankaltaisissa tapauksissa noudatetaan yhtenäistä ratkaisulinjaa<sup>2</sup>. Henkilökohtainen apu on luonteeltaan subjektiivinen oikeus, jota on myönnettävä lain mukaisessa laajuudessa kaikille avun saamisen edellytykset täyttävälle. Niinpä soveltamisohjeilla ei ole yhtä suuri merkitys henkilökohtaisen avun kohdalla kuin ennen vammaispalvelulain uudistusta.

On kuitenkin edelleen mahdollista, että kuntien taloudellisen tilanteen heikkouden johdosta kunnat voivat kustannussyistä pyrkiä rajoittamaan henkilökohtaisen avun järjestämistä monelle siihen oikeutetulle, esimerkiksi rajoittamalla avun tuntimääriä tai tulkitsemalla vaikeavammaisuuden käsitettä suppeammin kuin mitä lainsäädäntö edellyttää. Tutustun tässä tutkielmassa viiden kunnan ja yhden kuntayhtymän laatimiin vammaispalvelulain ja henkilökohtaisen avun soveltamisohjeisiin. Kunnallisten soveltamisohjeiden vertailu edustaa tutkielmassani empiiristä tutkimusotetta. Tarkoitukseni on selvittää, millaisia tulkintaohjeita soveltamisohjeissa annetaan koskien henkilökohtaiseen apuun liittyviä, osin tulkinnanvaraisiakin, käsitteitä. Toissijaisesti on myös tarkoitus lyhyesti perehtyä joihinkin ohjeiden keskeisimpiin sisällöllisiin eroihin henkilökohtaista apua koskien.

Tutkielmani on rajattu koskemaan pääasiassa kansallista lainsäädäntöä ja sen sisältöä. Lyhyt selvitys vaikeavammaisen henkilön kannalta merkittävimmästä kansainvälisestä sääntelystä on kuitenkin tarkoituksenmukaista määriteltäessä vaikeavammaisen oikeusasemaa, koska kansainvälisellä oikeudella on ollut ja on nykyäänkin selkeä vaikutus niin vaikeavammaisten oikeuksien kehittymiseen kuin myös vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden määrittelyyn.

Tutkielmani on myös rajattu koskemaan *vaikeavammaisia* henkilöitä ja heidän oikeuksiaan. Rajaus on tarkoituksenmukainen koska henkilökohtainen apu on turvattu subjektiivisena oikeutena juuri vaikeavammaiselle henkilölle. Tutkielman pääluvussa 2 käytetään kuitenkin

---

<sup>2</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 141.

yleisempää ilmaisua ”vammainen”, koska luvussa käsiteltävät ihmisoikeussopimukset ja muu kansainvälinen sääntely, kuten myös kansalliset perusoikeussäännökset, koskevat kaikkia vammaisia henkilöitä, ja niissä käytetään johdonmukaisesti yleiskäsitettä vammaisen. Vaikeavammaisuus on vammaisuuden alakäsite, joten tutkielmassa käytettäessä ilmaisua vammaisuus kattaa se myös vaikeavammaisuuden. Vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden määrittelyä ja näiden käsitteiden eroa on käsitelty luvussa 2.4.

Tutkimuksen lähdeaineistona olen käyttänyt pääasiassa oikeustieteellistä kirjallisuutta, erityisesti perusoikeuksia sekä sosiaalioikeutta koskevia teoksia. Vammaisten oikeuksia sekä vammaispalveluja ja niiden soveltamiskäytäntöä koskevaa kirjallisuutta on saatavilla melko niukasti, ja suurin osa saatavilla olevasta kirjallisuudesta on melko vanhaa. Ensiarvoisen tärkeä lähde tutkielmassa on ollut Tapio Rädyn Vammaispalvelut -kirja, jossa on käsitelty kattavasti mm. vammaisuuden määrittelyä sekä vammaispalveluja ja niiden soveltamiskäytäntöä.

Lainsäädännön osalta tutkielmani keskeisimpiä lähteitä ovat perustuslain perusoikeusluku sekä vammaispalveluja koskeva lainsäädäntö, erityisesti vammaispalvelulaki ja sen henkilökohtaista apua koskevat säännökset. Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa säätelevät säädökset ovat myös tärkeitä huomioon otettavia säädöksiä tutkielmassani. Lainvalmisteluaineistoa olen pyrkinyt käyttämään lähteenä monipuolisesti. Lainvalmisteluaineistosta tärkein yksittäinen osa on vammaispalvelulain uudistusta koskeva hallituksen esitys HE 166/2008 vp. Koska tarkoitukseni on myös vertailla eri kuntien vammaispalvelulain soveltamisohjeita, tulee gradussa jossain määrin tarkasteltavaksi myös kuntia koskeva lainsäädäntö. Kuntien rooliin henkilökohtaisen avun järjestämisessä ja kunnalliseen päätöksentekoprosessiin sosiaalihuollon yksilöasioissa ei ole kuitenkaan tarkoitus tässä tutkielmassa perehtyä kovinkaan tarkasti.

Tutkielma rakentuu kuudesta pääluvusta. Johdannon jälkeen toisessa pääluvussa selvitän lyhyesti perus- ja ihmisoikeuksien käsitteitä sekä vammaisen henkilön näkökulmasta keskeisintä kansainvälistä ja kansallista sääntelyä. Perehdyn toisessa pääluvussa myös aiheen kannalta merkityksellisimpiin perustuslaissa (731/1999) turvattuihin perusoikeuksiin. Tutustun myös lyhyesti vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden käsitteisiin. Näiden käsitteiden määrittely on tarpeen, jotta on mahdollista ymmärtää, mitä vammaisuudella ja vaikeavammaisuudella tosiasiassa tarkoitetaan, ja miten nämä kaksi käsitettä eroavat toisistaan. Lisäksi toisessa pääluvussa perehdyn lyhyesti vammaiskäsityksen historiaan.

Kolmannessa pääluvussa käsittelen henkilökohtaisen avun sisältöä ja saamisedellytyksiä. Henkilökohtaisen avun saamisedellytykset ovat verraten tiukat, ja siksi edellytysten sisältöön ja niiden tulkintaan on tarkoituksenmukaista perehtyä mahdollisimman tarkasti. Kolmanteen päälukuun sisältyy myös lyhyt selvitys vuonna 2009 voimaantulleesta vammaispalvelulain uudistuksesta ja sen mukanaan tuomista muutoksista.

Neljännessä pääluvussa perehdyn henkilökohtaisen avun eri järjestämistapoihin, niiden ominaispiirteisiin sekä henkilökohtaisen avun järjestämistavan valintaan. Viidennessä pääluvussa vertailen eri kuntien vammaispalvelulain soveltamisohjeita. Soveltamisohjeiden vertailun lisäksi perehdyn siihen, mikä on kunnallisten soveltamisohjeiden oikeudellinen rooli vammaispalveluita, kuten henkilökohtaista apua, koskevassa päätöksenteossa. Tutkielman lopuksi pääluvussa 6 esitän asiaa koskevat johtopäätökseni.



## 2. Vammaisen henkilön perusoikeudet ja oikeusasema

### 2.1. Perus- ja ihmisoikeuksien käsitteistä

Perus- ja ihmisoikeuksien käsitteitä ovat yrittäneet määritellä vuosien saatossa lukuisat oikeustieteilijät ja filosofit. Täysin tyhjentäviä määritelmiä ei kuitenkaan ole kyetty esittämään. Perus- ja ihmisoikeuksien käsitteitä voidaan määritellä sekä *muodollisin* että *aineellisin (sisällöllisin)* kriteerein. Vaikka nämä kriteerit kykenevät tuomaan esiin joitakin olennaisia perus- ja ihmisoikeuksien piirteitä, ei minkään kriteerin avulla yksinään kuitenkaan pystytä tyhjentävästi määrittelemään niiden käsitteitä.<sup>3</sup>

Perusoikeuden muodollinen käsite voidaan määritellä yksinkertaisesti seuraavasti: ”perusoikeudet ovat perustuslain perusoikeusluvussa turvattuja yksilön oikeuksia”<sup>4</sup>. Jos perusoikeuden käsitteen sisältöä halutaan määritellä tarkemmin, ei edellisen kaltainen muodollinen määritelmä ole riittävä. Perusoikeuden määritelmään on usein muodollisen perustuslaintasoisuuden lisäksi liitetty myös sisällöllisiä aineksia<sup>5</sup>. Arkikielessä perusoikeuden käsite tarkoittaa yleensä samaa kuin käsite ”perustavanlaatuinen oikeus”. Perusoikeuksilla tarkoitetaan siis usein sellaisia oikeuksia, jotka ovat yksilön kannalta erityisen tärkeitä, eli perustavanlaatuisia. Kuitenkin eri yksilöille erilaiset oikeudet ovat perustavanlaatuisia, joten tältä osin perusoikeuden käsite jää epämääräiseksi ja osin yksilön arvostuksista riippuvaksi. Se, että arkikielessä on omaksuttu perusoikeuksien määrittely perustavanlaatuisiksi oikeuksiksi, tavoittaa Karapuuun mukaan kuitenkin jotain hyvin olennaista perusoikeuksien ideasta. Siksi voidaan katsoa, että ”perustavanlaatuisuus” on keskeinen sisällöllinen edellytys jonkin oikeuden kutsumiselle perusoikeudeksi.<sup>6</sup>

Yhtenä perusoikeuksien ja tavallisten oikeuksien erona on se, että perusoikeudet ovat hierarkisesti ylemmänasteisia koska ne on turvattu perustuslaissa. Perustuslaki on tavalliseen lakiin nähden ylemmänasteinen, ja sen muuttaminen on vaikeampaa kuin tavallisen lain.<sup>7</sup> Perustuslain asemaan valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana liittyy se, että perustuslain muuttamiseen

---

<sup>3</sup> Ojanen 2003 s. 3.

<sup>4</sup> Karapuu 2011 s. 63.

<sup>5</sup> Hallberg 2011b s. 29.

<sup>6</sup> Karapuu 2011 s. 63–64.

<sup>7</sup> Karapuu 2011 s. 64.

suhtaudutaan pidättyvästi. Täten myös perusoikeuksille on ominaista niiden perustuslaintasoi-  
suudesta johtuva erityinen *pysyvyys*.<sup>8</sup> Perusoikeuksille on tyypillistä myös oikeuksien *yleisyys*  
ja *oikeudellisuus*. Perusoikeuksien yleisyydellä tarkoitetaan, että perusoikeudet koskevat  
kaikkia ihmisiä, tai ainakin yhden valtion kansalaisia, tasapuolisesti. Perusoikeudesta ei siis  
ole kysymys, jos kyseessä on esimerkiksi jotakin yhteiskuntaluokkaa tai (tietyin poikkeuksin)  
vain yhtä sukupuolta koskeva oikeus. Perusoikeuksien oikeudellisuus puolestaan tarkoittaa,  
että perusoikeudet ovat juridisia oikeuksia, lainsäätäjän säätämiä oikeuksia, eivätkä esimer-  
kiksi luonnonjärjestykseen tai Jumalan tahtoon perustuvia oikeuksia.<sup>9</sup>

Perusoikeuksille on myös tyypillistä, että ne on määritelty lähtökohtaisesti *yksilön* oikeuksik-  
si. On kuitenkin huomattava, että useat perusoikeudet koskevat joko suoraan tai välillisesti  
myös yhteisöjä. Esimerkiksi PL 13 §:n 2 momentin turvaama yksilöiden yhdistymisvapaus  
asettaa rajoituksia yhdistysten lakkauttamiseen. PL 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla  
alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa  
kieltään ja kulttuuriaan. Tämä säännös ilmentää selkeästi perusoikeussuojan ulottumista yksi-  
löiden lisäksi myös yksilöiden muodostamien yhteisöjen tasolle.<sup>10</sup> Saraviita katsookin että  
perusoikeudet tulisi määritellä laajemmin kuin vain perustuslaissa säädetyiksi yksilöille turva-  
tuiksi oikeuksiksi. Saraviidan mukaan perusoikeudet tulisi määritellä yksilöiden lisäksi myös  
heidän muodostamilleen yhteisöille turvatuiksi oikeuksiksi.<sup>11</sup>

Perusoikeuden käsite on ollut käytössä perustuslain tekstin tasolla vasta vuoden 1995 perus-  
oikeusuudistuksesta lähtien. Käytännössä perusoikeuksien historia ulottuu kuitenkin paljon  
perusoikeusuudistusta kauemmas, aina Suomen itsenäisyyttä edeltävään aikaan asti.<sup>12</sup> Suo-  
men itsenäistymisen jälkeen vuoden 1919 hallitusmuodon II lukuun oli koottu erityyppisiä  
perusoikeuksia, mutta joitakin nykyänsityksen mukaan perusoikeusluontoisena pidettäviä  
oikeuksia oli säännelty myös hallitusmuodon muissa luvuissa sekä valtiopäiväjärjestyksessä.  
Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa perusoikeussäännökset koottiin entistä johdonmukai-  
semmin yhteen hallitusmuodon 2 lukuun.<sup>13</sup> Suomen nykyinen perustuslaki tuli voimaan  
vuonna 2000, ja sen 2 lukuun otettiin lähes sellaisenaan mukaan vuonna 1995 uudistetut pe-  
rusoikeussäännökset.

---

<sup>8</sup> Hallberg 2011b s. 30.

<sup>9</sup> Karapuu 2011 s. 64.

<sup>10</sup> Karapuu 2011 s. 65.

<sup>11</sup> Saraviita 1998 s. 6.

<sup>12</sup> Ojanen 2003 s. 13.

<sup>13</sup> Karapuu 2011 s. 69.

Perusoikeuksia voidaan luokitella niiden sisällön perusteella. Suomessa perusoikeuksien luokittelulla eri perusoikeusryhmiin ei ole kovin suurta oikeudellista merkitystä, koska perusoikeuksien oikeusvaikutukset ja sitovuus eivät määräydy sen mukaan, mihin ryhmään kukin perusoikeus kuuluu, vaan jokaisen perusoikeussäännöksen sitovuuden ja oikeusvaikutukset määrittelee lähtökohtaisesti aina säännöksen sanamuoto.<sup>14</sup> Oikeuskirjallisuudessa perusoikeudet on ryhmitelty sisältönsä mukaan esimerkiksi seuraavasti:

- 1) osallistumisoikeudet
- 2) vapausoikeudet ja oikeusturva
- 3) yhdenvertaisuusoikeudet
- 4) taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet<sup>15</sup>.

Osallistumisoikeuksiin kuuluvat perusoikeussäännöksistä erityisesti PL 14 §, joka turvaa mm. vaalioikeudet valtiollisissa vaaleissa sekä äänioikeuden kansanäänestyksissä ja kunnallisissa vaaleissa. Vapausoikeuksiin ja oikeusturvaan kuuluvat mm. oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §), liikkumisvapaus (PL 9 §) ja sananvapaus (PL 12 §). Myös PL 21 §:n turvaaman oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon katsotaan usein kuuluvan vapausoikeuksien ryhmään.<sup>16</sup>

Yhdenvertaisuusoikeuksiin (tasa-arvoisuusoikeuksiin) kuuluvat perusoikeuksista esimerkiksi yhdenvertaisuus lain edessä, syrjintäkiellot ja sukupuolten tasa-arvo (PL 6 §). Taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (TSS-oikeuksiin) kuuluvat muun muassa oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja muuhun koulutukseen (PL 16 §), oikeus terveelliseen ympäristöön (PL 20 §) sekä oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §).<sup>17</sup>

Perusoikeudet voidaan luokitella myös niiden yleispiirteistä historiaa painottaen ns. perusoikeussukupolviin. Tämän jaottelun mukaisesti ensimmäisen sukupolven muodostavat vapausoikeudet, jotka muotoutuivat jo 1700-luvun loppupuolella Ranskassa ja Pohjois-Amerikassa. Toisen sukupolven muodostavat TSS-oikeudet, joiden merkitys on korostunut ensimmäisen

---

<sup>14</sup> Karapuu 2011 s. 71.

<sup>15</sup> Jyränki 2000 s. 276. Ks. myös Karapuu 2011 s. 71.

<sup>16</sup> Karapuu 2011 s. 71–73.

<sup>17</sup> Karapuu 2011 s. 72–73.

maailmansodan jälkeen. I ja II sukupolven perusoikeudet sisältyvät myös edellä esitettyyn perusoikeuksien nelijaotteluun.<sup>18</sup>

Kolmannen sukupolven perusoikeudet ovat oikeuksia, jotka eivät kuulu yksittäisille ihmisille vaan kansoille ja ryhmille. Tällaisia perusoikeuksia ovat mm. kansojen itsemääräämisoikeus ja vähemmistöjen oikeus itsehallintoon ja omaan kulttuuriin. Perustuslaissa III sukupolven perusoikeudeksi voidaan katsoa erityisesti PL 17 §:n 3 momentti, jonka mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Neljännen sukupolven perusoikeuksiksi voidaan nähdä luontoa koskevat oikeudet, joskin nämä oikeudet voidaan luokitella kuuluviksi myös III sukupolven perusoikeuksiin. PL 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille ihmisille.<sup>19</sup>

Perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmä voidaan Suomessa jakaa kolmiportaiseksi. Ensimmäkin kansalaisten oikeuksia turvaavat edellä esitetyt perustuslaissa turvatut perusoikeudet. Tätä perusoikeussuojaa täydentävät Suomen kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joita on laadittu mm. Euroopan neuvostossa ja Yhdistyneissä kansakunnissa (YK). Kolmannen portaan muodostavat Euroopan unionin tasolla turvatut perusoikeudet.<sup>20</sup>

Perusoikeuden ja ihmisoikeuden käsitteet on tarkoituksenmukaista erottaa toisistaan. Perusoikeuskäsite viittaa ensi sijassa valtiosisäiseen asiayhteyteen, kun taas ihmisoikeus käsitteenä viittaa ennen kaikkea kansainväliseen asiayhteyteen. Perusoikeudet on kirjattu *kansalliseen* perustuslakiin, kun taas ihmisoikeudet puolestaan ovat *kansainvälisesti*, yleensä kansainvälisillä sopimuksilla, tunnustettuja arvoja.<sup>21</sup> Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan jokaiselle ihmiskunnan jäsenelle yhtäläisesti kuuluvia oikeuksia. Ihmisoikeudet ovat erityisen tärkeitä ja perustavaa laatua olevia ihmisten oikeuksia.<sup>22</sup>

Vaikka perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien pohja on erilainen, on niillä läheisiä liittymäkoh-  
tia ja vuorovaikutusta toisiinsa. Ihmisoikeudet määrittävät kansainvälisesti perusoikeuksille tavoitellun tason.<sup>23</sup> Perustuslain perusoikeussäännöksillä on läheinen kytkös Suomea velvoit-  
taviin kansainvälisiin sopimuksiin. Tärkeimpiä tällaisia sopimuksia ovat mm. Euroopan ih-

---

<sup>18</sup> Karapuu 2011 s. 73–74.

<sup>19</sup> Karapuu 2011 s. 74.

<sup>20</sup> Ojanen – Scheinin 2011 s. 171.

<sup>21</sup> Jyränki 2000 s. 279.

<sup>22</sup> Ojanen – Scheinin 2011 s. 172.

<sup>23</sup> Hallberg 2011b s. 35–36.

misoikeussopimus, Euroopan sosiaalinen peruskirja ja molemmat YK:n keskeiset ihmisoikeussopimukset, kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus.

## 2.2. Vammaisen henkilön näkökulmasta keskeisin kansainvälinen sääntely

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) tasolla maailmanlaajuisen ihmisoikeuksien perustan muodostavat YK:n ihmisoikeuksien julistus vuodelta 1948, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus 1966) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus 1966).<sup>24</sup> Molemmat yleissopimukset tulivat Suomen osalta voimaan vuonna 1976<sup>25</sup>.

Vammaiskysymykset ovat olleet keskeinen osa YK:n toimintaa jo kauan, ja YK:n voidaankin katsoa olevan vammaiskysymyksessä edelläkävijä ja suunnannäyttäjä<sup>26</sup>. Vuonna 1981 toteutettiin kansainvälinen vammaisten vuosi, jonka teemana oli vammaisten henkilöiden täysi osallistuminen ja tasa-arvo. Vammaisten vuoden aikana pidettiin lukuisia teemaan liittyviä kokouksia ja käynnistettiin aiheeseen liittyviä tutkimuksia. YK:n yleiskokous myös julisti vuosikymmenen 1983–1992 vammaisten vuosikymmeneksi.<sup>27</sup> Teemavuodella ja YK:n vammaisten vuosikymmenellä on ollut yhdessä edellä mainittujen yleissopimusten kanssa erityinen merkitys suomalaisen vammaispolitiikan sisällölle ja vammaisten kansalaisten asemalle Suomessa. Vammaisten vuosikymmen johti siihen, että vammaispolitiikan painopiste siirtyi yhdenvertaisten mahdollisuuksien suuntaan ja yhteiskunnan muuttamiseen vammaisille henkilöille paremmin soveltuvaksi. YK:n vammaispoliittisen toiminnan tavoitteena on vammaispolitiikan valtavirtaistaminen. Vammaispolitiikkaa ei nähdä erityisryhmien politiikkana vaan ympäristö, tuotteet ja palvelut tulisi ensisijaisesti toteuttaa niin, että ne ovat myös vammaisten ihmisten saavutettavissa. Erilliskäsitteet tulevat nähdä toissijaisena ratkaisuna.<sup>28</sup>

KP-sopimuksen merkitys vammaisille on koko ajan kasvamassa, ja voidaan nähdä osin jopa maailmanlaajuinen siirtymä kohti vammaisten tasa-arvon ja osallistumisoikeuksien turvaa-

---

<sup>24</sup> STM 2006:9 s. 25.

<sup>25</sup> KP-sopimus SopS 7/76 ja 8/76, TSS-sopimus SopS 6/76.

<sup>26</sup> STM 2006:9 s. 25.

<sup>27</sup> Kumpuvuori – Högbacka 2003 s. 12.

<sup>28</sup> STM 2006:9 s. 25.

mista.<sup>29</sup> KP-sopimuksen 26 artiklan mukaan ”kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojelu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan.” Vaikka sopimuksen 26 artiklassa ei mainita vammaisuutta erikseen yhtenä kiellettyinä syrjintäperusteena, voidaan vammaisuuden perusteella tapahtuva syrjintä katsoa ”muuhun asemaan” perustuvaksi syrjinnäksi, ja siten kielletyksi.<sup>30</sup>

Myöskään TSS-sopimuksessa ei mainita nimenomaisesti vammaisuutta, mutta tästä huolimatta useilla sopimuksen artikloilla, kuten syrjintää, koulutusta, sosiaaliturvaa ja oikeutta työhön koskevilla artikloilla, on suuri merkitys vammaisille henkilöille. YK:n TSS-komitea valvoo sopimuksen noudattamista jäsenvaltioiden määräaikaissäraporttien perusteella.<sup>31</sup> Lisäksi vuonna 2008 YK:n yleiskokous hyväksyi TSS-sopimukseen lisäpöytäkirjan, joka antaa komitealle toimivallan vastaanottaa ja käsitellä yksilövalituksia. Suomi on allekirjoittanut lisäpöytäkirjan. Lisäpöytäkirja tulee voimaan kun kymmenen lisäpöytäkirjan allekirjoittanutta valtiota on ratifioinut sen.<sup>32</sup>

Vammaisten henkilöiden osalta erityisen tärkeä ihmisoikeussopimus on YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista. Yleissopimus hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa joulukuussa 2006, ja se astui voimaan 3.5.2008. Suomi allekirjoitti yleissopimuksen ja siihen liittyvän yksilövalitukset mahdollistavan valinnaisen pöytäkirjan 30.3.2008. Sopimuksen ratifiointi on Suomessa vielä kesken. Suomen vammaispoliittisen ohjelman 2010–2015 yhtenä tavoitteena on saattaa yleissopimuksen ratifiointiprosessi loppuun vuosina 2011–2016<sup>33</sup>.

Yleissopimus ei perusta uusia ihmisoikeuksia, vaan sen tarkoituksena on yksityiskohtaisesti eritellä jo olemassa olevien oikeuksien täytäntöönpanokeinoja ottaen huomioon vammaisten henkilöiden olosuhteet. Sopimusvaltiot sitoutuvat muun muassa kehittämään lainsäädäntöjään ja käytäntöjään, jotta oikeudet toteutuisivat tasapuolisesti, sekä poistamaan lakeja ja muutta-

---

<sup>29</sup> Nieminen 2005 s. 911.

<sup>30</sup> Nieminen 2005 s. 911–912.

<sup>31</sup> Nieminen 2005 s. 912–913.

<sup>32</sup> Tähän mennessä (14.6.2012) TSS-sopimuksen lisäpöytäkirjan on ratifioinut kahdeksan valtiota ja allekirjoittanut lisäksi 40 valtiota. Lista lisäpöytäkirjan allekirjoittaneista ja ratifioineista valtioista on saatavilla internetistä osoitteesta [treaties.un.org](http://treaties.un.org), kohdasta Status of Treaties > Chapter IV > 3.a. Lisäpöytäkirjan englanninkielinen teksti on saatavilla internetissä osoitteesta [http://www.ohchr.org/Documents/Press/OP\\_ICESCR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Press/OP_ICESCR.pdf). Linkki tarkistettu 14.6.2012.

<sup>33</sup> STM 2010:4 s. 143.

maan menettelytapoja, jotka voidaan katsoa vammaisia henkilöitä syrjiviksi.<sup>34</sup> Sopimuksen 1. artiklan mukaan yleissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet, sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Sopimuksen 3. artiklan mukaan yleissopimuksen periaatteina ovat:

- a) henkilöiden synnynnäisen arvon, yksilöllisen itsemääräämisoikeuden, mukaan lukien vapaus tehdä omat valintansa, ja riippumattomuuden kunnioittaminen;
- b) yhdenvertaisuus;
- c) täysimääräinen ja tehokas osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaan;
- d) erilaisuuden kunnioittaminen ja vammaisten henkilöiden hyväksyminen osana ihmisten monimuotoisuutta ja ihmiskuntaa;
- e) mahdollisuuksien yhdenvertaisuus;
- f) esteettömyys ja saavutettavuus;
- g) miesten ja naisten välinen tasa-arvo;
- h) vammaisten lasten kehittyvien kykyjen ja sen kunnioittaminen, että heillä on oikeus säilyttää identiteettinsä.

Yleissopimuksen tavoitteiden toteutumisen edellytyksenä on yleinen asennemuutos, jonka aikaansaaminen vaatii, että jäsenvaltiot sitoutuvat edistämään vammaisia koskevien stereotyyppien ja ennakkoluulojen poistamista sekä lisäämään tietoisuutta eri vammoista. Yleissopimuksen toteutumista valvoo YK:n vammaisten oikeuksien komitea. Jokaisella sopimusvaltiolla on velvollisuus antaa neljännesvuosittain komitealle kertomus toimista, joilla ne ovat edistäneet vammaisten oikeuksien toteutumista. Komitea ottaa myös vastaan yksilövalituksia, jos valituksen kohteena oleva valtio on ratifioinut sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan.<sup>35</sup>

Euroopan neuvoston piirissä vammaisten henkilöiden kannalta keskeisiä sopimuksia ovat Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja. Suomi liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1989 (SopS 18/1990 ja 19/1990) ja allekirjoitti Euroopan sosiaalisen peruskirjan vuonna 1991 (SopS 43/1991 ja 44/1991). Euroopan sosiaalista peruskirjaa on sittemmin uudistettu vuonna 1996 (SopS 78–80/2002). Näistä sopimuksista Euroopan sosiaalinen peruskirja sisältää nimenomaisesti vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia

---

<sup>34</sup> Suomen YK-liitto 2009 s. 3–4.

<sup>35</sup> Suomen YK-liitto 2009 s. 10–12. Yleissopimuksen englanninkielinen sopimusteksti on saatavilla internetistä osoitteessa <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/convtexte.htm>.

säännöksiä. Sen 15 artiklassa turvataan vammaisten henkilöiden oikeutta itsenäisyyteen, yhteiskuntaan sopeutumiseen ja yhteiskunnalliseen elämään osallistumiseen. Euroopan neuvosto hyväksyi vuonna 2006 vammaispoliittisen toimintaohjelman vuosille 2006–2015. Toimintaohjelman perustavoitteena on pyrkiä lisäämään vammaisten henkilöiden itsenäisyyttä ja vammaisvapautta, parantaa vammaisten elämänlaatua ja lisätä tietoisuutta vammaisuudesta osana ihmisten monimuotoisuutta.<sup>36</sup>

Euroopan unionissa perusoikeuksilla on merkittävä rooli. Perusoikeudet ovat osa EU:n yleisiä oikeusperiaatteita, ja tuomioistuinten tehtävänä on valvoa niiden kunnioittamista. EU:n vuonna 2000 hyväksytyllä Euroopan unionin perusoikeuskirjalla on perusoikeuksien kannalta merkittävä rooli EU:n kirjoitetussa oikeudessa. Aiemmin perusoikeuskirjalla ei ole ollut oikeudellista sitovuutta, mutta Lissabonin sopimuksen hyväksymisen jälkeen perusoikeuskirjalla on sopimuksen Euroopan unionista (SEU) 6 artiklan 1 kohdan mukaan sama oikeudellinen arvo kuin EU:n perussopimuksilla. Perusoikeuskirja kuuluu siis EU:n primäärioikeuteen, mikä tarkoittaa, että se syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevat asetukset ja direktiivit. Vammaisten henkilöiden oikeuksien kannalta on tärkeää huomata, että EU on liittynyt aiemmin mainittuun YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan yleissopimukseen. Lisäksi Lissabonin sopimus on mahdollistanut EU:n liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. EU ei kuitenkaan ole vielä liittynyt sopimukseen.<sup>37</sup>

## **2.3. Vammaisen henkilön näkökulmasta keskeisin kansallinen sääntely**

### **2.3.1. Perustuslain säännökset**

Perustuslain 2 lukuun kirjatusta perusoikeuksista voidaan nähdä tutkimusaiheen kannalta erityisen tärkeiksi PL 6 §:n ja PL 19 §:n. PL 6 § koskee yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltä. Se sisältää mielivallan kiellon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Vammaisuus mainitaan yhtenä kiellettyinä erotteluperusteina PL 6 §:n 2 momentissa. Paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta, sisältää PL 6 § myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Tämä tarkoittaa joissain tilanteissa sitä, että tosiasiallisen

---

<sup>36</sup> STM 2006:18 s. 4.

<sup>37</sup> Rosas 2011 s. 200–205.



tasa-arvon edistämiseksi ryhdytään erilaisiin tukitoimenpiteisiin heikommassa asemassa olevien henkilöiden tai ryhmien olosuhteiden parantamiseksi. Näin on asia esimerkiksi vaikeavammaisten henkilöiden kohdalla. Tällaista ns. positiivista erityiskohtelua ei tule pitää yhdenvertaisuusperiaatteen loukkauksena.<sup>38</sup>

PL 19 §:ssä säädetään sosiaalisista oikeuksista. PL 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä oikeus on turvattu jokaiselle subjektiivisena oikeutena vaikkakin sen järjestäminen käytännössä vaatii kuitenkin tuekseen alemmanasteista lainsäädäntöä<sup>39</sup>. PL 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Vammaisten kohdalla PL 19 §:llä on yhtymäkohtia PL 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen ja syrjinnän kieltoon. Vammaisten kohdalla oikeudet yhdenvertaisuuteen ja ihmisarvoisen elämän turvaan edellyttävät toteutuakseen erityisiä palveluja ja tukitoimia. Näitä oikeuksia toteutetaan sosiaalihuoltolain mukaisilla palveluilla, toimeentulotuella sekä vammaisten kohdalla erityisesti vammaispalveluilla.<sup>40</sup> On tärkeää huomata, että vammaisten henkilöiden kohdalla sosiaalisilla oikeuksilla ja niiden toteutumisella on erityinen merkitys. Sosiaalisten oikeuksien toteutuminen edesauttaa samalla muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Niiden riittävä turvaaminen mahdollistaa tosiasiallisesti vammaisen henkilön koulutusta, työs-kentelyä ja osallistumista.<sup>41</sup>

Tuori on eritellyt PL 19 §:n turvaamien sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksia seuraavasti:

- 1) subjektiivisen oikeuden perustava vaikutus;
- 2) toimivaltavaikutus;
- 3) toimeksiantovaikutus;
- 4) heikennyskieltovaikutus;
- 5) syrjäyttävä vaikutus (abrogaatiovaikutus);
- 6) tulkintavaikutus;

---

<sup>38</sup> Rätty 2010 s. 23. Ks. myös Tuori – Kotkas 2008 s. 199.

<sup>39</sup> Jyränki 2000 s. 317.

<sup>40</sup> Rätty 2010 s. 19.

<sup>41</sup> Kumpuvuori – Högbacka 2003 s. 21.

7) ohjeellinen vaikutus.<sup>42</sup>

Näistä oikeusvaikutuksista tutkielman kannalta tärkeimpänä voidaan pitää perusoikeuksien tulkintavaikutusta, joka tarkoittaa, että muuta (alemmanasteista) lainsäädäntöä on tulkittava perusoikeussäännökselle myönteisellä tavalla. Perusoikeuksien tulkintavaikutus on tärkeä siksi, että perusoikeussäännöksiä perusteella ei voida suoraan ratkaista esim. sitä, mihin palveluihin vammaisella henkilöllä on oikeus, vaan nämä oikeudet määräytyvät aina alemmanasteisen lainsäädännön perusteella.

Perustuslainmukainen laintulkinta eli tässä yhteydessä perusoikeusmyönteinen laintulkinta velvoittaa tuomioistuimen ja hallintoviranomaisen valitsemaan lain perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista sen, joka parhaiten toteuttaa perusoikeuksia. Vaikka perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössä (PeVM 25/1994) korostettiin erityisesti tuomioistuinlaitoksen velvollisuutta perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan, voidaan velvollisuuden perusteluiden katsoa pätevän myös hallintoviranomaisiin.<sup>43</sup> Hallintoviranomaisen on valittava sovellettavanaan olevan säännöksen perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoitusten toteutumista ja ehkäisee ristiriidan perustuslain kanssa.<sup>44</sup> Kun kyse on heikommassa asemassa olevia henkilöitä, kuten lapsia tai vaikeavammaisia, koskevasta päätöksenteosta, perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla on erityisen suuri merkitys<sup>45</sup>.

Perustuslain 21 § säättää yksilön oikeusturvasta lainkäytössä ja hallintomenettelyssä sekä hyvän hallinnon takeista. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Hallbergin mielestä hyvän hallinnon vaatimusten nostaminen perusoikeustasolle on kansalaisten kannalta tärkeä asia, samoin kuin se, että hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita tarkastellaan kokonaisuutena toistensa yhteydessä. Hyvän hallinnon takeet saavat sisältönsä PL 21 §:n 2 momentista. Siihen kuuluvat käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta. Nämä hyvän hallinnon takeet on määritelty lainkohdassa erikseen. Näiden lisäksi hyvään hallintoon kuuluvat muun muassa hallinnon palveluperiaate, vir-

---

<sup>42</sup> Tuori 2011 s. 716–717.

<sup>43</sup> Tuori 2011 s. 716–717.

<sup>44</sup> PeVM 25/1994 vp s. 4.

<sup>45</sup> Rätty 2010 s. 18.

katoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus.<sup>46</sup> PL 21 §:n 2 momentti edellyttää hyvän hallinnon turvaamista lailla. Hyvän hallinnon takeista on tarkemmin säädetty hallintolaissa (434/2003). Sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksista on säädetty tarkemmin laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, jäljempänä sosiaalihuollon asiakaslaki).

PL 21 §:n mukainen oikeusturva voidaan jakaa ennakkolliseen eli preventiiviseen ja jälkikäteiseen eli repressiiviseen. Hyvän hallinnon takeet ovat yksi tärkeä osa ennakkollista oikeusturvaa. Vammaisen henkilön asema sosiaalihuollon asiakkaana on jossain määrin ongelmallinen. Vammaispalveluihin kuuluu runsaasti erilaisia palveluja ja etuuksia eikä vammaisella aina välttämättä ole kaikkea tarvittavaa tietoa ja jaksamista hakemuksien tekemiseen eikä jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin, kuten muutoksenhakuun, turvautumiseen. Tällöin hyvän hallinnon takeet sekä ennakkollinen oikeusturva kokonaisuudessaan nousevat tärkeään asemaan.<sup>47</sup>

Perustuslain 22 §:n mukaan julkinen valta on velvoitettu turvaamaan perusoikeuksien toteutuminen. Vaikka perusoikeudet velvoittavat ensi sijassa valtiota ja perusoikeuksien soveltaminen tulee selkeimmin esille lainsäädäntötoiminnassa<sup>48</sup>, tarkoittaa PL 22 §:ssä mainittu ”julkinen valta” kuitenkin kaikkia julkisoikeudellisia yhteisöjä. Näitä ovat valtion ohella mm. kunnat ja kuntayhtymät. Kuntien kohdalla PL 22 §:n velvoite tulee esille mm. päätettäessä määrärahasidonnaisiin palveluihin talousarviossa varattavista määrärahoista ja niiden suuntaamisesta. Perusoikeuksien turvaamisveloitteen piiriin kuuluvat myös yksityisoikeudelliset yhteisöt siinä määrin kun ne käyttävät julkista valtaa tai hoitavat julkista tehtävää.

Vammaisen henkilön kannalta muita tärkeitä perusoikeussäännöksiä ovat mm. PL 17 §, joka turvaa vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet sekä PL 10 §, jossa säädetään yksityiselämän suojasta. Huomiota tulee kiinnittää myös mm. perustuslain työtä, sivistyksellisiä oikeuksia ja osallistumisoikeuksia koskeviin säännöksiin, joita ovat PL 14 §, PL 16 § ja PL 18 §.

---

<sup>46</sup> Hallberg 2011a s. 806–807.

<sup>47</sup> Kumpuvuori – Högbacka 2003 s. 62.

<sup>48</sup> Jyränki 2000 s. 276.

### **2.3.2. Vammaispalvelulaki ja muu kansallinen lainsäädäntö**

Sosiaalihuollon järjestämistä on kunnilla. Kuntalain (365/1995) 2 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunta voi kuntalain 2 §:n 3 momentin mukaan hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta. Sosiaalihuoltolain 13 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen.

Hallintolaissa (434/2003) säädetään julkishallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Sosiaalihuollon asiakkaalle erityisen merkittävä laki on sosiaalihuollon asiakaslaki (812/2000). Lain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollon asiakaslaki turvaa mm. asiakkaan oikeutta hyvään sosiaalihoitoon ja hyvään kohteluun (4 §), asiakkaan oikeutta saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista ja asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja osallistumista (8 § ja 9 §). Lisäksi sosiaalihuollon asiakaslaki mm. velvoittaa laatimaan sosiaalihoitoa toteutettaessa palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muun vastaavan suunnitelman. Sosiaalihuollon asiakaslain 24 § myös velvoittaa kunnan nimittämään sosiaaliamiehen, jonka tehtävänä on mm. neuvoa asiakkaita sosiaalihuollon asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa sekä seurata asiakkaiden oikeuksien kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

Sosiaalihuoltolaki (710/1982) on sosiaalihoitoa ja sosiaalihuollon palveluita koskeva yleislaki. Sosiaalihoitoa ovat mm. sosiaalipalvelut, sosiaaliavustukset ja toimeentulotuki. Sosiaalihoitolain 1 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Vammaisten henkilöiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömistä vammaiselle annettavista palveluista ja tukitoimista on säädetty vammaispalvelulaissa (380/1987). Sitä täydennetään vammaispalveluasetuksella (759/1987). Vammaispalvelulaki on toissijainen laki, ja sen tarkoituksena on täydentää yleisiä sosiaalipalveluja ja toimeentuloturva ja toteuttaa osaltaan sosiaalihoitolain tarkoitusta. Vammaispalvelulain 4 §:n mukaan lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään silloin jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai etuuksia muun lain nojalla. Kehitysvammaiselle henkilölle järjestetään kuitenkin

hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti vammaispalvelulain nojalla siltä osin kuin ne ovat hänen palveluntarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia.

Vammaispalvelut ovat sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaan osa sosiaalihuoltoa. Sosiaalihuoltolain mukaan sosiaalihuoltoa koskeissa yksilöasioissa päätösvalta kuuluu valtuuston nimeämälle monijäseniselle toimielimelle, joka koostuu kunnan luottamushenkilöistä. Tällainen toimielin on yleensä sosiaalilautakunta, sosiaali- ja terveyslautakunta tai perusturvalautakunta. Kunnassa voi olla myös vammaisneuvosto, jonka tehtävänä on toimia vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen sekä kunnan hallinnon edustajien neuvoa antavana yhteistyöelimenä. Vammaisneuvostosta säädetään vammaispalvelulain 13 §:ssä. Valtakunnallisella tasolla kuntien vammaisneuvostoja vastaa valtakunnallinen vammaisneuvosto, joka on eri viranomaisten, vammaisten ja heidän omaistensa sekä vammaisjärjestöjen yhteistoimintaelin.<sup>49</sup>

Vammaispalvelulaki tuli voimaan 1. tammikuuta 1988. Voimaan tullessaan vammaispalvelulaki oli edistyksellinen laki. Sen voidaan katsoa turvanneen peruspalvelut vammaisille lain säätämistä seuranneina 1990-luvun alun lamavuosina.<sup>50</sup> Alun perin vammaispalvelulailla korvattiin invalidihuoltolaki (907/46). Uuteen lakiin kirjatut palvelut ja tukitoimet olivat pitkälti samoja kuin kumotussa invalidihuoltolaissa. Vammaispalvelulaki kuitenkin sisälsi useita muutoksia, joista yksi merkittävä muutos oli joidenkin palveluiden ja tukitoimien säätäminen vaikeavammaisille subjektiivisiksi oikeuksiksi. Vammaispalvelulakia on sittemmin uudistettu useaan kertaan.

Vammaispalvelulain tarkoitus on kirjattu lain 1 §:ään. Sen mukaan vammaispalvelulain tarkoituksena on edistää vammaisten henkilöiden edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. Vammaispalvelulain 1 §:ään kirjatulla tarkoitussäännöksellä on suuri merkitys vammaispalvelulakiin perustuvassa päätöksenteossa<sup>51</sup>. Vammaispalvelulain 3 §:n 1 momentin mukaan vastuu vammaisille tarkoitettujen palveluiden ja tukitoimien järjestämisestä on kunnalla. Kunnan on huolehdittava siitä, että nämä palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Lain 3 §:n 2 momentin

---

<sup>49</sup> Rätty 2010 s. 30–31.

<sup>50</sup> Kumpuvuori – Högbacka 2003 s. 15.

<sup>51</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 271.

mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestettäessä on otettava huomioon asiakkaan yksilöllinen avun tarve.

Vammaispalvelulain 3 a §:ssä säädetään palvelutarpeen selvittämisestä ja palvelusuunnitelmasta. Palvelutarpeen selvittämistä ja palvelusuunnitelmaa käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 3.3. Vammaispalvelulain 6 § velvoittaa sosiaalilautakunnan ja kunnan muiden viranomaisten edistämään ja seuraamaan vammaisten henkilöiden elinoloja ja pyrkimään toiminnallaan ehkäisemään epäkohtien syntymistä ja poistamaan haittoja, jotka rajoittavat vammaisen henkilön toimintamahdollisuuksia ja osallistumista. Vammaispalvelulain 7 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan yleiset palvelut soveltuvat myös vammaiselle henkilölle. Kunnan tulee kehittäessään vammaisuuden perusteella järjestettäviä tukitoimia ottaa huomioon vammaisten henkilöiden esittämät tarpeet ja näkökohdat. Vammaista henkilöä on myös palveltava ja palveluja järjestettävä ottaen huomioon hänen äidinkieltensä.

Vammaisille tarkoitetuista palveluista säädetään vammaispalvelulain 8–9 §:ssä. Vammaispalvelulaissa säädettyt palvelut ja tukitoimet on mahdollista jakaa kahteen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat määrärahasidonnaiset palvelut ja tukitoimet. Näitä palveluja ja tukitoimia kunnan on toteutettava tarkoitukseen varattujen määrärahojen perusteella, eli ne kuuluvat kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Toiseen ryhmään kuuluvat subjektiivisina oikeuksina turvatut palvelut ja tukitoimet. Subjektiivisina oikeuksina turvattuja palveluita ja tukitoimia on kunnassa järjestettävä määrärahoista riippumatta kaikille niihin oikeutetuille. Nämä palvelut ja tukitoimet kuuluvat kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin.

Vammaispalvelulaissa subjektiivisina oikeuksina turvatut palvelut ja tukitoimet on melko helppoa erottaa määrärahasidonnaisista palveluista ja tukitoimista vammaispalvelulaissa ja sen esitöissä omaksutun systematiikan ja osin oikeuskäytännön ansiosta. Kunnan erityinen järjestämisvelvollisuus on laissa ilmaistu käskymuodolla ”on järjestettävä” ja ”on korvattava”. Yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvista etuuksista käytetään vammaispalvelulaissa puolestaan muotoa ”annetaan” tai ”korvataan”.<sup>52</sup>

Vammaispalvelulain 8 §:n mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle kohtuulliset kuljetuspalvelut ja saattopalvelut, päivätoimintaa, henkilökohtaista apua sekä palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Erityistä velvollisuutta palveluasumisen tai henki-

---

<sup>52</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 269.

lökohtaisen avun järjestämiseen ei vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnalla kuitenkaan ole, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein. Vammaispalvelulain 9 §:n 2 momentin mukaan kunnan on korvattava vaikeavammaiselle asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset, jos hän vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee näitä toimenpiteitä suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Vuoden 2010 elokuun loppuun saakka myös vammaisten tulkkauspalvelut kuuluivat vammaispalvelulain 8 §:n mukaan kunnan erityisen järjestämisvastuun piiriin, mutta syyskuun 2010 alusta tulkkipalveluiden järjestämisvelvollisuus on siirtynyt Kansaneläkelaitoksen vastuulle. Vammaisten tulkkipalveluista säädetään tarkemmin laissa vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta (133/2010).

Vammaispalvelulain 9 §:n 1 momentin mukaan vammaiselle henkilölle korvataan hänen vammansa tai sairautensa edellyttämän tarpeen mukaisesti kokonaan tai osittain kustannukset jotka aiheutuvat lain tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeellisista tukitoimista sekä ylimääräiset kustannukset jotka aiheutuvat vamman tai sairauden edellyttämän vaatetuksen ja erityisravinnon hankkimisesta. Välineiden, koneiden ja laitteiden hankkimisesta päivittäisistä toiminnoista suoriutumista varten korvataan puolet. Kyseisiin välineisiin tai koneisiin tehdyt välttämättömät muutostyöt korvataan kokonaan.

Yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvista määrärahasidonnaisista etuuksista voidaan katsoa päätettävän tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen, kun taas subjektiivisten oikeuksien kohdalla kyse on enemmän laillisuusharkinnasta. Määrärahasidonnaisten etuuksien kutsuminen harkinnanvaraisiksi on kuitenkin harhaanjohtavaa. Kunnan harkintavaltaa sitovat näistä etuuksista päätettäessä niin yleisestä järjestämisvelvollisuudesta annetut lainsäädännökset kuin oikeusperiaatteetkin, esimerkiksi ihmisoikeussopimukset ja perustuslain säännökset. Määrärahasidonnaisista etuuksista tehtävä päätöksenteko eroaa subjektiivisina oikeuksina turvattuja etuuksia koskevista päätöksistä lähinnä siinä, että määrärahasidonnaisista etuuksista päätettäessä on otettava huomioon kunnan talousarvio ja kunnan toimintapolitiikan tason päätökset.<sup>53</sup>

Koska määrärahasidonnaisen etuuden myöntäminen riippuu talousarviossa siihen varatuista määrärahoista, etuutta ei voida välttämättä myöntää jokaiselle sitä hakevalle, vaikka hakija

---

<sup>53</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 251.

täyttäisikin etuuden saamisen ehdot. Määrärahapäätös on kuitenkin lainvastainen, jos se on selkeästi alimitoitettu tai ei vastaa tiedossa olevaa tarvetta; tilanne on sama myös silloin jos määrärahaa ei ole varattu ollenkaan. Jos vammaishuoltoon varatut määrärahat eivät riitä täysimääräisesti tyydyttämään kunnassa esiintyvää tarvetta, kunta voi priorisoida. Tällöin se suuntaa määrärahoja niitä eniten tarvitseville.<sup>54</sup> Yleisestikin sosiaalihuollon lainsäädännön lähtökohtana on, että etuuksista päätettäessä etuuksia hakevien etusijajärjestys ratkaistaan tarveperiaatteella: Hakijat laitetaan järjestykseen sen mukaan kun heidän katsotaan etuutta tarvitsevan. Vaikka määrärahaa olisikin jäljellä, ei etuutta kuitenkaan aina tarvitse myöntää sitä hakevalle vaikka hän täyttäisi etuuden saamisedellytykset. Tällä pyritään siihen, että määrärahoja saadaan säästettyä etuutta myöhemmin hakevalle ja sitä kipeämmin tarvitsevalle.<sup>55</sup>

Vammaispalvelulain 17–19 §:t sisältävät säädökset muutoksenhausta. Vammaispalvelulakiin sisältyvien muutoksenhakusäännösten lisäksi muutoksenhausta on lain 17 §:n mukaan voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 45, 47, 48 ja 51 §:ssä on säädetty. Sosiaalilautakunnan vammaispalvelulain mukaista palvelua tai tukitoimea koskevasta päätöksestä haetaan lain 18 §:n mukaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän sisällä päätöksen tiedoksi saamisesta. Vammaispalvelulain 19 §:ssä säädetään muutoksenhausta hallinto-oikeuden päätökseen. Tältä osin subjektiivisina oikeuksina turvatut etuudet ovat muutoksenhaussa eri asemassa suhteessa määrärahasidonnaisiin etuuksiin. Vammaispalvelulain subjektiivisina oikeuksina turvatuista etuuksista voi aina valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Määrärahasidonnaisissa etuuksissa valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti edellyttää valituslupaa.<sup>56</sup>

Sosiaalihuollon lainsäädännön lisäksi sosiaalihuollon päätöksenteossa keskeinen rooli on oikeusperiaatteilla. Sosiaalihuollon etuuksia ei yleensä ole säännelty täsmällisillä säännöksillä. Keskeinen merkitys sosiaalihuollossa on tosiasiallisella hoito- ja palvelutoiminnalla, joka on myös väljästi säänneltyä. Siksi oikeusperiaatteiden merkitys korostuu. Tuorin ja Kotkaksen mukaan sosiaalihuollon lainsäädännöstä voidaan erottaa useita oikeusperiaatteita, jotka voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- 1) laajentavan tulkinnan kieltä päätettäessä tahdosta riippumattomista toimenpiteistä tai etuuksien saajien valvonnasta;

---

<sup>54</sup> Rätty 2010 s. 115.

<sup>55</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 252.

<sup>56</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 269.



- 2) hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuus etuuspäätöksissä;
- 3) tarveperiaate;
- 4) asiakkaan itsemääräämisoikeus ja osallistuminen;
- 5) asiakkaan integriteetin kunnioittaminen;
- 6) yleisten sosiaalipalveluiden ensisijaisuus;
- 7) asiakkaan omatoimisuuden edistäminen;
- 8) ryhmätason osallistuminen ja vaikuttaminen sekä
- 9) luottamuksellisuus.<sup>57</sup>

Kaikki nämä periaatteet ovat tärkeitä sosiaalihuollossa ja sosiaalihuoltoa koskevassa päätöksenteossa, mutta tutkimusaiheen kannalta merkittävimmäksi voidaan nähdä, kuten myöhemmin henkilökohtaista apua käsittelevissä luvuissa käy ilmi, asiakkaan itsemääräämisoikeus ja osallistuminen sekä asiakkaan omatoimisuuden edistäminen.

## **2.4. Vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden kriteereistä**

### **2.4.1. Vammaisuuden historiaa**

Edellä on pyritty määrittelemään vammaisen henkilön oikeusasemaa ja selvittämään, mitkä ovat vammaisen henkilön näkökulmasta tärkeimpiä perustuslain turvaamia perusoikeuksia. Mutta ketä voidaan pitää vammaisena tai vaikeavammaisena? Tässä luvussa selvennän vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden käsitteitä. Määrittelen myös lyhyesti niitä kriteereitä, joiden perusteella vammaisuutta ja vaikeavammaisuutta arvioidaan. Vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden käsitteiden määrittelyllä, kuten myös niillä kriteereillä, joilla henkilön vammaisuutta ja vaikeavammaisuutta arvioidaan, on suuri merkitys henkilön oikeusaseman kannalta. Niiden pohjalta tehdään päätöksiä siitä, kenellä on oikeus ja missä laajuudessa esimerkiksi johonkin vaikeavammaiselle tarkoitettuun palveluun tai tukitoimeen, kuten henkilökohtaiseen apuun tai esimerkiksi kuljetuspalveluihin.

---

<sup>57</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 166.

Vammaisuuden merkitys ja sisältö ovat historiassa vaihdelleet yhteisöstä riippuen. Vammaisuuden kriteereiden määrittely on kautta aikojen saanut merkityksensä vamman ominaispiirteiden, yhteisön vammalle antamien tulkintojen sekä laajemman poliittisen ja taloudellisen yhteyden vaikutuksesta.<sup>58</sup> Raamatun vanhassa testamentissa vammaisuutta pidetään synnistä saatuna rangaistuksena<sup>59</sup>. Antiikin Kreikassa vammaisten vastasyntyneiden surmaaminen oli tavallista, ja joissakin kaupunkivaltioissa vammaisten lasten surmaamisesta oli säädetty jopa lailla. Vastasyntyneellä katsottiin olevan oikeus elämään vain, jos hän kykeni jollain tavalla omalta osaltaan edistämään ihannevaltion toimintaa. Yksi historian merkittävimmistä filosofeista, antiikin kreikkalainen Platon, puolusti avoimesti vammaisten surmaamista.<sup>60</sup>

Keskiajalla uskonnollisuus leimasi vammojen ja sairauksien määrittelyä: monien vammojen ajateltiin johtuvan yliluonnollisista tekijöistä, kuten pahoista hengistä. Myös hoitomenetelmät olivat uskonnollisia; vammoja pyrittiin parantamaan ajamalla pahoja henkiä ulos vammaisista ihmisistä. Erityisesti myöhäiskeskiajalla kaikenlainen poikkeavuus tulkittiin helposti merkiksi noituudesta, ja katolisen kirkon tarve tuhota kaikki harhaoppisuus johti tuhansien vammaisten kuolemaan. Kuitenkin keskiajalla ”normaaliuden” rajat olivat toisaalta melko väljät, ja vammaiset ihmiset olivat luonnollinen osa yhteiskuntaa, koska sotien, köyhyyden ja sairauksien vuoksi vammat ja sairaudet koskettivat lähes kaikkia ihmisiä. Keskiajalla suhtautuminen vammaisiin erosi merkittävästi antiikin ajasta. Kun antiikin aikana vammaiset jätettiin heitteille tai surmattiin, katsottiin keskiajalla, että Jumala välitti vammaisista, ja täten yhteiskunnan velvollisuutena oli huolehtia heistä.<sup>61</sup>

1400- ja 1500-luvuilla yliluonnolliset ajatusmallit korvautuivat vähitellen naturalistisilla selityksillä, mikä johti siihen, että myös vammaisuutta pyrittiin hoitamaan biologisten oireiden perusteella.<sup>62</sup> Vammaisia alettiin vähitellen sietää paremmin yhteiskunnassa, mutta usein heitä sijoitettiin syrjäisiin ja eristettyihin laitoksiin. Perheessä elävien vammaisten olemassaolo pyrittiin salaamaan, koska vammaisuuteen katsottiin liittyvän mm. yliluonnollisia ilmiöitä ja paholaisen voimia.<sup>63</sup>

Vammaisten ihmisten asema pysyi suhteellisen muuttumattomana uuden ajan alussa aina 1800-luvulle. 1800-luvulla vammaisuus alkoi muodostua yhteiskunnalliseksi ongelmaksi, jota

---

<sup>58</sup> Vehmas 2005 s. 21.

<sup>59</sup> Vehmas 2005 s. 24.

<sup>60</sup> Vehmas 2005 s. 34–37.

<sup>61</sup> Vehmas 2005 s. 41–43.

<sup>62</sup> Vehmas 2005 s. 47.

<sup>63</sup> Määttä 1981 s. 21.

käsiteltiin osana köyhäin- ja vaivaishoitoa. Suomessa alettiin 1800-luvulla järjestää opetusta muutamille vammaisryhmille.<sup>64</sup> 1800-luvun lopulla asenteet kaikkia yhteiskunnan poikkeavia jäseniä kohtaan kovenivat. Vammaisuuden historian 1800-luvun puolivälistä aina 1900-luvun puoliväliin asti voidaan nähdä olevan täynnä julmia tekoja.<sup>65</sup> Vammaisia mm. eristettiin laitoksiin ja sterilisoitiin. Äärimmillään vammaisia surmattiin tieteeseen nojautuen rotuhygieenisistä syistä Hitlerin ajan Saksassa. Samalla aikakaudella on kuitenkin havaittavissa pyrkimyksiä vammaisten aseman parantamiseen, mm. useita eri vammaisjärjestöjä syntyi 1900-luvun alkupuolella.<sup>66</sup>

Vammaisuus ja vammainen ovat käsitteinä melko uusia. Aiemmin käytettiin eri vammaisryhmistä omia käsitteitään, kuten sokeat tai raajarikkoiset. Vuonna 1946 säädetyssä invalidihuoltolaissa (907/46, sittemmin kumottu ja korvattu vammaispalvelulaille) määriteltiin eri vammaisryhmiin kuuluvien henkilöiden yleisnimikkeeksi lain nimikkeen mukaisesti ”invalidi”. Vammaisuus käsitteenä on vakiintunut käyttöön vasta 1970-luvulta lähtien.<sup>67</sup>

#### **2.4.2. WHO:n käyttämä vammaisuuden luokittelu**

Maailman terveysjärjestö WHO kehitti vuonna 1980 vammaisuuden luokituksen, joka jakaa vammaisuuden ja sen aiheuttamat haitat kolmiportaiseksi. WHO:n luokitus (International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps, ICIDH) päivitettiin vuonna 2001 ICF-luokitukseksi (International Classification of Functioning, Disability and Health). WHO:n ICIDH-luokitus on otettu huomioon vammaispalvelulakia säädettäessä<sup>68</sup>, ja siksi luokitukseen tutustuminen on tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista, vaikka uudempi ICF-luokitus onkin jo korvannut vanhan vammaisuuden luokittelun. WHO:n ICIDH-luokituksen mukaan vammaisuuden kolme porrasta ovat

- 1) vamma (impairment)
- 2) vajaatoiminta (disability)
- 3) haitta (handicap).

---

<sup>64</sup> Määttä 1981 s. 21–22.

<sup>65</sup> Vehmas 2005 s. 62.

<sup>66</sup> Määttä 1981 s. 22–23.

<sup>67</sup> Määttä 1981 s. 11–12.

<sup>68</sup> Rätty 2010 s. 17.

Tässä jaottelussa vammalla tarkoitetaan psykologisten ja fysiologisten toimintojen tai anatomisen rakenteen puutosta tai poikkeavuutta. Vajaatoiminnalla tarkoitetaan vammasta johtuvaa rajoitusta tai puutosta ihmiselle normaaleiksi katsottavissa toiminnoissa, ja haitalla puolestaan vammasta tai vajaatoiminnasta johtuvaa yksilöön kohdistuvaa huono-osaisuutta, joka rajoittaa tai estää hänen ikänsä, sukupuolensa, sosiaalisen asemansa tai kulttuuritaustansa huomioon ottaen normaaliksi katsottavaa suoriutumista.<sup>69</sup>

WHO:n ICIDH-luokituksen mukaan vamma sinänsä ei välttämättä merkitse toimintakyvyn rajoitusta, vaan se voi aiheuttaa rajoituksia joihin vaikuttavat yksilön olosuhteet eli ympäristö- ja yhteisötekijät, jotka ovatkin vammaisuuden käytännön vaikutusten kannalta keskeisimpiä tekijöitä. Vammaisuuden ja vammattomuuden eroa ei ole mahdollista määritellä selkeästi. Kuka tahansa saattaa jossain elämän vaiheessa olla vammaisen sairauden ym. vuoksi mutta yleensä tällainen haitta on ohimenevä.<sup>70</sup>

Vammaisuuden katsotaan usein tarkoittavan samalla työkyvyttömyyttä. Joissakin tapauksissa näin voi olla, mutta vammaisuus sinänsä ei kuitenkaan yleensä ole esteenä työkykyisyydelle. Vanhuus tuo mukanaan yleensä eriasteista toimintakyvyn heikkenemistä, jolloin myös vammojen ja erilaisten sairauksien esiintyminen on todennäköistä. Vanhuksen ongelmia ja niistä aiheutuvia tarpeita tulisi kuitenkin käsitellä ensi sijassa samoin kuin ikäryhmään kuuluvien muiden henkilöiden tarpeita käsitellään.<sup>71</sup>

ICIDH-luokituksen mukaan vammaisuus voidaan käsittää kahdella tavalla, joko laajasti tai suppeasti. Laajasti käsitettynä vammaisuus sisältää todetut sairaudet tai vammat, lukuun ottamatta kuitenkaan ohimeneviä tai vähäisiä sairauksia. Suppeasti käsitettynä vammaisuus sisältää jossakin muodossa suoriutumista haittaavat tilat. Vaikeavammaisuus puolestaan voidaan käsittää tilaksi, josta aiheutuu yksi tai useita normaalia elämää olennaisesti rajoittavia haittoja.<sup>72</sup>

ICIDH-luokituksen korvannut ICF-luokitus hyväksyttiin WHO:n yleiskokouksessa 22.5.2001. ICF on toimintakyvyn, toimintarajoitteiden ja terveyden kansainvälinen luokitus. ICF ei ole enää luonteeltaan sairauden seurausten luokitus, kuten vanha ICIDH-luokitus, vaan kyseessä

---

<sup>69</sup> Rätty 2010 s. 32.

<sup>70</sup> Rätty 2010 s. 32.

<sup>71</sup> Rätty 2010 s. 32–33.

<sup>72</sup> Rätty 2010 s. 33.

on terveyden osatekijöiden luokitus.<sup>73</sup> ICF-luokitus ei koske vain henkilöitä, joilla on toimintarajoitteita, vaan ICF koskee kaikkia ihmisiä. ICF käsittää kaikki näkökohdat ihmisen terveyteen liittyen sekä joitakin terveyteen liittyviä hyvinvoinnin osatekijöitä, ja kuvaa niitä terveyden aihealueina (kuten näkö, kuulo, oppiminen ym.) ja terveyden lähiaihealueina (mm. koulu- tus, sosiaalinen kanssakäyminen). ICF-luokituksessa on kaksi osaa, joista kumpikin koostuu kahdesta osa-alueesta. Ensimmäinen osa käsittelee toimintakykyä ja toiminnanrajoitteita. Siihen sisältyy osa-alueina ruumiin/kehon toiminnot ja ruumiin rakenteet sekä toisena osa-alueena suoritukset ja osallistuminen. Osa 2 koostuu kontekstuaalisista tekijöistä ja se sisältää osa-alueina ympäristötekijät ja yksilötekijät.<sup>74</sup>

### **2.4.3. Vammaispalvelulain mukainen määrittely**

WHO:n ICIDH-luokittelu on otettu huomioon vammaispalvelulakia säädettäessä<sup>75</sup>. Vammaispalvelulain 2 §:n mukaan vammaisella tarkoitetaan henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Vammaispalvelulain 2 §:n mukaisesta määrittelystä on mahdollista erottaa neljä kriteeriä, joiden perusteella vammaisuutta arvioidaan:

1. vamman pitkäaikaisuus
2. erityiset suoriutumisvaikeudet
3. tavanomaiset elämän toiminnot
4. välttämätön tarve.

Vamman pitkäaikaisuudella tarkoitetaan, että henkilöllä on pitkäaikaisesti sellaisia erityisiä vammasta tai sairaudesta johtuvia rajoituksia, jotka estävät tai vaikeuttavat suoriutumista tavanomaisista elämän toiminnoista. Sairauden tai vamman aiheuttamat rajoitukset eivät siis voi olla olemassa vain lyhyen aikaa. Pitkäaikaisena on yleensä pidetty yli vuoden kestävästä sairaudesta tai vamman aiheuttamasta rajoituksesta. Vammasta tai sairaudesta aiheutuva rajoitus ei saa olla heti ohimenevä, vaan rajoituksen tulee olla luonteeltaan jatkuva. Vamman tai sairauden pitkäaikaisuudelle ei voida kuitenkaan asettaa ehdottomia aikarajoja. Joissakin tilanteissa kestoltaan lyhytkin rajoitus voi edellyttää vammaispalvelulain mukaisten palveluiden ja tukitoi-

---

<sup>73</sup> Stakes 2004:4 s. 4.

<sup>74</sup> Stakes 2004:4 s. 7–8.

<sup>75</sup> Rätty 2010 s. 17.

mien järjestämistä. Jotkin sairaudet voivat olla luonteeltaan sellaisia, että ne johtavat nopeasti laitoshoidon tarpeeseen tai joidenkin sairauksien kohdalla jopa kuolemaan. Myös tällaisessa tilanteessa palveluja ja tukitoimia on järjestettävä, vaikka ajallisesti rajoitusta ei voidakaan määrittellä pitkäaikaiseksi.<sup>76</sup>

Erityisillä suoriutumisvaikeuksilla tarkoitetaan vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Erityisten suoriutumisvaikeuksien tulee olla luonteeltaan erityisiä, kohtuuttoman suuria tai avun tarpeen tulee olla runsasta. Henkilön erityisiä suoriutumisvaikeuksia arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota henkilön olosuhteisiin ja elinympäristöön ottaen samalla huomioon haettavana olevan palvelun tai tukitoimen luonne.<sup>77</sup>

Tavanomaisilla elämän toiminnoilla tarkoitetaan jokapäiväiseen elämään liittyvää toimintaa, joka kuuluu yhteiskunnassa hyväksyttäviin toimintoihin. Tavanomaisiin elämän toimintoihin voidaan katsoa kuuluvan asuminen, työskentely, opiskelu, liikkuminen, asioiminen (esimerkiksi kaupassa tai viranomaisessa), yhteiskunnallinen osallistuminen sekä vapaa-ajan toiminta.<sup>78</sup> Välttämätöntä tarvetta arvioidaan sen perusteella, mitä rajoituksia, esteitä tai tarpeita henkilön vamma tai sairaus aiheuttaa. Näiden rajoitusten avulla määritellään, mitä palvelutarpeita kyseinen sairaus tai vamma aiheuttaa.<sup>79</sup>

Vaikeavammaisuus määritellään vammaispalvelulaissa ja vammaispalveluasetuksessa kunkin erityisen velvoitteen kohdalla erikseen. Esimerkiksi henkilökohtaista apua järjestettäessä vaikeavammaisen määritellään vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentin mukaisesti henkilöksi, joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua suoriutuakseen 8 c §:n 1 momentissa tarkoitetuista toiminnoista, kuten päivittäisistä toiminnoista tai työstä ja opiskelusta, eikä avun tarve johdu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista. Kuljetuspalveluita järjestettäessä vaikeavammaisena puolestaan pidetään vammaispalveluasetuksen 5 §:n 1 momentin mukaisesti henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia.

Vammaispalvelulaki ei sulje mitään vammaisryhmiä lain soveltamisalan ulkopuolelle. Vammaispalvelulakiin ei ole kirjattu ikään perustuvia rajoituksia, vaan kaiken ikäisiä henkilöitä on

---

<sup>76</sup> Rätty 2010 s. 34–35.

<sup>77</sup> Rätty 2010 s. 34.

<sup>78</sup> Rätty 2010 s. 35.

<sup>79</sup> Rätty 2010 s. 35.

arvioitava samoilla perusteilla ja kriteereillä. Vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden kriteerit voi siten täyttää yhtä hyvin niin vanhus kuin alle kouluikäinen lapsikin.<sup>80</sup>

Henkilön vammaisuutta ja vaikeavammaisuutta arvioivat terveydenhuollon ja sosiaalihuollon henkilöstö. Vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden arviointi ei voi perustua pelkästään lääkärin tai terveydenhuoltohenkilöstön arvioon. Arviointi suoritetaan aina yksilökohtaisesti, ja siinä tulee ottaa huomioon henkilön itsensä käsitys omasta sairaudestaan tai vammastaan.<sup>81</sup> Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan (KHO 3.9.2008 T 2153) katsonut, että vaikeavammaisuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota saataviin lääkärinlausuntoihin sekä muihin henkilön elämäntilannetta ja vammasta tai sairaudesta aiheutuvaa yksilöllistä tarvetta kuvaaviin selvityksiin ja lausuntoihin.

Kunta voi vammaispalvelulain 11 §:n mukaisesti ohjata henkilön lääkärin tai muun asiantuntijan tutkimukseen, jotta voidaan selvittää mahdollinen palvelujen ja tukitoimien tarve. Tällaiset tutkimukset ovat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 4 §:n mukaisesti maksuttomia. Tutkimuksiin ohjaamiseen tulee olla perusteltu syy, joka voi olla esimerkiksi hakijan riittämätön selvitys vammansa ja siitä aiheutuvien palveluiden ja tukitoimien tarpeesta. Jos henkilö ei suostu kunnan edellyttämiin tutkimuksiin palveluntarpeen selvittämiseksi, voi se merkitä hakemuksen hylkäämistä. Kunnan edellytetään kuitenkin osoittavan hakijalle hakemuksessa ilmenneet puutteet sekä perusteet lisäselvityksen tarpeesta.<sup>82</sup>

Edellä esitetyn perusteella voidaan sanoa, että on vaikea antaa yksiselitteistä vastausta siihen, mitä vammaisuus tai vaikeavammaisuus tarkoittaa. Vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden käsitteiden tarkka määrittely on vaikeaa, jopa mahdotonta. Voidaan kuitenkin nostaa esille joitakin näkökohtia. Selvää on, että vammaisuus tulee nähdä tilaksi, joka syntyy yksilön rajoitusten ja ympäristön suhteesta. Tämä näkemys oli lähtökohtana vammaispalvelulakia säädettäessä.<sup>83</sup> Vammaisia ei myöskään tule nähdä yhtenä ryhmänä, vaan vamma tai vammat sekä niiden aiheuttamat toimintarajoitukset on nähtävä jokaisen vammaisen henkilön kohdalla erikseen<sup>84</sup>. Vammaiset henkilöt tarvitsevat palveluja ja tukitoimia tarpeidensa mukaan yksilöinä selviytyäkseen normaaleista elämän toiminnoista.

---

<sup>80</sup> Rätty 2010 s. 33.

<sup>81</sup> Rätty 2010 s. 36–37.

<sup>82</sup> Rätty 2010 s. 38.

<sup>83</sup> HE 219/1986 vp s. 3.

<sup>84</sup> Rätty 2010 s. 32.

### **3. Henkilökohtaisen avun sisältö ja saamisedellytykset**

#### **3.1. Henkilökohtaisesta avustajajärjestelmästä henkilökohtaiseen apuun**

Vammaispalvelulain viimeisimmän kokonaisuudistuksen valmistelu alkoi pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen aikana. Jo tuolloin hallituksen ohjelmaan oli sisällytetty kirjaus vaikeavammaisten henkilökohtaisen avustajajärjestelmän ja tulkkipalveluiden kehittämisestä sekä kehitysvamma- ja vammaispalveluiden yhdistämisestä. Taloudellisten voimavarojen niukkuudesta johtuen kokonaisuudistusta jouduttiin siirtämään seuraavalle hallituskaudelle. Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan oli kirjattu vammaispolitiikan kehittämiseen liittyviksi tavoitteiksi muun muassa henkilökohtaisen avustajajärjestelmän vaiheittainen kehittäminen sekä vammaisten henkilöiden tukeminen aktiivisessa osallistumisessa yhteiskuntaan ja työelämään.<sup>85</sup>

Vammaispalvelulainsäädännön kokonaisuudistusta toteutettiin vaiheittain 2000-luvun loppupuolella. Ensimmäinen vaihe toteutettiin vuoden 2007 alussa voimaantulleella lailla (1267/2006). Tuolloin parannettiin vaikeavammaisten tulkkipalveluita ja säädettiin vaikeavammaisille järjestettävä päivätoiminta subjektiiviseksi oikeudeksi. Vuonna 2008 käytiin läpi uudistuksen toinen vaihe, jossa henkilökohtaiseen apuun ja sen järjestämiseen kohdistettiin suuria muutoksia. Henkilökohtaista apua koskevien uudistusten lisäksi vammaispalvelulakiin lisättiin palvelutarpeen selvittämistä ja palvelusuunnitelmaa koskeva 3 a §, ja lain 3 §:ään lisättiin uusi 2 momentti, jossa painotetaan asiakkaan yksilöllisen avun tarpeen huomioimista. Vammaispalvelulaki myös säädettiin ensisijaiseksi suhteessa kehitysvammalakiin (519/1977).

Vammaispalvelulain uudistus saatettiin voimaan lailla 981/2008, joka hyväksyttiin joulukuussa 2008 ja tuli voimaan 1. syyskuuta 2009. Jäljempänä puhuttaessa vammaispalvelulain uudistuksesta tarkoitetaan juuri tätä lain kokonaisuudistuksen toista vaihetta ja lailla 981/2008 voimaansaatettuja muutoksia, ellei toisin erikseen mainita. Kokonaisuudistuksen toisen vaiheen jälkeen vammaispalvelulakiin on tehty vain muutamia lähinnä teknisluontoisia muutoksia. Ainoa merkittävämpi muutos on ollut syyskuun 2010 alusta voimaan tullut lakimuutos (134/2009), jolla siirrettiin vammaisten tulkkauspalvelut kansaneläkelaitoksen vastuulle ja

---

<sup>85</sup> HE 166/2008 vp s. 4.



tulkkauspalveluista säädettiin oma lakinsa, laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluista (133/2010).

Ennen vammaispalvelulain uudistusta henkilökohtaista apua koskevat säännökset oli kirjattu vammaispalveluasetukseen. Vammaispalvelulain uudistuksessa henkilökohtaista apua koskevat säännökset kirjattiin vammaispalvelulakiin lisäämällä lakiin henkilökohtaista apua koskevat säännökset 8 c § ja 8 d §. Henkilökohtainen apu turvattiin subjektiiviseksi oikeudeksi vaikeavammaiselle, ja henkilökohtainen apu lisättiin vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa säädettyihin kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluviin palveluihin ja tukitoimiin. Subjektiivinen oikeus voidaan lyhyesti määritellä oikeudeksi, joka julkisen vallan on toteutettava kaikissa olosuhteissa ja riippumatta tarkoitukseen varatuista määrärahoista<sup>86</sup>. Henkilökohtainen apu myös säädettiin maksuttomaksi palveluksi vaikeavammaiselle ja se lisättiin asiakasmaksulain (734/1992) 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa olevaan luetteloon maksuttomista vammaispalveluista.

Ennen vammaispalvelulain uudistusta lain henkilökohtaista apua koskevien säännösten katsottiin olevan osin ristiriidassa lain perusteluissa ilmenevän tarkoituksen kanssa. Henkilökohtainen avustajajärjestelmä oli määrärahasidonnainen tukitoimi, ja siten se poikkesi periaatteesta, jonka mukaan vaikeavammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet on turvattu subjektiivisena oikeutena.<sup>87</sup> Vammaispalvelulain uudistuksessa henkilökohtainen apu säädettiin subjektiiviseksi oikeudeksi vaikeavammaiselle. Muutoksen voidaan katsoa olleen erityisen merkittävä vaikeavammaisen henkilön oikeusaseman kannalta. Määrärahasidonnaisissa palveluissa ja tukitoimissa on paljon kuntakohtaisia eroja, kun taas subjektiivisena oikeutena turvatut palvelut ja tukitoimet toteutuvat tasapuolisemmin. Henkilökohtaisen avustajan palkkaamiseen tarkoitetun tuen myöntämisessä kuntakohtaiset erot ovat olleet suuria. Suomessa on ollut useita kuntia, jotka eivät ennen vammaispalvelulain uudistusta myöntäneet lainkaan tukea henkilökohtaisen avustajan palkkaamiseen, vaikka heillä oli vammaispalvelulain edellyttämä velvollisuus huolehtia siitä, että lain mukaisia palveluita ja tukitoimia järjestetään kunnassa sisälöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kuntakohtaiset erot tuen myöntämiskäytännöissä johtivat siihen, että tukeen oikeutetut ja selkeässä avuntar-

---

<sup>86</sup> Arajärvi 2011 s. 89.

<sup>87</sup> HE 166/2008 vp s. 13.

peessa olevat vaikeavammaiset joutuivat asuinpaikastaan riippuen hyvinkin eriarvoiseen asemaan.<sup>88</sup>

Henkilökohtaisessa avustajajärjestelmässä vammaisen henkilö itse toimi avustajansa työnantajana, mikä oli jossain määrin ongelmallista. Monille vaikeavammaisille henkilöille vaatimus avustajan työnantajana toimimisesta oli kohtuuton. Vaatimus rajasi käytännössä useat vaikeavammaiset henkilöt järjestelmän ulkopuolelle. Moni vaikeavammaisen, jolla olisi ollut edellytykset elää itsenäistä elämää henkilökohtaisen avustajan avulla, ei kuitenkaan kyennyt tai halunnut toimia avustajansa työnantajana. Vammaispalvelulain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 166/2008 vp) mainitaan yhdeksi tällaiseksi vammaisryhmäksi vaikeasti näkövammaiset.<sup>89</sup>

Kynnys Ry:n, Lihastautiliiton, Näkövammaisten Keskusliiton sekä Suomen MS-liiton yhteistyöhankkeena toteuttaman henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittämisprojektin (HAJ) yhteydessä tehtiin vuosina 2003–2006 valtakunnallinen haastattelututkimus, jossa haastateltiin niin vammaisia henkilöitä, heidän henkilökohtaisia avustajiaan kuin kunnan sosiaalitoimen edustajiakin. Yhtenä osana tutkimusta selvitettiin vammaisten henkilöiden kokemuksia työnantajana toimimisesta. Työnantajana toimimiseen liittyen tutkimuksessa haastateltiin 67 vammaista henkilöä eri puolelta Suomea. Useimmilla haastatelluista oli yksi avustaja, mutta monella oli myös useampi avustaja. Vammaisten kokemus avustajatoiminnasta vaihteli muutamasta kuukaudesta yli 20 vuoteen. Tutkimuksessa selvisi, että vammaiset olivat saaneet hyvin vaihtelevasti tietoa työnantajana toimimisesta. Riittävästi tietoa ilmoitti saaneensa vain 7 % haastatelluista. Jonkin verran tietoa oli saanut 69 % haastatelluista, ja 22 % ilmoitti, ettei ollut saanut lainkaan tietoa työnantajana toimimisesta. Haastatellut henkilöt kokivat, etteivät olleet saaneet tarpeeksi tietoa työnantajana toimimisesta, ja olisivat kaivanneet enemmän selkeää ohjausta ja neuvontaa.<sup>90</sup>

Vammaispalveluiden asiakasmäärien kasvu on ollut voimakkainta palveluasumisen ja juuri henkilökohtaisen avustajatoiminnan kohdalla, keskimäärin 9 % vuodessa<sup>91</sup>. Henkilökohtaisista avustajista oli 2000-luvun lopussa pulaa. Erityisiä vaikeuksia oli saada avustajapalveluita lyhytaikaiseen tai tilapäiseen tarpeeseen. Henkilökohtaisten Avustajien Työntekijöiden Liiton (jäljempänä Heta-liitto) mielestä syitä avustajan saamisen vaikeuteen on ollut useita, esimer-

---

<sup>88</sup> HE 166/2008 vp s. 12–13.

<sup>89</sup> HE 166/2008 vp s. 14–15.

<sup>90</sup> Heinonen – Saraste 2006 s. 90–92.

<sup>91</sup> HE 166/2008 vp s. 7–8.

kiksi lainsäädäntö, kuntien päätöskulttuuri, avustajien palkkataso sekä kuntien henkilökohtaista avustajajärjestelmää koskevat soveltamisohjeet.<sup>92</sup> Vammaispalvelulakia uudistettaessa katsottiin, etteivät ongelmat avustajien saatavuudessa voi estää järjestelmän kehittämistä, vaan näihin ongelmiin olisi paneuduttava esimerkiksi lisäämällä avustajan tehtävään soveltuvaa koulutusta.<sup>93</sup>

Osin edellä mainittujen syiden takia vammaispalvelulain uudistuksessa henkilökohtaisen avun järjestämistapoja monipuolistettiin. Henkilökohtaista apua on edelleen mahdollista järjestää henkilökohtaisen avustajan avulla, vaikeavammaisen itse toimiessa avustajansa työnantajana. Uutena järjestämistapana henkilökohtaista apua on myös mahdollista järjestää antamalla vaikeavammaiselle palveluseteli avustajapalveluiden hankkimista varten. Kunnalle on myös annettu mahdollisuus järjestää henkilökohtaista apua hankkimalla avustajapalveluita ostopalveluna, järjestämällä palvelu itse osana omaa palvelutuotantoaan tai järjestämällä palvelu yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Henkilökohtaisen avun järjestämistapoja koskevat säännökset on kirjattu vammaispalvelulain 8 d §:ään.

Vammaispalvelulain uudistuksen perustavoitteena oli lisätä vaikeavammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta suhteessa niin vammattomiin kuin toisiin vammaisiinkin, lisätä vaikeavammaisten itsenäisyyttä sekä parantaa heidän mahdollisuuksiaan osallistua yhteiskunnan eri toimintoihin. Uudistuksella pyrittiin konkretisoimaan suomalaista vammaispolitiikkaa, joka nojaa kolmeen keskeiseen periaatteeseen: vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuteen, oikeuteen osallisuuteen sekä oikeuteen riittäviin palveluihin ja tukitoimiin.<sup>94</sup>

Suomen vammaispoliittinen ohjelma 2010–2015 antaa viitteitä siitä, mihin suuntaan suomalainen vammaispolitiikka on tulevana vuosina kehittymässä. Vammaispoliittisen ohjelman tavoitteena on yhteiskunta jossa toteutuvat vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus, osallisuus ja syrjimättömyys<sup>95</sup>. Vammaispoliittisen ohjelman mukaan tärkeintä on muuttaa säännöksiä, jotka ovat käytännössä estäneet ratifioimasta YK:n yleissopimusta vammaisten henkilöiden oikeuksista. Toisena tavoitteena ovat sellaiset toimenpiteet, joilla parannetaan vammaisten henkilöiden sosioekonomista asemaa ja torjutaan köyhyyttä. Tavoitteena on myös pyrkiä varmistamaan yksilöllisiä tarpeita vastaavien ja oikea-aikaisten erityispalvelujen saatavuus maan eri puolilla, rakentaa esteetöntä ja saavutettavaa yhteiskuntaa ja mm. lisätä vam-

---

<sup>92</sup> Heta-liitto 2008 s. 5.

<sup>93</sup> HE 166/2008 vp s. 18.

<sup>94</sup> STM 2006:9 s. 27–28.

<sup>95</sup> STM 2010:4 s. 23.

maistutkimusta. Yhdessä toteutettuna näiden toimenpiteiden katsotaan tuottavan kestäväää vammaispolitiikkaa.<sup>96</sup>

Vammaispalvelulain uudistuksen yhtenä tavoitteena oli toteuttaa vammaisten osalta paremmin perustuslain mukaista oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaalipalveluihin, joita turvataan PL 19 §:ssä<sup>97</sup>. Henkilökohtaisen avustajajärjestelmän säädöstasoa koskevassa ratkaisussaan (12.3.2008 1052/1/06) valtioneuvoston oikeuskansleri katsoi, että PL 19 §:n 1 momentissa käytetty ilmaisu ”ihmisarvoinen elämä”, ottaen huomioon nykyajan kulttuurinen arvomaailma, on hyvin perustein tulkittavissa siten, että se tarkoittaa jotain enemmän kuin pelkästään biologiselle olemassaololle välttämättömien edellytysten turvaamista. Oikeuskansleri piti perusteltuna, että vammaispalvelulakia sekä sen uudistamistarpeita arvioidaan PL 19 §:n 1 momentin tämän kaltaisen laajemman tulkintavaihtoehdon valossa. Vammaispalvelulakia uudistettaessa henkilökohtaisen avun järjestämisvelvollisuutta on tarkasteltu erityisesti suhteessa PL 19 §:ään<sup>98</sup>.

Vammaispalvelulain uudistuksen seuranta hoidetaan sosiaali- ja terveysministeriön toimesta. STM:n asettaman vammaispalvelun muutosten toimeenpanon ohjausryhmän (hankenumero STM040:00/2009) toimikausi päättyi 31.12.2010. Ohjausryhmän tehtävänä oli laatia sähköinen vammaispalvelujen verkkokäsikirja sekä ohjata vammaispalvelulain muutosten toteutumisen seuranta.<sup>99</sup> Vammaispalvelujen verkkokäsikirja on ollut saatavilla vuoden 2011 maaliskuusta lähtien. Käsikirjan on laatinut ja sitä ylläpitää Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Verkkokäsikirjan tavoitteena on tukea vammaispalvelulain uusien säännösten yhdenmukaista soveltamista. Parhaimmillaan käsikirja voi myös ylläpitää ja välittää vammaisuuteen, vammaispalveluihin ja vammaispolitiikkaan liittyvää aineistoa niin sosiaalihuollon ammattihenkilöiden kuin kansalaistenkin käyttöön ja välittää tietoa ajankohtaisista tapahtumista. Vammaispalveluiden käsikirjan ylläpidon ja kehittämisen turvaaminen edellyttää, että THL varaa riittävät resurssit käsikirjan ylläpitoon ja kehittämiseen.<sup>100</sup>

Vammaispalvelulain muutoksia koskien ohjausryhmä katsoi, että lakimuutosten toimivuutta ja niiden taloudellisia vaikutuksia voidaan luotettavammin arvioida vasta pidemmällä aikavälillä. Ohjausryhmä kuitenkin teki ehdotuksia, joiden avulla vammaispalvelulain muutosten

---

<sup>96</sup> STM 2010:4 s. 18–19.

<sup>97</sup> HE 166/2008 vp s. 15.

<sup>98</sup> HE 166/2008 vp s. 13.

<sup>99</sup> ks. [http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h\\_iId=15402](http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_iId=15402). Linkki tarkistettu 15.6.2012.

<sup>100</sup> STM 2011:13 s. 13–14.

seuranta voidaan kehittää. Ohjausryhmä katsoi, että STM:n, THL:n, Kuntaliiton sekä kuntien yhteistyönä on tarve vahvistaa tietopohjaa, joka kertoo vammaispalvelujen tilasta ja kehityksestä. Lisäksi vammaispalvelulain muutokset tulisi ottaa huomioon, kun määritellään kansallisesti yhtenäisiä sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien sisältöjä ja rakenteita. THL:n on myös pyrittävä kehittämään vammaispalvelujen tilastoinnin raportointimuotoja yhteistyössä kuntien kanssa.<sup>101</sup>

THL:n tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANetin mukaan henkilökohtaisen avun asiakkaita oli Suomessa vuonna 2010 yhteensä 8985 henkilöä, kun asiakasmäärä oli vuonna 2009 6598 ja vuonna 2008 5435 henkilöä.<sup>102</sup> THL toteutti vuonna 2010 vammaisten palveluja koskevan kuntakyselyn, johon vastasi henkilökohtaisen avun kustannusten osalta 164 kuntaa, joissa asui yhteensä 69,5 % väestöstä. Kyselyyn vastanneiden kuntien yhteen lasketut henkilökohtaisen avun kustannukset olivat vuonna 2010 n. 70,3 miljoonaa euroa, kun vuonna 2009 kustannukset olivat olleet n. 55,5 miljoonaa euroa. Vuoden 2011 budjetoidut kustannukset olivat 85,2 miljoonaa euroa.<sup>103</sup> Vertailun vuoksi voidaan todeta, että vuonna 1990 henkilökohtaisia avustajia oli noin 1300 vammaisella henkilöllä<sup>104</sup>. Vuonna 2001 henkilökohtaisia avustajia puolestaan oli n. 3100 henkilöllä. Vuoden 2001 henkilökohtaisen avustajatoiminnan kustannukset koko maassa olivat arviolta n. 29,9 miljoonaa euroa.<sup>105</sup>

Suomen kuusi suurinta kaupunkia (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere ja Oulu) ovat vertailleet vammaispalvelulain mukaisten palveluiden ja tukitoimien järjestämistä ja niistä aiheutuvia kustannuksia vuodesta 2005 lähtien. Vuonna 2008 kuudessa suurimmassa kaupungissa henkilökohtainen avustaja oli yhteensä 1604 henkilöllä. Henkilökohtaisesta avustajasta aiheutuneet kustannukset olivat yhteensä n. 20,8 miljoonaa euroa.<sup>106</sup> Vammaispalvelulain uudistus tuli voimaan 1.9.2009. Osin lakimuutoksesta johtuen henkilökohtaisen avun asiakasmäärä kasvoi vuonna 2009 kuuden suurimman kaupungin alueella n. 500 henkilöllä. Henkilökohtaisesta avusta aiheutuneet kustannukset vuonna 2009 olivat kuuden suurimman kaupungin alueella n. 24,4 miljoonaa euroa. Kustannukset kasvoivat edellisestä vuodesta 14,3 %.<sup>107</sup>

---

<sup>101</sup> STM 2011:13 s. 13–14.

<sup>102</sup> ks. <http://uusi.sotkanet.fi/portal/page/portal/etusivu>. Linkki tarkistettu 14.6.2012,

<sup>103</sup> THL 35/2011 s. 11.

<sup>104</sup> Heinonen – Saraste 2006 s. 46.

<sup>105</sup> Kumpulainen 2003 s. 46.

<sup>106</sup> Kumpulainen 2009 s. 3–4.

<sup>107</sup> Kumpulainen 2010 s. 11.

Vuonna 2010 henkilökohtaisen avun saajia oli kuuden suurimman kaupungin alueella 2555 henkilöä. Henkilökohtaisesta avusta aiheutuneet kustannukset olivat puolestaan n. 28,9 miljoonaa euroa. Kustannusten kasvu vuodesta 2009 oli 15,7 %. Vuonna 2010 henkilökohtainen apu oli kolmanneksi suurin vammaispalvelulain mukainen palvelu, ja sen osuus vammaispalvelulain mukaisten palveluiden kokonaiskustannuksista oli 22,3 %.<sup>108</sup> Näiden tilastojen avulla on helppo todeta, että niin koko maan kuin maan kuuden suurimman kaupungin alueellakin henkilökohtaisen avun saajien määrä ja henkilökohtaisen avun järjestämisestä aiheutuneet kokonaiskustannukset ovat olleet viime vuosia kasvussa. On kuitenkin tärkeää huomata, että samaan aikaan asiakaskohtaiset kustannukset ovat ainakin kuudessa suurimmassa kaupungissa olleet laskussa. Vuonna 2008 henkilökohtaisen avun asiakaskohtainen kustannus oli keskimäärin 12 984 euroa<sup>109</sup> ja vuonna 2009 keskimäärin 11700 euroa<sup>110</sup>. Vuonna 2010 asiakaskohtainen kustannus oli 11 322 euroa<sup>111</sup>.

### **3.2. Henkilökohtaisen avun sisältö ja tarkoitus**

Vammaispalvelulain 8 c § sisältää säännökset henkilökohtaisen avun tarkoituksesta ja järjestämisestä. Henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momentin mukaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista kotona ja kodin ulkopuolella päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa sekä sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Henkilökohtaisen avun tarkoitus on vammaispalvelulain 8 c §:n 2 momentin mukaan auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan säännöksen 1 momentin mukaisissa toiminnoissa.

Kaikki 8 c §:n 1 momentin määrittelemät toiminnot ovat sellaisia, jotka kuuluvat jokaisen normaaliin elämään ja joista ihminen yleensä pystyy suoriutumaan itse. Vaikeavammaisen henkilön kohdalla näin ei kuitenkaan yleensä ole. Vammaispalvelulain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. Henkilökohtaisella avulla pyritään osaltaan toteuttamaan vammaispalvelulain tarkoitusta. Rätty määrittelee vammaispalvelulain tarkoituksen huomioon ottaen henkilökohtaisen

---

<sup>108</sup> Pasila 2011 s. 14.

<sup>109</sup> Kumpulainen 2009 s. 5.

<sup>110</sup> Kumpulainen 2010 s. 11.

<sup>111</sup> Pasila 2011 s. 14.

avun lyhyesti näin: ”Henkilökohtainen apu on välttämätöntä apua niissä tavanomaiseen elämään liittyvissä toimissa, jotka henkilö tekisi itse, mutta ei niistä vammansa tai sairautensa vuoksi kokonaan tai osittain itse selviä<sup>112</sup>.”

Henkilökohtainen apu on luonteeltaan subjektiivinen oikeus. Tämä tarkoittaa, että kunnan on varattava henkilökohtaisen avun järjestämiseen tarvetta vastaavat määrärahat. Kunnan ei ole mahdollista päätöksenteossaan vedota siihen, ettei henkilökohtaisen avun järjestämiseen ole varattu riittävästi määrärahoja. Mikäli henkilökohtaisen avun järjestämiseen varatut määrärahat loppuvat kesken kunnan talousarviovuoden, on talousarviota muutettava.<sup>113</sup>

Vammaispalvelulain 8 c § 1 momentin mukaisilla päivittäisillä toimilla tarkoitetaan toimintoja, joita ihmiset tekevät elämässään joko joka päivä tai harvemmin, mutta kuitenkin toistuvasti tietyin aikavälein<sup>114</sup>. Päivittäiset toimet ovat asioita jotka kuuluvat jokaisen normaaliin elämään, kuten esimerkiksi liikkuminen, pukeutuminen, henkilökohtaisen hygienian hoito, vaate- ja ruokahuolto tai asiointi esimerkiksi viranomaisessa tai kaupassa. Myös vaikeavammaisen mahdollisuus osallistua huollossaan tai hoidossaan olevan lapsen päivittäisiin toimiin kuuluu säännöksen tarkoittamiin päivittäisiin toimiin.<sup>115</sup>

Vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momentin mukaisella työllä tarkoitetaan niin työsuhteeseen perustuvaa toimintaa kuin yritystoimintaakin. Työn tai yritystoiminnan säännöllisyys tai tietyin aikavälein toistuvuus on oleellista arvioitaessa säännöksen tarkoittamaa työtä. Työ voi olla niin kokopäiväistä kuin osa-aikaistakin, eikä säännöksen soveltamisessa ole merkitystä sillä, saako vaikeavammaisen pääasiallisen elatuksensa tekemällään työllä tai yritystoiminnalla. Työksi ei kuitenkaan katsota esimerkiksi järjestötoimintaa. Henkilökohtaista apua voidaan myöntää jos toisen henkilön antama apu mahdollistaa tai helpottaa vaikeavammaisen työnteon. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että avustaja tekee työtä vaikeavammaisen henkilön puolesta. Henkilökohtaista apua ei voida myöntää tilanteessa, jossa avustajaa tarvitaan suorittamaan vaikeavammaisen puolesta työtehtäviä, kuten esimerkiksi auttamaan yrityksen kirjanpidossa. Tällaisesta toiminnasta aiheutuvat kulut kuuluvat normaaliin yritystoimintaan.<sup>116</sup>

Säännöksen tarkoittama opiskelu tarkoittaa opiskelua, joka johtaa jonkin tutkinnon tai ammatin saavuttamiseen tai vahvistaa vaikeavammaisen henkilön ammattitaitoa, sekä parantaa hä-

---

<sup>112</sup> Rätty 2010 s. 232.

<sup>113</sup> Rätty 2010 s. 110.

<sup>114</sup> HE 166/2008 vp s. 29.

<sup>115</sup> Rätty 2010 s. 234.

<sup>116</sup> Rätty 2010 s. 234–235.

nen mahdollisuuksiaan työllistyä ja samalla turvata oma elatuksensa. Muunlainen opiskelu, joka ei tähtää ammattiin tai tutkinnon suorittamiseen, ei ole säännöksen tarkoittamaa opiskelua, vaan se katsotaan harrastukseksi. Jos kyseessä on ammattiin tai tutkintoon tähtäävä opiskelu, ei henkilökohtaisen avun myöntämisestä päätettäessä voida arvioida opiskelun järkevyyttä tai tarkoituksenmukaisuutta. Myöskään työn ja yritystoimintaan kohdalla ei voida arvioida niiden järkevyyttä tai tarkoituksenmukaisuutta.<sup>117</sup>

Harrastustoiminta voidaan määritellä vapaa-ajan toiminnaksi, jonka avulla ihminen pyrkii itseään toteuttamalla saamaan mielihyvää ja rentoutumaan. Harrastus käsitteenä on sisällöltään hyvin laaja, eikä sitä määritellä vammaispalvelulaissa tai lain esitöissä. Tavanomaisten lomamatkojen niin kotimaassa kuin ulkomaillakin katsotaan kuuluvan harrastuksiin. Vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus saada henkilökohtainen avustaja virkistysluonteisen lomamatkan ajaksi riippumatta siitä, katsotaanko lomamatka tarpeelliseksi tai tarkoituksenmukaiseksi.<sup>118</sup>

Yhteiskunnallisella osallistumisella tarkoitetaan esimerkiksi järjestötoimintaan osallistumista taikka äänestämistä vaaleissa ja kansanäänestyksissä. Sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitäminen voi puolestaan tarkoittaa esimerkiksi normaaleiden ystävyyssuhteiden ylläpitoa.<sup>119</sup> Esimerkiksi äänioikeus on perusoikeus, jonka toteutuminen voi vaikeavammaisen kohdalla edellyttää, että vaikeavammaisen henkilö saa henkilökohtaista apua. Esim. näkövammaiselle henkilölle äänestäminen ei ole yhtä helppoa kuin näkeville, joiden olosuhteita silmällä pitäen vaalijärjestelmä on luotu.<sup>120</sup>

Harrastuksia, yhteiskunnallista osallistumista ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämistä varten vaikeavammaiselle turvataan vammaispalvelulain 8 c §:n 5 momentissa henkilökohtaista apua vähintään 30 tuntia kuukaudessa, ellei tätä pienempi tuntimäärä riitä turvaamaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avuntarvetta. Avun vähimmäistuntimäärä on ollut 30 tuntia 1.1.2011 lukien. Ennen tätä vähimmäistuntimäärä oli 31.12.2010 saakka lain voimaantulosäännöksen mukaisesti vähintään 10 tuntia kuukaudessa. Lakiin otettua siirtymäaikaa on perusteltu muun muassa valtiontalouden liikkumavaran rajoituksilla.<sup>121</sup>

---

<sup>117</sup> Rätty 2010 s. 235.

<sup>118</sup> Rätty 2010 s. 235–236.

<sup>119</sup> Rätty 2010 s. 235.

<sup>120</sup> Nieminen 2005 s. 901.

<sup>121</sup> HE 166/2008 vp s. 35.



8 c §:n 5 momentin mukainen tuntimäärä on vähimmäissäännös, eikä kunta saa käyttää tätä tuntimäärää samalla enimmäisrajana. Jos henkilökohtaista apua järjestetään vähemmän kuin mainittu 30 tuntia, tulee sen perustua vaikeavammaisen omaan mielipiteeseen avuntarpeestaan. Mikäli vaikeavammaisen henkilön välttämätön avuntarve sitä edellyttää, on hänellä oikeus saada henkilökohtaista apua harrastuksia, yhteiskunnallista osallistumista ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämistä varten enemmän kuin säännöksen määrittelemä 30 tuntia kuukaudessa. Tällöin vaikeavammaisen henkilön on perusteltava, mihin tarkoitukseen hän henkilökohtaista apua tarvitsee ja missä laajuudessa, sekä miksi avun tarve on välttämätöntä. On mahdollista, että säännöksen tarkoittama kuukausittainen tuntimäärä ei riitä kattamaan kaikissa tilanteissa tarvittavaa välttämätöntä avun tarvetta. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, jos vaikeavammaisen henkilö tarvitsee ulkomaille suuntautuvalla lomamatkallaan välttämättä henkilökohtaista apua.<sup>122</sup>

Vaikeavammaisella on oikeus vaatia henkilökohtaista apua säännöksen mukaisen vähimmäistuntimäärän verran tai enemmän. Jos vaikeavammaisen henkilö ja kunta ovat erimielisiä myönnettävästä tuntimäärästä, on kunnan tarvittaessa pystyttävä perustelemaan kuinka välttämätön avun tarve turvataan 8 c §:n 5 momentin mukaista vähimmäistuntimäärää vähäisemmällä henkilökohtaisella avulla. 8 c §:n 5 momentin mukaista tuntimäärää tarkastellaan kuukausittain, eikä kuukauden aikana mahdollisesti käyttämättä jääneitä tunteja ole mahdollista siirtää seuraaville kuukausille. Kunta voi kuitenkin halutessaan hyväksyä tällaisen menettelyn.<sup>123</sup>

Päivittäisiä toimintoja, työtä ja opiskelua varten henkilökohtaista apua on vammaispalvelulain 8 c § 4 momentin mukaisesti järjestettävä siinä laajuudessa kuin vaikeavammaisen sitä välttämättä tarvitsee. Säännökseen ei sisälly mitään vähimmäistuntimääriä, ja avun tarpeen laajuutta selvitettyä vaikeavammaisen omalla mielipiteellä onkin erityisen suuri merkitys. Avun tuntimäärää ei ole mahdollista määritellä siten, että tuntimäärästä päätettäessä huomioidaan vain avustajan konkreettisiin suorituksiin ja toimenpiteisiin kulunut aika. Joissakin tilanteissa, kuten silloin kun henkilön avun tarve on runsasta ja jatkuvaa, voi olla perusteltua että avustajalta vaaditaan pitkäkestoista tai jatkuvaa läsnäoloa. Työn ja opiskelun osalta on selvää,

---

<sup>122</sup> Rätty 2010 s. 239.

<sup>123</sup> Rätty 2010 s. 239.

että henkilökohtaista apua on saatava siinä laajuudessa, että se tosiasiaa mahdollistaa vaikeavammaisen työskentelyn ja opiskelun.<sup>124</sup>

Henkilökohtainen apu ja vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu palveluasuminen muistuttavat osin toisiaan. Sekä henkilökohtaisella avulla että palveluasumisella voidaan tukea henkilön kotona selviytymistä. Palveluasuminen on mahdollista järjestää henkilökohtaisen avun avulla. Tältä osin vaikeavammaisen avustaminen kotona päivittäisissä toiminnoissa on päällekkäinen palveluasumisen kanssa. Tämä tarkoittaa, että vaikeavammaisella on mahdollisuus tilanteessa, jossa henkilökohtaisen avun myöntämisedellytykset eivät täyty, hakea palveluasumista.<sup>125</sup>

### **3.3. Palvelutarpeen selvittäminen ja palvelusuunnitelma**

Vammaispalvelulain 3 a §:ssä säädetään palvelutarpeen selvittämisestä ja palvelusuunnitelmasta. 3 a §:n 1 momentin vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeen selvittäminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä päivänä sen jälkeen kun vammainen taikka hänen laillinen edustajansa on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen palvelujen saamiseksi. Lain 3 a §:n 2 momentin mukaan vammaisen tarvitsemien palveluiden ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä säädetään. Sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta.

Säännöksen 2 momentin mukaan suunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa. Palvelusuunnitelmaa on myös tarkistettava jos palveluntarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu muutoksia, tai muutoinkin tarpeen mukaan. Vammaispalvelulain 3 a §:n 3 momentin mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia koskevat päätökset on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä tai viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun hakemus on esitetty.

---

<sup>124</sup> Rätty 2010 s. 237–238.

<sup>125</sup> Rätty 2010 s. 255.

Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta. Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n 2 momentin mukaan asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Palvelusuunnitelma onkin laadittava yhteistyössä vammaisen henkilön kanssa. Suunnitelma on kuitenkin laadittava vaikka yhteisymmärrystä ei saavuteta<sup>126</sup>. Palvelusuunnitelman sisällöstä ei ole tarkempaa mainintaa sosiaalihuollon asiakaslaissa tai vammaispalvelulaissa. Siitä tulee kuitenkin käydä ilmi asiakkaan yksilölliset olosuhteet ja erityistarpeet sekä yksilöity kuvaus palvelujen toteuttamisesta. Myös suunnitelman laatijat, milloin ja missä suunnitelma on laadittu sekä henkilön vamman diagnoosi tulisi ilmetä palvelusuunnitelmasta.<sup>127</sup>

Vammaispalvelulain 3 §:n mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestettäessä on otettava huomioon asiakkaan yksilöllinen avun tarve. Henkilökohtaisen avun kohdalla palvelusuunnitelmassa onkin otettava huomioon mm. henkilön palvelun tarpeet ja se, millä tavoin ja mihin tarkoituksiin (esim. harrastuksiin tai opiskeluun) henkilökohtaista apua järjestetään ja miten apu toteutetaan. Palvelutarpeen selvittämisellä ja palvelusuunnitelman laadinnalla pyritään edistämään vammaisten yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista palveluja järjestettäessä. Palvelutarpeen arvioinnilla voidaan paremmin ottaa huomioon vammaisen yksilöllinen avuntarve ja elämäntilanne palveluja ja tukitoimia koskevassa päätöksenteossa.<sup>128</sup>

Palvelusuunnitelma on luonteeltaan toimintasuunnitelma, ja sen perusteella ei asiakkaalle synny oikeutta suoraan vaatia palvelusuunnitelmaan kirjattuja palveluja ja tukitoimia<sup>129</sup>. Kuitenkin vammaispalvelulain 8 d §:n 1 momentin mukaan palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve on otettava huomioon henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä. Täten henkilökohtaisen avun järjestäminen on jossain määrin sidottu palvelusuunnitelmaan, ja tällöin suunnitelman merkitys korostuu. Lähtökohtana on pidettävä sitä, ettei palvelusuunnitelmaan kirjattuja seikkoja tulisi ilman perusteltua syytä sivuuttaa päätöksenteossa.<sup>130</sup>

Palvelusuunnitelman tulisi sisältää arvio tarvittavan henkilökohtaisen avun tuntimäärästä. Palvelusuunnitelman mukainen tuntimäärä on kuitenkin arvio keskimääräisestä kuukausittai-

---

<sup>126</sup> Rätty 2010 s. 97–98.

<sup>127</sup> Rätty 2010 s. 100.

<sup>128</sup> Rätty 2010 s. 94.

<sup>129</sup> Rätty 2010 s. 101.

<sup>130</sup> HE 166/2008 vp s. 26.

sesta henkilökohtaisen avun tarpeesta, eikä se sido kuntaa eikä myöskään vaikeavammaista. Huomioon on päätöksenteossa otettava myös vaikeavammaisen henkilön saamat muut palvelut, hänen käytettävissään olevat apuvälineet sekä perhesuhteet. Vaikeavammaisen henkilön avuntarpeen muuttuessa, esimerkiksi henkilön olosuhteiden muutoksen takia, on vaikeavammaisella palvelusuunnitelman estämättä oikeus hakea henkilökohtaiseen apuun lisätunteja, jos ne ovat tarpeellisia henkilön välttämättömän avun tarpeen täyttämiseksi. Jos kunta poikkeaa palvelusuunnitelmassa määritellystä tuntimäärästä, tai muuttaa aikaisempaa päätöstään, on kunnan perusteltava päätös. Kunta voi muuttaa aikaisempaa päätöstään esimerkiksi silloin, kun vaikeavammaisen avuntarpeen katsotaan muuttuneen siten, ettei aiemman päätöksen mukainen tuntimäärä enää vastaa vaikeavammaisen tarpeita.<sup>131</sup>

### **3.4. Henkilökohtaisen avun saamisedellytykset**

#### **3.4.1. Kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden rajaus**

Vammaispalvelulaissa subjektiivisina oikeuksina turvatut etuudet on myönnettävä hakemuksesta kaikille tuen saamisedellytykset täyttävälle henkilölle kunnan määrärahoista riippumatta. Toisaalta kuntien järjestämisvastuuta on rajoitettu asettamalla etuuksille tarkat saamisedellytykset. Henkilökohtaisen avun saamisedellytyksistä säädetään vammaispalvelulain 8 c §:n 2 ja 3 momenteissa. Osittain näiden lakiin otettujen rajausten voidaan katsoa johtuvan siitä, että vammaispalvelulain uudistuksen valmisteluvaiheessa pelättiin kustannusten kasvavan hallitsemattomasti<sup>132</sup>, ja tarkoilla rajauksilla pyritäänkin hillitsemään kustannusten kasvua mahdollisimman paljon<sup>133</sup>. Paitsi kustannusten hillitsemiseksi, ovat lakiin otetut rajaukset tarkoituksenmukaisia myös siksi, että subjektiivisia oikeuksia koskevat säännökset tulee perustuslain näkökulmasta rajata mahdollisimman tarkasti.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnalla ei ole erityistä velvollisuutta henkilökohtaisen avun järjestämiseen, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein. Vammaispalvelulain uudistusta koskevan hallituksen esityk-

---

<sup>131</sup> Rätty 2010 s. 236–237.

<sup>132</sup> Ahola – Kontinen 2009 s. 25.

<sup>133</sup> HE 166/2008 vp s. 16–17.

sen (HE 166/2008 vp) mukaan silloin, jos avun ja avustamisen tarve perustuu pääasiassa hoivaan, hoitoon tai valvontaan, tulee avun tarpeeseen vastata jollakin muulla tavalla kuin henkilökohtaisella avulla<sup>134</sup>. Tällaista hoivaa, hoitoa ja valvontaa voidaan katsoa olevan ainakin sellainen hoito ja huolenpito, jota annetaan pääasiassa lääketieteellisin perustein tai sellainen hoito ja huolenpito, jota on annettavissa riippumatta henkilön vammaisuudesta tai sairaudesta, kuten ns. perushoito.<sup>135</sup>

Jos henkilö on sairautensa tai vammansa vuoksi laitoshoidossa, tai henkilön hoito ja huolenpito painottuu henkilön kotona ollessaankin pääasiassa hoivaan ja huolenpitoon, ei kunnalla tällöin ole erityistä velvollisuutta järjestää henkilökohtaista apua. Jos sairaalassa tai laitoksessa olevaa henkilöä ollaan kotiuttamassa, on henkilökohtaista apua järjestettävä kotiin, mikäli henkilön kohdalla muut lain asettamat edellytykset henkilökohtaisen avun järjestämiseen täyttyvät.<sup>136</sup>

### **3.4.2. Vaikeavammaisuus**

Henkilökohtainen apu on turvattu subjektiivisena oikeutena *vaikeavammaiselle* henkilölle. Vaikeavammaisuuden käsite henkilökohtaisen avun saamisedellytyksenä on hyvin tarkkaan määritelty. Henkilökohtaista apua järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentin mukaisesti henkilöä, joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua suoriutuakseen 1 momentissa tarkoitetuista toiminnoista eikä avun tarve johdu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toiminnanrajoitteista.

Toisen henkilön avun tarve on välttämätöntä ja toistuvaa silloin, kun avun tarve on sekä määrällisesti runsasta että jatkuvaluonteista. Vastaavasti avun tarve katsotaan välttämättömäksi ja toistuvaksi myös silloin, kun avun tarve on määrällisesti vähäisempää mutta silti toistuvaa. Jos henkilö ei tarvitse toistuvasti toisen henkilön apua tai avun tarve voidaan täyttää muulla

---

<sup>134</sup> HE 166/2008 vp s. 28.

<sup>135</sup> Rätty 2010 s. 233–234.

<sup>136</sup> Rätty 2010 s. 243.

tavoin, esimerkiksi apuvälineiden avulla, ei henkilön voida katsoa olevan vaikeavammaisen 8 c §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla.<sup>137</sup>

Vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentti edellyttää, että henkilön avuntarve johtuu pitkäaikaisesta tai etenevästä vammasta tai sairaudesta. Pysyvällä sairaudella tai vammalla tarkoitetaan sellaista sairautta tai vammaa joka ei ole luonteeltaan ohimenevä. Pitkäaikaisuutta määriteltäessä tulee ottaa huomioon muitakin seikkoja kuin mahdollinen avun tarpeen kesto. Tarve henkilökohtaiseen apuun voi olla lyhytaikainen esimerkiksi silloin, kun henkilöllä on sairaus joka johtaa jonkin ajan kuluessa laitoshoidon tarpeeseen. Tällaista sairautta on kuitenkin pidettävä säännöksen tarkoittamassa mielessä pitkäaikaisena. Eteneviä vammoja ja sairauksia ovat esimerkiksi MS-tauti ja eräät lihassairaudet. Joillekin sairauksille voi olla tyypillistä oireiden ja sen myötä toimintakyvyn vaihtelu, jolloin myös henkilökohtaisen avun tarve vaihtelee runsaasti.<sup>138</sup> Yksi tällainen sairaus on aaltomainen MS-tauti, johon liittyy pahenemis- ja paranemisvaiheita. Pahenemisvaiheiden aikana henkilön toimintakyky laskee, kun taas paranemisvaiheiden aikana henkilö voi joissain tapauksissa elää jopa täysin oireetonta elämää.<sup>139</sup>

Turun hallinto-oikeus käsitteli ratkaisussaan (Turun HAO 20.8.2010 10/0634/2) vaikeavammaisuuden määrittelyä. Tapauksessa kehitysvammaisen henkilön vanhempi oli hakenut tyttärelleen henkilökohtaista apua 10 tunniksi kuukaudessa vapaa-ajan toimintoja varten. Viranhaltija oli hylännyt hakemuksen todeten, että kehitysvammaisen henkilö oli pääosin omatoiminen päivittäisissä toiminnoissa, eikä hänen avuntarpeensa vapaa-aikana ollut runsasta. Henkilö asui kehitysvammaisten asuntolassa. Viranhaltijan mukaan kehitysvammaisen henkilö pystyi hyödyntämään harrastus- ja virkistystoiminnassa asuntolan tarjoamaa apua. Henkilöllä oli todettu keskivaikea kehitysvamma, ja hänellä oli diagnosoitu yleinen ahdistuneisuushäiriö, paniikkihäiriöoireita sekä useita muita sairauksia, mm. dystonia, josta aiheutui henkilölle pään virheasento. Henkilölle laaditussa kuntoutus- ja palvelusuunnitelmassa oli suositeltu kannustettavan henkilöä osallistumaan harrastuksiin ja liikunnan lisäämistä. Psykiatrian erikoissairaanhoidajan tekemässä loppuarviossa oli suositeltu ahdistuksen hoitomuodoksi ja potilaan toimintakyvyn ylläpitämiseksi sosiaalisen ja toiminnallisen kuntoutuksen tukemista mm. vapaa-ajan avustajalla.

---

<sup>137</sup> Rätty 2010 s. 241.

<sup>138</sup> Rätty 2010 s. 241.

<sup>139</sup> ks. <http://www.msmaailma.fi/tietoa-ms-taudista/mikae-ms-tauti-on/ms-tautityypit-32.htm>. Linkki tarkistettu 15.6.2012.

Hallinto-oikeus katsoi johtopäätöksensä, että henkilö tarvitsee sairautensa ja erityisesti ahdistuksensa ja sairastamansa dystonian takia apua liikkessaan asuntolan ulkopuolella. Hallinto-oikeus katsoi, että henkilöä oli pidettävä vammaispalvelulaissa tarkoitettuna vaikeavammaisena henkilönä, joka tarvitsee pitkäaikaisen ja osittain etenevän sairautensa johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua suoriutuakseen vapaa-ajan harrastustoimintojaan.

Mitään ryhmää ei ole suljettu henkilökohtaisen avun järjestämisen ulkopuolelle vamman tai sairauden laadun, diagnoosin tai iän perusteella<sup>140</sup>. Vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentti kuitenkin rajaa pääasiassa ikääntymiseen liittyvät sairaudet ja toimintarajoitteet pykälän soveltamisen ulkopuolelle. Lain esitöistä ei löydy määritelmiä sille, mitä katsotaan pääasiassa ikääntymiseen liittyviksi sairauksiksi ja toiminnanrajoitteiksi, joten raja jää tulkinnanvaraiseksi<sup>141</sup>. Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan iän perusteella. Vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentin tarkoituksena ei ole ollut sulkea ikääntyneitä henkilöitä henkilökohtaisen avun ulkopuolelle, vaan ikääntyneillä vaikeavammaisilla on oikeus henkilökohtaiseen apuun samoin perustein kuin muillakin vaikeavammaisilla. Näin ollen säännöksen ei katsota olevan ristiriidassa perustuslain 6 §:n syrjintäkiellon kanssa.<sup>142</sup> Viranomaisilla on kuitenkin velvollisuus tulkita lakia perusoikeusmyönteisesti, eli vammaispalvelulakia sovellettaessa on otettava huomioon myös PL 6 §:n syrjintäkielto. Vammaispalvelulakia sovellettaessa viranomaisen onkin oltava erityisen tarkkana ikääntymiseen liittyvien sairauksien ja toiminnanrajoitteiden määrittelyssä.

Vammaispalvelulain uudistuksen valmisteluvaiheessa eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valio-kunta totesi mietinnössään (StVM 32/2008 vp), että yksittäistapauksissa saattaa syntyä rajanveto-ongelmia sen suhteen, johtuuko henkilökohtaisen avun tarve ikääntymiseen liittyvästä sairaudesta tai toiminnanrajoitteesta<sup>143</sup>. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi lausunnossaan (PeVL 30/2008 vp), että oikeutta avun saamiseen ei ole sidottu tiettyyn ikään, vaan toimintavajavuuden objektiiviseen syyhyn. Siten vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momenttia ei perustuslakivaliokunnan kannan mukaan ole tarpeen arvioida perustuslain 6 §:n kannalta.

Lapsen oikeutta henkilökohtaiseen apuun on tarkasteltava vammaispalvelulain 8 c §:n 2 momentin perusteella, joka edellyttää avun saajalta voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteu-

---

<sup>140</sup> Rätty 2010 s. 241.

<sup>141</sup> Ahola – Konttinen 2009 s. 28.

<sup>142</sup> HE 166/2008 vp s. 35–36.

<sup>143</sup> StVM 32/2008 vp s. 5.

tustapa. Lähtökohtaisesti pienikin lapsi voi täyttää henkilökohtaisen avun osalta vaikeavammaisuuden kriteerit. Hyvin pienten lasten osalta kysymys on kuitenkin yleensä hoivan, huolenpidon ja valvonnan järjestämisen tarpeesta, eikä pienellä lapsella yleensä ole kykyä itsenäiseen päätöksentekoon 8 c §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla.<sup>144</sup>

Mitään alaikärajaa ei henkilökohtaisen avun saamiseen kuitenkaan ole, vaan päätöksenteossa on kiinnitettävä huomiota lapsen yksilölliseen tilanteeseen ja kehitystasoon, sekä myös siihen, mitä tarkoitusta varten henkilökohtaista apua haetaan. Jos henkilökohtaista apua haetaan esim. kodin ulkopuolista toimintaa, kuten harrastuksia varten, on tuolloin kyse henkilön tavanomaisista elämäntoiminnoista eikä hoivasta tai huolenpidosta. Jos lisäksi lapsi kykenee jossain määrin itse päättämään omista asioistaan ja kertomaan oman näkemyksensä siitä, mihin henkilökohtaista apua tarvitsee, on henkilökohtaista apua tällaisessa tilanteessa pääsäännön mukaan järjestettävä.<sup>145</sup>

### 3.4.3. Voimavaraedellytys

Henkilökohtainen apu on luonteeltaan sellaista, ettei avun sisältö ja toteutus voi perustua yksinomaan ulkopuolisen tahon tekemään määrittelyyn<sup>146</sup>. Henkilökohtaisen avun käsite on alun perin rakennettu toteuttamaan itsenäisen elämän ideologiaa<sup>147</sup>. Itsenäiseen elämään kuuluu, että henkilöllä on kyky tehdä itsenäisiä päätöksiä. Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakkaalla on oltava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa häntä koskevien palvelujen ja muiden sosiaalihuollon toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen. Vammaispalvelulaissa vaikeavammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta turvaavat 3 §:n 2 momentti, jonka mukaan lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestettäessä on otettava huomioon asiakkaan yksilöllinen avun tarve, sekä 8 c §:n 2 momentti, jonka mukaan henkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan 8 c §:n 1 momentissa tarkoitettuja toimia suorittaessaan.

---

<sup>144</sup> Rätty 2010 s. 242.

<sup>145</sup> Rätty 2010 s. 242.

<sup>146</sup> Rätty 2010 s. 232.

<sup>147</sup> Ahola – Konttinen 2009 s. 25.



On selvää, että henkilökohtaista apua koskevassa päätöksenteossa on kunnioitettava vaikeavammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta. Itsemääräämisoikeuden kääntöpuolena on kuitenkin se, että se edellyttää vaikeavammaiselta kykyä osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon ja palvelujen toteuttamiseen. Henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää vammaispalvelulain 8 c §:n 2 momentin mukaan vaikeavammaiselta henkilöltä voimavaroja määrittellä avun sisältöä ja toteutustapaa. Vammaispalvelulain 8 c §:n 2 momentin mukaista voimavaraedellytystä on kuitenkin tulkittava varovasti. Henkilökohtaisen avun saamisen edellytyksenä eivät ole esimerkiksi täydelliset kognitiiviset tai kommunikaatiokyvyt.<sup>148</sup> Joidenkin voimakkaasti toimintakykyyn vaikuttavien sairauksien kohdalla avun antajalta edellytetään vaikeimmissa tapauksissa henkilön eleiden ja tunnetilojen tulkintaa. Voimakkaasti toimintakykyyn vaikuttavia vammoja ja sairauksia voivat olla esimerkiksi MS-tauti, etenevät lihassairaudet tai vaikeat aivovammat.<sup>149</sup>

Päätöksenteossa vaikeavammaisen tahdon selvittäminen voi joissakin tilanteissa edellyttää erityisiä tulkitsemiskeinoja ja kommunikaation apuvälineitä. Tahdon selvittäminen voi myös joissakin tapauksissa onnistua esimerkiksi vain omaisen avulla.<sup>150</sup> Sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentin mukaisesti asiakkaan tahtoa on selvitettävä yhteistyössä asiakkaan laillisen edustajan, omaisen tai muun läheisen henkilön kanssa, jos asiakas ei pysty esimerkiksi sairauden tai henkisen toimintakyvyn vajavuuden vuoksi osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa suunnitteluun ja toteutukseen, taikka ei ymmärrä ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia. Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä muut asian kannalta merkitykselliset seikat. Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 2 momentin mukaan tällainen selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Voidaan todeta, että vammaispalvelulain 8 c §:n 2 momentin mukainen edellytys voimavaroista määrittellä avun sisältöä ja toteutustapaa on monin tavoin ongelmallinen. KHO onkin antanut lukuisia ratkaisuja, joissa on arvioitu henkilön voimavaroja määrittellä avun sisältöä ja toteutustapaa. Ratkaisussa KHO 2011:69 oli kyse kehitysvammaisesta henkilöstä A, joka asui kehitysvammaisten asumisyksikössä. Henkilö A oli hakenut henkilökohtaista apua asuntolan ulkopuolella liikkumista ja harrastuksiin osallistumista varten. Viranhaltija oli hylännyt ha-

---

<sup>148</sup> Ahola – Kontinen 2009 s. 27.

<sup>149</sup> Rätty 2010 s. 232.

<sup>150</sup> Rätty 2010 s. 240.

kemuksen, koska henkilö A:ta ei voitu pitää sellaisena henkilönä, jolla on edellytyksiä ohjata tilannetta ja toimintaa, jossa avustaja työskentelee. Myös lautakunnan jaosto oli hylännyt A:n oikaisuvaatimuksen, koska hakijan terveydentilasta olevien tietojen ja saatujen selvitysten perusteella hakijaa ei voitu pitää henkilönä, joka kykenee itse määrittelemään avun sisältöä, toteutustapaa ja aikataulua. Päätöksestä valitettiin Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valituksen.

Henkilö A:lla on vaikea älyllinen kehitysvamma. Häntä on ohjattava kaikissa päivittäisessä toiminnassa. A käyttää muutamia sanoja, ja läheiset henkilöt ymmärtävät hänen kommunikaatiotaan. Puheterapeutin mukaan A käyttää muutamien sanan ilmauksia, ja A:n puhe on vieraalekin ymmärrettävää. A:n äidin mukaan A kykenee ilmaisemaan oman tahtonsa kuvin ja sanoin sekä osoittamisen ja eleiden avulla. Lääkärintlausunnon mukaan A:lla on puheen tuottamisessa vaikeuksia, mutta hän pystyy muodostamaan oman mielipiteen ymmärryskykynsä rajoissa ja myös ilmaisemaan kantansa arjen tilanteissa, kun mielipide koskettaa konkreettisia itselle tuttuja asioita.

KHO kumosi hallinto-oikeuden ja lautakunnan jaoston päätöksen ja palautti asian lautakunnalle uudestaan käsiteltäväksi. KHO:n mukaan ottaen huomioon saatu selvitys A:n vaikeavammaisuudesta ja hänen kyvystään avun tarpeen ilmaisemisessa sekä se, mitä lain esitöissä on esitetty henkilökohtaisen avun järjestämisen edellytyksistä, on A:ta pidettävä sellaisena vaikeavammaisena henkilönä, jolla on vammaispalvelulain 8 c §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla voimavaroja määritellä tarvitsemansa henkilökohtainen avun sisältö ja toteutustapa. Henkilökohtaisen avun myöntämistä koskevat edellytykset siten täyttyivät.

Ratkaisussa KHO 12.8.2011/2122 oli kyse alaikäisestä henkilöstä B, jolla oli lapsuusiän autismi, dysfasia ja ADHD. Henkilö B oli hakenut henkilökohtaista apua harrastuksiin ja sosiaalisten yhteyksien ylläpitämiseen. Viranhaltija oli hylännyt hakemuksen katsoen, että henkilö B tarvitsee pääasiassa ohjausta ja valvontaa, eivätkä hänen voimavaransa riitä määrittelemään avun sisältöä, aikaa ja toteutustapaa sekä ohjaamaan avustustehtävissä. Perusturvalautakunta oli hylännyt asiassa tehdyn oikaisuvaatimuksen. Myös Hämeenlinnan hallinto-oikeus oli hylännyt asiassa tehdyn valituksen.

Eriyisluokanopettajan lausunnon mukaan henkilö B osaa ilmaista mielipiteensä ja tahtonsa ohjattuna ja tuetun kommunikaation turvin. Puheterapeutin lausunnon mukaan B:n kommunikointi on etupäässä toimimista, elehdintää ja ilmeitä, mutta jonkin verran myös puhetta ja kir-

joittamista. Puheella B ilmaisee lähinnä jokapäiväiseen elämään liittyviä tarpeita, kuten nälkä ja jano. Jos jotain asiaa pitää selvittää tarkemmin, onnistuu se parhaiten kirjoittamalla. Henkilö B kirjoittaa vastauksen kysymykseen tai oman ilmauksensa muutamalla sanalla. Henkilö B on osoittanut, että hän osaa ilmaista omia tarpeitaan ja toiveitaan. Vastavuoroisen kommunikaation onnistuminen on pitkälti B:n kulloisenkin kommunikaatiokumppanin varassa, mutta hän onnistuu siinä, kunhan keinot ovat oikeat ja aikaa annetaan riittävästi.

KHO katsoi, että otettaessa huomioon saatu selvitys B:n vaikeavammaisuudesta ja hänen kykynsä avun tarpeen ilmaisemisesta sekä se, mitä lain esitöissä on esitetty henkilökohtaisen avun järjestämisen edellytyksistä, B:tä on pidettävä sellaisena vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentissa tarkoitettuna vaikeavammaisena henkilönä, jolla on mainitun pykälän 2 momentissa edellytetyllä tavalla voimavaroja määrittellä tarvitsemansa henkilökohtaisen avun sisältö ja toteutustapa. Henkilökohtaisen avun myöntämistä koskevat edellytykset siten täyttyvät. KHO kumosi hallinto-oikeuden ja perusturvalautakunnan päätökset ja palautti asian perusturvalautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Molemmissa edellä selostetuissa ratkaisuissa KHO on päätenyt asiassa hakijalle myönteiseen päätökseen. Tapauksessa KHO 12.8.2011/2121 korkein hallinto-oikeus on kuitenkin ottanut vastakkaisen kannan. Kyseisessä tapauksessa vaikeasti kehitysvammaiselle henkilölle C oli haettu henkilökohtaista apua harrastus- ja virkistystoimintaan osallistumisen turvaamiseksi. C:n kommunikointi tapahtuu pääasiassa ilmeillä ja jopa sanoiksi miellettävin äänin. Edunvalvojan mukaan C pystyy ilmeillä ja eleillä ilmaisemaan, miten paljon hän nauttii eri tilaisuuksiin osallistumisesta sekä osoittamaan myös, mikäli toimet ovat hänen tahtonsa vastaisia. Kunnallinen viranhaltija oli hylännyt C:n hakemuksen, koska viranhaltija katsoi, että henkilö ei kykene itse määrittämään avun sisältöä ja toteutustapaa. Sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto pysytti viranhaltijan tekemän päätöksen voimassa. Asiassa valitettiin hallinto-oikeuteen, ja hallinto-oikeus hylkäsi valituksen katsoen, että vaikka henkilö C kykenee ilmaisemaan tunteitaan ilmeillä ja eleillä, ei hän kuitenkaan kykene ottamaan kantaa avuntarpeisiinsa ja avuntarpeisiin vastaamisen tapoihin siten kuin laki edellyttää.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi asiassa tehdyn valituksen, eikä muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä. KHO katsoi, että vaikeavammaisen henkilö kykeni ilmaisemaan tunteitaan ilmeillä ja eleillä, mutta ei itse kyennyt ottamaan kantaa avuntarpeisiinsa ja niihin vastaamisen tapoihin. Tämän vuoksi hakemus henkilökohtaisen avun saamiseksi oli voitu hylätä.

Kun ratkaisua KHO 12.8.2011/2121 verrataan edellä mainittuihin hakijalle myönteisiin ratkaisuihin, on mahdollista nähdä, että henkilöillä A, B ja C jokaisella on ongelmia kommunikaatiokyvyssä. Toisin kuin henkilöt A ja B, henkilö C ei kuitenkaan kykene ottamaan kantaa omiin avuntarpeisiinsa riittävällä tavalla. C kykenee ilmaisemaan miten paljon hän nauttii eri tilaisuuksiin osallistumisesta, sekä ilmaisemaan, jos toimet ovat hänen tahtonsa vastaisia. Hän ei kuitenkaan kykene etukäteen ottamaan kantaa henkilökohtaisen avun sisältöön ja toteutustapaan, eikä siten pysty määrittelemään esimerkiksi sitä, mihin tarkoitukseen hän henkilökohtaista apua tarvitsee.

Voidaan nähdä, että KHO on tulkinnut voimavaraedellytystä siten, etteivät vaikeudet ilmaista itseään ole este henkilökohtaisen avun saamiselle. Esimerkiksi edellä ratkaisussa KHO 12.8.2011/2122 henkilö kykeni ilmaisemaan mielipiteensä ja tahtonsa lähinnä ohjattuna ja tuetun kommunikaation turvin. Puhetta henkilö käytti kommunikointiin vain hyvin rajallisesti. Silti KHO katsoi henkilöllä olevan voimavaroja avun sisällön ja toteutustavan määrittelyyn.<sup>151</sup>

#### **3.4.4. Henkilökohtaisen avun välttämättömyys**

Henkilökohtaisen avun saamisedellytysten arviointiin kuuluu myös vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentin mukainen vaatimus avun välttämättömyydestä. Avun välttämättömyyttä arvioidessa on otettava huomioon osaltaan perustuslain 6 §:n ja 19 §:n turvaamat oikeudet. PL 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta. PL 19 § turvaa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeuden välttämättömään huolenpitoon, sekä turvaa myös jokaiselle oikeuden riittäviin sosiaalipalveluihin. Henkilökohtaisen avun tavoitteena on lisätä vaikeavammaisten yhdenvertaisuutta ja itsenäisyyttä sekä parantaa heidän mahdollisuuksiaan osallistua yhteiskunnan eri toimintoihin. Tämä huomioon ottaen voidaan nähdä, ettei PL 19 §:n 1 momentin tarkoittamaa välttämättömyyttä voida tässä yhteydessä tulkita siten, että se tarkoittaa vain henkilön oikeutta vähimmäisperustarpeiden, kuten ruoka, terveys ja asuminen, tyydyttämiseen.<sup>152</sup>

Valtioneuvoston oikeuskansleri on ottanut kantaa PL 19 §:n 1 momentin tulkintaan jo aiemmin mainitussa henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittämistä koskevassa ratkaisussaan

---

<sup>151</sup> ks. voimavaraedellytystä koskien myös KHO:n tuore ratkaisu KHO:2012:36.

<sup>152</sup> Rätty 2010 s. 231.

(12.3.2008 1052/1/06). Oikeuskansleri katsoi ratkaisussaan, että PL 19 §:n 1 momentissa käytetty ilmaisu ”ihmisarvoinen elämä”, ottaen huomioon nykyajan kulttuurinen arvomaailma, on hyvin perustein tulkittavissa siten, että se tarkoittaa jotain enemmän kuin pelkästään biologiselle olemassaololle välttämättömien edellytysten turvaamista. Oikeuskansleri piti perusteltuna, että vammaispalvelulakia arvioidaan PL 19 §:n 1 momentin tämän kaltaisen laajemman tulkintavaihtoehdon valossa. Tämän voi katsoa koskevan kiistatta myös vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentin tarkoittamaa välttämättömyyttä.

Vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momentin mukaiset toiminnot, päivittäiset toimet, työ ja opiskelu, harrastukset, yhteiskunnallinen osallistuminen ja sosiaalisen vaikutuksen ylläpitäminen ovat jokaisen ihmisen perustarpeita. Jotta vaikeavammaisen voi osallistua yhteiskuntaan sen täysivaltaisena jäsenenä, on välttämätöntä, että nämä perustarpeet tulevat hoidetuksi. Yhteiskuntaan osallistuminen puolestaan on välttämätöntä ihmisarvoisen elämän toteuttamiseksi.<sup>153</sup> Usein vaikeavammaisen selviää joistakin 8 c §:n 1 momentin mukaisista toiminnoista itsenäisesti, mutta vastaavasti tarvitsee toisista suoriutumiseen toisen henkilön apua. Esimerkiksi näkövammaiset selviävät usein itsenäisesti tutussa ympäristössä, mutta tarvitsevat kodin ulkopuolella välttämättä toisen henkilön apua.<sup>154</sup>

Henkilökohtaisen avun välttämättömyyttä on tulkittava päätöksenteossa aina yksilökohtaisesti, ottaen huomioon henkilön yksilöllinen avuntarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan. Huomioon on otettava myös vaikeavammaisen henkilön käsitys avun tarpeestaan sekä palvelusuunnitelman sisältö. Tarvetta arvioidessa on tärkeää muodostaa käsitys siitä, selviytyykö henkilö vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momentin mukaisista toimista ilman toisen henkilön apua vai ei, sekä millä henkilökohtaisen avun järjestämistavalla voidaan parhaiten turvata henkilön oikeuksien toteutuminen. Henkilökohtaisen avun välttämättömyyttä sekä muita saamisedellytyksiä on arvioitava aina jokaisen vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momentin mukaisen toiminnon kohdalla erikseen.<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> Ahola – Kontinen 2009 s. 31–32.

<sup>154</sup> Rätty 2010 s. 242.

<sup>155</sup> Rätty 2010 s. 242–243.

## 4. Henkilökohtaisen avun järjestämistavat

### 4.1. Henkilökohtaisesta avustajasta aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Kunta voi järjestää henkilökohtaista apua vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettaviksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut. Tällä tavoin henkilökohtaista apua järjestettäessä vaikeavammaisen henkilö toimii siis itse avustajansa työnantajana. Tämänkaltainen työnantajamalli oli lähtökohtana vanhassa henkilökohtaisessa avustajajärjestelmässä ennen vammaispalvelulain uudistusta.

Henkilökohtaisen avun järjestäminen henkilökohtaisen avustajan avulla edellyttää vaikeavammaiselta kykyä toimia työnantajana sekä valmiuksia päätöksentekoon ja oman elämänsä hallintaan. Kunnan on kuitenkin vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaan tarvittaessa ohjattava ja autettava vaikeavammaista avustajan palkkaamiseen liittyvissä asioissa. Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaisen neuvonta- ja ohjausvelvollisuuden voidaan katsoa laajentavan hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaista neuvontavelvollisuutta. Hallintolain 8 §:n mukainen neuvontavelvollisuus tarkoittaa lähinnä yleisiä ohjeita ja neuvoja esimerkiksi asian saattamisesta vireille, kun taas vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukainen neuvonta ja ohjaus velvoittavat kunnan antamaan tarvittaessa hyvinkin yksityiskohtaisia neuvoja ja auttamaan vaikeavammaista henkilöä henkilökohtaisen avustajan palkkaamiseen ja työsuhteeseen liittyvissä asioissa. Tällaisia asioita voivat olla esimerkiksi palkkaukseen liittyvät tehtävät kuten palkanlaskenta ja palkanmaksu, avustajan koulutus sekä avustajan työterveyshuollon järjestäminen.<sup>156</sup>

Vammaispalvelulain 8 §:n 3 momentin mukainen ohjaus- ja neuvontavelvollisuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kunnalle syntyisi oma-aloitteinen velvollisuus suorittaa työnantajalle muutoin kuuluvia tehtäviä vaikeavammaisen henkilön puolesta<sup>157</sup>. Palvelusuunnitelmassa ja henkilökohtaista apua koskevassa päätöksessä on arvioitava, missä laajuudessa vaikeavammaisen henkilö tarvitsee neuvontaa ja apua työnantajana toimimiseen.

---

<sup>156</sup> Rätty 2010 s. 253.

<sup>157</sup> Rätty 2010 s. 253.

Kunnan velvollisuus auttaa vaikeavammaista työntajana toimimisessa ei kuitenkaan tarkoita, että kunnalle siirtyisi myös työnantajan valvonta- tai ohjausoikeutta. Työnjohto-oikeus kuuluu lähtökohtaisesti vaikeavammaiselle henkilölle itselleen. Vain poikkeuksellisesti työnjohto-oikeutta voi vaikeavammaisen itsensä sijasta käyttää joku muu. Tällöinkin vaikeavammaiselta henkilöltä edellytetään voimavaroja määrittellä itse henkilökohtaisen avun sisältöä ja toteutus-tapaa. Alaikäisen lapsen osalta edunvalvoja, eli yleensä huoltaja, voi toimia työnantajana ja tällöin käyttää työnantajan työnjohto-oikeutta lapsen sijasta.<sup>158</sup>

Työnjohto-oikeus on yksi keskeisimmistä työnantajan oikeuksista. Kun henkilökohtaista apua järjestetään henkilökohtaisen avustajan avulla, on vaikeavammaisen työntajana toimiessaan mahdollisuus määrätä seuraavista asioista:

- 1) työn sisältö, eli mitä työntekijä tekee;
- 2) työn suoritustapa;
- 3) työvuorot, eli milloin työtä tehdään;
- 4) työpaikka, eli missä työtä tehdään.

Työnjohto-oikeuteen sisältyy kuitenkin myös rajoituksia. Esimerkiksi lain tai hyvän tavan vastaisia työnjohtomääräyksiä ei saa antaa, ja työnantajan työnjohtovalta ulottuu vain työai-kaan.<sup>159</sup>

Tapio Kuosma kritisoi voimakkaasti sitä, että järjestettäessä henkilökohtaista apua henkilökohtaisen avustajan avulla vaikeavammaisen joutuu toimimaan avustajansa työntajana. Kuosma katsoo työntajana toimimisen vaatimuksen jopa loukkaavan vaikeavammaisen henkilön perustuslain mukaista oikeutta yhdenvertaisuuteen. Kuosma näkee työntajana toimimisen vaatimuksen olevan kohtuuton vaatimus monelle vaikeavammaiselle, koska työntajabyrokratia on monimutkaista ja työntajana toimiminen on vaativaa. Tästä syystä moni vaikeavammaisen ei kykene toimimaan työntajana tai ei halua toimia työntajana. Kuosman mukaan työntajana toimiminen olisi helposti eroteltavissa sekä ”työntajabyrokrati-aan” että ”työnjohtajuuteen”. Kunta hoitaisi työntajabyrokratiaan kuuluvat velvoitteet, kuten palkanmaksun, ja vaikeavammaisen henkilö itse valitsisi henkilökohtaisen avustajansa ja huolehtisi työnjohtotehtävistä.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> Rätty 2010 s. 246.

<sup>159</sup> Konttinen 2010a s. 10.

<sup>160</sup> Kuosma 2011 s. 56–59.

Kuosman kritiikki on helppo nähdä liioiteltuna. Kunnan on autettava vaikeavammaista henkilöä työnantajavelvoitteiden hoitamisessa. Tämä voi neuvonnan ja ohjauksen lisäksi tarkoittaa, että kunta hoitaa osan työnantajavelvoitteista esimerkiksi palvelusetelin tai ostopalvelun avulla, tai hoitaa osan työnantajavelvoitteista itse. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi, että kunta hoitaa ”työnantajabyrokratiaan” koskevia tehtäviä esim. suorittamalla palkanmaksun ja siihen liittyvät tehtävät vaikeavammaisen henkilön sijasta<sup>161</sup>. Työnantajana toimiessaan vaikeavammaisella on myös mahdollisuus delegoida osa työnantajatehtävistään kolmannelle osapuolelle esim. ostamalla tältä palkanlaskentaan, palkanmaksuun tai koulutukseen liittyviä palveluita<sup>162</sup>. Lisäksi on muistettava, että henkilökohtaista apua voidaan järjestää myös muilla järjestämistavoilla kuin henkilökohtaisen avustajan avulla, mikäli vaikeavammaisen henkilö ei kykene toimimaan työnantajana.

Kuosman esittämä kysymys siitä, miksi henkilökohtaista apua ei voida järjestää siten, että kunta hoitaisi työnantajabyrokratiaan kuuluvat velvoitteet ja vaikeavammaisen henkilö itse valitsisi henkilökohtaisen avustajansa ja huolehtisi työnjohtotehtävistä, on kuitenkin jossain määrin mielenkiintoinen. Voidaan nähdä, että henkilökohtaisen avun järjestäminen tällä tavalla olisi vaikeavammaisen kannalta helpoin ratkaisu. Vammaispalvelulain uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan lain valmisteluvaiheessa oli tuolloisen henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kohdalla esillä kolme eri kehittämisehdotusta. Yksi vaihtoehto oli muuttaa työnantajamalliin perustuva taloudellinen tuki subjektiiviseksi oikeudeksi, ilman avun järjestämistapojen uudistusta. Toinen vaihtoehto oli, että henkilökohtainen apu olisi säilytetty määrärahasidonnaisena etuutena, mutta avun järjestämistapoja olisi monipuolistettu. Kolmas vaihtoehto oli, että henkilökohtaisesta avusta olisi tehty subjektiivinen oikeus ja avun järjestämistapoja olisi monipuolistettu. Henkilökohtaisen avun uudistus toteutettiin lopulta kolmannen vaihtoehdon mukaan. Näistä vaihtoehdoista voidaan havaita, ettei sellaista henkilökohtaisen avun järjestämistapaa, jossa kunta olisi ottanut hoitaakseen työnantajavelvoitteet ja vaikeavammaisen henkilö työnjohtovelvoitteet, edes harkittu vammaispalvelulakia uudistettaessa.<sup>163</sup>

Jos vaikeavammaisen kykenisi toimimaan työnantajana, mutta ei sitä halua, on kunnan arvioitava objektiivisesti vaikeavammaisen työnantajana toimimisen edellytyksiä, sekä selvitettävä, mitkä ovat vaikeavammaisen henkilön perusteet siihen, ettei hän halua toimia työnantajana. Lisäksi on huomioitava vammaispalvelulain 8 d §:n 1 momentin edellytys henkilön oman

---

<sup>161</sup> Rätty 2010 s. 245–247.

<sup>162</sup> HE 166/2008 vp s. 32.

<sup>163</sup> HE 166/2008 vp s. 15–16.



mielipiteen ja elämäntilanteen huomioon ottamisesta. Jos objektiivisesti arvioiden on mahdollista määrittää asiallinen syy kieltäytymiselle, on henkilökohtaista apua järjestettävä muulla järjestämistavalla. Mikäli mitään asiallista syytä kieltäytymiselle ei ole, on tällöin mahdollista päättää henkilökohtaisen avun järjestämistavasta vastoin vaikeavammaisen henkilön omaa toivetta. Ensisijaisesti tulisi kuitenkin käyttää muita järjestämistapoja, koska ei voida nähdä olevan tarkoituksenmukaista, että henkilö pakotetaan toimimaan työnantajana vastoin tahtoaan.<sup>164</sup>

Henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta koituvien vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisten kustannusten korvaamisesta vaikeavammaiselle vastaa kunta. Kunnalla on mahdollisuus päättää kohtuullisena pidettävän korvauksen suuruudesta. Korvaus on kuitenkin oltava suuruudeltaan sellainen, että vaikeavammaisen pystyy sen avulla tosiasiaassa palkkaamaan itselleen avustajan. Korvauksen suuruutta määritettäessä on yksilöllisesti selvitettävä vaikeavammaisen avuntarpeen määrä ja sen luonne. Tämän jälkeen on arvioitava, riittääkö kunnan määrittelemän korvauksen suuruus avustajan palkkaamiseen.<sup>165</sup>

Vammaisen henkilön ja hänen avustajansa välille solmitaan työsopimus, joka voidaan laatia joko suullisesti tai kirjallisesti. Työsopimuksesta ja sen sisällöstä säädetään tarkemmin työsopimuslaissa (55/2001). Kunnan tehtävänä on korvata avustajan palkkauksesta aiheutuneet kulut vaikeavammaiselle. Kunnan on avustajan palkan lisäksi korvattava vaikeavammaiselle henkilölle työnantajan maksettavaksi kuuluvat lakisääteiset maksut ja kulut, joita ovat sosiaaliturvamaksut, eläkemaksut, työterveyshuollon maksut, pakolliset tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksut, työaikalain mukaiset korvaukset pyhä- ja ylitöistä, vuosilomalain mukaiset korvaukset sekä työsopimuslain mukainen sairausajan palkka. Kunnan korvattavaksi kuuluvat vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin mukaisesti myös muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut. Välttämättömiä kuluja ovat esimerkiksi avustajan hankinnasta tai koulutuksesta johtuvat kulut. Välttämättömiä kuluja ovat myös avustajan matkakulut, jotka aiheutuvat vaikeavammaisen henkilön työstä, opiskelusta tai harrastuksista. Säännöksen soveltamisala on suhteellisen laaja. Sellaiset kulut, joiden voidaan näyttää syntyneen vamman aiheuttamista rajoituksista ja työsuhteesta johtuvasta perusteesta, on korvattava, paitsi milloin ne ovat kohtuuttoman suuret.<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> Rätty 2010 s. 246–247.

<sup>165</sup> Rätty 2010 s. 247–248.

<sup>166</sup> Rätty 2010 s. 248–250.

Työehtosopimuksia ei ennen vuoden 2010 loppua sovellettu henkilökohtaisen avustajan työsuhteessa, koska alalla ei ollut yleissitovaa työehtosopimusta. Näin ollen kunnan maksettavaksi eivät kuuluneet työehtosopimusten mukaiset palkat, palkanlisät ja muut korvaukset. 1.12.2010 tuli voimaan Heta-liiton sekä Julkisten ja hyvinvointialojen liiton (JHL) välinen työehtosopimus. Työehtosopimusta on uudistettu vuonna 2012, ja uusi työehtosopimus on tullut voimaan 1.5.2012. Se mm. nostaa henkilökohtaisten avustajien palkkoja 2,4 %. Henkilökohtaisten avustajien työehtosopimuksen tarkoituksena on ollut normalisoida avustajien työsuhteiden etuja ja yhtenäistää kuntien käytäntöjä esimerkiksi lomarahoja sekä ilta- ja yöliisiä koskien. Työehtosopimusta sovelletaan avustajan työsuhteeseen, mikäli vaikeavampainen työnantaja on Heta-liiton jäsen.<sup>167</sup>

Vammaispalvelulain 8 d §:n 4 momentin mukaan vaikeavampaisen henkilön avustajana ei voi toimia henkilön omainen tai muu läheinen henkilö, ellei sitä erityisen painavasta syystä ole pidettävä vaikeavampaisen edun mukaisena. Säännöksen tarkoittamana omaisena tai läheisenä pidetään vaikeavampaisen henkilön puolisoa, lasta, vanhempaa, isovanhempaa tai muuta läheistä. Tätä rajoitusta on perusteltu sillä, että tavoite vaikeavampaisen itsenäisestä elämästä niin kotona kuin kodin ulkopuolellakin ei välttämättä täysin toteudu, jos omainen tai muu läheinen toimii avustajana. Myös ristiriita- ja jääviystilanteita sekä ongelmia vajaavalttaisten henkilöiden kohdalla on voinut esiintyä. Rajoitus myös selkeyttää eroa henkilökohtaisen avun ja omaishoidon välillä. Omaishoitoon sisältyy selkeä hoivan ja hoidon elementti, jonka ei voida lähtökohtaisesti katsoa kuuluvan henkilökohtaiseen apuun.<sup>168</sup>

Erityisen painavana syynä omaisen tai muun läheisen toimimiseen avustajana voidaan pitää mm. äkillistä avuntarvetta, jos avustaja esim. sairastuu tai hänen työsuhteensa päättyy. Painavana syynä voidaan pitää myös joitakin erinäisiä vaikeavampaisen henkilön vammaan tai sairauteen liittyviä syitä.<sup>169</sup> Jos vaikeavampaisella on vamma tai sairaus joka vaikuttaa toimintakykyyn voimakkaasti, voi tällöin olla hänen edun mukaistaan, että omainen tai muu läheinen toimii avustajana. Lapsen tapauksessakin omaisen toimiminen avustajana voi usein olla perusteltua.<sup>170</sup>

Ennen vammaispalvelulain uudistusta voimassa olleita avustajapäätöksiä, joissa avustajana toimii henkilön läheinen tai omainen, on uudistuksen jälkeen jouduttu arvioimaan suhteessa

---

<sup>167</sup> ks. <http://www.heta-liitto.fi/Default.aspx?tabid=2883&language=fi-FI>. Linkki tarkistettu 14.6.2012.

<sup>168</sup> HE 166/2008 vp s. 32–33.

<sup>169</sup> HE 166/2008 vp s. 32–33.

<sup>170</sup> Rätty 2010 s. 251–252.

vammaispalvelulain 8 d §:n 4 momentin mukaiseen rajoitukseen. Rajoituksen tarkoituksena ei ole ollut estää ennen uudistusta voimassa olleiden työsuhteiden jatkumista.<sup>171</sup> Kunnalla ei ole ollut velvollisuutta purkaa ennen uudistusta tehtyjä avustajapäätöksiä, joissa läheinen tai omainen toimii avustajana, mutta kunnalle on kuitenkin annettu tällainen mahdollisuus.

Työsuhteita, joissa omainen tai läheinen on toiminut vaikeavammaisen avustajana, voidaan jatkaa, jos läheinen tai omainen on toiminut vakiintuneesti vaikeavammaisen avustajana ja tilannetta voidaan pitää vaikeavammaisen henkilön edun mukaisena<sup>172</sup>. Nämä seikat on otettava huomioon päätettäessä työsuhteen jatkamisesta tai purkamisesta. Jos kunta päätyy purkamaan voimassa olevan päätöksen, on vaikeavammaista kuultava ennen uuden päätöksen tekemistä.<sup>173</sup>

Perheenjäsenten välisissä työsuhteissa sovelletaan osin poikkeavia työlainsäädännön määräyksiä. Esimerkiksi työaikalain (605/1996) 2 §:n mukaan työaikalakia ei sovelleta työnantajan perheenjäsenen työhön. Perheenjäsenen toimiessa henkilökohtaisena avustajana ei hänellä myöskään ole oikeutta esim. tapaturmavakuutuslain (608/1948) 2 §:n mukaiseen korvaukseen työtapaturman johdosta. Perheenjäsenen tekemää työtä ei ole kuitenkaan rajattu esimerkiksi työturvallisuuslain (738/2002) eikä työterveyshuoltolain (1383/2001) soveltamisalan ulkopuolelle. Useimmissa työlainsäädäntöön kuuluvissa säädöksissä perheenjäsenen käsite on laajempi kuin vammaispalvelulaissa tarkoitettu omaisen käsite.<sup>174</sup>

Omaisen tai läheisen avustajana toimimista koskevan rajoituksen lisäksi laissa ei ole määritelty edellytyksiä esimerkiksi avustajan ammatillisesta pätevyydestä. Avustajana voi toimia alaikäinenkin henkilö<sup>175</sup>. Käytännössä henkilökohtaisena avustajana toimiminen edellyttää avustajalta kuitenkin monia erilaisia kykyjä ja taitoja. On myös tarkoituksenmukaista, että avustaja on mm. selvillä työsuhteeseen liittyvistä perusasioista. Henkilökohtaisille avustajille järjestetäänkin koulutusta esimerkiksi eri järjestöjen kautta<sup>176</sup>. Kunnat ja esim. monet järjestöt tarjoavat myös avustajavälityspalveluita<sup>177</sup>. Henkilökohtaisille avustajille on myös laadittu oppaita,

---

<sup>171</sup> HE 166/2008 vp s. 33.

<sup>172</sup> HE 166/2008 vp s. 33.

<sup>173</sup> Rätty 2010 s. 252.

<sup>174</sup> Konttinen 2010b s. 7–13.

<sup>175</sup> Rätty 2010 s. 253.

<sup>176</sup> ks. <http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/vammaispalvelujen-kasikirja/itsenaisen-elaman-tuki/henkilokohtainen-apu/avun-jarjestamistavat/avustajien-kouluttaminen/>. Linkki tarkistettu 14.6.2012.

<sup>177</sup> ks. esim. <http://www.kynnys.fi/content/view/261/247/>. Linkki tarkistettu 14.6.2012.

joiden tarkoituksena on auttaa henkilökohtaista avustajaa työssään. Esimerkkinä voidaan mainita Helsingin Invalidien Yhdistys ry:n ja Kynnys ry:n laatima Uusi Avustajan ABC -opas<sup>178</sup>.

Joissakin tilanteissa avustajalta voidaan avustettavan vaikeavammaisen vammasta tai sairaudesta johtuen edellyttää erityisosaamista, joka vaatii tietyn ammatillisen pätevyyden. Tällainen vaatimus erityisosaamisesta tulee kunnan ottaa huomioon korottavana tekijänä, kun määrittellään avustajasta maksettavaa korvausta.<sup>179</sup>

## 4.2. Palveluseteli

Palveluseteliä voidaan luonnehtia käyttötarkoitukseltaan rajatuksi ostovoimaksi, jonka julkisyhteisö antaa asiakkaalleen huolehtiakseen järjestämisvastuunsa alaan kuuluvista palveluista.<sup>180</sup> Lain sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009, jäljempänä palvelusetelilaki) 3 §:n 1 momentin 2 kohta määrittelee palvelusetelin järjestämisvastuussa olevan kunnan sosiaali- ja terveystalvelujen saajalle myöntämäksi sitoumukseksi korvata palvelujen tuottajan antaman palvelun kustannukset kunnan ennalta määräämään arvoon asti. Palveluseteli on yksi tapa, jolla kunta voi järjestää sosiaali- ja terveystalveluita yksityisten palveluntuottajien avulla. Palvelusetelien käyttö ei kuitenkaan vaadi automaattisesti yksityistämistä, vaan palvelujen tuottajat voivat olla myös julkisen sektorin virastoja, liikelaitoksia tai osakeyhtiöitä. Toimiva kilpailu vaatii kuitenkin myös yksityisen sektorin palveluntuottajia. Palvelusetelijärjestelmän avulla pyritään saattamaan yhteen julkisen ja markkinaperusteisen tuottajajärjestelmän edut. Samalla tarkoituksena on myös tehostaa julkista hallintoa lisäämällä asiakkaan valinnan vapautta.<sup>181</sup>

Palvelusetelin käyttäminen sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisessä on ollut mahdollista vuodesta 2004 lähtien. Palvelusetelin käyttöönottoa koskevat säännökset sisällytettiin tuolloin sosiaalihuoltolakiin (710/1982), sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin (734/1992, jäljempänä asiakasmaksulaki) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettuun lakiin (733/1992, nyk. laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta, jäljempänä STVOL). Palveluseteliä koskevaa lainsä-

---

<sup>178</sup> Opas on saatavilla internetissä osoitteessa [http://www.hiy.fi/images/stories/avustajan\\_abc.pdf](http://www.hiy.fi/images/stories/avustajan_abc.pdf). Linkki tarkistettu 14.6.2012.

<sup>179</sup> Rätty 2010 s. 248.

<sup>180</sup> Uotinen 2009 s. 13.

<sup>181</sup> Sutela 2003 s. 68–69.

däntöä edelsi useita kokeiluja ja selvityksiä joilla pyrittiin selvittämään palvelusetelin soveltuvuutta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen. Näistä aikaisimmat ajoittuivat 1990-luvun alkupuolelle. Esimerkiksi Kuntaliitto asetti jo vuonna 1993 työryhmän, joka pyrki selvittämään palvelusetelijärjestelmän soveltuvuutta kuntien palvelutoimintaan.<sup>182</sup>

Hyväksyessään vuoden 2004 palvelusetelisäännöksiä Eduskunta edellytti, että lainsäädännön vaikutuksia seurataan ja arvioidaan<sup>183</sup>. Sosiaali- ja terveysministeriö teetti vuonna 2007 yhdessä kauppaja- ja teollisuusministeriön kanssa selvityksen palvelusetelin käytöstä kunnissa. Selvityksessä käsiteltiin mm. palvelusetelin käytön laajuutta ja palvelusetelin käytön vaikutuksia kuntien talouteen. Lisäksi selvityksessä tuotiin esille palvelusetelin kehittämistarpeita. Selvityksestä käy ilmi, että vuonna 2006 palvelusetelin käyttö oli verraten vähäistä: palveluseteliä oli jollakin tavalla käyttänyt n. 4200 asiakasta selvityksessä mukana olleissa 91 kunnassa<sup>184</sup>. Yhtenä kehittämisehdotuksena selvityksessä ehdotettiin, että palvelusetelin laajempaa käyttöönottoa voitaisiin edistää laaja-alaisella eri palveluihin sovellettavalla puitelalla, johon olisi koottu palveluseteliä koskevat yleiset säännökset.<sup>185</sup>

Vuonna 2007 sosiaali- ja terveysministeriö asetti palvelusetelityöryhmän selvittämään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelin käyttöalan laajentamista. Palvelusetelityöryhmän selvitys valmistui kesäkuussa 2008. Työryhmä esitti sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä selkeytettäväksi siten, että edellytykset palvelusetelin laajempaan käyttöön paranisivat merkittävästi. Työryhmä ehdotti, että palveluseteliä koskevista toimintaperiaatteista säädettäisiin erillisellä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilailalla.<sup>186</sup>

Palvelusetelityöryhmän selvityksen valmistumisen jälkeen palveluseteliä koskevan lain valmistelu oli varsin nopeaa. Palvelusetelilaki (569/2009) tuli voimaan 1. elokuuta 2009. Aiemppaa palveluseteliä koskevaa lainsäädäntöä ei tuolloin kumottu, vaan palveluseteliä koskevia säännöksiä sisältyy palvelusetelilain lisäksi edelleen myös mm. sosiaalihuoltolakiin sekä asiakasmaksulakiin. Vain kuukautta myöhemmin 1.9.2009 tuli voimaan vammaispalvelulain muutos (981/2008), jolla tehtiin mahdolliseksi henkilökohtaisen avun järjestäminen palvelusetelin avulla. Vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti kunta voi järjestää henkilökohtaista apua antamalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden

---

<sup>182</sup> Uotinen 2009 s. 21.

<sup>183</sup> Uotinen 2009 s. 50.

<sup>184</sup> Volk – Laukkanen 2007 s. 25.

<sup>185</sup> Volk – Laukkanen 2007 s. 72–73.

<sup>186</sup> STM 2008:32 s. 29.

hankkimista varten sosiaalihuoltolain 29 a §:ssä tarkoitetun palvelusetelin, jonka arvo on kohtuullinen.

STVOL 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät antamalla palvelun käyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti. Palvelusetelilain 4 §:n 1 momentin mukaan kunta päättää ne sosiaali- ja terveysterveystoimet, joiden järjestämisessä se käyttää palveluseteliä STVOL:n 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti. Kunta siis päättää palvelusetelin käyttöön otosta sekä siitä, minkä palvelun hankkimiseksi palveluseteliä voidaan käyttää.<sup>187</sup>

Jos kunta on päättänyt käyttää palveluseteliä jonkin palvelun järjestämistapana, on kunnan sosiaalihuoltolain 29 a §:n 1 momentin mukaan hyväksyttävä ne palveluntuottajat, joiden palvelujen ostamiseen kunnan antamaa palveluseteliä voidaan käyttää. Vastaava säännös löytyy palvelusetelilain 4 §:stä. Sosiaalihuoltolakiin sisältyy vain hyvin niukasti palveluntuottajien hyväksymiseen liittyviä ehtoja. Sosiaalihuoltolaista poiketen palvelusetelilakiin sisältyy puolestaan useita palveluntuottajien hyväksymisen edellytyksiä, jotka määrittellään lain 5 §:ssä.

Kunta voi hyväksyä vain sellaisen palveluntuottajan, joka on merkitty ennakkoperintärekisteriin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että palveluntuottaja ei voi olla yksityinen henkilö, kuten esimerkiksi naapuri tai tuttava. Vaatimus ennakkoperintärekisteriin kuulumisesta varmistaa käytännössä sen, ettei palvelusetelijärjestelmässä synny työsuhdetta eikä työnantajavelvoitteita asiakkaan ja palveluntuottajan välille.<sup>188</sup> Palveluntuottajan tulee täyttää kyseiselle toiminnalle yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnasta annetussa laissa (603/1996) ja yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990) asetetut vaatimukset. Nämä vaatimukset vaihtelevat sen mukaan, mistä palvelusta on kyse. Palveluntuottajan tuottamien palveluiden tulee vastata sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Näin pyritään turvaamaan palvelusetelillä järjestettävien palveluiden laatu samalle tasolle kuin kunnan omana toimintana tuotetuissa palveluissa. Lisäksi palveluntuottajan tulee myös kyetä vastaamaan toiminnassaan mahdollisesti tapahtuvista virheistä. Tästä johtuen palveluntuottajan tulee olla asianmukaisesti vakuutettu.<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> Rätty 2010 s. 422.

<sup>188</sup> Uotinen 2009 s. 38.

<sup>189</sup> Uotinen 2009 s. 83.

Laissa määriteltyjen edellytysten lisäksi kunnat voivat asettaa palveluntuottajille myös omia hyväksymisvaatimuksia. Käytännössä näin on välttämätöntä tehdä, jotta voidaan varmistaa, että palveluntuottaja on valmis tuottamaan palveluja, jotka ovat kunnan määrittelyjen mukaisia.<sup>190</sup> Palvelusetelilain 5 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan kunnan asettamien vaatimusten tulee liittyä asiakkaiden tai asiakasryhmien tarpeisiin, palvelujen määrään tai laatuun, kunnan olosuhteisiin tai muihin vastaaviin. Palvelusetelilain 5 §:n 2 momentissa on lisäksi säädetty, että kunnan asettamien vaatimusten tulee olla syrjimättömiä ja perustua puolueettomaksi arviointaviin seikkoihin. Esimerkkinä syrjivästä vaatimuksesta voidaan mainita vaatimus siitä, että palveluntuottajan kotipaikka on tietyssä kunnassa<sup>191</sup>. Palvelusetelilain valmisteluvaiheessa oli tarkoitus jättää laissa erikseen määrittelemättä, millaisia kuntien asettamien vaatimusten tulisi luonteeltaan olla. Perustuslakivaliokunnan kiinnitettyä asiaan huomiota mietinnössään (PeVL 10/2009 vp) päädyttiin näitä vaatimuksia kuitenkin täsmentämään. Valiokunta katsoi, että ehdotettu palvelusetelilain 5 §:n 1 momentin 5 kohta, jonka mukaan palvelujen tuottajan tulee täyttää "kunnan erikseen asettamat vaatimukset", olisi jäänyt epäasianmukaisen avoimeksi.<sup>192</sup>

Kunnan on mahdollista valita palvelujen tuottajat hyväksymällä kaikki palveluntuottajat, jotka täyttävät kunnan asettamat ehdot tai kilpailuttamalla ehdot täyttävät palveluntuottajat. Kunnan on palvelusetelilain 4 §:n 3 momentin mukaan pidettävä luetteloa hyväksytyistä palveluntuottajista. Palvelujentuottajien tietojen, niiden tuottamien palvelujen sekä hintojen tulee olla julkisesti saatavilla internetissä tai muulla soveltuvalla tavalla. Erityistä huomiota on kiinnitettävä niiden asiakkaiden tiedonsaantimahdollisuuksiin, jotka eivät voi hyödyntää internetissä olevaa tietoa. Tällaisia asiakkaista varten lista palveluntuottajista ja palveluista voisi olla saatavilla esim. sosiaalitoimistosta. Kunta valvoo palveluntuottajien toimintaa ja toiminnan laatua. Jos palvelun tuottajan hyväksymiselle asetetut edellytykset eivät enää täyty tai palveluntuottaja itse pyytää hyväksymisen peruuttamista, on kunnan peruutettava palvelujen tuottajan hyväksyminen ja poistettava palvelujen tuottaja luettelosta.<sup>193</sup>

Tarkastellessa henkilökohtaisen avun järjestämistä palvelusetelin avulla on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota asiakkaana olevan vaikeavammaisen henkilön asemaan. On tärkeää huomata, että palveluseteli on vain yksi tapa järjestää sosiaalipalveluja. Sosiaalipalveluja järjestettäessä asiakkaan asemaan vaikuttavat samat säännökset ja periaatteet palveluiden järjestä-

---

<sup>190</sup> Uotinen 2009 s. 38.

<sup>191</sup> Uotinen 2009 s. 82.

<sup>192</sup> PeVL 10/2009 vp s. 2.

<sup>193</sup> Uotinen 2009 s. 80–81.

mistavasta riippumatta<sup>194</sup>. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta on säädetty sosiaalihuollon asiakaslain 2 luvussa. Palvelusetelilaissa asiakkaan asemasta säädetään lain 6 §:ssä. Lainsäädännössä on erityisesti korostettu sosiaalihuollon asiakkaan oman mielipiteen huomioon ottamista sosiaalipalveluja järjestettäessä. Palvelusetelilain 6 §:n 1 momentin mukaan asiakkaan mielipide palvelusetelin saamisesta tulee ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon. Järjestettäessä henkilökohtaista apua palvelusetelin avulla on otettava huomioon myös vammaispalvelulain säännökset asiakkaan asemasta. Vammaispalvelulain 3 §:n 2 momentin mukaan lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestettäessä on otettava huomioon asiakkaan yksilöllinen avun tarve. Lain 8 c §:n 2 momentin mukaan henkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan. Lisäksi vammaispalvelulain 8 d §:n 1 momentin mukaan kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset henkilökohtaista apua järjestettäessä ja avun järjestämistavasta päätettäessä.

Palvelusetelin avulla palveluita järjestettäessä asiakkaan asema poikkeaa jossain määrin muista sosiaalipalveluiden järjestämistavoista. Asiakkaan asemaan liittyen voidaan palvelusetelin avulla järjestettävissä palveluissa nähdä kolme tärkeää erityispiirrettä, jotka erottavat palvelusetelin muista palveluiden järjestämistavoista. Yhtenä ominaispiirteenä on se, ettei kunta voi periä asiakkaalta asiakasmaksua palvelusetelillä järjestetystä palvelusta, vaan asiakkaan osallistuminen kustannuksiin tapahtuu omavastuuosuuden kautta.<sup>195</sup> Henkilökohtainen apu on turvattu asiakasmaksulain 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa yhdeksi maksuttomaksi sosiaalipalveluksi, joten henkilökohtaisen avun kohdalla asiakkaan maksettavaksi ei saa jäädä omavastuuosuutta<sup>196</sup>.

Palvelusetelijärjestelmän toisena ominaispiirteenä on, että asiakkaalla on vapaus valita se palveluntuottaja, jolta hän haluaa palvelunsa hankkia<sup>197</sup>. Kunta päättää lähtökohtaisesti henkilökohtaisen avun järjestämistavasta, vaikkakin tätä oikeutta rajoittaa niin vaikeavammaisen henkilön itsemääräämisoikeus kuin kunnan velvollisuus ottaa huomioon vaikeavammaisen omat käsitykset henkilökohtaisen avun järjestämistavasta päätettäessä<sup>198</sup>. Kunta myös päättää palvelusetelijärjestelmän käyttöön otosta, sekä hyväksyy ne palveluntuottajat, joilta palveluita voidaan hankkia. Kunnalla ei kuitenkaan ole oikeutta asiakkaan puolesta päättää, miltä hy-

---

<sup>194</sup> Uotinen 2009 s. 84.

<sup>195</sup> Uotinen 2009 s. 85.

<sup>196</sup> Asiakasmaksulain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan henkilökohtaisesta avusta voidaan kuitenkin periä maksu, jos henkilö saa siihen korvausta muun lain kuin vammaispalvelulain nojalla.

<sup>197</sup> Uotinen 2009 s. 85.

<sup>198</sup> Rätty 2010 s. 244.



väksytyltä palveluntuottajalta asiakas henkilökohtaista apua hankkii, vaan asiakkaan oikeutena on tehdä sopimus haluamansa palveluntuottajan kanssa.<sup>199</sup>

Kolmantena palvelusetelinjärjestelmän ominaispiirteenä voidaan pitää sosiaalihuoltolain 29 a §:n 3 momentissa sekä palvelusetelilain 6 §:n 1 momentissa säädettyä asiakkaan oikeutta kieltäytyä tarjotusta palvelusetelistä. Vastaavaa oikeutta ei ole annettu muilla tavoin järjestettyjen palveluiden osalta.<sup>200</sup> Jos asiakas kieltäytyy hänelle tarjotusta palvelusetelistä, on kunnan palvelusetelilain 6 §:n 1 momentin mukaan ohjattava hänet muilla tavoin järjestettävien palvelujen piiriin. Näin ollen henkilökohtaisen avun järjestäminen pelkästään palvelusetelin avulla ei ole mahdollista.

Kuten edellä on mainittu, on useissa lainkohdissa korostettu sosiaalihuollon asiakkaan oman mielipiteen huomioon ottamista sosiaalipalveluja järjestettäessä. Myös henkilökohtaisen avun järjestämisessä on erityisesti korostettu vaikeavammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta, valinnan vapautta ja vaikeavammaisen oman mielipiteen huomioon ottamista henkilökohtaista apua koskevassa päätöksenteossa. Järjestettäessä henkilökohtaista apua palvelusetelin avulla ovat edellä mainitut seikat erityisen tärkeitä siksi, ettei henkilökohtaista apua palvelusetelin avulla järjestettäessä vaikeavammaiselle henkilölle synny työnantajalle kuuluvaa työnjohto-oikeutta vaan työnjohto-oikeus on palvelun tuottajalla.<sup>201</sup>

Palvelusetelin käyttämisen henkilökohtaisen avun järjestämistapana ei kuitenkaan voida nähdä tarkoittavan, että avun sisällön määrittää esim. kunta tai palveluntuottaja. Myös henkilökohtaista apua palvelusetelin avulla järjestettäessä on vaikeavammaisen henkilön oma mielipide otettava huomioon ja muutenkin kunnioitettava henkilön itsemääräämisoikeutta sen mukaan kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta on säädetty mm. sosiaalihuollon asiakaslaissa ja vammaispalvelulaissa. Lisäksi myös palvelusetelillä toteutettavaa henkilökohtaista apua varten on laadittava palvelusuunnitelma vammaispalvelulain 3 a §:n mukaisesti. Osin työnantajalle kuuluvan työnjohto-oikeuden puuttumisen takia voidaan asiakkaan oikeus kieltäytyä palvelusetelistä kuitenkin nähdä vaikeavammaisen henkilön oikeusaseman kannalta merkittävänä oikeutena.

Vaikeavammaisen henkilön kannalta merkitystä on myös asiakkaalle annettavalla neuvonnalla ja ohjauksella. Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on

---

<sup>199</sup> Uotinen 2009 s. 85–86.

<sup>200</sup> Uotinen 2009 s. 86–87.

<sup>201</sup> Rätty 2010 s. 254.

selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Kunnan on kiinnitettävä erityistä huomiota ns. heikkojen asiakasryhmien mahdollisuuksiin käyttää palveluseteliä. Tähän ryhmään voidaan katsoa myös vaikeavammaisten pääasiallisesti kuuluvan. On varmistettava, että asiakkaalla on kyky käyttää tarpeensa huomioivalla tavalla palveluseteliä. Palvelusetelin käyttäminen edellyttää, että asiakas kykenee itse tekemään valintoja ja valvomaan saamansa palvelun laatua.<sup>202</sup> Henkilökohtaisen avun kohdalla on huomattava, että henkilökohtainen apu millä tahansa järjestämistavalla järjestettäessä edellyttää vaikeavammaiselta oman elämänsä hallintaa mm. siten, että vaikeavammaisella tulee olla voimavaroja määrittellä avun sisältöä ja toteutustapaa. Voidaan nähdä, että täyttäessään nämä edellytykset vaikeavammaisen pystyy yleensä käyttämään myös palveluseteliä. Silti neuvonnalla ja ohjauksella on tärkeä merkitys vaikeavammaiselle.

Palvelusetelilain 7 §:n 1 momentin mukaan kunnan tulee määrätä palvelusetelin arvo siten, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Arvioitaessa kohtuullisuutta on otettava huomioon kunnalle aiheutuvat kustannukset, jos se tuottaisi palvelut itse tai hankkisi ne ostopalveluna. Huomioon on otettava myös asiakkaan maksettavaksi jäävä omavastuuosuus. Myös vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan palvelusetelin arvon on oltava kohtuullinen. Henkilökohtainen apu on asiakasmaksulain 4 §:ssä säädetty maksuttomaksi sosiaalipalveluksi. Kun palveluseteliä käytetään henkilökohtaisen avun hankkimiseen, on sen arvo määrättävä sellaiseksi, ettei asiakkaan maksettavaksi jää omavastuuosuutta. Käytännössä palvelusetelin on myös oltava arvoltaan sellainen, että sen avulla vaikeavammaisen tosiasiasa pysyy hankkimaan itselleen henkilökohtaista apua siinä laajuudessa ja tavoilla, jotka on määritetty henkilökohtaista apua koskevassa päätöksessä<sup>203</sup>. Voidaan siis todeta, että palvelusetelilain 7 §:n 1 momentista ja vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 2 kohdasta löytyvää ilmaisua ”kohtuullinen” on arvioitava osin eri tavoilla.

Kun kyseessä on maksuttomaksi säädetty sosiaalipalvelu, kuten henkilökohtainen apu, voi palvelusetelin arvon määrittely olla erityisen haastavaa. Palveluntuottajien hinnoittelu on periaatteessa vapaata. On mahdollista, että palvelun maksuttomuuden turvaamiseksi palvelusetelin arvo olisi asetettava niin ylös, että se kattaisi kaikkien palveluntuottajien palvelulle aset-

---

<sup>202</sup> Rätty 2010 s. 425.

<sup>203</sup> HE 166/2008 vp s. 32.

tamat hinnat.<sup>204</sup> Tämänkaltainen toimintamalli on kuitenkin helppo nähdä kustannusten kannalta kestävämmäksi. Palvelusetelinlain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 20/2009 vp) on esitetty yksi toimintamalli maksuttomiksi säädettyjen palvelujen järjestämiseksi palvelusetelin avulla. Hallituksen esityksen mukaan kunta voi määritellä realistisen palvelusetelin arvon, jolla palvelu voitaisiin tuottaa. Palvelujen tuottajiksi voidaan tällöin hyväksyä ne, jotka olisivat valmiita tuottamaan palvelun kyseisellä hinnalla.<sup>205</sup>

### **4.3. Avustajapalvelut kunnan järjestämänä tai ostopalveluna**

STVOL 4 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät, paitsi antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, myös hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä tai hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä taikka muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan kunta voi järjestää henkilökohtaista apua hankkimalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai järjestämällä palvelun itse taikka sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa.

On hyvin yleistä, että kunta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut itse omalla organisaatiollaan tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa, esimerkiksi kuntayhtymässä<sup>206</sup>. Kuntien yhteistoiminnan muodoista säädetään kuntalain (365/1995) 76 §:ssä. Säännöksen mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kunnat voivat sopia, että tehtäviä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtävää hoitaa kuntayhtymä. Kunnat voivat myös sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi.

Henkilökohtaisen avun järjestäminen kunnan omana toimintana tai yhteistyössä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa voidaan toteuttaa tehtävään erikseen palkatun henkilökunnan avulla tai esimerkiksi osin kotihoidon avulla. Kodin ulkopuolista henkilökohtaista apua voidaan li-

---

<sup>204</sup> Uotinen 2009 s. 96–97.

<sup>205</sup> HE 20/2009 vp s. 29.

<sup>206</sup> Sutela 2003 s. 59.

säksi toteuttaa esimerkiksi liittämällä se kuljetuspalveluihin tai kunnan järjestämiin saattajapalveluihin.<sup>207</sup>

Nykyään on erittäin yleistä, että kunnat tai kuntayhtymät hankkivat palveluita yksityisiltä palveluntuottajilta ostopalveluna. Julkisten hankintojen tekemisestä säädetään laissa julkisista hankinnoista (348/2007, jäljempänä hankintalaki). Hankintalaissa säädellään periaatteista ja menettelytavoista, joita julkisten hankintojen tekemisessä tulee noudattaa. Hankintalaissa ei kuitenkaan säädellä, mitä hankitaan ja millaisilla ehdoilla, vaan palvelun sisällöstä, laadusta ja hankinnan ehdoista päättää aina ostaja<sup>208</sup>. Hankintalain tavoitteena on lain 1 §:n mukaan tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Hankintalain 2 §:ssä määritellään julkisissa hankinnoissa noudatettavat periaatteet. Hankintayksikön on hankintalain 2 §:n 1 momentin mukaan käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Hankintalain soveltaminen riippuu hankinnan rahamääräisestä arvosta. Hankinnoille on asetettu sekä kansalliset että EU-kynnysarvot, joista säädetään hankintalain 15–16 §:ssä. Sosiaalipalveluiden hankinnassa kansallinen kynnysarvo ilman arvonlisäveroa on 100 000 euroa. Julkisten hankintojen EU-kynnysarvot on komission asetuksella (EU) N:o 1251/2011 vahvistettu ajanjaksolle 1.1.2012 – 31.12.2013. Kunnallisten tavara- ja palveluhankintojen EU-kynnysarvo on 200 000 euroa. Hankintalakia sovelletaan kun hankinnan arvo ylittää kansallisen kynnysarvon. EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen osalta sovellettavat hankintalain säännökset poikkeavat osin kansallisen kynnysarvon ylittävistä. Näistä hankinnoista on esim. ilmoitettava koko EU:n laajuisesti<sup>209</sup>. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa noudatetaan hankintalain lisäksi EU:n julkisia hankintoja koskevien direktiivien yksityiskohtaisia menettelymääräyksiä ja Maailman kauppajärjestö WTO:n julkisten hankintojen GPA-sopimusta (SopS 5/1995)<sup>210</sup>.

Kansallisen kynnysarvon alittaviin hankintoihin ei sovelleta hankintalakia. Tällä rajoituksella on pyritty yksinkertaistamaan hankintamenettelyjä ja vähentämään hallinnollisia kustannuksia

---

<sup>207</sup> Rätty 2010 s. 254.

<sup>208</sup> Suomen Kuntaliitto 2007 s. 23–24.

<sup>209</sup> ks. <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/yleista/>. Linkki tarkistettu 7.6.2012.

<sup>210</sup> Narikka 2008 s. 185.

pienissä hankinnoissa<sup>211</sup>. Näissä hankinnoissa hankintayksiköt voivat melko vapaasti määrittellä kuhunkin tilanteeseen parhaiten sopivat hankintamenettelyt. Kynnysarvon alittavat hankinnat on kuitenkin myös kilpailutettava. Käytännössä kilpailuttaminen tapahtuu tällöin hankintayksiköiden omia hankintaohjeita noudattaen. Myös kynnysarvon alittavissa hankinnoissa on noudatettava tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun, avoimuuden, suhteellisuuden sekä hyvän hallinnon periaatteita.<sup>212</sup>

Kynnysarvon ylittävän julkisen hankinnan hankintaprosessin vaiheet voidaan määrittellä esimerkiksi seuraavasti:

- 1) hankinnan suunnittelu ja määrittely
- 2) hankintamenettelyn valinta
- 3) tarjouspyynnön laatiminen
- 4) hankinnasta ilmoittaminen
- 5) tarjouspyyntöjen lähettäminen ehdokkaille
- 6) tarjousten laadinta ja toimittaminen hankintayksikölle
- 7) tarjousten vastaanottaminen
- 8) tarjousten käsittely
- 9) hankintapäätöksen tekeminen
- 10) hankintapäätöksestä ilmoittaminen ja muutoksenhaku
- 11) hankintasopimuksen tekeminen
- 12) hankinnan johtaminen ja seuranta; sopimusaikainen yhteistyö ostajan ja palvelun myyjän välillä.<sup>213</sup>

Hankintaprosessissa voidaan noudattaa useita eri hankintamenettelyjä. Avoimessa menettelyssä kaikki halukkaat yritykset voivat jättää tarjouksen. Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö valitsee osallistumishakemuksen jättäneistä yrityksistä ne, joille tarjouspyyntö lähetetään. Avoimessa menettelyssä tarjouskilpailusta on ilmoitettava HILMAssa<sup>214</sup>. Rajoitetussa menettelyssä ilmoitetaan HILMAssa hankintamenettelyn käynnistämisestä ja pyydetään eh-

---

<sup>211</sup> Suomen Kuntaliitto 2007 s. 25.

<sup>212</sup> Narikka 2008 s. 215.

<sup>213</sup> Suomen Kuntaliitto 2007 s. 26.

<sup>214</sup> ks. <http://www.hankintailmoitukset.fi>. Linkki tarkistettu 14.6.2012.

dokkailta osallistumishakemuksia tarjouskilpailuun. Näistä valitaan ehdokkaat, jotka hyväksytään tarjouskilpailuun mukaan.<sup>215</sup>

Edellä mainittujen hankintamenettelyjen voidaan katsoa sopivan erityisesti yksinkertaisiin hankintoihin, joissa hankinnan määrä ja arvo on ennen hankintaa tarkasti määriteltävissä, kuten esimerkiksi tavarahankinnat. Esimerkkinä voidaan käyttää tilannetta, jossa kunta hankkii kouluihinsa uudet tietokoneet. Tällaisessa tilanteessa tietokoneiden tarvittava määrä sekä niihin varatut määrärahat on helppo määrittellä etukäteen. Sosiaalipalveluiden hankinta on yleensä monimutkaisempaa toteuttaa kuin tavarahankinnat. Sosiaali- ja terveydenhuollon hankinnoissa onkin mahdollista käyttää neuvottelumenettelyä. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää hankintalain 66 §:n mukaan esimerkiksi hankinnassa, jonka luonteen vuoksi tarjouspyyntöä ei voida tai sitä ei ole tarkoituksenmukaista laatia niin tarkasti, että paras tarjous voitaisiin valita avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen. Tällaisia ovat esimerkiksi sellaiset palveluhankinnat, joissa palvelujen tulee joustaa palvelujen käyttäjien tarpeiden mukaan<sup>216</sup>. Neuvottelumenettelyn käyttö on mahdollista esimerkiksi myös moniammatillista erityisosaamista edellyttävässä hankinnassa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alalla, tai poikkeuksellisen kiireellisessä hankinnassa.

Neuvottelumenettelyä käytettäessä on hankintayksikön ennen menettelyn aloittamista laadittava kuvaus hankinnan tavoitteista ja sisällöstä sekä neuvottelujen kulusta. Hankintailmoituksessa pyydetään ehdokkaita lähettämään hakemukset tarjouskilpailuun. Osallistumishakemukset tarjouskilpailuun lähettäneet soveltuvat ehdokkaat, tai soveltuvien ehdokkaiden joukosta valitut ehdokkaat kutsutaan neuvotteluihin. Neuvotteluissa hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista tarjoajien kanssa. Neuvotteluissa mukana olevia tarjoajia on oltava vähintään kolme, jos sopivia ehdokkaita on riittävästi. Neuvottelumenettely voidaan toteuttaa vaiheittain vähentämällä ehdokkaiden määrää. Neuvottelumenettelyn tarkoituksena on parhaan tarjouksen valitseminen.<sup>217</sup>

Puitejärjestely on hankintayksikön ja toimittajan välinen sopimus, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot hintojen ja suunnitellun määrän osalta. Puitejärjestely voidaan toteuttaa avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen. Puitejärjestelyn voidaan katsoa sopivan parhaiten tilanteeseen, jossa toistuvalla hankin-

---

<sup>215</sup> Suomen Kuntaliitto 2007 s. 27.

<sup>216</sup> ks. <http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/hankintamenettelyt/neuvottelumenettely/Sivut/default.aspx>.

Linkki tarkistettu 14.6.2012.

<sup>217</sup> Suomen Kuntaliitto 2007 s. 27–28.

nalta edellytetään mahdollisuutta joustoon.<sup>218</sup> Sosiaalipalveluissa asiakkaan huomioon ottaminen hankintaa toteutettaessa on usein ensiarvoisen tärkeää, ja tällöin palvelun määrää ei ole yleensä mahdollista vahvistaa etukäteen.

Suorahankinnassa on kyse hankintamenettelystä, jossa hankintayksikkö valitsee menettelyyn yhden tai useamman ehdokkaan, ja neuvottelee tämän kanssa ilman hankintailmoituksen julkaisemista. Suorahankinta tulee hankintalain 27 §:n mukaan kyseeseen, jos avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan osallistumishakemuksia tai tarjouksia ja alkupe- räisen tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta. Suorahankintaa voidaan käyttää myös esimerkiksi silloin, kun kyseessä on palvelun lisätilaus, tai silloin, kun sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi.

Kun palveluja hankitaan julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta, on kunnan tai kuntayhtymän STVOL 4 §:n mukaan varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996) asettaa reunaehdot yksityisten sosiaalipalvelujen tuottamiselle. Lain 3 §:n mukaan yksityisiä sosiaalipalveluja antavan toimintayksikön tulee olla terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan siellä annettavalle hoidolle, kasvatukselle ja muulle huolenpidolle sopiva. Henkilöstön lukumäärän tulee olla riittävä suhteessa palvelujen tarpeeseen, ja henkilöstön on täytettävä samat kelpoisuudet kuin mitä kunnan tai kuntayhtymän sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä vastaavissa tehtävissä vaaditaan. Edellytykset henkilöstön kelpoisuudesta ja henkilöstön riittävästä lukumäärästä tulee täytyä myös silloin, kun palveluita järjestetään asiakkaan kotona.

Jos yksityinen palvelujen tuottaja antaa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja, on sen saatava aluehallintoviraston lupa ennen toiminnan aloittamista ja olennaista muuttamista. Luvasta ympärivuorokautiseen toimintaan säädetään lain yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 5 §:ssä. Jos yksityinen palveluntuottaja harjoittaa muuta kuin ympärivuorokautista toimintaa, on sen lain yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 6 §:n mukaan ennen toiminnan aloittamista, olennaista muuttamista tai lopettamista tehtävä kirjallinen ilmoitus sosiaalihuollosta vastaavalle monijäseniselle toimielimelle siinä kunnassa, jossa palveluja annetaan. Lain 8 §:n mukaan palvelujen valvonta kuuluu sille kunnalle, jossa palveluja annetaan. Valvontaviran-

---

<sup>218</sup> Suomen Kuntaliitto 2007 s. 29–30.

omaisena toimii sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai sen määräämä viranhaltija. Valvonnan tulee varmistaa, että toimintayksikkö ja palvelut täyttävät lain 3 §:ssä asetetut vaatimukset.

Järjestettäessä henkilökohtaista apua ostopalveluna nousee tärkeään rooliin vaikeavammaisen asiakkaan asema. Järjestettäessä henkilökohtaista apua avustajan avulla, on avun saajalla selkeä työnantaja-asemaan liittyvä työnjohto-oikeus, eli vaikeavammaisen voi määrittellä mitä, missä ja milloin apua tarvitaan. Palveluseteliin puolestaan liittyy keskeisesti vaikeavammaisen henkilön oikeus kieltäytyä palvelusetelistä, jolloin kunnan on ohjattava henkilö muilla tavoin järjestettävien palveluiden piiriin. Kun henkilökohtaista apua järjestetään ostopalveluna, ei vaikeavammaiselle henkilölle synny työnantaja-asemaan keskeisesti liittyvää työnjohto-oikeutta. Vaikeavammaisella ei myöskään ole oikeutta kieltäytyä ostopalveluna järjestetystä henkilökohtaisesta avusta.

On selvää, että henkilökohtaista apua ostopalveluna järjestettäessä on vaikeavammaisen henkilön oma mielipide otettava huomioon ja henkilön itsemääräämisoikeutta kunnioitettava sen mukaan kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta on säädetty mm. sosiaalihuollon asiakaslaisissa ja vammaispalvelulaisissa. Muutoinkin asiakkaan asemaa koskevat säännökset sosiaalihuollon asiakaslaisissa on otettava huomioon palvelua ostopalveluna järjestettäessä. Henkilölle on myös laadittava palvelusuunnitelma, josta käy ilmi henkilön palvelun tarpeet ja se, millä tavoin ja mihin tarkoituksiin henkilökohtaista apua järjestetään ja miten apu toteutetaan.<sup>219</sup>

Työnjohdollisten tehtävien tulee henkilökohtaista apua ostopalveluna järjestettäessä ainakin välttämättömiltä osin säilyä vaikeavammaisella henkilöllä, jotta henkilön itsemääräämisoikeus toteutuu. Rätty katsoo, että henkilökohtainen apu edellyttää joustavaa ja asiakkaan omasta elämänhallinnasta ja omista valinnoista lähtevää palvelun järjestämistä. Henkilökohtaista apua ostopalveluna järjestettäessä on vaikeavammaisen omat näkemykset, elämäntilanne ja vammasta tai sairaudesta aiheutuvat yksilölliset avuntarpeet otettava huomioon jo kunnan ja palveluntuottajan välistä sopimusta tehtäessä. Palvelusuunnitelmalla ja sen sisällöllä voidaan tällöin nähdä olevan erityisen suuri merkitys.<sup>220</sup>

---

<sup>219</sup> Rätty 2010 s. 94.

<sup>220</sup> Rätty 2010 s. 245.



#### 4.4. Näkökohtia järjestämistavan valinnasta

Kunnalla on lähtökohtaisesti oikeus päättää henkilökohtaisen avun järjestämistavasta. Vammaispalvelulain 8 d §:n 1 momentti velvoittaa kunnan kuitenkin ottamaan huomioon henkilökohtaisen avun järjestämisestä ja järjestämistavoista päätettäessä vaikeavammaisen henkilön oman mielipiteen ja toivomukset, sekä palvelusuunnitelmassa määritellyn yksilöllisen avun tarpeen ja henkilön elämäntilanteen kokonaisuudessaan. Kunnan valitseman henkilökohtaisen avun järjestämistavan on tuettava ja edistettävä vaikeavammaisen itsenäistä elämää, yhdenvertaista oikeutta elää yhteisössään sekä mahdollisuuksia tehdä samanlaisia valintoja kuin muut. Vaikeavammaisen kanssa yhteistyössä laadittu palvelusuunnitelma toimii päätöksenteon pohjana myös henkilökohtaisen avun järjestämistavasta päätettäessä. Järjestettiin henkilökohtaista apua millä tahansa kolmesta järjestämistavasta, tulee vaikeavammaisella henkilöllä olla mahdollisuus määrittää missä, milloin ja miten henkilökohtaista apua annetaan.<sup>221</sup>

Lainvalmisteluaineistossa korostetaan, että erityisesti avustajapalveluita vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisesti ostopalveluna tai kunnan omana toimintana järjestettäessä tulee ottaa huomioon mitä 8 d §:n 1 momentissa on säädetty<sup>222</sup>. Henkilökohtaista apua kunnan omana toimintana tai ostopalveluna järjestettäessä, samoin kuin henkilökohtaista apua palvelusetelin avulla järjestettäessä, vaikeavammaiselle henkilölle ei synny työjohto-oikeutta jonka avulla henkilö voisi määrätä henkilökohtaiseen apuun liittyvistä työtehtävistä. Vaikeavammaiselle on kuitenkin turvattava jossain määrin mahdollisuus osallistua työnjohdollisiin tehtäviin ja hänen mielipiteensä on otettava huomioon, koska muutoin vaikeavammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden ei voida katsoa toteutuvan.<sup>223</sup> Vaikeavammaisen henkilön itsemääräämisoikeus ja työnjohto-oikeus toteutuvat parhaiten työnantajamallissa, vaikeavammaisen itsensä toimiessa avustajansa työnantajana.<sup>224</sup>

Jos henkilökohtaisen avun sisällön ja järjestämisen määrittely tapahtuisi kokonaan jonkun muun kuin vaikeavammaisen itsensä toimesta, olisi vaikea kuvitella kuinka henkilökohtainen apu tuolloin olisi henkilökohtaista. Heta-liitto katsoi eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle antamassaan vammaispalvelulain uudistusta koskevassa lausunnossa, että vammaispalvelulakia uudistettaessa olisi ollut tarkoituksenmukaista antaa vaikeavammaiselle itselleen määräysvalta siihen, millä järjestämistavalla henkilökohtainen apu toteutetaan. On mahdollis-

---

<sup>221</sup> Rätty 2010 s. 244–245.

<sup>222</sup> HE 166/2008 vp s. 32.

<sup>223</sup> Rätty 2010 s. 254.

<sup>224</sup> Rätty 2010 s. 244.

ta, että kunnalle annettu viimesijainen oikeus päättää henkilökohtaisen avun järjestämistavasta aiheuttaa esimerkiksi sen, että kunta hoitaa henkilökohtaisen avun järjestämisen kilpailuttamalla yksityiset palveluntuottajat vakioehdoin, jolloin vaikeavammaisen omalle päätösvaltalalle palvelun sisällöstä ja järjestämisestä ei jää sijaa. On myös mahdollista, ettei henkilökohtaisen avun sisällöstä ja järjestämistavasta päätettäessä kunnissa olla täysin selvillä siitä, mitä henkilökohtainen apu todellisuudessa tarkoittaa ja mikä tekee siitä henkilökohtaista. On tärkeää kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, kuka päättää avustajan valinnasta, henkilökohtaisen avun antamisen ajankohdasta ja avustamisen tavasta.<sup>225</sup>

Vaikka Heta-liiton esille tuomat epäkohdat voidaan katsoa aiheellisiksi, on kuitenkin otettava huomioon, että kuntalain (365/1995) 2 §:n 3 momentin yleissäännös sekä STVOL 4 § antavat kunnalle mahdollisuuden päättää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvien tehtävien järjestämistavoista. Tämän perusteella voidaan todeta olevan tarkoituksenmukaista, että myös henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä viimesijainen päätösvalta on kunnalla.

Henkilökohtaista apua voidaan järjestää myös edellä mainittuja järjestämistapoja, henkilökohtaista avustajaa, palveluseteliä ja ostopalveluita tai kunnan omia palveluita, yhdistelemällä. Mahdollista on myös yhdistää henkilökohtainen apu muihin vammaispalveluihin tai muihin sosiaalihuollon palveluihin ja tukitoimiin. Tällaisen yhdistämisen tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve huomioon ottaen.<sup>226</sup>

THL:n vuonna 2010 toteuttamassa vammaispalveluja koskevasta kuntakyselystä käy ilmi, että vuonna 2010 kyselyyn vastanneissa 239 kunnassa, joissa asui yhteensä 81,8 % väestöstä, henkilökohtaista apua järjestettiin pääasiallisesti henkilökohtaisen avustajan avulla, avun saajan toimiessa avustajansa työnantajana. 71,7 % henkilökohtaisen avun saajista toimi avustajansa työnantajana. Ostopalveluna henkilökohtaista apua järjestettiin 16,5 %:lle avun saajista. 8 % henkilökohtaisesta avusta toteutettiin kunnan omana palvelutuotantona tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Palvelusetelin käyttö henkilökohtaisen avun järjestämistapana oli vuonna 2010 vastanneissa 239 kunnassa erittäin vähäistä. Vain 0,1 % henkilökohtaisesta avusta järjestettiin palvelusetelin avulla. Useamman kuin yhden järjestämistavan yhdistelmäinä henkilökohtainen apu järjestettiin 3,7 %:lle avun saajista.<sup>227</sup>

---

<sup>225</sup> Heta-liitto 2008 s. 2–4.

<sup>226</sup> Rätty 2010 s. 254–255.

<sup>227</sup> THL 35/2011 s. 11.

## 5. Kuntien vammaispalvelulain soveltamisohjeet

### 5.1. Kunnalliset soveltamisohjeet sosiaalihuollossa

Vammaispalvelut ovat sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:n mukaan osa sosiaalihuoltoon. Sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon lain mukaan kuuluvista tehtävistä sekä niistä tehtävistä, jotka muussa laissa säädetään sosiaalilautakunnan taikka muun vastaavan toimielimen tehtäväksi, huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Tällainen toimielin on yleensä esimerkiksi sosiaalilautakunta, sosiaali- ja terveyslautakunta tai perusturvalautakunta.

Kunnallista päätöksentekoa sosiaalihuollon yksilöasioissa ohjaa erityisesti hallintolaki, joka sisältää säännökset mm. hyvän hallinnon perusteista sekä asian vireille tulosta, käsittelystä ja ratkaisemisesta. Hallintolakia sovelletaan kunnan monijäsenisten toimielinten toiminnassa, mutta laki velvoittaa myös niitä henkilöitä tai toimielimiä, joilla on oikeusnormiin perustuvia kunnallisia tehtäviä tai toimivaltaa, kuten esimerkiksi viranhaltijaa joka käyttää hänelle siirrettyä toimivaltaa<sup>228</sup>. Muita keskeisiä sosiaalihuollon yksilöasioita koskevassa päätöksenteossa huomioon otettavia lakeja ovat mm. sosiaalihuollon asiakaslaki ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Hallintoasia, kuten henkilökohtaista koskeva hakemus, tulee hallintolain 20 §:n mukaan vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen. Hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti. Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti. Sisällöllisesti oikean ratkaisun tekeminen on mahdollista vain, jos ratkaisu perustuu luotettavaan, riittävään ja objektiiviseen informaatioon<sup>229</sup>. Siksi viranomaisen on hallintolain 31 §:n mukaan huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaista on kuultava ennen asian ratkaisemista.

---

<sup>228</sup> Mäenpää 2008 s. 45.

<sup>229</sup> Mäenpää 2008 s. 167.

Hallintolain 7 luvussa säännellään päätöksentekoa hallintoasiassa. Hallintolaissa ei säädetä viranomaiselle velvollisuutta tehdä päätös, vaan päätöksentekovelvollisuus perustuu perustuslain 21 §:ään<sup>230</sup>. Kun asia ratkaistaan, on hallintopäätös hallintolain 43 §:n mukaan annettava kirjallisesti. Päätöksestä on käytävä ilmi mm. päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta, asianosaiset ja päätöksen perustelut. Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Hallintopäätöksen tiedoksiannosta säädetään hallintolain 9 luvussa.

Sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa voidaan sosiaalihuoltolain 12 §:n 1 momentin mukaan siirtää kunnanvaltuuston hyväksymällä johtosäännöllä toimielimen alaisille viranhaltijoille muissa kuin tahdosta riippumatonta huoltoa koskevissa asioissa. Käytännössä päätösvalta sosiaalihuollon yksilöasioita koskevassa päätöksenteossa on hyvin usein johtosäännöllä siirretty yksittäiselle viranhaltijalle. Tällöin on tavallista, että sosiaalihuollon kunnallinen toimielin on vahvistanut viranhaltijoille soveltamisohjeita, joilla pyritään ohjaamaan viranhaltijan päätöksentekoa. Soveltamisohjeiden laatiminen ei ole pakollista. Kiireellisiä tilanteita koskevassa päätöksenteossa sosiaalihuoltolain 12 §:n 2 momentti kuitenkin edellyttää, että toimielin vahvistaa perusteet ja yleiset ohjeet viranhaltijan toimivallan käytölle.

Sosiaalihuollon palveluita koskevien soveltamisohjeiden antaminen viranhaltijoille on erityisen perusteltua silloin, kun soveltamisohjeilla pyritään turvaamaan päätöksenteossa kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimukset.<sup>231</sup> Useat kunnat Suomessa ovatkin laatineet esimerkiksi vammaispalvelulakia tai toimeentulotukea koskevia soveltamisohjeita, jotka sekä sisällöltään että laajuudeltaan poikkeavat huomattavasti toisistaan. Soveltamisohjeisiin ja niiden rooliin päätöksenteossa liittyy runsaasti problematiikkaa. Nyt jo iäkkäässä Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (EOA 31.12.1997 290/4/95) apulaisoikeusasiamies tutustui 13 kunnan vammaispalveluohjeisiin ja viiden kunnan kuljetuspalveluita koskeviin ohjeisiin Kynnys ry:n tekemän kantelun johdosta. Apulaisoikeusasiamies totesi tuolloin kannanotossaan, että kunnissa oli annettu sellaisia soveltamisohjeita, joilla rajoitettiin vammaispalvelulaissa ja vammaispalveluasetuksessa säädettyjen palvelujen ja tukitoimien määrää.

---

<sup>230</sup> Mäenpää 2008 s. 221.

<sup>231</sup> Rätty 2010 s. 105.

## 5.2. Kunnallisten soveltamisohjeiden oikeudellinen rooli

Kunnalliset soveltamisohjeet oikeuslähteenä kuuluvat hallinnon virallislähteisiin. Hallinnon virallislähteet ovat yleisiä oikeuslähteitä sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnollisessa päätöksenteossa<sup>232</sup>. Hallinnon virallislähteillä tarkoitetaan hallintoviranomaisen päättämiä määräyksiä, ohjeita tai muita normeja, jotka kohdistuvat ensisijaisesti toisiin viranomaisiin. Hallinnon virallislähteillä ei voi olla suoraan yksilön oikeuksiin ulottuvia oikeusvaikutuksia. Tämä johtuu PL 80 §:n 1 momentista, jossa todetaan mm., että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla (ns. oikeusvaltiollinen lakivaraus). Tätä tukee osaltaan myös PL 2 §:n 3 momentin säännös hallinnon lainalaisuudesta, joka edellyttää, että viranomaisten on aina voitava johtaa toimivaltansa viime kädessä eduskuntalaista.<sup>233</sup>

Hallintoviranomaisten asteellisen toimivallan itsenäisyyden vuoksi ei ole mahdollista, että ylemmät viranomaiset oikeudellisesti sitovalla tavalla voivat määrätä alempien viranomaisten yksilöllisten hallintopäätösten sisältöä pelkästään hallinnollisen johtoasemansa nojalla<sup>234</sup>. Voiko ylempi viranomainen kuitenkin antaa alaiselleen, tässä tapauksessa yksittäiselle viranhaltijalle, yleisiä määräyksiä esim. vammaispalvelulain tulkinnasta, vai rajoittuuko sen toimivalta vain tulkintasuositukseen ja ohjeisiin? Tuorin ja Kotkaksen mukaan yksittäistapauksissa annettavien määräysten osalta määräysten antaminen ei ole mahdollista. Yleisten määräysten osalta tilanne on kuitenkin ongelmallisempi.<sup>235</sup>

Seppo Laakso jakaa ylemmän viranomaisen alempaan viranomaisportaaseen kohdistaman normiohjauksen sisältönsä ja funktioidensa mukaisesti kahteen ryhmään, sisäiseen ja ulkoiseen normiohjaukseen. Sisäisessä ohjauksessa kysymys on hallinto-organisaation sisäisen kentän asioista, eli ohjauksen vaikutukset jäävät tällöin hallintokoneiston sisälle. Ulkoinen normiohjaus puolestaan kohdistuu hallinnon ulkoisen kentän asioihin, eli ohjaus vaikuttaa kansalaisiin tai muihin hallinnon ulkopuolisiin subjekteihin kohdistuvan hallintopäätöksen sisältöön. Eli toisin sanoen ohjauksella pyritään vaikuttamaan sovellettavien säännösten tulkintaan tai päätösharkinnan käyttämiseen alemmassa viranomaisessa.<sup>236</sup>

---

<sup>232</sup> Kumpuvuori – Högbacka 2003 s. 50.

<sup>233</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 130.

<sup>234</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 132.

<sup>235</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 132.

<sup>236</sup> Laakso 1990 s. 89–90.

Laakson mukaan sisäisen ohjauksen ollessa kysymyksessä voi viranomainen yleisen johtoasemansa perusteella kohdistaa niin sitovaa kuin suositusluontoistakin ohjausta alaisiinsa viranomaisiin. Mutta kun ohjaus kohdistuu ulkoisen kentän asioihin, eli ohjauksella pyritään vaikuttamaan alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvan hallintopäätöksen sisältöön, ei ohjauksella tällöin ole oikeudellista sitovuutta, vaan kyse on ohjeesta tai suosituksesta, jota voidaan alemmassa viranomaisessa joko noudattaa tai jättää noudattamatta. Tämä johtuu siitä, että hallintopäätöksiä tehdessään viranomainen on sidottu vain lakiin ja muihin velvoittaviin oikeuslähteisiin. Ylempi viranomainen ei siis voi vain hallinnollisen johtoasemansa perustuen sitovalla tavalla määrätä alemmassa viranomaisessa tehtävän hallintopäätöksen sisältöä, johon tuen niin hallinnon lainalaisuuden periaatteesta kuin asteellisen toimivallan itsenäisyydestä ja myös virkamiehen oikeudellisen vastuun henkilökohtaisesta luonteesta.<sup>237</sup>

On selvää, että kunnallishallinnon sisäisissä alaisuussuhteissa esimiesasemassa olevalla toimielimellä on tietty ohjausvalta. Kun esim. vammaispalveluiden osalta päätösvaltaa käyttävä monijäseninen toimielin delegoi toimivaltaansa alaisilleen viranhaltijoille, voi ylempi toimielin ohjausvaltansa nojalla antaa viranhaltijoita velvoittavia normeja menettelystä, jota näiden on noudatettava päätöksenteossaan. Nämä normit eivät kuitenkaan saa olla ristiriidassa lakien tai asetusten kanssa.<sup>238</sup>

Sellaisten etuuksien saamiselle, jotka on laissa turvattu subjektiivisena oikeutena, ei voida soveltamisohjeilla asettaa ehtoja, jotka eivät perustu lakiin tai asetukseen, eikä etuuksia ole mahdollista sisällöltään tai tasoltaan rajoittaa siitä, mitä ylemmänasteiset normit edellyttävät<sup>239</sup>. Vammaispalvelulaissa subjektiivisina oikeuksina on turvattu erityisesti vaikeavammaisille tarkoitettut palvelut ja tukitoimet. Osa vammaispalvelulain mukaisista palveluista ja tukitoimista kuuluu kuitenkin määrärahasidonnaisina etuuksina kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Niitä järjestetään kunnassa tarpeen mukaisessa laajuudessa määrärahojen puitteissa. Voidaanko määrärahasidonnaisten etuuksien kohdalla etuuksien sisällöstä, tasosta tai saamisedellytyksistä määrätä sitovasti kunnan soveltamisohjeilla?

Tuori ja Kotkas katsovat, että kuntien soveltamisohjeilla ei ole myöskään määrärahasidonnaisten etuuksien kohdalla mahdollista oikeudellisesti sitovasti asettaa ehtoja, jotka eivät perustu ylemmänasteisiin säännöksiin ja jotka tiukentavat lakisääteisten etuuksien saamisedelly-

---

<sup>237</sup> Laakso 1990 s. 89–90.

<sup>238</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 139.

<sup>239</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 139.

tyksiä tai rajoittavat niiden sisältöä tai tasoa lain edellyttämästä. Sellaisten ohjeiden, jotka koskevat lain tai asetuksen väljien säännösten tai yleislausekkeiden tulkintaa, voidaan kuitenkin katsoa olevan hyväksyttäviä. Tulkintaohjeiden poikkeuksetonta sitovuutta rajoittaa kuitenkin sosiaalihuoltoon olennaisena osana kuuluva tapausittainen tarvearviointi. Selvän rajan vetäminen tulkinnan ja uusien rajoitusten asettamisen välille voi olla käytännössä haasteellista.<sup>240</sup>

Estettä ei kuitenkaan ole sille, että soveltamisohjeilla määrätään viranhaltijoita sitovasti näkökohdista, joiden mukaisesti ns. etusijajärjestystä on arvioitava päätettäessä esim. vammaispalvelulain määrärahasidonnaisista etuuksista. Määrärahasidonnaisten etuuksien kohdalla kyse on niukkojen voimavarojen jakamisesta etuuksia hakeville.<sup>241</sup> Tällöin noudatetaan yleensä etusijajärjestystä. Asettamalla hakijat etusijajärjestykseen kunnalla on mahdollisuus suunnata määrärahoja niitä eniten tarvitseville tilanteessa, jossa kunnan talousarviossa varatut määrärahat eivät riitä täysimääräisesti tyydyttämään kunnassa esiintyvää tarvetta<sup>242</sup>.

KHO käsitteli ratkaisussaan KHO:2006:55 määrärahasidonnaista etuutta koskevia kunnallisia soveltamisohjeita. Kyse oli tilanteesta, jossa henkilö A oli hakenut korvausta auton hankinnasta aiheutuviin kustannuksiin 13 210 euroa. Auton hankinnasta aiheutuvien kulujen korvaamisessa on kyse määrärahasidonnaisesta etuudesta, jota myönnetään talousarvioon varattujen määrärahojen puitteissa. Kunnan sosiaalivirasto oli antanut ohjeen, jonka mukaan auton hankinta-avustusta myönnetään yksilöllisten perusteiden mukaan, mutta kuitenkin siten, että tarkoitukseen varatut määrärahat riittävät mahdollisimman monelle tuen hakijalle. Ohjeiden mukaan auton hankkimisesta aiheutuneiden kulujen korvaus oli enintään 6 000 euroa. Myös A:lle oli myönnetty avustusta auton hankintaan enintään 6 000 euroa. Asiassa oli valitettu hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus oli hylännyt A:n valituksen katsoen, että ottaen huomioon tarve noudattaa tasapuolisuutta kysymyksessä olevan tuen jakamisessa, ja ottaen huomioon, että kyse on niukkojen määrärahojen jakamisesta hakijoiden kesken, oli autoavustuksen enimmäismäärä voitu rajata 6 000 euroon.

KHO hylkäsi A:n tekemän valituksen eikä muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä. KHO katsoi ratkaisun perusteluissa, että sosiaalilautakunnan antamien ohjeiden käyttäminen yhtenä päätöksenteon perusteena ei ollut lainvastaista. Ohjeiden antamisen yhtenä perusteena oli kau-

---

<sup>240</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 140.

<sup>241</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 140.

<sup>242</sup> Rätty 2010 s. 115.

pungin säästötavoitteiden toteuttaminen. Ohjeiden tavoitteena oli määrärahojen kohdentaminen eri tuensaajaryhmille ja hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen. KHO:n mukaan asiassa ei ilmennyt, että A:n saaman tuen määrä olisi pitänyt harkita toisin kuin oli tapahtunut. Kaupunki ei myöskään ollut rikkonut yleistä järjestämisvelvollisuuttaan rajaamalla avustuksen auton hankintaan enintään 6 000 euroon. KHO kuitenkin totesi, että kyseisen kaltaiset ohjeet eivät saaneet suunnata viranomaisen päätöksentekoa sen harkintavallan ulkopuolelle, jota rajaavat hakijan yksilöllinen avun tarve, kunnan talousarvio, avustuksen kohdentamismahdollisuus ja eri hakijoiden yhdenvertainen kohtelu.

On mahdollista esittää sisällöllisiä niin soveltamisohjeita vastustavia kuin puolustaviakin argumentteja. Voidaan nähdä, että sosiaalihuollon lähtökohtana on tarveperiaate, jonka mukaan etuuksien myöntämisen tulisi ensi sijassa perustua tapauskohtaiseen tarpeeseen. On helppo nähdä, että soveltamisohjeet voivat joissakin tilanteissa rajoittaa yksittäistapauksissa tehtävää tarveharkintaa. Tarveperiaate on kuitenkin keskeinen etuuspäätöksissä huomioon otettava oikeusperiaate, eikä sitä ole mahdollista ohittaa sosiaalihuollon päätöksenteossa.<sup>243</sup>

Sosiaalihuoltolain 45 §:n 2 momentin mukaan ”...päätökseen tyytymättömällä on oikeus asetuksessa tarkemmin säädettävällä tavalla saada päätös 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen käsiteltäväksi, jos hän 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan sitä vaatii.” Tämä sosiaalihuoltolain säännös antaa mahdollisuuden saattaa viranhaltijan päätökset toimielimen käsiteltäväksi. Tilanne voi olla ongelmallinen, jos viranhaltijan tekemä päätös perustuu toimielimen antamiin ohjeisiin. Mahdollisuus saada päätös toimielimen käsiteltäväksi menettää merkitystään, jos toimielin voi velvoittavin määräyksin ohjata päätöksen sisältöä.<sup>244</sup>

Vaikka edellä mainitut ongelmat ovatkin huomionarvoisia, on soveltamisohjeita puoltavia argumentteja kuitenkin useita. Soveltamisohjeiden antaminen on erityisen tarpeellista silloin, kun sillä voidaan turvata kuntalaisten yhdenvertainen kohtelu. Käytännössä soveltamisohjeilla voidaan viranhaltijoiden päätöksentekoa ohjata siten, että se on mahdollisimman yhdenmukaista, eli samankaltaisissa tapauksissa noudatetaan mahdollisimman yhtenäistä ratkaisulinjaa. Kunnan sisäinen yhdenvertaisuus voi johtaa kuitenkin eriarvoisuuden lisääntymiseen eri kuntien välillä.<sup>245</sup> Esimerkiksi vammaispalvelulain soveltamisohjeiden sisältö vaihtelee run-

---

<sup>243</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 141.

<sup>244</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 141.

<sup>245</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 141.



saasti eri kuntien välillä, eikä kaikissa kunnissa näitä ohjeita ole. Ei ole myöskään mahdollista, että joissakin kunnissa ohjeet sisältäisivät lainvastaisia ohjeita.

Viranomaiset ja virkamiehet ovat velvollisia noudattamaan hierarkkisesti ylempien viranomaisten ja virkamiesten määräyksiä, elleivät nämä ole sisällöltään ilmeisen lainvastaisia. Yksilöllisessä päätöksenteossa viranhaltijan onkin noudatettava sitoviksi tarkoitettuja soveltamisohjeita, elleivät ne ole ilmeisessä ristiriidassa etuuksia sääntelevien lain, asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen kanssa. Sosiaalisista etuuksista annetut ylemmänasteiset säännökset on yleensä muotoiltu väljiksi, ja käytännössä kunnalliset soveltamisohjeet ovatkin usein tärkein ohjenuora viranhaltijoiden päätöksenteossa.<sup>246</sup>

Viranhaltija saattaa käytännössä ottaa kunnallisen soveltamisohjeen ensisijaiseksi oikeuslähteeksi tehdessään päätöstä esimerkiksi jonkin vammaispalvelulain mukaisen palvelun tai tukitoimen myöntämisestä. Päätöksenteon tulisi kuitenkin perustua ensisijaisesti lakiin. Varsinkin, jos soveltamisohje estää tai merkittävästi rajoittaa etuuden saamista lainvastaisin perustein, tilanne on ongelmallinen hallinnon lainalaisuuden periaatteen valossa. Tässä tilanteessa on mahdollista, että muodollisesti käytetyt ja julkituodut oikeuslähteet eivät vastaa tosiasiallisesti käytettyjä oikeuslähteitä. Varsinkin soveltamisohjeiden rajoitusten ollessa lakiin perustumattomia, yksittäinen virkamies joutuu päätöstilanteessa ratkaisemaan, noudattaako lakia vai viranomaisen sisäistä ohjetta tai määräystä.<sup>247</sup>

Kun kyseessä on ns. normien kollisiotilanne, eli tässä tapauksessa kunnallisen soveltamisohjeen ja esim. vammaispalvelulain tai vammaispalveluasetuksen välinen ristiriita, noudatetaan oikeuslähteopissa näissä kollisiotilanteissa erilaisia vakiintuneita maksiimeja, joiden avulla saadaan vastaus siihen, kumpaa säännöstä sovelletaan silloin kun kaksi säännöstä on ristiriidassa. Puhtaasti oikeudellisessa tarkastelussa soveltamisohjeiden ja lain välinen ristiriita ratkeaa jälkimmäisten hyväksi *lex superior derogat legi inferiori* -ratkaisumaksiimin perusteella. Sen mukaisesti ylemmänasteinen säännös syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan alemmanasteisen säännöksen. Normihierarkian ylimpänä on lähtökohtaisesti perustuslaki. Perustuslakia seuraavat lait ja lakia alemmanasteiset säännökset.<sup>248</sup>

Perustuslain 107 §:llä on erityinen merkitys kunnallisten soveltamisohjeiden oikeudellisen roolin määrittelyssä. PL 107 §:n mukaan jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen sää-

---

<sup>246</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 141.

<sup>247</sup> Kumpuvuori – Höglbacka 2003 s. 50–51.

<sup>248</sup> Kumpuvuori – Höglbacka 2003 s. 51.

döksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Tässä yhteydessä kunnallista soveltamisohjetta voidaan pitää ”lakia alemmanasteisen säädöksen säännöksenä” ja ”muuna lakina” esimerkiksi vammaispalvelulakia.

Muutoksenhaussa kunnallisten soveltamisohjeiden rooli on selvä. Hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden arvioidessa etuuspäätöstä, ei se ole millään tavoin sidottu kuntien soveltamisohjeisiin, vaikka näitä olisikin käytetty yhtenä päätöksen ratkaisuperusteena. Ohjeilla ei ole vahvasti velvoittavan oikeuslähteen arvoa muutoksenhaussa. Lainkäyttöelin voi kuitenkin arvioida kunnan toimintaa kokonaisuutena, jolloin se voi ottaa kantaa myös soveltamisohjeisiin, jotka saattavat olla päätöksen tehneen viranhaltijan kannalta oikeudellisesti sitovia.<sup>249</sup>

Subjektivisina etuuksina turvattujen palvelujen ja tukitoimien, kuten henkilökohtaisen avun, kohdalla tilanne on siis periaatteessa selvä: soveltamisohjeilla ei voida asettaa ehtoja, jotka eivät perustu lakiin tai asetukseen, eikä etuuksia ole mahdollista sisällöltään tai tasoltaan rajoittaa siitä, mitä ylemmänasteiset normit edellyttävät. Silti kunnallisten vammaispalvelulain soveltamisohjeiden tutkimus voidaan nähdä tarkoituksenmukaiseksi. Vammaispalvelulain henkilökohtaista apua koskevat säännökset ovat osin tulkinnanvaraisia, ja onkin mielenkiintoista selvittää, onko soveltamisohjeisiin sisällytetty toisistaan poikkeavia tulkintaohjeita. Jos-sain määrin tulkinnanvaraisina voidaan pitää ainakin vaikeavammaisuuden ja siihen liittyvien kriteerien, kuten esimerkiksi avuntarpeen pitkäaikaisuuden, määrittelyä. Myös se, kenellä katsotaan olevan voimavaroja henkilökohtaisen avun sisällön ja toteutustavan määrittelyyn, on osin tulkinnanvaraista, samoin kuin vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentin rajaus, jolla rajataan ikääntymiseen liittyvät sairaudet ja toimintarajoitteet 8 c §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Näitä kriteerejä koskevaa problematiikkaa on käsitelty tarkemmin edellä luvuissa 3.4.2. ja 3.4.3.

### **5.3. Vammaispalvelulain soveltamisohjeiden esittely**

Kunnallisten vammaispalvelulain soveltamisohjeiden vertailua suunnitellessani päätin hankkia soveltamisohjeita vertailua varten ottamalla yhteyttä eri kuntiin puhelimitse tai sähköpos-

---

<sup>249</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 141–142.

titse. Harkinnan jälkeen muutin kuitenkin mieleni, ja päätin keskittyä etsimään soveltamisohjeita eri kuntien internetsivuilta. Tähän päätökseen vaikutti erityisesti kaksi syytä. Ensinnäkin kunnalliset soveltamisohjeet ovat luonteeltaan julkisia. Toiseksi internetin voi tänä päivänä nähdä keskeiseksi tiedonvälityksen kanavaksi. Koska soveltamisohjeilla voi olla suuri merkitys yksilöä koskevassa päätöksenteossa, on helppo nähdä tarkoituksenmukaiseksi, että ohjeet olisivat helposti kuntalaisten saatavilla. Näistä syistä oli mielenkiintoista selvittää, kuinka moni kunta on laittanut soveltamisohjeensa kuntalaisten saataville internetsivuillaan.

Soveltamisohjeita etsiessäni vierailin n. 20 kunnan internetsivuilla, keskittyen aluksi suurimpien kaupunkien internetsivuihin. Lisäksi tein Google-hakuja mm. hakusanoilla ”vammaispalvelulain soveltamisohje” ja ”vammaispalveluohje”. Kuntien internetsivuilla vieraillessani keskityin erityisesti etsimään soveltamisohjeita sosiaalipalveluja ja vammaispalveluja koskevilta sivuilta. Tietoja hakiessa selvisi, että toiset kunnat ovat laatineet koko vammaispalvelulakia koskevia soveltamisohjeita, kun taas toiset kunnat ovat laatineet omat soveltamisohjeet henkilökohtaista apua koskien. Hakujen tekemistä vaikeutti osaltaan se, että soveltamisohjeita on kunnissa laadittu monilla eri nimillä, kuten ”henkilökohtaisen avun toimintaohje”, ”vammaispalveluohje” ja ”vammaispalvelulain soveltamisohje”. Yleisin nimitys ohjeille oli kuitenkin ”vammaispalveluohje”. Tässä vertailussa kaikista ohjeista käytetään selvyuden vuoksi nimitystä ”soveltamisohjeet”.

Tarkoitukseni oli löytää 5–8 kunnan vammaispalvelulain soveltamisohjeet vertailua varten, ja soveltamisohjeita löytyikin enemmän kuin riittävästi tätä tutkimusta varten. Koska soveltamisohjeiden etsiminen rajoittui vain pieneen osaan Suomen kuntien internetsivuja ja yksinkertaisiin Google-hakuihin, ei ohjeiden yleisestä saatavuudesta internetissä ole syytä tässä yhteydessä tehdä johtopäätöksiä. Suurten kaupunkien osalta voidaan kuitenkin todeta, että Espoon ja Vantaan soveltamisohjeet löytyivät helposti kyseisten kaupunkien internetsivuilta. Oulun kaupungin sosiaali- ja perhepalveluiden sivuilta on saatavilla soveltamisohje henkilökohtaisen avustajan palkkaamista koskien<sup>250</sup>. Turun kaupungin vammaispalveluita koskevilta sivuilta on saatavilla vammaispalveluita koskeva toimintasuunnitelma<sup>251</sup>. Tampereen ja Helsingin internetsivuilta puolestaan ei vammaispalvelulakia koskevia soveltamisohjeita löytynyt.

---

<sup>250</sup> ks. <http://www.ouka.fi/oulu/vammaisuus/henkilokohtaisen-avun-palkkaaminen>. Linkki tarkistettu 14.6.2012.

<sup>251</sup> ks. <http://www.turku.fi/Public/default.aspx?nodeid=9579&culture=fi-FI&contentlan=1>. Linkki tarkistettu 14.6.2012.

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston internetsivuilta on kuitenkin saatavilla Helsingin kaupungin vammaispalveluopas<sup>252</sup>. Vammaispalveluopas on päivätty 14.3.2008, ja siinä henkilökohtainen apu määritellään edelleen määrärahasidonnaiseksi tukitoimeksi, vaikka vammaispalvelulain uudistus, joka turvaa henkilökohtaisen avun subjektiiviseksi oikeudeksi vaikeavammaiselle, on ollut voimassa jo lähes kolme vuotta. Vammaispalveluopas on siis henkilökohtaisen avun osalta vanhentunut. Voidaan esittää kysymys, miksi vanhentunut opas on edelleen saatavilla, erityisesti kun kyseessä on maan suurin kaupunki, jossa henkilökohtaisen avun saajia tai siihen oikeutettuja on runsaasti? On mahdollista, että vaikeavammaisen henkilö etsii kotikuntansa, tässä tapauksessa Helsingin, internetsivuilta tietoa siitä, onko hän ja missä laajuudessa oikeutettu johonkin vammaispalvelulain mukaiseen palveluun, kuten henkilökohtaiseen apuun. Vammaispalveluoppaasta hän saa kuitenkin virheellistä ja vanhentunutta tietoa henkilökohtaisen avun saamisedellytyksistä. Vaikka uudempaa opasta ei olisikaan laadittu, ei kuitenkaan voida pitää millään tavoin tarkoituksenmukaisena, että vanhentunutta opasta pidetään kuntalaisten saatavilla internetissä.

Vammaispalvelulain soveltamisohjeiden vertailuun valitsin mukaan viiden kunnan ja yhden kuntayhtymän soveltamisohjeet. Mukana vertailussa ovat Espoo, Kainuun maakunta -kuntayhtymä<sup>253</sup>, Nokia, Nurmes, Vaasa ja Vantaa. Espoon, Nokian ja Vaasan ohjeet koskevat vain henkilökohtaista apua, muiden kuntien ja Kainuun kuntayhtymän ohjeet koskevat koko vammaispalvelulain soveltamista. Ohjeita valitessa olen kiinnittänyt huomiota siihen, että vertailtavaksi tulee ohjeita asukasmäärältään erikokoisista kunnista. Pienin vertailtavana oleva kunta on Nurmes, jossa on n. 8 400 asukasta. Suurin vertailtavana oleva kunta on puolestaan Espoo, jossa on n. 250 000 asukasta.

Ohjeet on päivätty 1.10.2009 – 1.5.2012 välisenä aikana. Uusimmat vertailussa mukana olevat ohjeet ovat Kainuun maakunta -kuntayhtymän ohjeet. Vammaispalvelulakiin ei henkilökohtaisen avun osalta ole tullut muutoksia 1.9.2009 voimaan tulleiden muutosten jälkeen. Kuntien käytännöt vammaispalvelulain soveltamisohjeiden laatimisessa vaihtelevat; jotkin kunnat saattavat päivittää ohjeitaan vuosittain, kun taas joillakin kunnilla soveltamisohjeita on päivitetty viimeksi heti vammaispalvelulain uudistuksen jälkeen. Ennen 1.9.2009 voimaan tulleet soveltamisohjeet rajasin vertailun ulkopuolelle jo ennen ohjeiden etsimisen aloittamis-

---

<sup>252</sup> ks. <http://www.hel.fi/hki/sosv/fi/vammaistyto/julkaisut>. Linkki tarkistettu 14.6.2012.

<sup>253</sup> Kainuun maakunta -kuntayhtymän toiminta kattaa sosiaali- ja terveydenhuollon osalta Hyrynsalmen, Kajaanin, Kuhmon, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon sekä Suomussalmen kunnat.

ta, koska ne ovat vammaispalvelulain uudistuksen takia henkilökohtaisen avun osalta vanhentuneita.

Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnan 17.2.2011 vahvistamat henkilökohtaisen avun toimintaohjeet ovat olleet voimassa 1.3.2011 alkaen. Ohjeet ovat helposti saatavilla kaupungin sosiaali- ja terveystalouden sivuilta, jossa kaikki vammaispalvelujen toimintaohjeet, kuten henkilökohtaista apua, kuljetuspalveluita ja palveluasumista koskevat ohjeet, on koottu yhteen paikkaan otsikon ”toimintaohjeet” alle<sup>254</sup>. Espoon soveltamisohjeet koskevat vain henkilökohtaista apua, ja ovat laajuudeltaan kahdeksan sivua. Ohjeet on jaettu 12 osaan, jotka ovat:

- 1) järjestämisvelvollisuus;
- 2) lakien suhteet;
- 3) henkilökohtaisen avun sisältö ja määrä;
- 4) myöntämisen perusteet;
- 5) henkilökohtainen apu ja palvelusuunnittelu;
- 6) henkilökohtaisen avun järjestämistavat;
- 7) omainen avustajana;
- 8) kunnan korvauksen määräytyminen työnantajamallissa;
- 9) hakumenettely ja päätöksenteko;
- 10) maksuttomuus;
- 11) ilmoitusvelvollisuus;
- 12) asiaa koskevat säädökset ja ohjeet.

Kokonaisuudessaan Espoon soveltamisohjeiden voidaan katsoa olevan hyvin kattavat. Ohjeet on myös laadittu erittäin selkeästi ja ymmärrettävästi.

Nokian kaupungin henkilökohtaisen avun ohjeet ovat olleet voimassa 1.10.2009 lähtien. Ohjeet ovat helposti saatavilla kaupungin vammaispalveluita koskevilla internetsivuilla. Sivulla, jossa määritellään lyhyesti henkilökohtainen avun sisältö ja saamisedellytykset, on suora linkki henkilökohtaisen avun soveltamisohjeisiin<sup>255</sup>. Ohjeet ovat laajuudeltaan viisi sivua, ja ne sisältävät ohjeet siitä, kenelle henkilökohtaista apua myönnetään, henkilökohtaisen avun sisällöstä ja määrästä, avun järjestämistavoista sekä luettelon asiaa koskevista säädöksistä ja

---

<sup>254</sup> ks. [http://www.espoo.fi/fi-FI/Sosiaali\\_ja\\_terveyspalvelut/Vammaispalvelut/Toimintaohjeet](http://www.espoo.fi/fi-FI/Sosiaali_ja_terveyspalvelut/Vammaispalvelut/Toimintaohjeet). Linkki tarkastettu 14.6.2012.

<sup>255</sup> ks. [http://www.nokiankaupunki.fi/palvelut/perusturva\\_ja\\_terveys/vammaispalvelut/lain\\_mukaiset\\_palvelut/henkilokohtainen\\_apu/](http://www.nokiankaupunki.fi/palvelut/perusturva_ja_terveys/vammaispalvelut/lain_mukaiset_palvelut/henkilokohtainen_apu/). Linkki tarkastettu 14.6.2012.

ohjeista. Nokian ohjeet ovat vanhimmat vertailussa mukana olevat ohjeet. Nokian kaupungin esityslistoista ja pöytäkirjoista etsimällä ei kuitenkaan löytynyt uudempia ohjeita, joten ohjeet on oletettu ajantasaisiksi.

Nurmeksen kaupungin vammaispalveluohjeet on hyväksytty sosiaalilautakunnassa 7.6.2011. Soveltamisohjeet koskevat koko vammaispalvelulain soveltamista, ja ohjeet on jaettu viiteen eri osaan. Kolmessa ensimmäisessä osassa käsitellään vammaispalveluiden järjestämisvelvollisuutta, vammaispalvelulain toissijaisuutta sekä palveluiden hakemista ja päätöksentekoa. Neljännessä ja viidennessä osassa käsitellään erikseen kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvia tehtäviä (subjektiiviset oikeudet) sekä kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvia määrärahasidonnaisia palveluita ja tukitoimia. Henkilökohtaista apua koskeva osa ohjeissa on laajuudeltaan noin kolme sivua, joka on selkeästi suppeampi kuin esimerkiksi edellä mainittujen Espoon ja Nokian ohjeissa. Tätä selittää osaltaan se, että esim. palvelutarpeen selvittämistä ja palvelusuunnitelmaa koskevat ohjeet löytyvät muualta kuin ohjeiden henkilökohtaista apua koskevasta osasta. Nurmeksen soveltamisohjeet ovat ainoat vertailussa mukana olevat ohjeet jotka eivät ole suoraan saatavilla kunnan sosiaalipalveluiden internetsivuilta.<sup>256</sup>

Vaasan kaupungin henkilökohtaisen avun soveltamisohjeet on päivätty 1.1.2011. Ohjeet ovat saatavilla Vaasan kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden vammaispalveluja koskevilta internetsivuilta<sup>257</sup>. Vaasan soveltamisohjeissa käsitellään aluksi henkilökohtaista apua yleisesti mm. määrittelemällä henkilökohtaisen avun tavoitteita, henkilökohtaisen avun määrää ja laajuutta sekä henkilökohtaisen avun suhdetta muihin sosiaalipalveluihin. Ohjeessa käsitellään myös henkilökohtaisen avun myöntämiskriteereitä, palvelutarpeen selvittämistä sekä avun järjestämistapoja. Ohjeissa määritellään myös henkilökohtaisen avun laukukriteereitä ja eettisiä periaatteita henkilökohtaisen avun käyttäjälle ja avustajille. Näitä periaatteita ovat ihmisarvo, itsemääräämisoikeus ja ammatillinen yhteistoiminta, jolla tarkoitetaan avustettavan ja avustajan vuorovaikutusta ja hyvän työilmapiirin ylläpitämistä. Huomionarvoista on, että vastaavanlaisia henkilökohtaisen avun laukukriteereitä tai avun eettisiä periaatteita ei ole määritelly muissa vertailtavina olevissa soveltamisohjeissa.

---

<sup>256</sup> ks. [www.nurmes.fi](http://www.nurmes.fi) > hallinto ja päätökset > esityslistat ja pöytäkirjat > sosiaalilautakunta > pöytäkirja 07.06.2011 > pykälä 27.

<sup>257</sup> ks. [http://www.vaasa.fi/Suomeksi/Sosiaali\\_ja\\_terveys/Vammaispalvelut/Henkilokohtainen\\_apu](http://www.vaasa.fi/Suomeksi/Sosiaali_ja_terveys/Vammaispalvelut/Henkilokohtainen_apu). Linkki tarkastettu 14.6.2012.

Vantaan vammaispalveluohje on hyväksytty sosiaali- ja terveyslautakunnassa 3.10.2011. Ohjeet ovat saatavilla Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystalvelujen internetsivuilla<sup>258</sup>. Ohjeet on jaettu 12 eri osaan. Ohjeiden ensimmäisessä osassa käsitellään mm. henkilön vammaisuuden määrittelyä, vammaispalveluiden järjestämisvelvollisuutta, palvelutarpeen selvittämistä sekä vammaispalveluasial koskevaa päätöksentekoa ja muutoksenhakua. Osissa 2–12 käsitellään erikseen niin kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuin kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat palvelut ja tukitoimet. Henkilökohtaista apua koskeva osa on laajuudeltaan noin viisi sivua, ja on sisällöltään selkeä ja johdonmukainen. Soveltamisohjeiden henkilökohtaista apua koskevassa osassa käsitellään erikseen

- 1) avun tarpeen arviointi;
- 2) toiminta, johon korvausta voidaan myöntää;
- 3) avun määrä;
- 4) avun järjestämistapa;
- 5) avustajana toimiva henkilö;
- 6) työsopimus;
- 7) korvattavat kustannukset.

Kainuun maakunta -kuntayhtymän soveltamisohjeet poikkeavat muista vertailtavana olevista ohjeista siinä, että ne koskevat useampaa kuntaa, jotka hoitavat sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät yhdessä muodostamassaan kuntayhtymässä. Kainuun soveltamisohjeet ovat myös uusimmat vertailussa mukana olevat soveltamisohjeet. Ohjeet ovat olleet voimassa 1.5.2012 alkaen. Kainuun soveltamisohjeet löytyvät Kainuun maakunta -kuntayhtymän internetsivuilta. Vammaispalveluita koskeva tieto on sivuilla saatavilla ehkä hieman hämäävästi otsikon ”perhepalvelut” alta. Vammaispalveluita koskevalla sivulla on suora linkki Kainuun vammaispalveluohjeisiin<sup>259</sup>. Kuntayhtymään kuuluvien kuntien sosiaali- ja terveystalveluiden internetsivuilla on Paltamoal lukuun ottamatta asianmukaiset linkit kuntayhtymän sivuille.

Rakenteeltaan Kainuun vammaispalveluohjeet ovat selkeät. Ohjeissa käsitellään vammaispalvelulain tarkoitusta ja tavoitetta, vammaispalvelulain hakemista ja vammaispalveluita koskevaa päätöksentekoa, sekä erikseen kunnan erityisen ja yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia palveluita ja tukitoimia. Henkilökohtaista apua koskevat ohjeet ovat laajat, yhteensä

---

<sup>258</sup> ks. [http://www.vantaa.fi/fi/sosiaali- ja\\_ terveystalvelut/vammaispalvelut](http://www.vantaa.fi/fi/sosiaali- ja_ terveystalvelut/vammaispalvelut). Linkki tarkistettu 14.6.2012.

<sup>259</sup> ks. [http://maakunta\\_kainuu.fi/vammaisuuden\\_perusteella\\_jarjestettavat\\_palvelut\\_ja\\_tukitoimet](http://maakunta_kainuu.fi/vammaisuuden_perusteella_jarjestettavat_palvelut_ja_tukitoimet). Linkki tarkastettu 14.6.2012.

noin kymmenen sivua. Ohjeissa käsitellään laajasti henkilökohtaisen avustajan työsuhteeseen liittyviä seikkoja, kuten työsopimuksen tekemistä, palkkausta ja työaika.

## **5.4. Vammaispalvelulain soveltamisohjeiden vertailu**

### **5.4.1. Vertailun lähtökohdat**

Soveltamisohjeiden vertailussa tarkoitukseni on erityisesti selvittää, millaisia henkilökohtaisen avun saamisedellytyksiä koskevia tulkintaohjeita soveltamisohjeisiin sisältyy. Otan selvää siitä, miten soveltamisohjeissa on määritelty *vaikeavammaisuus*. Vaikeavammaisuus on keskeinen henkilökohtaisen avun saamisedellytys, joka henkilön tulee täyttää, jotta hänellä on subjektiivinen oikeus henkilökohtaiseen apuun. Vaikeavammaisuuden määrittelyyn liittyy läheisesti myös vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentin rajausta, jolla pääasiassa *ikäntymiseen* liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista aiheutuva avuntarve rajataan henkilökohtaisen avun järjestämisen ulkopuolelle. Tältä osin selvitän, mitä soveltamisohjeissa mainitaan ikään-  
tymisestä johtuvista sairauksista ja toimintarajoitteista.

Selvitän myös, mitä ohjeissa mainitaan vammaispalvelulain 8 c §:n 2 momentin mukaisesta *voimavaraedellytyksestä*. Mitkä esimerkiksi ohjeissa katsotaan riittäviksi voimavaroiksi avun sisällön ja järjestäminen määrittelyyn, ja mitä ohjeissa on sanottu esimerkiksi henkilön kommunikaatiovaikeuksista ja niiden vaikutuksesta voimavaraedellytyksen täyttymisen arviointiin? Vaikeavammaisuuden määrittelyn ja voimavaraedellytyksen täyttymisen määrittelyn lisäksi tarkoitukseni on nostaa esille joitakin näkökohtia vertailtavina olevien kuntien soveltamisohjeiden keskeisimmistä sisällöllisistä eroista henkilökohtaista apua koskien.

### **5.4.2. Vaikeavammaisuuden kriteerit**

Vaikeavammaisuuden kriteereiden osalta vertailtavina olevista soveltamisohjeista ei ole löydettävissä kovinkaan merkityksellisiä eroja. Kaikissa soveltamisohjeissa vaikeavammaisuus-



den kriteerit vastaavat sisällöltään lähes täysin vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentin sanamuotoa.

*”Henkilökohtaisen avun myöntäminen edellyttää vaikeavammaisuutta. Henkilökohtaista apua järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista eikä avun tarve johdu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista (VPL 8 c § 3 momentti).” (Espoo)*

*”Henkilökohtaista apua myönnettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa tai sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä.” (Nurmes)*

*”Henkilökohtaista apua järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän sairauden tai vamman johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua suoriutuakseen tavanomaisista elämäntoiminnoista, eikä avun tarve johdu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista.” (Kainuu)*

Vaikeavammaisuuden kriteerit on vertailtavina olevissa ohjeissa siis otettu lähes suoraan vammaispalvelulaista. Vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentin mukainen vaikeavammaisuuden määrittely sisältää kuitenkin tulkinnanvaraisia käsitteitä, kuten ”pitkäaikainen tai etenevä vamma tai sairaus” tai avun tarpeen ”toistuvuus”. Näitä käsitteitä on suurimmassa osassa ohjeita määritelty melko suppeasti.

*”Sairaudella tai vammalla tarkoitetaan äkillistä ja pitkäaikaista toimintakyvyn menetystä tai puutosta.” (Nokia)*

*”Eteneviä, henkilön toimintakykyyn voimakkaasti vaikuttavia sairauksia ovat esimerkiksi MS-tauti, eräät lihassairaudet ja ALS. Avun tarpeen tulee olla välttämätöntä ja toistuvaa. Tällä tarkoitetaan sekä määrällisesti runsasta, jatkuvaluonteista ja vuorokauden eri aikoina ilmenevää että myös määrällisesti vähäisempää mutta kuitenkin toistuvasti ilmenevää välttämätöntä avuntarvetta. Henkilö voi selvitä ilman avuntarvetta tutussa ympäristössä, mutta tarvita apua välttämättä ja toistuvasti apua kodin ulkopuolella. Elämäntilanteesta johtuvat avun tarpeen vaihtelut tulee ottaa huomioon.” (Vantaa)*

*”Avun tarpeen tulee olla välttämätöntä ja toistuvaa. Tällä tarkoitetaan sekä määrällisesti runsasta, jatkuvaluonteista ja vuorokauden eri aikoina ilmenevää että myös määrällisesti vähäisempää mutta kuitenkin toistuvasti ilmenevää välttämätöntä avuntarvetta (HE 166/2008). Henkilökohtaisen avun myöntäminen ei perustu tiettyyn diagnoosiin, vaan päätökset tehdään yksilöharkinnan perusteella.” (Espoo)*

Soveltamisohjeissa olevat vaikeavammaisuuden kriteereiden määrittelyt vastaavat lähes täysin vammaispalvelulain uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 166/2008 vp) 8 c §:n 3

momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittuja<sup>260</sup>. Niiden tarkoitus onkin selkeästi selventää 8 c §:n 3 momentin mukaista vaikeavammaisuuden määritelmää. Vaihtelua on kuitenkin siinä, mitä vaikeavammaisuuden määrittelyyn liittyviä kriteereitä ohjeissa on nostettu esille. Kainuun ja Nurmeksen ohjeissa kriteereitä ei ole määritelty lainkaan. Nokian ohjeissa on määritelty, mitä tarkoitetaan vammaispuolelun lain 8 c §:n 3 momentissa mainituilla vammalla tai sairaudella. Vaasan ohjeissa on lyhyesti mainittu, ettei henkilöä voida rajata henkilökohtaisen avun ulkopuolelle minkään vamman, sairauden, diagnoosin tai iän perusteella. Vantaan ohjeissa puolestaan on esitetty esimerkkejä sairauksista, jotka ovat eteneviä ja henkilön toimintakykyyn voimakkaasti vaikuttavia, ja lisäksi ohjeissa on määritelty, mitä tarkoitetaan avun tarpeen välttämättömyydellä ja toistuvuudella. Myös Espoon ohjeissa on määritelty avun tarpeen välttämättömyys ja toistuvuus.

Voidaan todeta, että vaikeavammaisuuden ja sen kriteereiden määrittely on kaikissa vertailtavina olevissa soveltamisohjeissa tehty asianmukaisesti, eikä ole mahdollista nähdä, että ohjeilla olisi esim. pyritty rajaamaan joitakin vammoja tai sairauksia vaikeavammaisuuden määritelmän ulkopuolelle. Huomiota herättää kuitenkin Nokian ohjeissa oleva maininta siitä, että sairaudella tai vammalla tarkoitetaan *äkillistä* ja pitkäaikaista toimintakyvyn menetystä tai puutosta. Kun määritellään vaikeavammaisuutta suhteessa henkilökohtaiseen apuun, ei vaikeavammaisuuden kriteerinä voida pitää sitä, että toimintakyvyn menetys on äkillistä. On esimerkiksi mahdollista, että joissakin sairauksissa avun tarve syntyy vasta vuosien kuluttua sairauden diagnosoinnista. Lauseen sanamuotoa on kuitenkin mahdollista tulkita siten, että toimintakyvyn menetys voi olla sekä äkillinen että pitkäaikainen, eikä näin ollen molempien edellytysten tarvitse täytyä. Tällöin ohjeen voisi tulkita niin, että myös äkillinen toimintakyvyn menetys tai puutos, ilman täyttä varmuutta vamman tai sairauden pitkäaikaisuudesta, täyttäisi avun saannin kriteerit.

Vammaispuolelun lain 8 c §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaisen avun tarve ei saa johtua pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista. Ikääntyneillä henkilöillä on oikeus henkilökohtaiseen apuun samoin perustein kuin muillakin henkilöillä. Pelkkä henkilön ikä ei ole peruste sulkea henkilö henkilökohtaisen avun ulkopuolelle, vaan ikääntymiseen normaalisti liittyvät sairaudet ja toimintarajoitteet tulee erotella ikääntymiseen liittyvästä vammaisuudesta.<sup>261</sup>

---

<sup>260</sup> HE 166/2008 vp s. 29–30.

<sup>261</sup> Rätty 2010 s. 242.

*”Vaikeavammaisuus tulee erottaa ikääntymisestä liittyvästä toimintakyvyn tavanomaisesta alentumisesta. Vanhuksille suunnatut palvelut ja tukitoimet järjestetään ensisijaisesti Espoon vanhuspalveluiden kautta.” (Espoo)*

*”Vammaispalvelulain mukaan vaikeavammaisena ei pidetä henkilöä, jonka avuntarve johtuu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintakyvyn rajoitteista. Henkilökohtaisen avun saamiselle ei ole ikärajaa. Ikääntyminen ei sulje henkilökohtaisen avun ulkopuolelle, vaan ikääntyneen henkilöt voivat olla oikeutettuja henkilökohtaiseen apuun, mikäli avun tarve johtuu muusta kuin ikääntymiseen liittyvistä sairauksista tai toimintakyvyn rajoitteista. Vanhuksille suunnatut palvelut ja tukitoimet järjestetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolain perusteella vanhuspalveluiden kautta.” (Kainuu)*

*”Pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista johtuva avun tarve ei oikeuta vammaispalvelulaissa tarkoitettuun henkilökohtaiseen apuun. Vanhuksille suunnatut palvelut ja tukitoimet järjestetään edelleen ensisijaisesti sosiaalihuoltolain perusteella.” (Nokia)*

*”Henkilökohtainen apu ei tule kysymykseen silloin, kun avun tarve johtuu pääasiassa **ikäntymiseen** liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista. Esimerkiksi ikääntymisen myötä näkö ja kuulo heikentyvät, mutta vain osalla ihmisistä niin voimakkaasti, että tila vastaa vaikeavammaisuutta.” (Nurmes)*

*”Iäkkäiden henkilöiden palvelut järjestetään sosiaalihuoltolain mukaan silloin kun avun tarve johtuu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista. Ikääntyvällä vaikeavammaisella henkilöllä on ensisijaisesti oikeus sosiaalihuoltolain mukaisiin normaalipalveluihin.” (Vaasa)*

*”Ikääntymiseen liittyvä vammaisuus tulee erottaa normaaliksi katsottavasta ikääntymisestä.” (Vantaa)*

Kaikista vertailtavina olevista soveltamisohjeista käy ilmi, että ikääntymisestä johtuvat sairaudet ja toimintarajoitteet tulee erottaa normaalista ikääntymiseen liittyvästä vammaisuudesta. Kainuun ohjeissa muistutetaan erikseen, ettei ikääntyminen itsessään sulje henkilökohtaisen avun ulkopuolelle. Nurmeksen ohjeissa on esitetty esimerkki siitä, mitä ikääntymiseen liittyvät toimintarajoitukset voivat olla.

### **5.4.3. Voimavaraedellytyksen määrittely**

Henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää vaikeavammaiselta voimavaroja määritellä avun sisältöä ja toteutustapaa. Voimavaraedellytyksen arviointiin on joissakin vertailtavina olevien kuntien soveltamisohjeissa kiinnitetty huomiota erittäin laajasti, mikä on yllättävää ottaen huomioon se, että vaikeavammaisuuden kriteereiden määrittelyyn ei ohjeissa kiinnitetty huomiota samassa laajuudessa.

*”Henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää, että vaikeavammaisella henkilöllä on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa (VPL 8 c § 2 momentti). Jos avun ja avustamisen tarve perustuu pääosin hoivaan, hoitoon ja valvontaan, tulee siihen vastata muulla tavoin kuin henkilökohtaisella avulla (HE 166/2008). Tässä tilanteessa kysymykseen voi tulla vaikeavammaisen henkilön toimintakyvystä riippuen esimerkiksi asumispalvelut, palveluasuminen, työ- ja päivätoiminta, kotihoito, omaishoidon tuki, perhehoito, tukihenkilö tai muut tukipalvelut avun tarpeen tyydyttämiseksi. Tällöin on usein kyse tilanteista, joissa vaikeavammaisen henkilö ei itse kykene määrittelemään avuntarpeitaan, vaan määrittelystä vastaa pääasiassa joku toinen henkilö.” (Espoo)*

*”Henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää vammaispalvelulain mukaan, että vammaisella henkilöllä on voimavaroja ja kykyä määritellä avun sisältö ja toteutustapa. Kyseessä on henkilön itsemääräämisoikeus ja sen toteutuminen. Tämä edellyttää aina kykyä ja edellytyksiä hallita itseään sekä kykyä tehdä itsenäisiä päätöksiä. Vaikeavammaisen henkilön pitää pystyä muodostamaan oma mielipiteensä ja hänen on ymmärrettävä asian kannalta merkitykselliset ratkaisut. Vaikeavammaisen henkilön pitää siis pystyä ja osata arvioida ratkaisujensa syy- ja seuraussuhteet. Tämä edellyttää vaikeavammaiselta henkilöltä kykyä johtaa tai ohjata tilannetta ja toimintaa, jossa avustaja työskentelee. Avustaja saa ohjeensa vaikeavammaiselta henkilöltä. Tarvittaessa käytetään tulkitsemiskeinoja ja kommunikaation apuvälineitä ja -menetelmiä. Vaikeavammaisen omaa mieltä selvitettäessä on tarvittaessa kiinnitettävä myös huomiota omaisten ja asiakaslain tarkoittamien läheisten käsityksiin siitä, mikä on vaikeavammaisen henkilön oma tahto. Avun määrittely ei voi perustua yksinomaan ulkopuolisen tahon, esimerkiksi omaisten tai viranomaisten tekemään määrittelyyn.” (Kainuu)*

*”Henkilökohtainen apu on palvelu, joka tukee vaikeavammaisen henkilön omia valintoja ja hänen omaehtoista toimintaansa, mikä puolestaan edellyttää häneltä kykyä määritellä avun sisältö ja toteuttamistapa. Vammaisen henkilön on siis ilmaistava, minkälaista apua hän tarvitsee. Kuulemisen tulee tapahtua riittävällä ammattitaidolla. Apua voi pyytää muun muassa läheisiltä, mutta oman tahdon ilmaiseminen pitää myös olla turvattuna avustamistilanteessa. Oman äänen voi ilmaista myös erilaisia kommunikaatioapuvälineitä käyttäen.” (Vaasa)*

Kainuun soveltamisohjeissa perustellaan voimavaraedellytystä sillä, että henkilön itsemääräämisoikeus ja sen toteutuminen edellyttää vaikeavammaiselta kykyä tehdä itsenäisiä päätöksiä ja ohjata avustajan työskentelyä. Nokian soveltamisohjeissa on sisällöltään lähes vastaavanlainen perustelu. Vaasan ohjeiden mukaan henkilökohtainen apu tukee vaikeavammaisen omia valintoja, ja siksi henkilöltä edellytetään kykyä määritellä avun sisältö ja toteutustapa. Kainuun, Nokian ja Vaasan soveltamisohjeissa mainitaan, että henkilön oman tahdon selvittämisessä on tarvittaessa käytettävä kommunikaatioapuvälineitä. Espoon, Nurmeksen ja Vantaan soveltamisohjeissa voimavaraedellytystä määritellään suppeammin. Vantaan ohjeissa on tyydytty vain lyhyesti mainitsemaan, että henkilökohtaisen avun tarvitsijalla tulee olla voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa.

Vaikka voimavaraedellytyksen määrittelyn laajuus vaihtelee eri ohjeiden välillä suurestikin, voidaan kuitenkin todeta, että kaikkien soveltamisohjeiden kohdalla voimavaraedellytyksen

määrittely on tehty noudattaen vammaispalvelulain 8 c §:n 2 momentin tarkoitusta. Missään vertailtavana olevassa soveltamisohjeessa ei pyritä sulkemaan henkilöitä avun ulkopuolelle esim. kommunikaatiovaikeuksien takia. Mielestäni Kainuun soveltamisohjeissa voimavara-edellytys ja sen täytyminen on määritelty vertailtavista ohjeista laajimmin ja parhaimmin. Toisaalta on vaikea nähdä, että Vantaan ohjeiden lyhyt, lähes suoraan vammaispalvelulain 8 c §:n 2 momentista otettu määrittely auttaisi viranhaltijaa henkilökohtaista apua koskevassa päätöksenteossa.

#### **5.4.4. Muita näkökohtia**

Vertailtavina olevat soveltamisohjeet poikkeavat laajuudeltaan merkittävästi toisistaan. Nurmeksen soveltamisohjeiden henkilökohtaista apua koskeva osuus on vain n. kaksi sivua, kun esimerkiksi Espoon henkilökohtaisen avun ohje on laajuudeltaan kahdeksan sivua. Kainuun ohjeiden henkilökohtaista apua koskeva osuus puolestaan on laajuudeltaan lähes kymmenen sivua. Tätä selittää osaltaan se, että vertailussa on mukana kuntia, joiden asukasmäärät poikkeavat suuresti toisistaan. Voidaan nähdä luonnollisena, että suuressa kunnassa, kuten Espoossa, soveltamisohjeet on laadittu yksityiskohtaisemmin kuin asukasluvultaan pienessä Nurmeksessa. Toisaalta taas esimerkiksi n. 30 000 asukkaan Nokian henkilökohtaisen avun ohjeet ovat sisällöltään laajemmat kuin n. 200 000 asukkaan Vantaan soveltamisohjeiden henkilökohtaista apua koskeva osuus. Ohjeiden laajuus ei siis yksinomaan riipu kunnan asukasmäärästä. On hyvä muistaa, että ohjeiden laatiminen on vapaaehtoista, ja niiden sisältö ja laajuus ovat täysin ohjeet laativan toimielimen omassa harkinnassa. Tästä syystä voidaan nähdä normaalina, että soveltamisohjeiden laajuus vaihtelee kunnasta riippuen.

Jos tarkastellaan vertailtavina olevien soveltamisohjeiden sisältöä pelkästään sisällysluettelon tai otsikoiden perusteella, voidaan nähdä, että kaikki soveltamisohjeet ovat rakenteeltaan hyvin samanlaisia. Kainuun, Nurmeksen ja Vantaan soveltamisohjeet koskevat koko vammaispalvelulakia. Kaikkien näiden kuntien ohjeet rakentuvat siten, että ohjeiden alussa on määritelty yleisesti esim. vammaispalvelujen järjestämisvelvollisuutta, vammaispalvelujen hakemista sekä päätöksentekoa vammaispalveluasioissa. Tämän jälkeen kaikissa ohjeissa on käsitelty erikseen kaikki niin kunnan erityisen kuin yleisenkin järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvat vammaispalvelulain mukaiset palvelut ja tukitoimet.

Kun soveltamisohjeiden sisältöä tarkastellaan tarkemmin, on mahdollista nähdä, että rakenteen samankaltaisuudesta huolimatta vertailtavina olevat ohjeet eroavat sisällöltään toisistaan huomattavasti. Esimerkiksi voidaan valita henkilökohtaisen avun kustannusten korvaamista koskevat ohjeet. Espoon ohjeissa on määritelty, mitkä avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset ovat kunnan korvattavia. Määrittely on tehty yleisellä tasolla luettelomaisesti. Myös työsopimuksen sisältöä ja työehtosopimuksen sovellettavuutta on ohjeissa lyhyesti käsitelty. Kainuun ohjeissa puolestaan on erittäin tarkasti määritelty avustajan palkkaamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisen perusteita. Soveltamisohjeisiin sisältyy ohjeita mm. työsopimuksesta, henkilökohtaisen avustajan palkasta ja työajasta.

Nokian soveltamisohjeissa on lyhyesti määritelty vaikeavammaisen toimimista työnantajana. Ohjeissa tyydytään vain lyhyesti toteamaan, että vaikeavammaisen henkilö hankkii ja palkkaa avustajansa itse ja huolehtii työnantajalle kuuluvista velvoitteista. Ohjeissa myös määritellään, missä tilanteessa ilta- ja viikonlopputyöstä aiheutuvat kustannukset korvataan. Nurmeksen ohjeissa ei ole lainkaan avustajasta aiheutuvien kustannusten korvaamista koskevia ohjeita. Tämä johtuu siitä, ettei Nurmeksessa henkilökohtaista apua järjestetä työnantajamallilla.

Myöskään Vaasan soveltamisohjeista ei ole löydettävissä avustajasta aiheutuvien kustannusten korvaamista koskevia ohjeita. Ohjeissa kuitenkin mainitaan, että vaikeavammaista henkilöä ohjataan ja avustetaan tarvittaessa työnantajuuteen liittyvissä asioissa. Vantaan soveltamisohjeissa puolestaan on määritelty, kuka voi toimia avustajana ja mitkä ovat avustajasta aiheutuvia korvattavia kustannuksia. Ohjeissa on myös lyhyesti määritelty, millainen vaikeavammaisen ja avustajan välinen työsopimus tulee luonteeltaan olla.

Työnantajamalli on ensisijainen henkilökohtaisen avun järjestämistapa Espoossa, Kainuun maakunta -kuntayhtymässä, Nokialla, Vaasassa ja Vantaalla. Nurmeksessa henkilökohtaista apua järjestetään yksinomaan ostopalveluna. Espoon ja Vantaan ohjeissa on maininta siitä, että palvelusetelin käytöstä henkilökohtaisen avun järjestämistapana annetaan erillinen ohje. Kainuun maakunta -kuntayhtymä ei ole ottanut käyttöön palveluseteliä.

Vertailun lopuksi haluan vielä erityisesti nostaa esiin Vaasan soveltamisohjeissa määritellyt eettiset periaatteet henkilökohtaisen avun käyttäjille ja henkilökohtaisille avustajille. Ohjeissa esille tuotuja eettisiä periaatteita ovat ihmisarvo, itsemääräämisoikeus ja ammatillinen yhteistoiminta, jolla tarkoitetaan avustettavan ja avustajan vuorovaikutusta ja hyvän työilmapiirin ylläpitämistä. Mielestäni näiden periaatteiden esiin nostaminen on erittäin tärkeää. Vaikka

muissakin vertailtavina olevissa ohjeissa on muistutettu esim. vaikeavammaisen itsemääräämisoikeuden kunnioittamisesta, on eettisten periaatteiden kokoaminen yhteen mielestäni tarkoituksenmukaista. Kun esimerkiksi vaikeavammaisen itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen on määritelty erikseen yhtenä eettisenä periaatteena, nousee se ehkä paremmin esille päätöksenteossa kuin tilanteessa, jossa henkilön itsemääräämisoikeudesta ja sen kunnioittamisesta on maininta esimerkiksi henkilökohtaisen avun järjestämistavan valintaa koskevassa osassa.

## 6. Johtopäätökset

Tämän tutkielman tärkeimpänä tutkimustehtävänä on ollut vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun sisältöä, järjestämistapoja ja saamisedellytyksiä analysoimalla selvittää, kuinka henkilökohtainen apu toteuttaa vaikeavammaisen henkilön perusoikeuksia, erityisesti PL 6 §:n turvaamaa yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa sekä PL 19 §:n mukaista ihmisarvoisen elämän turvaa ja oikeutta riittäviin sosiaalipalveluihin.

Perustuslain 19 §:n mukaisen ihmisarvoisen elämän turvaaminen vaatii vaikeavammaisten kohdalla erityisiä palveluita ja tukitoimia, joihin myös henkilökohtainen apu kuuluu. Tarkastellessa henkilökohtaista apua suhteessa perustuslain 19 §:ään voidaan todeta, että henkilökohtainen apu täyttää omalta osaltaan PL 19 §:n vaatimusta välttämättömästä huolenpidosta ja riittävästä sosiaalipalveluista, joiden avulla ihmisarvoisen elämä on mahdollista. Henkilökohtainen apu heijastaa nykyistä käsitystä siitä, minkä katsotaan olevan ihmisarvoista elämää ja riittävää huolenpitoa; pelkästään perustarpeiden, kuten ruoka, terveys ja asuminen, tyydyttämisen ei enää tänä päivänä katsota olevan riittävää ihmisarvoisen elämän ja riittävän huolenpidon kannalta.

Henkilökohtaisen avun turvaaminen subjektiivisena oikeutena vaikeavammaiselle edistää kiistatta vaikeavammaisten henkilöiden kohdalla PL 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta. Subjektiivisena oikeutena turvattu henkilökohtainen apu edistää vaikeavammaisten yhdenvertaisuutta niin toisiin vammaisiin henkilöihin kuin muihinkin kansalaisiin nähden. Henkilökohtaisen avun turvaaminen subjektiivisena oikeutena tarkoittaa, että asuinpaikastaan riippumatta kaikille avun saamisedellytykset täyttävälle henkilölle on järjestettävä henkilökohtaista apua lain tarkoittamassa laajuudessa. Näin eri kunnissa asuvat vaikeavammaiset eivät joudu eriarvoiseen asemaan pelkästään asuinpaikkansa perusteella.

Toisaalta taas henkilökohtaisen apu turvaa vaikeavammaisten yhdenvertaisuutta muihin kansalaisiin nähden. Kaikki vammaispalvelulaissa turvatut toiminnot, päivittäiset toimet, työ ja opiskelu, harrastukset, yhteiskunnallinen osallistuminen sekä sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitäminen, ovat sellaisia, joista suoriutuminen voidaan nähdä itsestäänselvyysvyytenä vammattomalle henkilölle. Henkilökohtaisen avun avulla myös vaikeavammaisen henkilö pääsee osaksi näitä jokapäiväisen elämän toimintoja. Henkilökohtainen apu on vaikeavammaiselle väline, jonka avulla hän pystyy osallistumaan yhteiskuntaan, työskentelemään ja opiskelemaan sekä yksinkertaisesti suoriutumaan päivittäisestä elämästä.



Edellä sanotun perusteella on mahdollista siis nähdä, ettei henkilökohtainen apu toteuta vain PL 6 §:n ja 19 §:n turvaamia oikeuksia, vaan tosiasiaassa henkilökohtainen apu voi olla vaikeavammaisen kohdalla edellytyksenä hyvinkin monen perusoikeuksien toteutumiseksi. Näitä voidaan katsoa olevan esimerkiksi PL 16 §:n turvaamat sivistykselliset oikeudet. Monelle vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtainen apu on ehdoton edellytys sille, että henkilö pystyy opiskelemaan. PL 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Henkilökohtainen apu tarjoaa monelle vaikeavammaiselle mahdollisuuden osallistua työelämään, ja näin ollen henkilökohtaisen avun voidaan katsoa täyttävän osaltaan myös PL 18 §:n mukaista oikeutta työhön.

Yhteiskunnalliseen osallistumiseen kuuluu yhtenä osana äänestäminen vaaleissa ja kansanäänestyksissä. PL 14 § turvaa kaikille Suomen kansalaisille äänioikeuden valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä sekä Euroopan parlamentin vaaleissa, kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Henkilökohtainen apu on monen vaikeavammaisen kohdalla edellytys äänioikeuden käyttämiseen ja muuhun yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Näin ollen henkilökohtaisen avun voidaan katsoa myös toteuttavan PL 14 §:n mukaisia vaali- ja osallistumisoikeuksia.

Koska henkilökohtainen apu on turvattu vammaispalvelulaissa subjektiivisena oikeutena vaikeavammaiselle, on henkilökohtaista apua koskevasta päätöksestä mahdollista valittaa aina KHO:een asti ilman valituslupaa. Tämän voidaan nähdä olevan tärkeä asia vaikeavammaisen henkilön oikeusaseman kannalta: vaikeavammaisella on aina oikeus viedä henkilökohtaista apua koskeva päätös korkeimman oikeusasteen käsiteltäväksi. Tästä huolimatta on kuitenkin huomattava, että monella vaikeavammaisella ei ole kykyä tai jaksamista käyttää jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja valittamalla henkilökohtaista apua koskevasta päätöksestä. Siksi ennakkolaisen oikeusturvan keinot ovat vaikeavammaisen osalta kaikkein tärkeimmässä roolissa. Näihin kuuluvat mm. hyvän hallinnon takeet, jotka saavat sisältönsä PL 21 §:n 2 momentista. Kun henkilökohtaista apua koskeva päätös tehdään asianmukaisesti, hyvää hallintoa ja lain säännöksiä noudattaen, ei vaikeavammaiselle tällöin yleensä synny tarvetta turvautua jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin.

Henkilökohtaisen avun turvaaminen subjektiivisena oikeutena tarkoittaa, että avun saamiselle on asetettu tiukat saamisedellytykset. Henkilökohtaisen avun saamisedellytysten ei voida katsoa olevan kaikilta osin ongelmattomia. Henkilökohtaisen avun saaminen edellyttää henkilön vaikeavammaisuutta. Vaikeavammaisuuden yhtenä kriteerinä on, ettei avun tarve johdu pää-

asiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista. Millä tavalla olisi siis vastattava kysymykseen siitä, mikä on normaalia vanhenemista ja siitä aiheutuvaa avun tarvetta?

Yksiselitteistä vastausta tähän kysymykseen on vaikea saada. Selvää kuitenkin on, ettei säännöksen tarkoituksena ole sulkea ikääntyneitä henkilöitä henkilökohtaisen avun ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että oikeutta avun saamiseen ei ole sidottu tiettyyn ikään, vaan toimintavajavuuden objektiiviseen syyhyn, ja säännöstä ei siten ole tarpeen arvioida perustuslain 6 §:n syrjintäkiellon kannalta. Lain valmisteluvaiheessa eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta otti kuitenkin vastakkaisen kannan, ja katsoi, että yksittäistapauksissa saattaa syntyä rajanveto-ongelmia sen suhteen, johtuuko henkilökohtaisen avun tarve ikääntymiseen liittyvästä sairaudesta tai toiminnanrajoitteesta.

Näen sosiaali- ja terveysvaliokunnan kannan olevan oikeutettu ja perusteltu. Perustuslakivaliokunnan kanta on helppo nähdä sinänsä oikeana; lain tarkoitus ei ole rajata ikääntyneitä henkilökohtaisen avun ulkopuolelle, joten lain säännös ei ole perustuslakivaliokunnan näkökulmasta katsottuna syrjivä. Mutta arvioidessa yksittäisessä tilanteessa sitä, täyttääkö henkilö avun saamisedellytykset, on mielestäni huoli rajanveto-ongelmista ja perustuslain 6 §:n syrjintäkiellon rikkomisesta aiheellinen. Koska ei ole erikseen määritelty sitä, mitkä ovat ikääntymiseen kuuluvia sairauksia ja toimintarajoitteita ja mitkä eivät, voidaan rajausta tulkita eri tilanteissa eri tavoilla. Tällöin on olemassa riski, että henkilö asetetaan PL 6 §:n kieltämällä tavalla eri asemaan ikänsä perusteella. Lainvalmisteluaineistossa on vaikeavammaisuuden määrittelyyn liittyen määritelty joitakin sairauksia, jotka ovat eteneviä ja henkilöntoimintakyvyn voimakkaasti vaikuttavia. Voidaan mielestäni aiheellisesti kysyä, miksi samankaltaista määrittelyä ole tehty pääasiassa ikääntymiseen liittyvien sairauksien ja toimintarajoitteiden kohdalla?

Yhtenä henkilökohtaisen avun saamisedellytyksenä on myös edellytys siitä, että vaikeavammaisella tulee olla voimavaroja määritellä avun sisältöä ja toteutustapaa. KHO:n ratkaisusta käy selkeästi ilmi, että KHO on asettanut ratkaisukäytännössään voimavaraedellytyksen täyttymiselle melko väljät kriteerit. Esimerkiksi henkilöt, joilla on vaikeitakin kommunikaatiovaikeuksia, ovat oikeutettuja henkilökohtaiseen apuun, jos he pystyvät määrittelemään edes jollakin tavalla avun sisältöä ja toteutustapaa. Voimavaraedellytyksen täytyminen ei siis edellytä henkilöltä esimerkiksi puhekykyä.

Vaikka henkilökohtaista apua koskevat lain säännökset ovat osin tulkinnanvaraisia, on muistettava, että näitä säännöksiä sovellettaessa niitä on aina tulkittava perusoikeussäännökselle myönteisellä tavalla. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta velvoittaa hallintoviranomaisen valitsemaan lain perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista sen, joka parhaiten toteuttaa perusoikeuksia ja edistää perusoikeuksien tarkoitusta.

Vammaispalvelulain mukaiset henkilökohtaisen avun järjestämistavat tarjoavat kunnalle laajat mahdollisuudet valita, millä järjestämistavalla henkilökohtaista apua järjestetään. Voidaan nähdä, että vammaispalvelulain uudistus toi henkilökohtaisen avun tältä osin lähemmäs muiden sosiaalipalveluiden järjestämistä. Henkilökohtaisen avun järjestämistavat vastaavat nyt STVOL 4 §:n mukaisia sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien järjestämistapoja. Ainoastaan henkilökohtaisen avun järjestäminen henkilökohtaisen avustajan avulla on järjestämistapa, jota ei käytetä muissa sosiaalipalveluissa.

Tilastoihin tutustumalla ilmenee, että henkilökohtaista apua järjestetään kunnissa edelleen pääosin työnantajamallilla, jossa vaikeavammaisen toimii henkilökohtaisen avustajansa työnantajana. Ostopalveluna ja osana kunnan omaa toimintaa henkilökohtaista apua järjestetään jonkin verran, mutta palvelusetelin käyttö henkilökohtaisen avun järjestämistapana on vielä vähäistä. Tämä voidaan nähdä johtuvan siitä, että palvelusetelin käyttöönotto vaatii kunnalta monia eri toimenpiteitä. Palvelusetelin ominaispiirteenä on myös asiakkaan oikeus kieltäytyä palvelusetelin avulla järjestettävästä palvelusta. Kunnan ei siis ole mahdollista järjestää henkilökohtaista apua pelkästään palvelusetelin avulla, vaan käytettävissä tulee olla myös muita järjestämistapoja. Tämän seikan voi osaltaan nähdä vaikuttavan palvelusetelin käytön vähäisyyteen henkilökohtaisen avun järjestämistapana.

Kunnan täytyy hyväksyä palveluntuottajat, joilta palveluja voidaan hankkia, ja varmistua ennen palveluntuottajan hyväksymistä, että palveluntuottaja täyttää laissa määritellyt ja kunnan asettamat vaatimukset. Palveluntuottajien valintaan liittyy joissakin tilanteissa myös tarve palveluntuottajien kilpailuttamiseen. Palvelusetelijärjestelmän käyttöönotto edellyttää kunnassa palveluseteliä koskevan lainsäädännön tuntemista. Lisäksi kunnan on kyettävä määrittelemään ne edellytykset, jotka palveluntuottajan tulee täyttää. Tämä tarkoittaa, että kunnan on pystyttävä määrittämään tarkasti, millaista palvelusetelillä hankittavan palvelun tulee olla esimerkiksi sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan. Sama koskee myös ostopalvelua. Sosiaalihuollon hankinnat ovat monimutkaisia, eivätkä kunnat aina esimerkiksi tiedä, tuleeko jokin hankinta kilpailuttaa vai ei. Ostopalveluna sosiaalipalveluita järjestettäessä kunnan tulee kyetä

määrittelemään mitä hankitaan ja millaisilla ehdoilla, ja päättää hankittavan palvelun sisällöstä ja laadusta. Lisäksi kunnan tulee kohdella hankintamenettelyyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä, ja toimia avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Niin sosiaalihuollon asiakaslaissa kuin vammaispalvelulaissakin on erityisesti korostettu vaikeavammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta. Henkilökohtaisen avun eri järjestämistapojen vertailun perusteella on selvää, että vaikeavammaisen henkilön itsemääräämisoikeus toteutuu parhaiten työnantajamallissa, vaikeavammaisen itsensä toimiessa työnantajana. Työnantajamalliin kuuluu olennaisena osana työnjohto-oikeus, joka antaa vaikeavammaiselle mahdollisuuden vaikuttaa erittäin laajasti siihen, mihin tarkoituksiin hän henkilökohtaista apua tarvitsee. Järjestettäessä henkilökohtaista apua muilla järjestämistavoilla on vaikeavammaisen itsemääräämisoikeus otettava myös huomioon. Työnjohdollisten tehtävien tulisi kuulua pääasiallisesti vaikeavammaiselle itselleen avun järjestämistavasta riippumatta.

Henkilökohtaisen avun järjestäminen henkilökohtaisen avustajan avulla kuitenkin vaatii vaikeavammaiselta henkilöltä kykyä toimia avustajansa työnantajana. Voidaan aiheellisesti esittää kysymys, miksei vammaispalvelulakia uudistettaessa pyritty rakentamaan mallia, joka olisi pääosin samanlainen kuin henkilökohtaisen avun järjestäminen henkilökohtaisen avustajan avulla, mutta jossa kunta kantaisi vastuun työnantajavelvoitteista vaikeavammaisen hoitaessa työnjohdolliset tehtävät? Tällainen malli voidaan nähdä monilta osin helpoimpana ratkaisuna vaikeavammaisen henkilön näkökulmasta. Huomiota herättää se, ettei tämän tyyppistä mallia vammaispalvelulain uudistusta valmistellessa edes harkittu.

Tästä huolimatta en kuitenkaan ole valmis yhtymään näkemykseen siitä, että työnantajana toimimisen vaatimus voisi jopa olla vaikeavammaisen perusoikeuksien vastaista. Kunnille on säädetty pitkälle menevä neuvonta-, auttamis- ja ohjausvelvollisuus, ja henkilökohtaista apua on mahdollista järjestää myös muilla järjestämistavoilla, mikäli vaikeavammaisen ei kykene suoriutumaan työnantajalle kuuluvista tehtävistä. Yksi vammaispalvelulain uudistuksen tavoite oli ratkaista vaikeavammaisen työnantajana toimimiseen liittyneitä ongelmia. Mielestäni nämä ongelmat on tyydyttävällä tavalla ratkaistu henkilökohtaisen avun järjestämistapoja monipuolistamalla.

Mikä rooli kunnallisilla soveltamisohjeilla voi olla henkilökohtaisen avun myöntämisen kohdalla nykytilanteessa, kun henkilökohtainen apu on turvattu subjektiivisena oikeutena vaikeavammaiselle? Subjektiivisina etuuksina turvattujen palvelujen ja tukitoimien, kuten henkilö-

kohtaisen avun, kohdalla kunnallisten soveltamisohjeiden oikeudellinen rooli on selvä: soveltamisohjeilla ei ole mahdollista asettaa ehtoja, jotka eivät perustu lakiin tai asetukseen, eikä etuuksia ole mahdollista sisällöltään tai tasoltaan rajoittaa siitä, mitä ylemmänasteiset normit edellyttävät. Jos tällaisia ehtoja ohjeisiin sisältyy, on viranhaltijan päätöksenteossaan annettava etusija lain säännökselle. Yksilöllisessä päätöksenteossa viranhaltijan on kuitenkin lähtökohtaisesti noudatettava soveltamisohjeita, mikäli ne eivät sisällä lainvastaisia ehtoja.

On huomattava, että vain viiden kunnan ja yhden kuntayhtymän soveltamisohjeisiin tutustuminen ei anna mahdollisuutta tehdä pitkälle meneviä yleistäviä johtopäätöksiä. Soveltamisohjeiden sisältöä koskevat johtopäätökset rajoittuvat tässä lähes yksinomaan koskemaan vain vertailtavina olleita ohjeita. Vertailussa mukana olleet soveltamisohjeet eroavat toisistaan sisällöltään ja laajuudeltaan runsaasti. Tämä on luonnollista, koska kuntien on mahdollista laatia ohjeet sellaisiksi kuin itse haluavat. Soveltamisohjeiden sisältöä ei ole säännelty. On myös huomattava, että ohjeiden laatiminen on kunnan omassa harkinnassa. Ohjeet voi myös jättää laatimatta, jos kunta sen näkee tarkoituksenmukaiseksi. Esimerkiksi pienissä kunnissa ohjeiden laatiminen ei välttämättä ole tarpeen, koska vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien saajia on pienessä kunnassa yleensä vähän.

Soveltamisohjeiden vertailun perusteella on mahdollista todeta, että vertailtavina olleilla ohjeilla ei ole pyritty rajoittamaan henkilökohtaisen avun sisältöä ja tasoa siitä, mitä vammaispalvelulaki edellyttää. Vaikeavammaisuus ja siihen liittyvät kriteerit, kuten ikääntymisestä aiheutuvien sairauksien ja toimintarajoitteiden rajaus avun ulkopuolelle, on vertailtavina olleissa ohjeissa määritelty asianmukaisesti. Sama voidaan todeta myös voimavaraedellytyksen määrittelyn kohdalla. Ei voida nähdä, että ohjeilla pyrittäisiin ohjaamaan lain säännöksen tulkintaa lain tarkoituksesta poikkeavalla tavalla.

Lopuksi on todettava, että henkilökohtaisen avun kustannusten kasvu on huolestuttavaa. On yleisesti tiedossa, että kuntien taloudellinen tilanne on heikko. Kunnallisveroprosentti on noussut kunnissa vuodesta 2000 vuoteen 2012 keskimäärin 1,6 prosenttiyksikköä<sup>262</sup>. Myös kuntien velkamäärä on kasvussa<sup>263</sup>. Kuntien yleinen taloudellinen tilanne heijastuu väistämättä myös sosiaalihuoltoon, ja sitä kautta myös henkilökohtaisen avun järjestämiseen. Tämä voi näkyä esimerkiksi siten, ettei vaikeavammaiselle myönnetä henkilökohtaista apua lain tur-

---

<sup>262</sup> ks. <http://www.veronmaksajat.fi/tutkimukset/jatilastot/kunnat/tietoakunnallisverosta>. Linkki tarkistettu 16.6.2012.

<sup>263</sup> ks. esim. [http://www.stat.fi/til/jyev/2011/04/jyev\\_2011\\_04\\_2012-03-30\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/jyev/2011/04/jyev_2011_04_2012-03-30_tie_001_fi.html). Linkki tarkistettu 16.6.2012.

vaamassa laajuudessa, esimerkiksi 30 tuntia harrastuksia ym. varten kuukaudessa, vaan tuntimäärät pyritään pitämään alhaisempina. Voi myös olla mahdollista, että kunnat joutuvat rahapulasta johtuen supistamaan määrärahasidonnaisiin etuuksiin varattuja määrärahoja, jotta subjektiivisena oikeutena turvatut palvelut on mahdollista järjestää lain edellyttämässä laajuudessa. Kuntien taloudellisten ongelmien syihin paneutuminen ja näiden ongelmien ratkaisu on ensiarvoisen tärkeää, jotta vammaispalvelut saadaan turvattua kaikille niitä tarvitseville täysimääräisenä myös tulevaisuudessa.