

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:10

Jukka Kumpuvuori, Marika Högbacka

Vammaisten henkilöiden

ihmisoikeudet Suomessa

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Helsinki 2003



TIIVISTELMÄ

Jukka Kumpuvuori, Marika Högbäck. Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki, 2003. 140 s. (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä, ISSN 1236-2115; 2003:10) ISBN 952-00-1357-1

Selvitys jakaantuu kolmeen pääjakssoon.

Vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien toteutuminen on noussut esille sekä kansainvälisissä että kansallisissa yhteyksissä viime aikoina. Suomen perusoikeusuudistuksen yhteydessä 1995 perustuslakiin otettiin kielto syrjiä ketään mm. vammaisuuden perusteella. Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa -selvitys on tehty 2002 – 2003 Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutissa sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamana.

Ensimmäisessä pääjaksossa tarkastellaan sosiaali- ja terveyspalvelujen kunnallista järjestämisvelvollisuutta suhteessa vammaisten henkilöiden oikeuksiin. Jaksossa tarkastellaan normiohjauksen erilaisia muotoja käytännön toimeenpanon ja oikeusturvan näkökulmasta. Jaksossa tarkastellaan myös, miten valtio ja kunnat selviytyvät kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja lakiin perustuvista velvoitteistaan järjestää palveluja vammaisille henkilöille.

Toisessa pääjaksossa tarkastelun kohteena on vammaisten henkilöiden liikkumisvapaus Suomessa. Tarkastelun kohteena on mm. syrjimättömyyden toteutuminen joukkoliikenteessä, liikkumisvapaus ja yksityisyyden suoja suhteessa matkojen yhdistelemiseen sekä vammaisten henkilöiden oikeus valita asuinpaikkansa.

Kolmannen pääjakson teemana on vammaisten henkilöiden oikeus työhön ja oikeudet työelämässä. Tarkastelun kohteena on mm. työhönotto, ammatillinen järjestäytymisvapaus sekä työsuhteen ehdot mukaan lukien palkkaus. Jaksossa on keskeisessä asemassa syrjimättömyyden periaate ja sen toteuttaminen mm. kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, EY:n perustamissopimuksen 13 artiklan ja Suomen perustuslain 6 §:n nojalla.

Aineiston kokoamisesta ja tekstin kirjoittamisesta ovat huolehtineet oik. yo. Jukka Kumpuvuori ja valt. maist. Marika Högbäck, joista jälkimmäinen on huolehtinut vammaisia työelämässä koskevasta jaksosta. Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin puolesta hankkeesta ovat vastanneet apulaisjohtaja Catarina Krause sekä johtaja Martin Scheinin. He ovat myös toimineet työnohjaajina. Ylitarkastaja Aini Kimpimäki sosiaali- ja terveysministeriöstä ja pääsihteeri Kalle Könkkölä Valtakunnallisesta vammaisneuvostosta (sittemmin Kynnys ry:n toiminnanjohtaja) toimivat työnohjaajien tukena muodostaen yhdessä heidän kanssaan ohjausryhmän.

Asiasanat: Ihmisoikeudet, perusoikeudet, vammaiset, vammaispalvelulaki, vammaispalvelut, sosiaaliset oikeudet, syrjintä.

REFERAT

Jukka Kumpuvuori, Marika Högbäck. Mänskliga rättigheter för personer med funktionshinder i Finland. Helsingfors, 2003. 140 s. (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter, ISSN 1236-2115; 2003:10)
ISBN 952-00-1357-1

Utredningen är uppdelad i tre huvudavsnitt.

Tillvaratagandet av handikappade personers mänskliga rättigheter har den senaste tiden lyfts fram såväl i internationella som i nationella sammanhang. I samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995 infördes i grundlagen bestämmelser om förbud mot diskriminering bl.a. på grund av handikapp. Utredningen Mänskliga rättigheter för personer med funktionshinder är gjord vid Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi 2002 – 2003 och har finansierats av social- och hälsovårdsministeriet.

I det första huvudavsnittet utreds den kommunala förplikelsen att ordna social- och hälsovårdstjänster i relation till handikappade personers rättigheter. Social- och hälsovårdstjänsternas samt olika stödåtgärders förverkligande granskas ur en rättsskyddsbaserad synvinkel som tar i beaktande tjänsternas förverkligande i praktiken. I avsnittet granskas också statens internationella människorättsförpliktelser inom området för sociala rättigheter. Utredningen granskar hur staten och kommunerna klarar av att anordna tjänster som har en rättslig grund i internationella konventioner om mänskliga rättigheter och lag.

I det andra huvudavsnittet utreds de handikappades rätt till fri rörlighet i Finland. Här granskas förverkligandet av icke-diskriminering inom kollektivtrafiken, de handikappades rätt till rörelsefrihet och skydd för privatlivet i relation till försöken med beställningscentraler för den anropsstyrda trafiken, samt de handikappades rätt att fritt välja sin hemort.

Som teman i det tredje huvudavsnittet är de handikappades rätt till arbete och rättigheter i arbetslivet. Under granskning är bland annat anställning, facklig föreningsfrihet samt arbetsvillkor, däribland avlöning. En central roll i avsnittet spelar principen om icke-diskriminering och dess förverkligande med stöd av internationella konventioner om mänskliga rättigheter, artikel 13 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och paragraf 6 i Finlands grundlag.

Jur. stud. Jukka Kumpuvuori och pol. mag. Marika Högbäck har handhaft insamlingen av material och utarbetandet av texten. Marika Högbäck svarade för avsnittet om de handikappade i arbetslivet. Vid Åbo Akademis Institut för mänskliga rättigheter har viceföreståndare Catarina Krause och föreståndare Martin Scheinin ansvarat för projektet. De har också fungerat som handledare för skribenterna. Överinspektör Aini Kimpimäki vid social- och hälsovårdsministeriet och Kalle Könkkölä från Riksomfattande handikapprådet (sedermera verksamhetsledare för Tröskeln rf.) fungerade som stöd för handledarna under projektperioden och bildade tillsammans med dem en styrningsgrupp för projektet.

Nyckelord: Diskriminering, funktionshindrade, grundläggande rättigheter, handikappade, handikapps-service, handikapps-service-lagen, mänskliga rättigheter, sociala rättigheter.

SUMMARY

Jukka Kumpuvuori, Marika Högbacka. Human Rights of Persons with Disabilities in Finland. Helsinki, 2003. 140pp. (Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, ISSN 1236-2115; 2003:10)
ISBN 952-00-1357-1

The report is divided into three main chapters.

The implementation of the rights of people with disabilities has been raised for discussion in both international and national contexts lately. In connection with the reform of the Constitution of Finland 1995 a prohibition of discrimination e.g. on the grounds of disability was incorporated in the Constitution. The study "Human Rights of Persons with Disabilities in Finland" was carried out from 2002 to 2003 by the Institute for Human Rights at the Åbo Akademi University financed by the Ministry of Social Affairs and Health.

In the first main chapter the focus is on the responsibility of local authorities to provide social and health services in relation to the rights of persons with disabilities. The chapter examines different forms of regulation from the perspective of implementation and legal remedies. The chapter considers how the state and local authorities manage to cope with their duties based on international human rights conventions and the national legislation.

The theme of the second main chapter is the free movement of persons with disabilities in Finland. The focus is, among others, on the implementation of the principle of non-discrimination in the context of public transport, freedom of movement and the right to privacy in relation to combined transportation services, and the right of persons with disabilities to choose their place of residence.

The theme of the third main chapter is the right to work of persons with disabilities and rights in working life. The focus is, among others, on employment, the freedom to form trade unions and the terms of employment, including wages. The principle of non-discrimination and its fulfilment under international human rights conventions, article 13 of TEC and article 6 of the Finnish Constitution, is examined in detail.

Jukka Kumpuvuori (Student of Law) and Marika Högbacka (Master of Political Sciences) were responsible for collecting the material and writing the text. The latter was in charge of the chapter on employment. Deputy Director Catarina Krause and Director Martin Scheinin were responsible for the project on behalf of the Institute for Human Rights at the Åbo Akademi University, acting as supervisors. Senior Officer Aini Kimpimäki of the Ministry of Social Affairs and Health and Secretary General Kalle Könkkölä of the National Council on Disability (later Executive Director of the Threshold Association) formed a steering group together with the supervisors.

Key words: Disability services, discrimination, fundamental rights, human rights, persons with disabilities, the Services and Assistance for the Disabled Act, social rights.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	3
REFERAT	5
SUMMARY	7
I JOHDANTO	13
II SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN KUNNALLINEN JÄRJESTÄMISVELVOLLISUUS JA VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUDET	19
1. YLEISTÄ	19
2. PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOL- LOSSA	20
2.1. Suomen perustuslaki ja kansainväliset velvoitteet riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaajana	20
2.1.1. Sosiaalisten oikeuksien asema ihmisoikeuksien järjestelmässä	20
2.1.2. Sosiaaliset oikeudet Suomen perustuslaissa	21
2.1.3. Sosiaaliset oikeudet kansainvälisissä ihmisoikeusinstrumenteissa	23
2.1.3.1. Kansainvälisistä sopimuksista	23
2.1.3.2. Teemamme kannalta keskeiset ihmisoikeussopimukset	24
2.2. Yhdenvertaisuuden toteutuminen nykyjärjestelmässä	27
2.2.1. Yleistä	27
2.2.2. Sosiaalisten oikeuksien toteutuminen vapausoikeuksien avulla	28
2.2.3. Kunnallisen itsehallinnon rooli vammaisten henkilöiden oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta	30
2.2.3.1. Maakunnallisen itsehallinnon kehittäminen	32
2.2.3.2. Palvelujen ja tukitoimien kustannusten kanavoiminen Kansaneläke- laitoksen kautta	32
2.3. EY-oikeuden vaikutus sosiaalisiin oikeuksiin	33
3. SOSIAALIHUOLLON JA TERVEYSPALVELUJEN KUNNALLINEN JÄRJESTÄMIS- VELVOLLISUUS	33
3.1. Kunnallisen järjestämisvelvollisuuden normiperusta	33
3.2. Jako yleiseen ja erityiseen järjestämisvelvollisuuteen	34
3.2.1. Jaottelun perusta	34
3.2.2. Jaottelun merkitys	36
3.2.3. Erityinen järjestämisvelvollisuus – subjektiivinen oikeus	39
3.2.4. Yleinen järjestämisvelvollisuus	39
3.3. Oikeuslähteoppi, normihierarkia ja viranomaisen harkintavalta sosiaali- ja terveyden- huollossa	40
3.3.1. Oikeuslähteoppi hallinnossa	40
3.3.2. Hallinnon lainalaisuus	41
3.3.3. Joustavat normit	42
3.3.4. Lex superior -maksimi ja PL 107 §	43
3.3.5. Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ja niiden merkitys	45
4. OIKEUSTURVASTA JA VALVONNASTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA	46
4.1. Yleistä	46
4.2. Asioiden käsittely hallintomenettelyssä	48

4.2.1. Hallintomenettelyn sääntely	48
4.2.2. Vammaisen henkilö hallinnon asiakkaana.....	49
4.2.3. Käsittelyajat.....	50
4.2.4. Perustelut.....	51
4.2.5. Sosiaaliasiamies ja kunnalliset vammaisneuvostot.....	52
4.3. Muutoksenhaku.....	54
4.3.1. Oikeudesta muutoksenhakuun.....	54
4.3.2. Oikaisupyyntö.....	56
4.3.3. Muutoksenhausta	56
4.3.3.1. Valitustyytit	57
4.3.4. Oikeusturva vammaisten oikeuksien toteutumisessa.....	58
4.4. Hallintokantelu	59
4.4.1. Hallintokantelusta oikeusturvan muotona.....	59
4.4.2. Lääninhallitukset.....	61
4.4.3. Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies.....	62
4.4.4. Muistutusmenettely.....	63
4.5. Hallintoriita	64
4.6. Vahingonkorvauskanne.....	65
4.7. Virkamiehen vastuu.....	66
4.8. Ohjaus ja viranomaisaloitteinen valvonta	68
III VAMMAISTEN HENKILÖIDEN LIIKKUMISVAPAUS	69
1. YLEISTÄ	69
1.1. Liikkumisvapaus perus- ja ihmisoikeutena	69
1.2. Syrjintä liikkumisvapauden rajoituksen seurauksena.....	70
2. VAPAAUS LIIKKUA MAASSA.....	72
2.1. Vammaiset henkilöt ja joukkoliikenne.....	72
2.1.1. Yleistä	72
2.1.2. Lyhyt katsaus joukkoliikenteen käytettävyyteen nykytilanteessa.....	74
2.2. MYK-kokeilu.....	77
2.2.1. Yleistä	77
2.2.2. MYK:n suhde vammaisten liikkumisvapauteen ja yksityiselämän suojaan	78
2.3. Oikeus rakennetun ympäristön esteettömyyteen.....	80
2.3.1. Yleistä	80
2.3.2. Julkiset tilat.....	83
2.3.3. Asuntorakentaminen.....	84
2.3.4. Rakennusten suojeleminen.....	85
2.4. Kompensaatiot lainsäädännössä liikkumisvapauden rajoittamisesta	87
3. VAMMAISEN HENKILÖN VAPAAUS VALITA ASUINPAIKKANSAA.....	89
IV VAMMAISET HENKILÖT JA OIKEUS TYÖHÖN – VAMMAISTEN INTEGROITUMINEN	
AVOIMILLE TYÖMARKKINOILLE	91
1. YLEISTÄ	91
2. OIKEUS TYÖHÖN JA SYRJINTÄKIELTO.....	94
2.1. Yleinen syrjäntäkielto.....	94
2.2. EY-oikeus ja syrjäntäkielto.....	97
2.2.1. Sopimusteksti.....	97
2.2.2. Yhdenvertainen kohtelu työelämässä.....	99
2.3. Kuinka vammaisia henkilöitä suojataan syrjäntältä työelämässä Suomessa?	102
2.4. Yhteenveto.....	106

3. YLEISET TOIMENPITEET VAMMAISTEN HENKILÖIDEN TYÖLLISTÄMISEKSI SUOMESSA.....	106
3.1. Kansainvälisoikeudellisia määräyksiä	106
3.2. Työvoimapalvelu	109
3.2.1. Yleistä	109
3.2.2. Ammatillinen kuntoutus.....	110
3.2.3. Julkinen tuki työnantajalle	111
3.3. Työllistäminen sosiaalihuollon toimialalla	113
3.4. Valtiolliset tukimuodot ja syrjintä	115
3.4.1. Työntekijän vapaa liikkuvuus	115
3.4.2. Oikeus samaan palkkaan.....	118
3.4.3. Kohtuulliset mukauttamistoimenpiteet	119
3.5. Yhteenveto.....	121
4. TYÖSUHTEEN ULKOPUOLINEN TYÖ.....	122
4.1. Työtoiminta	122
4.2. Työmarkkinatoimenpiteet	124
5. LOPUKSI.....	125
V EPILOGI.....	127
VI LÄHTEET	130

I JOHDANTO

Taustaa

Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksessa hyväksytyssä maailmanlaajuisessa vammaisia henkilöitä koskevassa toimintaohjelmassa arvioidaan maailmassa olevan vähintään 500 miljoonaa vammaista ihmistä¹. Useimmissa maissa yhdellä kymmenestä ihmisestä on fyysinen tai psyykinen vamma.

Ihmisoikeudet ovat universaaleja, ne kuuluvat kaikille. Vammaisilla henkilöillä on oikeus samaan ihmisoikeuksien toteutumisen tasoon kuin muillakin. Usein vammaisten henkilöiden elämä on kuitenkin rajoitettua fyysisten ja sosiaalisten esteiden haitatessa heidän täysimääräistä osallistumistaan yhteiskunnassa.

Naisten ja lasten ohella vammaisia henkilöitä on kohdeltu oikeudellisesti persoonattomina ja heitä on vielä 1900-luvullakin pakkosteriloitu ja tapettu systemaattisesti tietyissä historian vaiheissa. Saksassa kansallissocialismin valtakauden tapahtumat vei vammaisten henkilöiden eliminoimisen ehkä pisimmälle tämän vuosisadan historiassa.

Modernimpi vammaispolitiikka oli laadullisesti parempaa, mutta sisälsi kuitenkin oletuksen, etteivät vammaiset henkilöt ole täysiä kansalaisia. Vammaiset henkilöt suljettiin – ja suljetaan edelleen – valtaväestön ulkopuolelle perustuen pääasiassa heidän tuottamattomuuteensa².

Paradigman muutos

Vammaisuuden tarkastelu oikeudellisesta näkökulmasta on Suomessa ja maailmallakin uusi asia. Vammaisuutta tarkastellaan usein lääketieteellisenä ongelmana, sosiaalipoliittisena kysymyksenä tai hyväntekeväisyyden kohteena, jolloin vammainen on ollut tarkastelun kohteena eikä itse päätöksä tekevänä subjektina.

Ajat ovat kuitenkin jossain määrin muuttumassa myönteisempään suuntaan. Vammaisten henkilöiden näkeminen itsenäisinä subjekteina mahdollistaa vammaisten henkilöiden perusvapauksien turvaamisen kunniallisella tavalla. Vammaisia henkilöitä ei nähtäisi enää ongelmina vaan alettaisiin puhua heidän oikeuksistaan³.

Oikeudellinen näkökulma keskittyy ihmisen arvokkuuteen ja vain mikäli on tarpeellista – yksilön lääketieteellisiin ominaisuuksiin. Näkökulman mukaan yksilö on kaikkien häntä koskevien päätösten keskipiste. Yksilön elämässä ilmenevät ongelmat paikallistetaan yksilön ulkopuolelle, yhteiskuntaan. Ongelmien taustalla tämän näkökulman mukaan on se,

¹ YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 37/52, 3.12.1982.

² Degener 1995, s. 9.

³ Quinn-Degener 2002, s. 9.

ettei valtio ja yhteiskunta ole riittävästi vastannut erilaisiin tarpeisiin, joita vammaisuus aiheuttaa⁴.

Kansainvälinen kehitys

1970-luvulla suhtautuminen vammaisuuteen alkoi muuttua. Ihmisoikeuksien ulottaminen vammaisiin henkilöihin alkoi saada kansainvälistä hyväksyntää. YK:lla on ollut merkittävä rooli vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien kehittämisessä. 1970-luvulla YK:n yleiskokouksessa hyväksyttiin kaksi vammaisten henkilöiden oikeuksien kannalta merkittävää ihmisoikeusinstrumenttia.

Kehitysvammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva julistus⁵ hyväksyttiin joulukuussa 1971 ja sen perusajatuksena oli, että kehitysvammaisilla henkilöillä on samat oikeudet kuin muillakin ihmisillä. Julistuksessa todettiin, että kehitysvammaisilla henkilöillä tulisi mahdollisuuksien mukaan olla mahdollisuus asua perheidensä tai kasvattivanhempien kanssa ja heillä tulisi olla mahdollisuus osallistua erilaisiin yhteiskunnan toimintoihin.

Vammaisten oikeuksien julistus⁶ hyväksyttiin joulukuussa 1975. Siinä tunnustettiin, että vammaisilla henkilöillä on oikeus samoihin kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin kuin muillakin. Julistus vahvisti vammaisten henkilöiden oikeuksia muun muassa koulutukseen, työllistymiseen ja sosiaaliturvaan.

Tarve kehittää muun muassa vammaisten henkilöiden täysimääräistä osallistumista sosiaaliseen elämään johti siihen, että YK:n yleiskokous julisti⁷ vuoden 1981 kansainväliseksi vammaisten vuodeksi, todeten, että vuosi olisi omistettu vammaisten henkilöiden integroitumiselle ympäröivään yhteisöön. Kansainvälisen vammaisten vuoden teemana oli ”täysi osallistuminen ja tasa-arvo”. Vuoden aikana pidettiin teemaan liittyviä kokouksia ja teemaan liittyviä tutkimuksia käynnistettiin.

Merkittävänä käännekohtana vammaisten henkilöiden aseman oikeudellisessa tarkastelussa voidaan pitää YK:n yleiskokouksen 3. joulukuuta 1982 hyväksymää vammaisia koskevaa yleismaailmallista toimintaohjelmaa⁸. Ohjelmassa on jo selvästi viitteitä siirtymisestä oikeudellisen mallin suuntaan⁹.

Vammaisten henkilöiden teemavuosi 1981 ja yleismaailmallisen toimintaohjelman hyväksyminen yhdessä avasivat uusia näkökulmia vammaisuuteen. Vammaisuus määriteltiin nyt selvästi vammaisen henkilön ja ympäristön välisen suhteen avulla ja selvää oli, että vammaisten henkilöiden täysimääräisen osallistumisen esteet olisi purettava.

⁴ Ibid., s. 10.

⁵ Kehitysvammaisten oikeuksia koskeva julistus. YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 2856 (XXVI), 20.12.1971.

⁶ Vammaisten oikeuksien julistus. YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 3447 (XXX), 9.12.1975.

⁷ YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 31/123, 16.12.1976.

⁸ YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 37/52, 3.12.1982.

⁹ Ks. ohjelman sisällöstä tarkemmin Quinn-Degener 2002, s. 20-21.

YK:n yleiskokous julisti vuosikymmenen 1983 – 1992 vammaisten vuosikymmeneksi¹⁰. Vuosikymmenen aikana vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämiseksi ryhdyttiin mo-
niin toimiin. Muun muassa uusia taloudellisia resursseja etsittiin, parannettiin vammaisten
henkilöiden työllistymismahdollisuuksia ja koulutusmahdollisuuksia parannettiin.

Heti vammaisten teemavuosikymmenen jälkeen hyväksyttiin vammaisten henkilöiden mah-
dollisuuksien yhdenvertaistamista koskevat ohjeet¹¹. Yleisohjeet eivät sido valtioita oikeu-
dellisesti, mutta niiden tosiasiallinen moraalinen ja poliittinen vaikutus on huomattava. Li-
säksi yleisohjeiden esipuheessa viitataan muihin, oikeudellisesti sitoviin ihmisoikeusinst-
rumentteihin, mikä antaa yleisohjeille sisällöllistä vahvuutta. Yleisohjeet sisältävät 22 oh-
jetta, jotka myötäilevät pitkälti aiemmin mainitun vammaisia henkilöitä koskevan yleismaa-
illmallisen julistuksen sisältöä. Yleisohjeiden laadintaprosessissa vammaisilla henkilöillä ja
vammaisjärjestöillä on merkittävä rooli ja yleisohjeet ovatkin sopusoinnussa vammaisliik-
keen filosofian kanssa¹².

Kohti vammaisia henkilöitä koskevaa ihmisoikeussopimusta

Ajatus temaattisesta, vammaisia henkilöitä koskevasta ihmisoikeussopimuksesta ei ole uu-
si. Ensimmäisen kerran sellaista kehiteltiin vuonna 1987 asiantuntijatapaamisessa, jossa tar-
kasteltiin vammaisia henkilöitä koskevan maailmanlaajuisen toimintaohjelman implemen-
tointia. Sopimukselle ei saatu kuitenkaan YK:n yleiskokouksen tukea¹³.

Joulukuussa 2001 YK:n yleiskokous päätti perustaa *ad hoc* -komitean laatimaan ehdotuksia
kattavasta kansainvälisestä sopimuksesta¹⁴, joka perustuisi kokonaisvaltaiselle näkemyksel-
le eli työhön, jota on tehty sosiaalisen kehityksen, ihmisoikeuksien ja syrjimättömyyden
osa-alueilla. Tavoitteena on edistää ja suojella vammaisten henkilöiden oikeuksia ja kun-
niaa.

Ensimmäisen kerran sopimushanketta käsiteltiin asiantuntijatapaamisessa Meksikossa ke-
säkuussa 2002. Paikalla oli 35 oikeudellista ja poliittista asiantuntemusta omaavaa asian-
tuntijaa. Lisäksi 80 virkakoneiston ja kansalaisjärjestöjen edustajaa osallistui tapaamiseen.
Osallistujilla oli käytettävissään Meksikon laatima sopimusluonnos sekä useita asiantuntija-
lausuntoja. Asiantuntijatapaamisen tulosten perusteella Meksiko sitoutui laatimaan uuden
sopimusluonnoksen.

Ad hoc -komitea kokoontui ensimmäisen kerran heinä-elokuussa 2002¹⁵. Myös tässä ta-
paamisessa oli käytettävissä Meksikon laatima sopimusluonnos. Tapaamisessa päätettiin

¹⁰ YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 37/53, 3.12.1982.

¹¹ YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 48/96, 20.12.1993.

¹² Degener 1995, s. 13 ss.

¹³ Ks. YK-asiak. A/C.3./42/SR.13 (1987).

¹⁴ YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 56/168, 19.12.2001. The Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities.

¹⁵ Report of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities A/57/357.

muun muassa kansalaisjärjestöjen osallistumisen muodoista *ad hoc* -komitean tapaamisissa. *Ad hoc* -komitea laati myös luonnoksen päätöslauselmasta YK:n yleiskokoukselle, joka sisältää prosessin eteenpäinviemistä koskevia kohtia. Myös päätöslauselmaluonnoksessa komitea painottaa kansalaisjärjestöjen merkityksen tärkeyttä sopimuksen laatimisprosessissa. *Ad hoc* -komitean suunnitelmassa on pitää seuraava tapaaminen kesällä 2003.

Vaikka vammaisia henkilöitä koskevalle temaattiselle ihmisoikeussopimukselle näyttäisi tällä hetkellä olevan kannatusta, pitäisi sopimuksen laadinnassa olla kärsivällinen. Tärkeää on myös muistaa, että nykyisten ihmisoikeusinstrumenttien mahdollisuudet vammaisten henkilöiden oikeuksien takaajana tulisi käyttää maksimaalisesti, vaikka erillinen sopimus tulevaisuudessa hyväksyttäisiin¹⁶. Mikäli sopimus hyväksytään, tulee Suomenkin osalta selvitetäväksi, vastaako lainsäädäntömme uuden ihmisoikeussopimuksen asettamia velvoitteita.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien kehitys Suomessa

Suomessa uskotaan yleisesti, että vammaisten henkilöiden asema on hyvä. Jokapäiväisessä elämässään vammaiset henkilöt kuitenkin kohtaavat syrjintää – suoraa tai piilotettua. Syrjintä ei näyntyä Suomen kaltaisissa hyvinvointivaltioissa yhtä selvästi kuin esimerkiksi kehitysmaissa. Syrjintä on institutionalisoitunut, yhteiskunnan eri toiminnot ohjaavat vammaista henkilöä jäämään valtavirran ulkopuolelle, syrjemmälle. Yhdenvertaisuuden vaatimuksella ja syrjinnän kiellolla on tärkeä rooli kansallisessa perusoikeussääntelyssä ja kansainvälisissä ihmisoikeusinstrumenteissa.

Perusoikeusuudistuksessa 1995 vammaisuus mainittiin ensimmäisen kerran nimenomaisesti yhtenä kiellettyinä erotteluperusteena. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan luettelo laadittaessa on pyritty pitämään silmällä sellaisia syrjintäperusteita, joita voidaan suomalaisessa yhteiskunnassa pitää syrjintäkiellon ydinalueena¹⁷. Vaikka luettelo ei olekaan tyhjentävä ja vammaisuus olisi voitu ilman nimenomaista mainintaakin kattaa ”muuna henkilöön liittyvänä syynä”, oli vammaisuuden nimenomainen mainitseminen luettelossa merkittävä edistysaskel vammaisten henkilöiden oikeuksien kehityksessä Suomessa ja mainintaa voidaan pitää myös kansainvälisesti ainutlaatuisena.

Suomessa ensimmäinen merkittävä muutos vammaisten henkilöiden oikeuksien kontekstissa oli vammaispalvelulain ja sitä täydentävän asetuksen säätäminen vuonna 1987¹⁸. Vammaispalvelulaki toi mukanaan suomalaiseen oikeuskulttuuriin ajatuksen siitä, että vammaisuus on yksilön rajoitusten ja ympäristön suhteesta syntyvä tila. Lain esitöissä painotettiin

¹⁶ Quinn & Degener 2002, s. 181-182. Ks. laajat esitykset nykyisten ihmisoikeussopimusten soveltuvuudesta vammaisuuden kontekstissa Degener, Theresia & Koster-Dreese, Yolana (toim.) 1995 ja Quinn, Gerard & Degener, Theresia ym. 2002.

¹⁷ HE 309/1993 vp.

¹⁸ Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987 (VPL) ja asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 759/1987 (VPA). Vammaispalvelullailla kumottiin invaliidihuoltolaki 907/1946.

¹⁹ HE 219/1986 vp.

myös, että erityispalvelujen ja tukitoimenpiteiden tarvetta voidaan huomattavasti vähentää oikealla suunnittelulla¹⁹.

Vammaispalvelulaki oli edistyksellinen ja se takasi sen säätämisen jälkeisinä lamavuosina peruspalvelut vammaisille henkilöille. Vammaispalvelulain soveltamisessa on kuitenkin tänään havaittavissa ongelmia, jotka liittyvät pitkälti alueelliseen eriarvoisuuteen ja oikeusturvan heikkouteen. Vammaispalvelulain perusratkaisu lienee hyvä, mutta havaittujen ongelmien ja muun muassa uusien perusoikeussäännösten vuoksi sen mahdollisia muutostarpeita ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön tulisi kartoittaa.

Suomessa sosiaaioikeuden ja hyvinvointivaltion kehitys on ollut esimerkiksi muihin pohjoismaihin verrattuna melko hidasta. Suomalainen sosiaalipolitiikka oli 1960-luvulle asti korostuneesti tarvesidonnaista ja yksilökeskeistä²⁰. Tuolloin yleistä oli leimaavien ja kontrolloivien järjestelyjen käyttö²¹. Nykyisin Suomea voidaan lähtökohtaisesti pitää niin sanottuna institutionaalisen hyvinvointivaltiona. Institutionaalisen mallin perusajatuksena on palvelujen ja etuuksien universaalisuus, joka mahdollistaa eri väestöryhmien välillä olevien erojen vähentämisen. Universaalisuus on myös edellytyksenä kollektiiviselle sosiaaliselle vastuulle ja solidaarisuudelle²².

Nykyjärjestelmässä palvelujen ja tukitoimien saaminen perustuu lainsäädännössä melko tarkasti määriteltyjen saamisedellytysten täyttymiseen. Voidaan puhua sosiaalisista oikeuksista. Nykyisinkin sosiaalipolitiikka on tarvesidonnaista, mutta yksilön tarpeet määritellään lainsäädännössä olevien saamisedellytysten viitekehyksessä, ei virkamiehen intuition pohjalta. Nykyisin palveluja ja tukitoimia hakeva asiakas ei myöskään pääsääntöisesti joudu leimaavien ja kontrolloivien järjestelyjen kohteeksi. Taustalla on hyvinvointivaltiomallimme nauttima legitimitetti.

Kuitenkin käytännössä vielä nykyisinkin erityisesti vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen osalta on havaittavissa viranomaiskontrollin voimakas vaikutus. Usein sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaana oleva vammainen joutuu kohtaamaan tilanteita, jossa esimerkiksi asiakkaan ja virkamiehen tiedollinen epätasapaino johtaa sinänsä pätevien oikeuspyyteiden mitätöintiin. Myös leimaavia ja jopa kontrolloivia käytäntöjä esiintyy edelleen. Erilaisia palveluja ja tukitoimia haettaessa vammaisen joutuu erilaisten, usein täysin tarpeettomien, kysymysten ja tutkimusten kohteeksi. Virkamieskoneisto saattaa nöyryyttää asiakasta ja rikkoa perusteettomasti hänen yksityisyyden suojaansa.

Selvityksen kohteet

Tämän selvityksen kohteena on vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa. Selvityksessä tarkastellaan kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, EY-oikeudessa, kotimai-

²⁰ Vielä 1960-luvulla Suomen sosiaalipoliittinen malli muistutti ns. residuaalista hyvinvointivaltion mallia. Ks. sosiaalipolitiikan perussuuntauksista esim. Raunio 1995, s. 180-227.

²¹ Tuori 2000, s. 75. Ks. myös Raunio 1995, s. 25, jonka mukaan 1960-luvulla pääsi vauhtiin rakenteellinen, poliittinen ja kulttuurinen muutos, joka johti modernin suomalaisen yhteiskunnan syntyyn.

²² Raunio 1995, s. 184.

sisä perusoikeussäännöksissä ja tavallisessa lainsäädännössä turvattujen oikeuksien toteutumista. Selvityksessä on pyritty arvioimaan oikeuksien toteutumista nimenomaan käytännön tasolla. Selvitys ei kata kaikkia elämänalueita, vaan se on poikkileikkauksenomainen. Luettelomaisen kokonaiskatsauksen sijaan selvityksessä on pyritty keskittymään eri oikeuslähteissä turvattujen oikeuksien vaikuttavuuden analyysiin tärkeinä pidetyillä osa-alueilla.

Selvitys jakaantuu temaattisesti kolmeen osaan. Näiden teemojen osalta on pyritty analyysin sellaiseen syvyyteen, että tuloksilla olisi yleisempääkin merkitystä.

1. Ensimmäisen pääjakson teemana on sosiaali- ja terveystalvelujen ja tukitoimien kunnallinen järjestämisvelvollisuus suhteessa vammaisten henkilöiden oikeuksiin. Jaksossa tarkastellaan sosiaali- ja terveystalvelujen ja tukitoimien toteutumista käytännön toimeenpanon ja oikeusturvan näkökulmasta. Jaksossa arvioidaan muun muassa vammaistalvelulain käytännön toteutumista ja oikeussuojan tehokkuutta tilanteissa, joissa talveluja ja tukitoimia evätään lakia alemmanasteisiin normeihin tai soveltamisohjeisiin vedoten. Jaksossa tarkastellaan myös kunnan vastuuta järjestää sosiaali- ja terveystalveluja sekä valtion kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita sosiaalisten oikeuksien alueella.

2. Toisen pääjakson teemana on vammaisten henkilöiden liikkumisvapaus Suomessa. Tarkastelun kohteena on muun muassa syrjimättömyyden toteutuminen joukkoliikenteessä ja rakennetussa ympäristössä. Matkojen yhdistelykeskuskokeilujen (MYK) osalta tarkasteltavana on MYK:n suhde vammaisten henkilöiden liikkumisvapauteen ja yksityiselämän suojaan. Myös vammaisten henkilöiden oikeutta valita asuinpaikkansa tarkastellaan liikkumisvapauden kontekstissa.

3. Kolmannen pääjakson teemana on vammaisten henkilöiden oikeus työhön ja oikeudet työelämässä. Tarkastelun kohteena on muun muassa työhönotto, ammatillinen järjestäytymisvapaus sekä työsuhteen ehdot mukaan lukien palkkaus. Jaksossa on keskeisessä asemassa syrjimättömyyden periaate ja sen toteuttaminen muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, EY:n perustamissopimuksen 13 artiklan ja Suomen perustuslain 6 §:n nojalla.

II SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN KUNNALLINEN JÄRJESTÄMISVELVOLLISUUS JA VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUDET

1. YLEISTÄ

Tässä pääjaksossa on keskitytty sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumiseen nimenomaan vammaisten ihmisten ja heidän oikeuksiensa, erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Huomioon pitää ottaa eri suuntiin vaikuttavat voimat. Kunnallinen itsehallinto asettaa omat, perustuslakiin ja kansainväliseen normipohjaan pohjautuvat rajoituksensa valtion suoralle normiohjaukselle. Olisi helppo todeta, että valtion suoralla ja sitovalla normiohjauksella sosiaali- ja terveyspalvelut tulisi saattaa kuntoon. Oikeudellisesti asiaa tarkastellen huomioon pitää ottaa myös ainakin kunnallinen itsehallinto ja kuntien PL 121 §:ään perustuva oikeus päättää omasta taloudestaan.

Sosiaalioikeuden oikeudenalalla liikutaan usein oikeuden ja politiikan rajamailla. Esimerkiksi kunnan virkamiesten ja luottamusmiesten valmistelema ja kunnanvaltuuston hyväksymä kunnan talousarvio on tosiasiasa pohjana myös sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisessa. Talousarvion valmistelussa ja hyväksymisessä erilaiset poliittiset tarpeet sovitaan yhteen ja usein vähemmistöjen tarpeet jäävät taka-alalle. Talousarvion merkitys on kuitenkin suhteutettava siihen normatiiviseen seikkaan, että kunnan velvollisuutena on järjestää ne palvelut ja tukitoimet, joiden osalta sille on lainsäädännössä asetettu järjestämisvelvollisuus.

Kuitenkin virkamiesten ja luottamusmiesten käyttäytymistä ohjaavat tietyt oikeudellisetkin normit. Jälkikäteen poliittisiinkin päätöksiin on mahdollista vaikuttaa oikeudellisin keinoin. Yksittäisellä kansalaisellakin on käytössä tiettyjä keinoja, esimerkiksi kunnallisvalitus ja hallintokantelu. Usein tällaisia keinoja ei tunneta eikä niitä osata käyttää. Sekä asian ensikäsittely hallintomenettelyssä että mahdollinen hallintolainkäyttöprosessi ovat saaneet tarkastelussa oman tärkeän roolinsa. Yleisten menettely- ja prosessisääntöjen lisäksi on pyritty tuomaan esiin vammaisten henkilöiden erilaista asemaa sosiaali- ja terveydenhuoltohallinnon asiakkaana.

On epäoikeudenmukaista, jos asiakas joutuu käyttämään etuuksien ja palvelujen haku-prosessiin huomattavan osuuden vapaa-ajastaan. Usein vammaiselta henkilöltä puuttuu myös kyky itsenäisesti lähteä valitusprosessiin, jolloin hänen oikeutensa jäävät toteutumatta. Vammaisen henkilön voimavarat ovat myös usein rajalliset. Varsinkaan välittömästi vammautumisen jälkeinen aika ei välttämättä innosta perehtymään sosiaalilainsäädäntöön, mikä olisi välttämätöntä menestyksekkään hallintoprosessin saavuttamisessa.

Perus- ja ihmisoikeusajattelu on viime vuosien aikana ollut näkyvästi esillä. Perustuslain taakaamat perusoikeudet sekä kansainväliset ihmisoikeusnormit ovat tässäkin esityksessä kaikessa tarkastelussa mukana.

2. PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA

2.1. Suomen perustuslaki ja kansainväliset velvoitteet riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaajana

2.1.1. Sosiaalisten oikeuksien asema ihmisoikeuksien järjestelmässä

Sosiaali- ja terveydenhuollon suhteesta vammaisten oikeuksiin puhuttaessa on kyse sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta. Tuori määrittelee sosiaaliset oikeudet julkiseen valtaan kohdistuviksi oikeuksiksi, jotka koskevat sosiaalisia etuuksia²³.

Sosiaaliset oikeudet ovat TSS²⁴-oikeuksien alaryhmä. Laajassa mielessä sosiaalisten oikeuksien käsite kattaa kaikki TSS-oikeudet, joten niihin voidaan sisällyttää myös esimerkiksi oikeus opetukseen ja itsensä kehittämiseen²⁵. Sosiaaliset oikeudet ovat sekä kansallisessa perusoikeussääntelyssä että kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa seuranneet ajallisesti vapausoikeuksia. TSS-oikeuksia onkin kutsuttu toisen sukupolven ihmisoikeuksiksi²⁶.

TSS-oikeuksien voidaan nähdä poikkeavan niin sanotuista ensimmäisen sukupolven vapausoikeuksista. Perusero ihmisoikeussukupolvien välillä on se, että vapausoikeuksilla on ensisijaisesti kielteisiä oikeusvaikutuksia. Ne korostavat julkisen vallan velvollisuutta pidättäytyä tietyistä toimenpiteistä. TSS-oikeuksille on ominaista se, että julkisen vallan on ryhdyttävä myönteisiin toimenpiteisiin oikeuksien takaamiseksi. Ero on kuitenkin suhteellinen. Myös vapausoikeuksien osalta julkinen valta saattaa olla velvollinen ryhtymään myönteisiin toimenpiteisiin, esimerkiksi oikeusturvakoneiston ylläpitämiseen. TSS-oikeuksiinkin liittyy vapausoikeuden kaltaisia ainesosia²⁷. Myös perusoikeusuudistukseen johtanut hallituksen esitys (HE) 309/1993 vp. korostaa perusoikeussukupolvien välistä yhteyttä. Esityksessä todetaan, että ”taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen on nähty edellytykseksi muiden oikeuksien toteutumiselle ja päinvastoin”.

Vammaisten oikeuksien kontekstissa on tärkeää tuoda esiin eräs sosiaalisten oikeuksien perustelu. Sosiaalisten oikeuksien toteutuminen edesauttaa muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Sosiaalisten oikeuksien riittävä turvaaminen mahdollistaa vammaisten osalta esimerkiksi tosiasiallisen mahdollisuuden koulutukseen, työhön, liikkumiseen ja osallistumiseen. Yhteys eri ihmisoikeussukupolvien välillä on vammaisten oikeuksien osalta erityisen kiinteä.

²³ Tuori 2000, s. 176.

²⁴ Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet.

²⁵ Scheinin 1995, s. 345.

²⁶ Vrt. Eide & Rosas 2001, s. 4: ”The history of the evolution of human rights at the national level does not make it possible to place the emergence of different human rights into clear-cut stages”.

²⁷ Tuori 1999, s. 593-594.

2.1.2. Sosiaaliset oikeudet Suomen perustuslaissa

Perusoikeusuudistuksen keskeinen osa oli TSS-oikeuksien lisääminen perustuslakiimme ja perusoikeussäätelyn saattaminen vastaamaan Suomen ihmisoikeusvelvoitteita. HE 309/1993:ssä todetaankin, että nykyisessä hyvinvointiyhteiskunnassa on perusteltua perinteisen oikeusvaltion saavuttaman vapausoikeuksien tason säilyttämisen ja edelleen kehittämisen ohella laajentaa perusoikeusturvaa sekä tosiasiallisen tasa-arvon että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suuntaan.

Sosiaalisia oikeuksia koskee erityisesti perustuslain (731/1999) 19 §:

Oikeus sosiaaliturvaan

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Tuori jaottelee sosiaalisia oikeuksia koskevien perusoikeussäännösten oikeusvaikutuksia seuraavien vaihtoehtojen pohjalta:

”1. Subjekttiivisen oikeuden perustava vaikutus. TSS-oikeus perustaa välittömästi yksilölle valtioon (julkiseen valtaan) kohdistuvan subjekttiivisen oikeuden sosiaaliseen etuuteen.

2. Kompetenssivaikutus. TSS-oikeus antaa kansalliselle lainsäätäjälle sellaisen toimivallan lainsäädäntöpäätöksiin, jota tällä muutoin ei olisi esimerkiksi jonkin (toisen) perusoikeuden vuoksi.

3. Toimeksiantovaikutus. TSS-oikeus asettaa sopimusvaltiolle tai kansalliselle lainsäätäjälle velvoitteen ryhtyä toimenpiteisiin oikeuden toteuttamiseksi.

4. Heikennyskieltovaikutus. TSS-oikeus kieltää valtiota tai kansallista lainsäätäjää heikentämästä oikeuden toteuttamisessa jo saavutettua tasoa.

5. Syrjäyttävä vaikutus (abrogaatiovaikutus). Tuomioistuimen tai muun viranomaisen on jätettävä soveltamatta säännös, joka on ristiriidassa TSS-oikeuden kanssa.

6. Tulkintavaikutus. TSS-oikeus vaikuttaa muun lainsäädännön tulkintaan.

7. Ohjelmallinen vaikutus. TSS-oikeus asettaa sopimusvaltiolle tai kansalliselle lainsäätäjälle pelkästään poliittisen tai moraalisen velvoitteen pyrkiä oikeuden toteuttamiseen tai olla heikentämättä sen jo saavutettua toteuttamistasoa²⁸.

Tuori toteaa, että PL 19 §:ssä nykyään olevat sosiaalisia oikeuksia koskevat säännökset on tarkoitettu oikeudellisesti velvoittaviksi, eikä niiden merkitys typisty pelkästään ohjeelliseen vaikutukseen (7). PL 19 §:n säännöksillä ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole sellaista välitöntä sovellettavuutta, että yksilö voisi perustaa subjektiivisen oikeutensa suoraan perusoikeussäännökseen²⁹.

Pääpaino PL 19 §:n 2 – 4 momenttien oikeusvaikutuksissa on Tuorin mukaan yhtäältä tulkintavaikutuksessa (6) ja toisaalta toimeksiannoissa (3) ja heikennyskielloissa (4)³⁰.

Tulkintavaikutuksella tarkoitetaan sitä, että perus- ja ihmisoikeussäännös vaikuttaa muiden oikeusnormien tulkintaan. Tavallisia lakeja ja alemmanasteisia säädöksiä on viranomaisissa ja tuomioistuimissa tulkittava perusoikeusmyönteisellä tavalla. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössä valiokunta toteaa, että tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaiseksi katsottavat vaihtoehdot³¹. Näennäisestä vähämerkityksellisyydestään huolimatta tulkintavaikutuksella on käytännön oikeuselämässä tärkeä merkitys³².

Teemamme kannalta erityisen tärkeässä roolissa on toimeksiantovaikutus. PL 19.3 §:ssä asetetaan julkiselle vallalle nimenomainen toimeksianto turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössä perustuslakivaliokunta totesi, että julkisen vallan käsitteen täsmällinen sisältö vaihtelee perusoikeuksittain. Yleensä keskeisimmät velvoitetut tahot ovat perustuslakivaliokunnan mukaan valtio sekä kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekooelimineen³³.

PL 19.3 § sisältää sekä julkista valtaa koskevan yleisen että nimenomaan lainsäätäjään kohdistetun toimeksiannon. Yleisen toimeksiannon mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Lainsäätäjälle

²⁸ Tuori 2000, s. 189. Tuori on mukaillut luokittelun Karapuun (1987, s. 88-90) esittämästä.

²⁹ Poikkeuksena on PL 19.1 §, joka perustaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sille, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa.

³⁰ Tuori 1999, s. 598.

³¹ PeVM 25/1994 vp., s. 4.

³² Tuori 1999, s. 84.

³³ PeVM 25/1994 vp., s. 3.

asetetaan puolestaan velvollisuudeksi säätää tarkemmin sosiaali- ja terveystalvelujen toteutumisesta. Säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistapaa. Julkisyhteisöjen ei ole täten tarpeen itse huolehtia kaikkien sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta. Lainsäädännöllä on kuitenkin huolehdittava riittävien talvelujen turvaamisesta.

Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä todetaan, että talvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista talvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä³⁴. Esimerkiksi vammaistalvelulain asiakkaalle takaamat riittävät talvelut jäävät arvioitavaksi yksittäistalveluissa lainkäyttöprosessissa sekä yleisemmällä tasolla erilaisten ohjaus- ja valvontamekanismien kautta.

Käytännössä sosiaali- ja terveystalvelujen toteutumista säännellään normihierarkiassa perustuslakia alemmanasteisilla säädöksillä. Vammaisten osalta keskeisiä säädöksiä ovat esimerkiksi vammaistalvelulaki ja kansanterveyslaki. Näiden tavallisen lain tasoisten säädösten välityksellä sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet konkretisoituvat yksittäisessä talveluksessa.

2.1.3. Sosiaaliset oikeudet kansainvälisissä ihmisoikeusinstrumenteissa

2.1.3.1. Kansainvälisistä sopimuksista

Perusoikeuksien, eli Suomen perustuslaissa säänneltyjen yksilön perustavien oikeuksien, ohella sosiaalisia oikeuksia suojataan myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Myös YK:n yleismaailmallisessa ihmisoikeuksien julistuksessa sosiaalisilla oikeuksilla on asemansa³⁵.

Kansainvälisten sopimusten merkitys oikeuslähteenä Suomessa ja muualla on nykyisin huomattava. Sopimukset ovat sopimusvaltioita velvoittavia *pacta sunt servanda* -periaatteen mukaisesti. Kansainvälinen oikeus sallii kuitenkin dualistisen järjestelmän, mikä tarkoittaa sitä, että kansainvälinen oikeus ja valtiosisäinen oikeus nähdään erillisinä normijärjestelminä siinä mielessä, että valtiota kansainvälisesti velvoittavat sopimukset eivät automaattisesti sido kansallisia viranomaisia ja tuomioistuimia. Valtio kuitenkin vastaa sitoumuksistaan kansainvälisen oikeuden tasolla, esimerkiksi ihmisoikeussopimusten valvontamekanismien kautta.

Kansainvälisten sopimusten ja valtiosisäisen oikeuden välisen suhteen osalta Suomen perusratkaisu on dualistinen. Kansainväliset sopimukset kuitenkin saatetaan systemaattisesti

³⁴ HE 309/1993 vp.

³⁵ YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus. YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 217 A (III), 10.12.1948.

Julistuksessa TSS-oikeuksia koskevat erityisesti artiklat 22-25.

voimaan Suomen oikeudessa kansallisella säädöksellä, niin sanotulla blankettiasetuksella tai -lailla, jolloin ne tulevat tuomioistuimissa ja viranomaisissa sovellettavaksi³⁶.

Oikeusvaikutuksiltaan ihmisoikeussopimukset poikkeavat jossain määrin toisistaan. Vapausoikeuspainotteiset ihmisoikeussopimukset yleensä takaavat yksilölle välittömästi subjektiivisia oikeuksia. TSS-painotteiset ihmisoikeussopimukset velvoittavat sopimusvaltiota, mutta eivät pääsääntöisesti perusta yksilöille välittömästi vastaavia oikeuksia. Pääsääntönä TSS-oikeuspainotteisten ihmisoikeussopimusten osalta siis on, että sopimusmääräykset velvoittavat sopimusvaltiota objektiivisesti, mutta eivät perusta yksilölle subjektiivisia oikeuksia³⁷.

Kyse on siis valtiovallan velvollisuudesta ryhtyä positiivisiin toimenpiteisiin edistääkseen ihmisoikeuksien, teemamme osalta TSS-oikeuksien, toteutumista. Lainsäädäntötyön aloittamisen taustalla voi olla julkista valtaa positiivisiin toimiin velvoittava perus- tai ihmisoikeussäännös. Esimerkiksi työllisyyslain uudistuksen taustalla oli 1980-luvulla silloisen HM 6.2 §:n säännös oikeudesta työhön. Perustuslakivaliokunta oli katsonut, ettei aiempi työllisyyslaki ollut sopusoinnussa HM 6.2 §:n kanssa ja edellyttänyt kiireellisesti uutta työllisyyslakia, jonka lähtökohtana olisi mainitun perustuslain kohdan valtiovallalle asettama velvollisuus täystyöllisyyden saavuttamisesta ja ylläpitämisestä³⁸.

Vammaisten TSS-oikeuksien osalta samankaltainen julkisen vallan positiivisiin toimenpiteisiin ryhtyminen perusoikeuksien toteuttamisessa tapahtui vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä edistävän lainsäädännön kehittämisessä. Hallituksen asiaa koskevassa esityksessä tavoitteena mainitaan vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisedellytyksien parantaminen ja vammaisten työhön osallistumisasteen nostaminen. Esityksessä todetaan, että perustuslain perusoikeuksia koskevien säännösten mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön³⁹.

2.1.3.2. Teemamme kannalta keskeiset ihmisoikeussopimukset

Suomea sitovista ihmisoikeussopimuksista tärkeimpiä YK-ihmisoikeusinstrumenttien osalta ovat kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus).

³⁶ Ks. Scheinin 1991, s. 131-195, jossa kattava esitys kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisratkaisuisista Suomessa. Ks. myös Rosas 1993, s. 16-17.

³⁷ Tuori 2000, s. 184.

³⁸ Ks. Viljanen 1990, s. 259, Jyränki 1989, s. 544-545 ja Scheinin 1991, s. 293-295. Erityisesti työllisyyslain muuttamisen osalta ks. Palola 1988 sekä PeVM 10/1980 vp., PeVL 4/1984 vp. sekä PeVM 9/1985 vp.

³⁹ HE 169/2001 vp. Esityksen perusteella voimaan tulivat 1.4.2002 useiden eri lakien säännöksiä muutokset. Ks. myös StVM 38/2001 vp.

Euroopan neuvoston piirissä Suomi on hyväksynyt ja voimaansaattanut ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan (uudistettu)⁴⁰.

Mainituista sopimuksista KP-sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus ovat niin sanottuja vapausoikeuspainotteisia sopimuksia, kun taas TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja ovat niin sanottuja TSS-oikeuspainotteisia sopimuksia. Vapausoikeuspainotteisten sopimusten sopimusmääräyksiä on tulkittu tavalla, joka antaa niille merkitystä sosiaalisten oikeuksien kannalta. Tähän palataan jäljempänä.

KP-sopimus

Vammaisten ihmisoikeusliikkeen vallitseva teema on vapaus ja osallistuminen. KP-sopimus on juuri se sopimus, jonka tarkoituksena on turvata ihmisten vapaus. Olisi luonnollista odottaa, että KP-sopimuksen valvontamekanismi olisi tärkeässä roolissa edistettäessä vammaisten henkilöiden vapausoikeuksia. Kuitenkin KP-sopimus on toistaiseksi heikko ihmisoikeusinstrumentti vammaisten oikeuksien turvaamisessa. Tämä on paradoksaalista, sillä vammaiset tavoittelevat vapautta siinä kuin muutkin. Syynä KP-sopimuksen soveltamisen kehittymättömyyteen vammaisten oikeuksien kontekstissa voi olla se, että vammaisuuteen liittyvät asiat on nähty yksinomaan sosiaalipoliittisena tai terveydenhoidollisena asiana. Tulvaisuudessa oikeudellisen mallin kehittyessä voidaan odottaa KP-sopimukseltakin enemmän vammaisten oikeuksien edistämistä⁴¹.

Toinen syy KP-sopimuksen soveltamisen kehittymättömyyteen on se, että vammaisjärjestöt eivät ole laatineet riittävällä tavalla varjoraportteja eikä myöskään yksilövalitusmahdollisuutta ole käytetty riittävässä määrin hyväksi. Kyse saattaa siis olla yrityksen puutteesta. KP-sopimuksen 26 artiklaan sisältyy laaja-alainen ja itsenäinen syrjäntäkielto, joka tekee tästä sopimuksesta erityisen tärkeän vammaisten henkilöiden kannalta.

Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitys sosiaalisten oikeuksien osalta on erityisesti sen 6 (1) artiklassa. Se koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja sen on katsottu soveltuvan myös, kun on kyse julkisoikeudellisina pidettävistä oikeuden muodossa turvatuista sosiaalisista oikeuksista ja etuuksista.

TSS-sopimus

TSS-sopimuksessa mainituista erityisen tärkeitä oikeuksia vammaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen kannalta ovat ainakin oikeus työhön (6 art.), oikeus sosiaaliturvaan (9 art.), oikeus perheen ja lasten suojeluun (10 art.), oikeus saada itselleen ja perheelleen

⁴⁰ SopS 6-8/76, 18-19/90, 85-86/98 ja 78/02.

⁴¹ Degener 2002, s. 50-51.

tydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeus elinehtojen jatkuvaan parantamiseen (11 art.), oikeus terveyteen (12 art.) ja oikeus opetukseen (13 art.).

TSS-sopimuksen osalta merkittävä on sopimuksen valvontaelimen, TSS-komitean, antama yleinen kannanotto sopimuksen suhteesta vammaisten henkilöiden oikeuksiin⁴². Ensinnäkin siinä todetaan nimenomaisesti, että sopimuksen tulkinnassa relevanteilta osin YK:n vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamista koskevat yleisohjeet ovat tulkinnassa tärkeänä lähteenä⁴³. Toiseksi lausunnossa korostetaan jäsenvaltioiden velvollisuuksia edistää vammaisten oikeuksia TSS-sopimuksen osalta⁴⁴. Lausunnossa korostetaan TSS-sopimuksen käyttämistä vammaisten itsenäisyyden, autonomian ja osallistumisen saavuttamisessa⁴⁵.

Euroopan sosiaalinen peruskirja (uudistettu)

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja tuli Suomessa voimaan 1.8.2002⁴⁶. Asiaa koskevan hallituksen esityksen mukaan uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan tavoitteena on saattaa Euroopan sosiaalinen peruskirja vastaamaan peruskirjan hyväksymisen jälkeen tapahtuneita sosiaalisia muutoksia⁴⁷.

Erityisesti vammaisia koskee 15 artikla, jonka sisältö muuttui merkittävästi uudistetussa versiossa. Ennen kyseessä olevassa artiklassa turvattiin vammaisille oikeus toimintaterapiaan, kuntoutukseen ja sopeutumisvalmennukseen. Uudistetun version mukaan kyseessä oleva artikla turvaa vammaisille oikeuden itsenäisyyteen, sosiaaliseen integraatioon ja mahdollisuuteen osallistua yhteisölliseen elämään. Muutos on siis huomattava ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan voidaan nyt katsoa olevan huomattava tuki myös kansallisen lainsäädännön kehittämisessä.

Muita peruskirjassa mainittuja, teemamme kannalta tärkeitä ihmisoikeuksia ovat ainakin oikeus terveyden suojeluun (11 art.), oikeus sosiaaliturvaan (12 art.), oikeus sosiaali- ja lääkintäapuun (13 art.), oikeus käyttää sosiaalipalveluja (14 art.). 13 (1) artiklan kaikille ihmisille takaamaa oikeutta minimitoimeentuloon ja perusterveydenhuoltoon on tulkintakäytännössä pidetty oikeutena, joka tulee taata subjektiivisena oikeutena ja jonka hakemisessa tulee olla käytettävissä muutoksenhakumahdollisuus.

⁴² General Comment No. 5, Persons with Disabilities.

⁴³ Ibid., kappale 7.

⁴⁴ Ibid., kappale 12.

⁴⁵ Ks. TSS-sopimuksen ulottuvuudesta vammaisten oikeuksiin tarkemmin Bruce – Quinn – Kenna 2002, s. 56-57.

⁴⁶ 486/2002 vp.

⁴⁷ HE 229/2001 vp.

2.2. Yhdenvertaisuuden toteutuminen nykyjärjestelmässä

2.2.1. Yleistä

Yhdenvertaisuuden vaatimus on keskeinen perus- ja ihmisoikeus. Oikeus tulla kohdelluksi yhdenvertaisella tavalla voidaan ihmisoikeuksien luokituksessa luokitella ensisijaisesti vapausoikeudeksi⁴⁸. Yhdenvertaisuutta voidaan kuvata tarkemmin jakamalla se muodolliseen (*de jure*) yhdenvertaisuuteen ja tosiasialliseen (*de facto*) yhdenvertaisuuteen. Muodollisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan jossakin oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa samanlaisten tapausten kohtelemista samalla tavalla. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus taas kiinnittää huomiota yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen ja näkee oikeuden tehtävänä edistää eriarvoisuuden poistamista⁴⁹. Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen on katsottu soveltuvan lainsoveltajan lisäksi myös lainsäätäjään⁵⁰.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös PL 6 § yhdessä PL 22 §:ään sisältyvän perusoikeuksien yleisen turvaamisvelvoitteen kanssa velvoittaa julkista valtaa lainsäädännöllä ja muilla toimenpiteillä edistämään yhdenvertaisuuden edistämistä yhteiskunnassa. Teemamme kannalta edistämismuutokset voidaan tulkita siten, että mikäli sosiaali- ja terveystieteiden ja tukitoimien kohdentumisessa ilmenee alueellista eriarvoisuutta, lainsäätäjän on ryhdyttävä positiivisiin toimenpiteisiin asian korjaamiseksi⁵¹.

Yhdenvertaisuuden kääntöpuoli on syrjäintäkielto. Se näyttäytyy sosiaalisten oikeuksien osalta siten, että sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa ihmisiä ei tule oikeudellisesti relevantilla tavalla samankaltaisissa tilanteissa kohdella eri tavalla. Esimerkiksi erot asuinpaikassa tai ihonvärissä eivät saisi, jäljempänä kunnallisen itsehallinnon kohdalla mainituin varauksin – vaikuttaa siihen, että eri paikkakunnilla asuville henkilöille myönnettävät palvelut ja tukitoimet ovat laadultaan tai määrältään toisistaan poikkeavia. Laajemmin ymmärrettynä syrjinnän kielto kattaa myös kiellon kohdella samalla tavalla ihmisiä, joiden tilanne on oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla erilainen⁵².

Syrjäintäkielto on Suomen perustuslaissa säännelty PL 6.2 §:ssä. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Edellä kuvattu yhdenvertaisuuden jako muodolliseen ja tosiasialliseen näyttäytyy syrjinnän osalta välittömän ja välillisen syrjinnän käsitteinä. Välitön syrjäintä tarkoittaa erilaista kohtelua ei-hyväksyttävän perusteen nojalla kun taas välillinen syrjäintä ilmenee näennäisesti tai muodollisesti samanlaisena kohteluna, joka ihmisten eri-

⁴⁸ Krause – Scheinin 2000, s. 255.

⁴⁹ Scheinin 1999, s. 234.

⁵⁰ Ibid. s. 234-239.

⁵¹ Tällaisina toimina voidaan pitää esimerkiksi jäljempänä mainittuja maakuntahallintokokeilua ja vammaispalvelulain henkilökohtaisen avustajajärjestelmän rahoitukseen liittyviä muutospyrkimyksiä.

⁵² Ks. esim. EIT:n ratkaisu tapauksessa *Thlimmenos v. Kreikka* (6.4.2000), jonka perusteluissa todetaan mm. seuraavasti: ”The right not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention was also violated when States without an objective and reasonable justification failed to treat differently persons whose situations are significantly different.”

laisuuden vuoksi johtaa tosiasiallisesti syrjiviin vaikutuksiin⁵³. Sosiaali- ja terveystalvelujen ja tukitoimien alueellisesti erilainen kohdentuminen voidaan valtakunnallisella tasolla nähdä aritapauksessa välillisenä syrjintänä. Ihmiseen liittyvä ominaisuus, hänen asuinpaikkansa, vaikuttaa merkittävästi siihen, minkä tasoisena hän saa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja tukitoimia.

Perustuslain syrjintäkieltoa on sovellettu KHO:n sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa ratkaisuissa. Esimerkiksi tapauksessa KHO:2002:61, joka koski apuvälinepalvelujen myöntämistä, todettiin syrjintäkiellon osalta:

”Syrjintäkielto ja terveystalvelujen priorisointi. PL 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Muun muassa terveystalveluja on annettava siten, ettei ketnn ilman hyväksyttävää perustetta aseteta muihin nähden eri asemaan muun muassa iän tai terveydentilan perusteella.”⁵⁴

Myös kansainvlississ ihmisoikeussopimuksissa syrjintäkiellolla on merkittävä rooli.

KP-sopimuksen 26 artiklassa syrjintäkielto sisältyy itsenäisenä ihmisoikeutena. Kyseinen artikla on hyvä esimerkki syrjintäkiellosta ihmisoikeussopimuksessa. Sen mukaan:

”Kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minknlaista syrjintää yhtäläiseen lainsuojaan. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suo-
jelu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkupernn, omaisuuteen, syntypernn tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan.”

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan syrjintäkielto ulottuu vain tilanteisiin, jossa kyse on kyseessä olevan sopimuksen oikeuksien ja vapauksien toteutumisesta. Euroopan uudistetussa sosiaalisessa peruskirjassa ei ole erillistä syrjintäkieltoa, mutta syrjintäkieltoon viitataan yleisenä periaatteena johdannossa ja tietyissä artikloissa. Lisäksi uudistetun sosiaalisen peruskirjan artikla E:ssä on sopimuksessa turvattuja oikeuksia koskeva yleinen, syrjinnän kieltävä periaate. TSS-sopimuksessa on sopimuksen sisältämien oikeuksien turvaamiseen liitetty syrjintäkielto (2 art.).

2.2.2. Sosiaalisten oikeuksien toteutuminen vapausoikeuksien avulla

Kuten edelläkin todettiin, sosiaalisilla oikeuksilla on merkittävä rooli kansainvlississ ihmisoikeusinstrumenteissa. Sosiaalisten oikeuksien asemaan liittyy kuitenkin ongelma. Ongelma ei liity niinknn sosiaalisten oikeuksien voimassaoloon vaan niiden sovellettavuus-

⁵³ Scheinin 1999a, s. 242.

⁵⁴ Ks. myös esim. KHO:2002:43, KHO:2001:50. KHO:n tapauksissa on ollut kyse mm. iksyrjinnst ja terveystalvelujen priorisoinnista.

teen. On esitetty, että taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet eivät olisi vedottavissa eivätkä sovellettavissa tuomioistuimissa⁵⁵. Jotkut perustavat tämän näkemyksen siihen, että nykyiset taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimusvelvoitteet ovat luonteeltaan enimmäkseen poliittisia⁵⁶. Monet tutkijat ovat kuitenkin esittäneet edellä mainituista eriäviä näkökulmia taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien sovellettavuuteen⁵⁷.

Syyt kansainvälisten taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia koskevien ihmisoikeussopimusten sovellettavuuden kehittymättömyyteen ovat: (1) sopimusmääräysten sanamuoto ja (2) kyseessä olevien sopimusten suhteellisen heikko valvontamekanismi⁵⁸. Kansainvälisellä tasolla taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien sovellettavuus on kehittynyt vapausoikeuspainotteisten sopimusten valitusmenettelyjen yhteydessä. Valitusmenettelyjen yhteydessä on kehittynyt niin sanottu integroitu lähestymistapa, taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien suojeleminen tai vähintään huomioiminen vapausoikeuspainotteisten sopimusten soveltamisessa⁵⁹.

Tämän mahdollistaa kyseessä olevien sopimusten tehtävä turvata kyseessä olevissa sopimuksissa nimenomaisesti mainittujen oikeuksien kansainvälinen suojeleminen. Integroitu lähestymistapa on aktualisoitunut erityisesti syrjimättömyyden periaatteen ja oikeusturvan toteutumisen osalta.

Esimerkiksi KP-sopimuksen valvontaelin, YK:n ihmisoikeuskomitea on soveltanut KP-sopimuksen edellä mainittua syrjintäkiellon sisältävää 26 artiklaa sosiaalisiin tapauksiin. Ihmisoikeuskomitea totesi sopimusloukkauksen tapahtuneeksi tapauksissa *Zwaan-de Vries vs. Hollanti*⁶⁰ ja *Broeks vs. Hollanti*⁶¹. Tapaukset liittyivät Hollannin lainsäädäntöön, jonka mukaan naimisissa olevat naiset eivät saaneet tiettyjä työttömyysetuuksia, joita naimattomat naiset ja siviilisäädystään huolimatta, miehet saivat. Saadakseen työttömyysetuuksia naimisissa olevan naisen tuli osoittaa, että hän on perheen ”leiväntuoja”, tällaista näyttöä miehen ei siis tarvinnut esittää. YK:n ihmisoikeuskomitea totesi KP-sopimuksen 26 artiklan soveltuvuudesta sosiaalisten oikeuksien osalta seuraavaa:

Although article 26 requires that legislation should prohibit discrimination, it does not of itself contain any obligation with respect to the matters that may be provided for by legislation. Thus it does not, for example, require any State to enact legislation to provide for social security. However, when such legislation is adopted in the exercise of a State's sovereign power, then such legislation must comply with article 26 of the Covenant⁶².

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännöstä voidaan teemamme kannalta mielenkiintoisena nostaa esiin tapaus *Schuler-Zraggen v. Sveitsi* (24.6.1993). Tapauk-

⁵⁵ Ks. tästä Scheinin 2001, s. 29-30.

⁵⁶ Esim. Vierdag 1978, s. 103.

⁵⁷ Esim. Scheinin 1994, s. 73-87.

⁵⁸ Scheinin 2001, s. 30.

⁵⁹ Ks. Scheinin 2001, s. 32 ss. ja Scheinin 1993, s. 107-108.

⁶⁰ Communication No. 182/1984.

⁶¹ Communication No. 172/1984.

⁶² Kappale 12.4 tapauksessa *Zwaan-de Vries* ja samoin termein *Broeks*-tapauksessa. Ks. myös tapaus *Danning vs. Hollanti*, Communication No. 180/1984, kappale 12.4.

nessa tuberkuloosin takia vammautunut ja työkyvyttömyyseläkkeen saanut nainen sai lapsen, jonka johdosta eläke lakkautettiin. Perusteluna todettiin, että ”yleisen elämäkokemuksen mukaan” pienen lapsen äiti ei kävisi töissä, vaikka olisi terve. EIT totesi kyseessä olevan syrjinnän sukupuolen perusteella ja EIS:n 14 artiklaa yhdessä 6 artiklan kanssa rikutun.

Mainituissa tapauksissa oli siis kyse syrjinnästä sukupuolen perusteella. On kuitenkin tärkeä muistaa, että kiellettyjen erotteluperusteiden luettelot eivät pääsääntöisesti ole tyhjentäviä. ”Muu henkilöön liittyvä syy” voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi asuinpaikan ollessa syrjintää aiheuttava ominaisuus⁶³.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevien ihmisoikeussopimusten ensisijainen rooli on siinä, että ne velvoittavat valtioita itsenäisesti ryhtymään positiivisiin toimenpiteisiin sopimuksissa turvattujen oikeuksien saavuttamisen mahdollistamiseksi. Valitusmenettelyjen ja sovellettavuuden lisäksi kyseessä olevien oikeuksien tehokas toteuttaminen edellyttää muita, kansainvälisiä ja kansallisia, positiivisia toimenpiteitä⁶⁴.

2.2.3. Kunnallisen itsehallinnon rooli vammaisten henkilöiden oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta

Sosiaali- ja terveystalvelujen alueellisen vaihtelun taustalla on kunnallisen itsehallinnon vaikutus. Kunnilla on kunnallisen itsehallinnon nojalla tiettyjen palvelujen ja tukitoimien turvaamisessa melko paljon harkintavaltaa. Tilanne on vammaisten oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta ongelmallinen.

Kunnallinen itsehallinto kuuluu eurooppalaisen demokratian ytimeen. Kunnallinen itsehallinto on kuntalaisten oikeus, kunnan ja kuntalaisten asema ja toimintamahdollisuudet on turvattu oikeudellisin keinoin. Kunnallista päätöksentekoa, teemamme kannalta esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon, ohjaavat oikeudelliset säännöt ja periaatteet. Mainittakoon, että kysymys kunnallisen itsehallinnon oikeudellisesta perustasta on ollut oikeustieteessä keskustelun kohteena. Eri mieltä ollaan oltu siitä, onko kuntien valta vain valtiolta johdettua vai alkuperäistä valtaa⁶⁵.

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Sen 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta⁶⁶.

⁶³ KP-sopimusta koskevassa tapauksessa *Gueye ym. vs. Ranska* (Communication No. 196/1985) ihmisoikeuskomitea piti kansallisuutta ”muuna syynä”.

⁶⁴ *Ibid.*, s. 62.

⁶⁵ Ks. tästä keskustelusta esim. Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, s. 61 ss.

⁶⁶ HE 1/1998 vp.

Tuori määrittelee lausunnossaan Kuntaliitolle kunnallisen itsehallinnon ydinalueisiin kuuluvan sekä perustuslakivaliokunnan aikaisen tulkintakäytännön että perustuslain 121 §:n mukaan kunnan oikeus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan. Tuori pitää tämän oikeuden keskeisenä muttei tyhjentävänä ulottuvuutena PL 121 §:ssä nimenomaisesti säänneltyä kunnallista itseverotusoikeutta. Tuorin mukaan on perusteltua katsoa, että kunnallinen itseverotusoikeus on tarkoitettu ensisijaisesti kunnan vapaaharkintaisten tehtävien rahoitukseen. Tuorin mukaan mitä suuremman osan verotuloistaan kunta joutuu käyttämään lakisääteisten tehtäviensä rahoitukseen, sitä rajoitetumpi on sen itsenäinen päätösvalta taloudestaan ja samalla itsehallinto. Tuorin mukaan kunnallinen itseverotusoikeus menettää merkityksensä, jos kunta ei voi itse päättää verotulojensa suuntaamisesta⁶⁷.

Valtiolla on ensisijainen vastuu perusoikeuksien toteutumisesta. Kansainväliset ihmisoikeussopimusvelvoitteet kohdistuvat nimenomaan valtioon eikä valtio voi vetäytyä näistä velvoitteista siirtämällä sopimusten määrittelemien oikeuksien toteuttamistehtäviä kunnille. Kunnilla vastuu toteuttamisesta voi PL 121 §:n perusteella olla vain, mikäli niille on lailla annettu perusoikeuksien toteuttamista tarkoittavia tehtäviä⁶⁸. Kuitenkin perustuslaki on ”laki” PL 121 §:n kannalta, joten esimerkiksi PL 19.1 §:stä voidaan johtaa suoraan kuntiin kohdistuvia velvoitteita, tarvittaessa myös ilman, että olisi lisäksi säädetty tavallinen laki esimerkiksi toimeentulosta. PL 121 § on osa samaa perustuslakia kuin perusoikeussäännökset eikä voi kaventaa tulkintaa siitä, missä määrin ja missä yhteyksissä kunta on osa julkista valtaa perusoikeuksien kannalta.

Tuorin mukaan kunnat rahoittavat nykyisin itse selvästi yli 50 prosenttia sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamenoista, jotka suurimmaksi osaksi aiheutuvat pakollisista tehtävistä. Tuori toteaa valtion ja kuntien taloudellisten suhteiden kehityksen 1990-luvun alusta lähtien johtaneen tilanteeseen, jossa kuntien suhteellista rahoitusosuutta kasvattavat lainsäädännölliset toimenpiteet ovat ristiriidassa sen taloudellisen itsenäisyyden kanssa, jota PL 121 §:n takaama kunnallinen itsehallinto edellyttää. Tuorin mukaan kuntien rahoitusosuuden kasvun synnyttämiä valtiosääntöoikeudellisia, kunnallista itsehallintoa koskevia ongelmia ei poista kuntien oikeudellinen mahdollisuus säädellä tulorahoitustaan kunnallisveroprosenttia korottamalla. Tuori katsoo, että mikäli kunta joutuu nostamaan veroprosenttia voidakseen rahoittaa lakisääteiset tehtävänsä, se ei voi tällöin päättää itsenäisesti verotusoikeutensa käyttämisestä⁶⁹.

Kuntien itsehallintoa turvaa PL 121 §:n lisäksi Euroopan neuvoston piirissä vuonna 1985 tehty Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja⁷⁰. Peruskirjan 9 artiklassa säädetään paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista. Artiklan 1 kappaleen mukaan kunnan paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuuksiensa rajoissa.

⁶⁷ Tuori 2001, s. 9.

⁶⁸ Ibid., s. 21.

⁶⁹ Tuori 2001, s. 23.

⁷⁰ Saatettiin Suomessa voimaan 1.10.1991 lukien. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annettu laki 1180/1991 sekä asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 1181/1991.

Kunnallisen itsehallinnon luonteeseen kuuluu, että kunnat voivat vapaasti päättää, tekevätkö ne joissain asioissa yhteistyötä toisten kuntien tai muiden ulkopuolisten tahojen kanssa. Oikeusjärjestyksemme ei lähtökohtaisesti aseta yhteistyölle rajoituksia.

2.2.3.1. Maakunnallisen itsehallinnon kehittäminen

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen osalta mielenkiintoista on maakunnallisen itsehallinnon kehittäminen. Hallituksen esityksessä laiksi Kainuun hallintokokeilusta esityksen tarkoituksiksi todetaan olevan kokemusten saaminen maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, perustalveluiden järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan.

Esityksen mukaan maakunta huolehtisi pääosasta nykyisin kuntien vastuulla olevista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävistä. Maakunnalle perustalveluihin tuleva rahoitus ja kansallinen kehittämisrahoitus muodostaisivat maakunnan näkökulmasta hallinnonaloista riippumattoman yleiskatteellisen kokonaisuuden, jonka käytöstä maakunnan eri tarkoituksiin päättää maakunta⁷¹.

Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että mitä suurempi alue sosiaali- ja terveystalveluista vastaavalla taholla on hallinnassaan, sitä pienempi on alueellinen vaihtelu valtakunnallisesti. Kainuun hallintokokeilujen tyyppiset yritykset kehittää hallintoa ovat siis mielenkiintoisia myös vammaisten oikeuksien toteutumisen kannalta.

2.2.3.2. Talvelujen ja tukitoimien kustannusten kanavoiminen Kansaneläkelaitoksen kautta

Kunnalliseen itsehallintoon ja kuntien taloudelliseen rasitukseen liittyy myös STM:n työryhmän laatima työryhmämuistio henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittämisestä⁷². Muistioon sisältyvän ehdotuksen hallituksen esitykseksi yleisperusteluissa todetaan henkilökohtaisen avustajajärjestelmän ongelmaksi muun muassa talvelun saatavuuden ja käytön kunnittainen vaihtelevuus. Yleisperustelujen mukaan kunnista 25 prosenttia ei järjestänyt avustajatalvelua vuonna 2000.

Yleisperusteluissa todetaan, että esityksen tarkoituksena on muun muassa lisätä kansalaisten yhdenvertaisuutta parantamalla kuntien mahdollisuuksia lisätä avustajatalveluja tasoittamalla sen aiheuttamaa taloudellista rasitusta. Työryhmä esittääkin henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittämistä kustannusten tasoitusjärjestelmän avulla, jossa Kansaneläke-

⁷¹ HE 198/2002 vp.

⁷² Henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:9.

laitoksella on merkittävä rooli. Yleisperustelujen mukaan Kansaneläkelaitoksen käyttämistä tukikanavana puoltaa muun muassa tarve turvata tasoituskäytännön yhtenäisyys koko maassa. Palvelujen ja tukitoimien saamisen alueellinen yhdenvertaisuus on siis kehittämisen yhtenä lähtökohtana.

2.3. EY-oikeuden vaikutus sosiaalisiin oikeuksiin

Euroopan integraatio on korostanut taloudellista vapautta jättäen muun muassa sosiaaliset oikeudet toissijaiseen asemaan. Yhteisöoikeus on taloudellisen integraation, taloudellisen vapauden ja sääntelyn vähentämisen kautta vaikuttanut sosiaalisiin oikeuksiin ja haastanut kansalliset sosiaalisten oikeuksien toteutumisen järjestelmät. Kuvailtua kehitystä ei ole riittävästi kompensoitu sosiaalisten oikeuksien vahvistamisella EY-oikeudessa. Toisaalta Euroopan integraatio voidaan nähdä hyvinvointivaltion turvaajana. Tässä katsannossa EU voidaan nähdä uutena sosiaalisten oikeuksien toteuttamisen foorumina jäsenvaltioiden ollessa taloudellisen kilpailun johdosta kykenemättömiä takaamaan sosiaalisten oikeuksien toteutumista⁷³.

EY:n sosiaalipolitiikassa ei toistaiseksi ole pyritty yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden kansallisia sosiaaliturva- ja terveydenhuoltojärjestelmiä sisällöllisesti⁷⁴. Yleensäkin EY:n sosiaalisia oikeuksia koskeva sääntely koskee työntekijöiden ja yrittäjien sosiaaliturvaetuuksien kohdentumista siten, ettei syrjintää kansallisuuden perusteella tapahtuisi ja että sosiaaliturvaetuuksien saamismahdollisuudet olisivat sopuosoinnussa liikkumisvapauden kanssa. Teemamme kannalta EY-sääntelyllä ei siis ole suurempaa sisällöllistä merkitystä ainakaan valtion sisällä. Jäsenvaltioiden kansalaisten syrjintä on yhdenvertaisuusperiaatetta ilmentäen kielletty EY:n perustamissopimuksen 12 artiklassa. Yhdenvertaisen kohtelun periaate on vahvistettu myös sosiaaliturva-asetuksessa⁷⁵.

3. SOSIAALIHUOLLON JA TERVEYSPALVELUJEN KUNNALLINEN JÄRJESTÄMISVELVOLLISUUS

3.1. Kunnallisen järjestämisvelvollisuuden normiperusta

Sosiaali- ja terveyspalvelujen ja tukitoimien järjestäminen on hyvinvointivaltiossa säännelty pääasiassa julkisen vallan velvollisuudeksi. Vammaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen ja tukitoimien järjestämisvelvollisuus on pääsääntöisesti kunnan tehtävä. Joskus kunnalli-

⁷³ Maduro 1999, s. 449.

⁷⁴ Tuori 1999, s. 286.

⁷⁵ 1408/71.

sen järjestämisvelvollisuuden sääntely on toissijaista esimerkiksi muuhun lainsäädäntöön tai yksityiseen vakuutusturvaan nähden⁷⁶.

Kunnallinen sosiaali- ja terveystalvelujen ja tukitoimien järjestämisvelvollisuus perustuu useisiin eri säännöksiin. Kuitenkin PL 19 § yhdessä PL 22 §:n kanssa ovat nykyään lähtökohtana kunnallisen järjestämisvelvollisuuden normipohjaa etsittäessä. Myös Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet antavat oman lisätukensa. Tavallisen lain tasolla kunnallisen järjestämisvelvollisuuden perustana ovat sosiaalihuollon osalta sosiaalihuoltolaki (710/1982) sekä terveydenhuollon puolella kansanterveyslaki (66/1972). SHL 5 §:n mukaan kunnan tehtävä on pitää huolta sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta siten kuin SHL:ssa tai muussa laissa säädetään⁷⁷. KTL:ssa samansisältöinen säännös on KTL 5 §⁷⁸.

Vammaisten kannalta tärkeässä asemassa olevassa vammaispalvelulaissa⁷⁹ vammaispalvelujen kunnallisesta järjestämisvelvollisuudesta säädetään lain 3 §:ssä. Kehitysvammaisten osalta laissa kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977) kunnan velvollisuudeksi asetetaan erityishuollon järjestäminen⁸⁰. Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta (733/1992) kuntia velvoitetaan osoittamaan voimavaroja valtiosuuden perustana olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Tässä mainituilla säännöksillä on erityisesti merkitystä vammaisten henkilöiden oikeuksien kannalta. Myös muualla lainsäädännössä on kunnallisen sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvelvollisuuden perustavia säädöksiä⁸¹.

3.2. Jako yleiseen ja erityiseen järjestämisvelvollisuuteen

3.2.1. Jaottelun perusta

Vammaisten henkilöiden oikeudellisen aseman kannalta tärkeänä voidaan pitää kunnallisen järjestämisvelvollisuuden jaottelua yleiseen ja erityiseen. Erottelu ei kuitenkaan useimmiten ole palveluja ja tukitoimia hakevalle vammaiselle henkilölle tuttu⁸². Jaottelulla erityiseen ja

⁷⁶ Esim. VPL 4 §, joka aktualisoituu esim. silloin kun vammaisen henkilö saa hankkimaansa automaattivaihteiseen autoon autoverolain (1482/1994) 51.1 §:n mukaisen autoveronpalautuksen. VPL:n ja siten kunnallisen järjestämisvelvollisuuden toissijaisuus merkitsee tällöin sitä, että kunnan velvollisuus korvata automaattivaihteiston lisäosuus poistuu siltä osin, kuin automaattisesta autosta myönnettävä veronpalautus on manuaalivaihteisesta myönnettyä suurempi. Ks. esim. KHO 2.11.2000 T 2773.

⁷⁷ Velvollisuutta täsmennetään SHL 13 §:ssä.

⁷⁸ Velvollisuutta täsmennetään KTL 14 §:ssä.

⁷⁹ Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987).

⁸⁰ KVL:ssa kunnan järjestämisvelvollisuus käy välillisesti ilmi lain 6 §:stä, jossa erityishuolto on säännelty poikkeuksellisesti lakitasoisesti järjestettäväksi erityishuoltopiirien muodossa. Yksittäiset kunnat ovat jäsenenä erityishuoltopiirin kuntainliitossa, jonka tulee järjestää kuntien velvollisuudeksi säädetty erityishuolto, mikäli ko. lain säännöksistä ei muuta johdu.

⁸¹ Esimerkiksi lastensuojelulaki (683/1983) ja päihdehuoltolaki (41/1986). Luonnollisesti myös näiden palvelujen käyttäjinä on vammaisia henkilöitä.

⁸² Ks. vammaisen asemasta asiakkaana lisää jaksossa 4.2.2.

yleiseen järjestämisvelvollisuuteen on kuitenkin tiettyjä tärkeitä oikeusvaikutuksia ja kyse onkin oikeudellisten ilmiöiden luokittelusta muun muassa niiden oikeusvaikutusten perusteella.

Ei ole olemassa yksiselitteistä tapaa saada selville, onko kyseessä yleisen vai erityisen järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluva palvelu tai tukitoimi. On myös epäselvää voidaanko tiettyjen palvelujen ja tukitoimien osalta sanoa, kumpaan kategoriaan ne kuuluvat. Selvitämisen perusteena voidaan käyttää ainakin kyseessä olevan säännöksen sanamuotoa, esitöitä⁸³, sääntelyn systematiikkaa, viranomaisen harkintavallan laajuutta⁸⁴, oikeuskäytäntöä sekä sitä, millaista oikeusturvaa on käytettävissä kyseessä olevan palvelun tai etuuden osalta.

Lähtökohtaisesti eri säännösten sanamuoto osoittaa, onko kyseessä tietyn palvelun tai tukitoimen osalta yleisestä vai erityisestä järjestämisvelvollisuudesta⁸⁵. VPA 3.1 §:ssä erityinen järjestämisvelvollisuus ilmaistaan nimenomaisesti kyseessä olevan 2 luvun mukaisten palvelujen ja tukitoimien osalta⁸⁶. Esitöiden osalta esimerkiksi hallituksen esityksessä vammaispalvelulainsäädännön palvelut ja tukitoimet jaetaan kahteen ryhmään. Erityisen järjestämisvelvollisuuden käsitettä käytetään hallituksen esityksessä nimenomaisesti kuvaamaan tiettyjä palveluja ja tukitoimia. Muita esityksessä mainittuja palveluja ja tukitoimia voidaan lähtökohtaisesti pitää kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden alaisina⁸⁷. KTL 14.1 §:n 2 kohdassa kunnan asukkaiden sairaanhoito⁸⁸ säännellään kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden alaiseksi.

Siitä, millainen oikeusturva tiettyjen palvelujen ja tukitoimien osalta on, voidaan saada jootoa sille, onko kysymyksessä yleisen vai erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluva palvelu tai tukitoimi. Mikäli valitusoikeutta KHO:een asti on rajoitettu, indikoi tämä palvelun tai tukitoimen olevan yleisen järjestämisvelvollisuuden alainen⁸⁹. Yksinomaan valitusoikeusrajoituksesta ei kuitenkaan tyhjentävästi voida päätellä järjestämisvelvollisuuden luonnetta.

Yleisen ja erityisen järjestämisvelvollisuuden jaottelu on ollut esillä oikeuskirjallisuudessa. Tuori jaottelee sosiaali- ja terveydenhuollon etuuksia siten, että subjektiivisina oikeuksina turvattujen etuuksien ryhmään kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon tarveperustaiset etuu-

⁸³ Hallituksen esitykset sekä valiokuntien mietinnöt ja lausunnot.

⁸⁴ Ks. jakso 2.3.

⁸⁵ Esim. VPL 8.2 §:ssä ja 9.2 §:ssä käytetty imperatiivimuoto indikoi, että kyse on ns. erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvista palveluista ja tukitoimista. Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) kunnan erityinen järjestämisvelvollisuus tuodaan esiin hieman selvemmin (6 §). Yleistä järjestämisvelvollisuutta taas indikoi esim. VPL 8.1 § ja 9.1 §, joissa verbit ovat indikatiivimuodossa.

⁸⁶ Näitä palveluja ja tukitoimia ovat siis vaikeavammaisen kuljetuspalvelu, tulkkipalvelut, palveluasuminen sekä asunnon muutostyöt sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden korvaaminen.

⁸⁷ HE 219/1986 vp., s. 5-6.

⁸⁸ Vammaisten kannalta tällä lainkohdalla on erityistä merkitystä, koska vammaisten apuvälineet myönnetään tämän lainkohdan perusteella.

⁸⁹ Esim. VPL 19 §:n mukainen muutoksenhakua koskeva säännös indikoi, että ko. säädöksen 8.2 §:n ja 9.2 §:n palvelut ja tukitoimet olisivat erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisia, koska niiden osalta ei valituslupaa KHO:lta ole haettava. Tämä vahvistaa jo ko. säännösten sanamuodosta ja säädöksen systematiikasta pääteltävissä olevaa ko. palveluiden ja tukitoimien erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisuutta.

det, kun taas sosiaali- ja terveydenhuollon määrärahasidonnaiset lakisääteiset etuudet sekä kunnan vapaaehtoisesti järjestämät sosiaali- ja terveydenhuollon etuudet kuuluvat muiden kuin subjektiivisina oikeuksina turvattujen etuuksien ryhmään. Järjestämisvelvollisuuden jaossa yleiseen ja erityiseen Tuorikin viittaa VPL:n esitöihin ja toteaa niiden käsitteistön olevan käyttökelpoinen myös muussa lakisääteisessä sosiaali- ja terveydenhuollossa⁹⁰.

Jaottelusta Tuori toteaa lisäksi, että ”subjektiivisten oikeuksien luonteisten ja määrärahasidonnaisten lakisääteisten etuuksien eroa vastaa kunnan näkökulmasta erityisen ja yleisen järjestämisvelvollisuuden välinen rajanveto⁹¹”. Mäenpää käyttää jaottelussa termejä subjektiiviset oikeudet ja harkinnanvaraiset oikeudet ja edut. Erottelussa subjektiiviset oikeudet vastaavat asiasisällöllisesti erityisen järjestämisvelvollisuuden käsitettä ja harkinnanvaraiset oikeudet ja edut yleistä järjestämisvelvollisuutta⁹².

Yleisen ja erityisen kunnallisen järjestämisvelvollisuuden välisen eron merkitystä käsitellään osittain seuraavassa alajaksossa. Jaottelun perusta on siis jossain määrin epäselvä ja tietyn palvelun tai tukitoimen osalta voi olla hyvin tulkinnanvaraista kumpaan ryhmään se kuuluu. Viime kädessä ratkaisun joutuu tekemään tuomioistuin asianosaisten ajaessa itselleen edullisinta lopputulosta.

Oikeusturvan kannalta ongelmallista on, että usein kuitenkin kunnat onnistuvat vetäytymään vastuustaan jopa erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palvelujen tai tukitoimien osalta, koska vaikeaselkoiset oikeuksien ja velvollisuuksien erottelut eivät ole tuttuja ihmisille, eikä asioita viedä muutoksenhaku- ja valituselimiin.

3.2.2. Jaottelun merkitys

Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvollisuuden jaottelun yleiseen ja erityiseen merkitystä on alla eritelty kolmeen pääkohtaan, jotka ovat harkintavallan laajuus, oikeusturva sekä kunnan talousarvion sitovuuden aste. Nämä erot tulevat tarkemmin esiin yleistä ja erityistä järjestämisvelvollisuutta koskevissa omissa jaksoissaan.

Harkintavallan laajuus

Ainakin yksittäisen palveluja tai tukitoimia hakevan kansalaisen kannalta katsottuna ehkä tärkein yleisen ja erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palvelujen ja tukitoimien välisestä eroista on viranomaisen harkintavallan laajuus kunkin palvelun tai tukitoimen osalta.

Perinteisesti hallinto-oikeudessa harkintavalta on jaettu kahteen toisistaan poikkeavaan harkintavallan lajiin, oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. On puhuttu myös sidotusta ja vapaasta harkinnasta.

⁹⁰ Tuori 2000, s. 240-243.

⁹¹ Ibid.

⁹² Mäenpää 2000, s. 228-234.

Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palvelujen ja tukitoimien päätösharkinta olisi pääasiassa oikeusharkintaa, jolloin tietyt edellytykset täyttävä hakija saisi hakemansa palvelun tai tukitoimen ilman viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaa⁹³. Yleisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palvelujen ja tukitoimien osalta taas voidaan lähtökohtaisesti ajatella, että niiden päätösharkinta olisi pääasiassa tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tällöin viranomaiselle olisi päätösharkinnassa tiettyä joustoa⁹⁴.

Asia ei tietenkään ole näin yksinkertainen. Erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palvelujen ja tukitoimien saamisedellytykset on säännöksissä määritelty hyvin tulkinnanvaraisin sanamuodoin⁹⁵. Sosiaali- ja terveydenhuollossa onkin selvää, että yksilön tilanne tulee aina selvittää tapauskohtaisesti⁹⁶. Vaikka tulkinnanvaraa onkin runsaasti, kyse on oikeudellisesta tulkinnasta ja oikeudellisesta harkinnasta.

Toisaalta yleisen järjestämisvelvollisuuden puolellakaan harkinta ei ole täysin vapaata. Sitä rajoittaa muu lainsäädäntö, ennen kaikkea perustuslaki. Lisäksi kansainväliset ihmisoikeussopimukset, oikeuskäytäntö sekä hallinto-oikeudelliset periaatteet antavat oman suuntansa harkinnalle⁹⁷.

Oikeusturva

Pääsääntö hallinto-oikeudessa on päätösten valituskelpoisuus⁹⁸. Sosiaalihuollon osalta valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on kuitenkin pääsääntöisesti kielletty. Tarkastelumme kannalta mielenkiintoisena voidaan pitää VPL 19 §:ää, jossa on säännelty kyseessä olevan lain mukaisten päätösten valituskelpoisuudesta. VPL 19.1 §:ssä mainitaan nimenomaisesti, että kyseessä olevan lain 8.2 §:ssä ja 9.2 §:ssä mainittujen palvelujen ja tukitoimien osalta saa muutosta hakea ilman rajoituksia aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Kyseessä ovat siis lähtökohtaisesti VPL:n erityisen järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvat palvelut ja tukitoimet. Kuten edelläkin todettiin, valituskelpoisuus korkeimpaan oikeusasteeseen asti on yksi erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palvelujen ja tukitoimien tun-

⁹³ Puhtaana tällaista oikeusharkintaa ilmenee erityisesti sosiaalivakuutuslainsäädännössä. Esim. kansaneläkelain (347/1956) 20.1 §:n 2a-kohdan mukaan kansaneläkettä maksetaan työkyvyttömälle (tietyin ikärajoituksin). KEL 22.2 §:n mukaan työkyvyttömänä pidetään aina pysyvästi sokeaa ja liikuntakyvyttöntä samoin kuin muutakin henkilöä, joka sairautensa, vikansa tai vammansa vuoksi on pysyvästi niin avuttomassa tilassa, ettei hän voi tulla toimeen ilman toisen henkilön apua. Tällöin Kelalla ei ole itsenäistä harkintavaltaa eläkkeen myöntämisessä, vaan se tekee päätöksen perustuen lääkärintodistukseen, jossa henkilön todetaan täyttävän ko. edellytykset.

⁹⁴ Mäenpää (2000, s. 352) määrittelee tarkoituksenmukaisuusharkinnan seuraavasti: ”Tarkoituksenmukaisuusharkinnalle taas on pidetty ominaisena mahdollisuutta päätyä useampaankin oikeaan ja lainmukaiseen ratkaisuun. Päätöksentekijä voi harkintavaltansa rajoissa valita näistä julkisen edun kannalta tarkoituksenmukaisimpana pidetyn ratkaisun”.

⁹⁵ Ks. joustavista normeista jakso 3.3.3.

⁹⁶ Esim. VPL 8.2 §:ssä mainitut ”kohtuulliset” kuljetuspalvelut ei voi tarkoittaa kaikille hakijoille samaa määrää.

⁹⁷ Ks. hallinto-oikeudellisten harkintavallan rajoitusperiaatteiden merkityksestä jakso 3.3.5.

⁹⁸ Hallintolainkäyttölaki (HLL) 9 § (586/1996).

nistamiskeino. Muiden kuin 8.2 §:n ja 9.2 §:n osalta muutoksenhakua KHO:een on VPL 19.2 §:ssä rajoitettu siten, että muutosta saa hakea vain, mikäli KHO antaa kyseessä olevassa asiassa valitusluvan⁹⁹.

Kunnan talousarvion sitovuus

Kuntalain 65.4 §:n mukaan kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Myös kunnallisen itsehallinnon takaava PL 121 § merkitsee kunnan oikeutta päättää talousarviostaan. Perustuslain 88 §:n mukaan jokaisella on oikeus talousarviosta riippumatta saada valtiolta se, mitä hänelle laillisesti kuuluu. Vaikka säännös koskee sanamuotonsa mukaisesti valtiota, sitä on perusteltua pitää ilmauksena yleisestä periaatteesta, jonka mukaan julkisyhteisö vastaa oikeudellisesti pätevistä velvoitteistaan suhteessa oikeuden haltijaan.

Kunnan talousarvio, jossa siis osoitetaan voimavaroja myös sosiaali- ja terveydenhuoltoon, on lähtökohtaisesti sitova. Kuitenkin perustuslain 88 § aiheuttaa sen, että kuntalaisen lakiin perustuvat saatavat on maksettava riippumatta siitä, onko niihin varattu varoja talousarviossa. Lähtökohtaisesti kuntalaisella on siis oikeus saada erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisuuteen kuuluvia palveluja ja tukitoimia, vaikkei niihin ole varattu määrärahoja kunnan talousarviossa¹⁰⁰. Näyttäisi siltä, että talousarvion sitovuus olisi yksi järjestämisvelvollisuuden tyyppien keskeinen ero.

Myös tapauksessa KHO 2002:18 korkein hallinto-oikeus tukee jaottelua. Yleisen järjestämisvelvollisuuden alaisen tukitoimen osalta kunta oli voinut olla korvaamatta kokonaan aiheutuneita kustannuksia¹⁰¹. Jos kuntalainen on tyytymätön yleisen järjestämisvelvollisuuden alaisiin palveluihin ja tukitoimiin talousarviossa varattujen määrärahojen määrään, hänen mahdollisuutensa on tehdä kuntalain 90 §:n mukainen kunnallisvalitus kunnan talousarviosta. Normaalin hallintovalituksen yhteydessä hallintotuomioistuimella lienee mahdollisuus tosiasiallisesti velvoittaa kunta toteuttamaan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluva palvelu tai tukitoimi, muodollisesti palauttamalla asia lautakunnan uudelleen käsiteltäväksi, vain, mikäli talousarvio on ilmeisen lainvastainen ja esimerkiksi määrärahoja ei ole varattu lainkaan tai kunnassa esiintyvää tarvetta ei ole selvitetty.

⁹⁹ Valitusrajoitus koskee VPL 8.1 §:ää ja 9.1 §:ää. Valitusluvan saamisedellytyksiä käsitellään jaksossa 4.3.3.

¹⁰⁰ Näin myös Tuori (2000), s. 244. Ks. myös esim. KHO 12.9.2001 T 2163, jossa todetaan: ”Kun henkilökohtaisen avustajan palkkaaminen liittyi palveluasumisen järjestämiseen, kysymyksessä ei ollut määrärahasidonnainen palvelu, vaan kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluva palvelu, jolloin määrärahoihin perustuvaa rajaa ei voitu käyttää perusteena palvelujen ja tukitoimien määrälle.

¹⁰¹ Jutun otsikko: ”Sosiaali- ja terveyslautakunta oli voinut korvata hakijalle auton hankkimisesta aiheutuneista 40 000 markan kustannuksista kunnan talousarvion mahdollistamat 5 000 markkaa, kun kysymys oli määrärahasidonnaisesta tukitoimesta eikä esiin ollut tullut, että kunta olisi rikkonut yleisen järjestämisvelvollisuutensa.”

3.2.3. Erityinen järjestämisvelvollisuus – subjektiivinen oikeus

Tässä jaksossa käsittelyn normitaustana ovat erityisesti sellaiset lähtökohtaisesti erityisen järjestämisvelvollisuuden alaiset palvelut ja tukitoimet, joilla on merkitystä erityisesti vammaisille henkilöille. Näiden lisäksi vammaisetkin nauttivat kaikille suunnatuista palveluista ja tukitoimista, kuten toimeentulotuesta ja oikeudesta välittömään sairaanhoitoon.

Erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palvelujen ja tukitoimien ja niitä hakevan kuntalaisen suhdetta kuvataan usein niin, että kuntalaisella sanotaan olevan subjektiivinen oikeus tiettyyn palveluun tai tukitoimeen¹⁰². Lähtökohtaisesti subjektiivinen oikeus tarkoittaa sitä, että henkilöllä on oikeus saada kyseinen palvelu tai tukitoimi, mikäli hän täyttää myöntämiselle yleensä laissa säännellyt edellytykset.

Subjektiivinen oikeus käsitetään yleisesti ehdottomana ja absoluuttisena oikeutena palveluun tai tukitoimeen. Subjektiivisen oikeuden käsitteeseen liittyy tiettyjä ongelmia. Koska lähes poikkeuksetta kaikkien subjektiivisina oikeuksina taattujen palvelujen ja tukitoimien saamisedellytyksiin sisältyy hyvinkin joustavia normeja, ei oikeutta voida pitää absoluuttisena ja ehdottomana¹⁰³. Joustavien määrittelyjen käyttö on tietysti välttämätöntä, koska päätökset tehdään aina yksittäistapauksittain. Subjektiivisista oikeuksista puhuttaessa joustavien määrittelyjen vaikutus on tärkeä muistaa. Etukäteen, ennen hallintopäätöstä ja mahdollisia muutoksenhakuja, ei ole mahdollista sanoa, että yksittäisellä henkilöllä yksittäisessä tapauksessa olisi subjektiivinen, ehdoton oikeus tiettyyn palveluun tai tukitoimeen.

Eri säännöksissä subjektiiviset oikeudet on määritelty täsmällisyysasteiltaan poikkeavia saamisedellytysmäärittelyjä käyttäen. Ei ole olemassa vain yhden tyyppisiä ja velvoittavuusasteiltaan identtisiä subjektiivisia oikeuksia¹⁰⁴.

Kaikesta epävarmuudesta huolimatta on tärkeää, että kaikkein tärkeimmät vammaisille suunnatut palvelut ja tukitoimet taataan selvästi subjektiivisena oikeutena. Näiden, usein elintärkeiden, palvelujen ja tukitoimien osalta voidaan viranomaisen mahdollisimman pientä harkintavalttaa pitää tavoiteltavana.

3.2.4. Yleinen järjestämisvelvollisuus

Vammaisille henkilöille tärkeitä lähtökohtaisesti yleisen järjestämisvelvollisuuden alaisia palveluja ja tukitoimia ovat erityisesti VPL:n 8.1 §:ssä säännellyt kuntoutusohjaus ja so-

¹⁰² Ks. subjektiivisen oikeuden käsitteestä esim. Mäenpää (2000), s. 228 ss.

¹⁰³ Esim. VPL 9.2 §:ssä vaikeavammaisille taataan subjektiivisena oikeutena asunnon muutostöistä sekä *asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden* hankkimisesta hänelle aiheutuvat *kohtuulliset kustannukset*, jos hän vammansa tai sairautensa johdosta *välttämättä tarvitsee* näitä toimenpiteitä suoriutuakseen *tavanomaisista elämän toiminnoista* eikä hän ole jatkuvan laitoshuollon tarpeessa. (kurs. tässä)

¹⁰⁴ Esim. PL 19.1 §:ssä taattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on sanamuodoltaan ehdottomampi kuin esim. VPL 9.2 §.

peutumisvalmennus sekä saman lain 9.1 §:ssä säännellyt taloudelliset tukitoimet, joista vammaisen kannalta ehkä tärkeimpänä voidaan pitää henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuneiden kustannusten korvaamista.

Yleistä järjestämisvelvollisuutta voidaan kuvata sanoilla harkinnanvaraisuus ja määrärahasidonnaisuus, jotka ovat osittain päällekkäisiä. Harkinnanvaraisuus merkitsee sitä, että kunnalla on tietyssä määrin enemmän harkintavaltaa yleisen kuin erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palvelujen ja tukitoimien osalta¹⁰⁵. Yleiselle järjestämisvelvollisuudelle tyypillinen harkinnanvaraisuus ilmenee käytännössä yksittäistä virkamiehen päätösharkintaa ylemmällä tasolla. Virkamiesten ja luottamuselimiä valmistelemassa ja kunnanvaltuuston hyväksymässä talousarviossa määritellään se rahamäärä, mikä halutaan talousarviovuonna käyttää kunkin toimintalohkon toimintaan.

Näin toimitaan myös erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palvelujen ja tukitoimien osalta, mutta tietty ero on olemassa. Yleisen järjestämisvelvollisuuden osalta kyseessä on lähtökohtaisesti poliittisesta päätöksestä, harkintaa rajoittavat kuitenkin yleisestä järjestämisvelvollisuudesta annetut säännökset ja niiden tulkinnassa huomioon otettavat oikeusperiaatteet¹⁰⁶. Harkinnanvaraisuus esiintyy siis yksittäisen hallintopäätöksen teossa ilmenevän päätösharkinnan lisäksi ylemmällä tasolla nimenomaan määrärahoista päätettäessä.

Lisäksi hallinnonalakohtaisesti, esimerkiksi sosiaali- tai terveydenhuollossa, saatetaan usein lautakuntatasolla laatia erilaisia toimintasuunnitelmia tai soveltamisohjeita kyseessä olevan alan palvelujen ja tukitoimien toteuttamiseksi. Näissä soveltamisohjeissa tai muissa sellaisissa ei kuitenkaan saa asettaa lakiin perustumattomia rajoituksia palvelujen tai tukitoimien saamiselle¹⁰⁷. Yleiseen järjestämisvelvollisuuteen liittyvä harkintavalta erityisesti määrärahojen kohdentamisessa saattaa johtaa tilanteeseen, jossa eri kunnissa kyseiset palvelut ja tukitoimet poikkeavat huomattavasti toisistaan.

3.3. Oikeuslähdeoppi, normihierarkia ja viranomaisen harkintavalta sosiaali- ja terveydenhuollossa

3.3.1. Oikeuslähdeoppi hallinnossa

Oikeuslähteet määräävät voimassa olevan oikeuden sisällön. Oikeuslähdeopin avulla eri oikeuslähteet tyypitellään ja selvitetään niiden keskinäiset suhteet.

Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnollisessa päätöksenteossa ilmenee muilla oikeudellisilla päätöksenteon aloilla vieras oikeuslähde, hallinnon virallislähteet. Hallinnon virallisläh-

¹⁰⁵ Kuten edellä jaksossa 2.2.3. todettiin, myös erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palvelujen ja tukitoimien myöntämiseen sisältyy samantyyppistä harkintaa kuin yleisen järjestämisvelvollisuuden, vaikka lähtökohtaisesti ero onkin selvä.

¹⁰⁶ Ks. KHO 2002:18.

¹⁰⁷ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös Kynnys ry:n kanteluun kuntien vammaispalveluohjeista. 31.12.1997. Dnro 290/4/95.

teillä tarkoitetaan ”hallintoviranomaisen päättämiä määräyksiä, ohjeita tai muita normeja, jotka kohdistuvat ensisijaisesti toisiin viranomaisiin”¹⁰⁸. Hallinnon virallislähteillä ei voi olla suoraan yksilön oikeuksiin ulottuvia oikeusvaikutuksia. Tämä johtuu PL 80.1 §:stä, jossa todetaan muun muassa, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädetty lailla. Kyseessä olevasta lainkohdasta on käytetty nimitystä ”oikeusvaltiollinen lakivaraus”¹⁰⁹.

Hallinnon virallislähteistä on tämän esityksen puitteissa hyvä ottaa esimerkiksi kuntien vammaispalvelulain käytännön toteuttamisessa käyttämät soveltamisohjeet. Ne ovat usein virkamiesten valmistelemissa ja sosiaalihuollon asioista vastuussa olevan lautakunnan hyväksymiä. Virkamies saattaa käytännössä ottaa tällaisen soveltamisohjeen ensisijaiseksi oikeuslähteeksi tehdessään päätöstä esimerkiksi VPL:n mukaisen kuljetuspalvelun myöntämisestä¹¹⁰. Päätöksenteon tulisi kuitenkin perustua ensisijaisesti lakiin. Varsinkin, jos soveltamisohje estää tai merkittävästi rajoittaa etuuden saamista lainvastaisin perustein, tilanne on ongelmallinen hallinnon lainalaisuuden periaatteen valossa.

Oikeuslähdeopissa normien kollisiotilanteissa noudatetaan erilaisia vakiintuneita maksimi- ja, joiden avulla saadaan vastaus siihen, kumpaa säännöstä sovelletaan, jos kaksi säännöstä on ristiriidassa. Puhtaasti oikeudellisessa tarkastelussa soveltamisohjeiden ja esimerkiksi vammaispalvelulain ja -asetuksen välinen ristiriita ratkeaa jälkimmäisten hyväksi *lex superior derogat legi inferiori* -ratkaisumaksiimin perusteella¹¹¹. Kyseisen maksimin mukaan ylempinasteinen säännös syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan alemmanasteisen säännöksen. Normihierarkian ylimpänä on lähtökohtaisesti perustuslaki, sitä seuraavat lait, asetukset ja niin edelleen.

Virkamiehen käyttäytymistä tilanteessa voisi kuvailla siten, että muodollisesti käytetyt ja julkituodut oikeuslähteet eivät vastaa tosiasiallisesti käytettyjä oikeuslähteitä. Varsinkin soveltamisohjeiden rajoitusten ollessa lakiin perustumattomia joutuu yksittäinen virkamies päätöstilanteessa ratkaisemaan, noudattaako lakia vai viranomaisen sisäistä ohjetta tai määräystä.

3.3.2. Hallinnon lainalaisuus

PL 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Säännöksessä on erikseen korostettu sitä, että julkisen vallan käytön tulisi perustua lakiin. Korostuksella on merkitystä erityisesti silloin, kun julkisen vallan käytöllä rajoitetaan ih-

¹⁰⁸ Ks. Tuori (2000), s. 130.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Yksittäisen virkamiehen vastuuta tarkastellaan jaksossa 3.5.

¹¹¹ Ks. *lex superior derogat legi inferiori* -periaatteesta yhdessä PL 107 §:n kanssa jaksossa 2.3.4.

misten oikeuksia¹¹². Hallinnon lainalaisuuden vaatimus on yksi oikeusvaltion keskeisimpiä ainesosia.

Mäenpään mukaan hallinnon lainalaisuus sisältää oikeusvaltiossa myös lainalaisuusperiaatteen. ”Sen mukaan julkishallinnon on aina voitava perustaa toimintansa laissa määriteltyyn toimivaltasäännökseen, mikäli viranomaiset aikovat puuttua kansalaisten oikeudellisesti suojattuihin etuihin.”¹¹³

Oikeusvaltiossa viranomaisen toimivallan tulee siis selvästi olla johdettavissa lainsäädännöstä. Mikäli viranomaisen alkaa toimia lainalaisuusperiaatteen vastaisesti, on kyse mielivaltaisesta toiminnasta, mikä ei sovi oikeusvaltioon. Hallinnon lainalaisuuden pitäisi olla tae mielivallan poissulkemiselle. Esimerkiksi VPL:n soveltamisohjeissa olevat lakiin perustumattomat palvelujen ja tukitoimien saamisedellytyksiin tehdyt rajoitukset varsinkin niin sanottujen subjektiivisten oikeuksien osalta ovat esimerkkejä mielivallasta hallinnossa. Hallinnon lainalaisuus on tärkeää myös luottamuksensuojan kannalta. Esimerkiksi VPL:n mukaisia palveluja ja tukitoimia hakevan kuntalaisen oikeutena on luottaa siihen, että viranomaisen tekee päätöksensä viime kädessä lakiin ja sen nojalla annettuihin alemmanasteisiin säädöksiin perustuen.

3.3.3. Joustavat normit

Useimmissa vammaisille tarkoitettuja palveluja ja tukitoimia sisältävissä säännöksissä saamisedellytykset on kuvattu niin sanotuin joustavin normein¹¹⁴. Yksinkertaistettuna voidaan sanoa, että joustavien normien sanamuodot mahdollistavat useita laillisia tulkintavaihtoehtoja ja joustavien normien käsitteiden sisältö on riippuvainen *in casu* -harkinnasta.

Joustavat normit mahdollistavat siis hallintomenettelyssä viranomaiselle ja valitusvaiheessa tuomioistuimelle harkinnan yksittäistapauksissa. Yksittäistapauksessa joustavatkin säännökset saavat lopulta täsmällisen sisällön¹¹⁵. Tuomioistuimen lainvoimainen päätös yksilöi lopulta, mitkä ovat yksittäistapauksessa esimerkiksi kohtuulliset asunnon muutostöistä aiheutuvat kustannukset (VPL 9.2 §).

Viranomaisella on joustavien normien osalta velvollisuus ottaa huomioon kaikki asiaan relevantisti vaikuttavat näkökohdat kuten intressit, arvot ja hallinnolliset tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat¹¹⁶.

¹¹² Esim. laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977) 32 §, jossa määritellään vastoin tahtoa annettavan erityishuollon antamisen edellytyksiä.

¹¹³ Mäenpää 2000, s. 57.

¹¹⁴ Esim. VPL 8 § ja VPL 9 §.

¹¹⁵ Tähti (1990, s. 96) toteaa tähän liittyen: ”Jos vaikkapa kohtuus, jota melko yleisesti pidetään joustavana ominaisuutena, on *in casu* konkretisoitavissa verrattain eksaktein kriteerien avulla, ei voida väittää, että kohtuus on aina joustava ominaisuus.

¹¹⁶ Ks. Mäenpää 2000, s. 356.

¹¹⁷ Tämä käy ilmi VPL 1, 8 ja 9 §:ien sanamuodosta.

Joustavista saamisedellytyksistä voidaan ottaa esimerkiksi juuri vammaispalvelulaki. Välttämätön, muttei riittävä, edellytys vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien saamiselle on nimittäin vammaisuus ja tiettyjen palvelujen ja tukitoimien osalta vaikeavammaisuus¹¹⁷.

Yleisesti ottaen ei ole tarpeellista luokitella ihmisiä heidän toimintakykynsä mukaan eri ryhmiin, mutta kun kyseessä on julkisen vallan toimesta suoritettava niukkojen voimavarojen jako, ihmisten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi on määriteltävä tietyt kriteerit siitä, kuka on oikeutettu palveluun tai tukitoimeen.

Vammaispalvelulain osalta vammaisuus määritellään VPL 2 §:ssä. Sen mukaan ”vammaisella henkilöllä tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista.” Lisäksi VPL 8.1 §:ssä ja 9.1 §:ssä säänneltyjen palvelujen ja tukitoimien saamisedellytyksenä on vaikeavammaisuus.

Lisävaloa joustavien normien tulkintaan saadaan usein alemmanasteisesta normista. Esimerkiksi vaikeavammaisuus määritellään kunkin palvelun ja tukitoimen osalta erikseen vammaispalveluasetuksessa, johon on viittaussäännös vammaispalvelulain 10 §:ssä¹¹⁸.

Lähtökohtaisesti ensiasteen päätöksenteossa vammaispalvelulain osalta sosiaalityöntekijä on se taho, joka arvioi palveluja tai tukitoimia hakevan henkilön vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden. Muutoksenhaku- ja valitusvaiheessa henkilöä voidaan pitää vammaisena tai vaikeavammaisena uuden harkinnan tuloksena.

Mikäli asianosainen haluaa menestyksekkäästi hakea palveluja ja tukitoimia, asian selvittämisen tueksi voi hankkia lisäselvityksiä erityisesti lääkäriltä tai muulta asianosaisen tilanteen hyvin tuntevalta taholta, esimerkiksi aviopuolisolta. Tällaisen tahon lausunto auttaa päätöksen tekemää elintä ratkaisemaan joustavien normien puitteissa, mikä on esimerkiksi henkilökohtaisesta avustajasta aiheutuvien kustannusten korvaamista hakevan henkilön päivittäisen avun tarve.

3.3.4. Lex superior -maksimi ja PL 107 §

Oikeustieteessä ja oikeuskäytännössä on vakiintunut tiettyjä sääntöjä tai maksimeja, joiden avulla ratkaistaan yksittäistapauksessa sovellettava normi, mikäli kaksi normia on ristiriidassa keskenään¹¹⁹. Tämän esityksen teeman kannalta näistä mielenkiintoisin on lex superior -maksimi ja sen ilmentymä PL 107 §:ssä.

¹¹⁸ Vaikeavammaisuus määritellään eri palvelujen ja tukitoimien osalta säännöksissä; VPA 5 §, VPA 8 §, VPA 11 §, VPA 13 §.

¹¹⁹ Tällaisia maksimeja ovat lex superior derogat legi inferiori (ylempiasteinen säännös syrjäyttää alemmanasteisen), lex specialis derogat legi generali (erityissäännös syrjäyttää yleisemmän, saman hierarkiatason säännöksen) sekä lex posterior derogat legi priori (myöhempi säännös syrjäyttää aikaisemman, saman hierarkiatason säännöksen).

Lex superior -maksimin mukaan ylemmänasteisen säädöksen säännös syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan alemmanasteisen säädöksen säännöksen¹²⁰. Perustuslaissa maksimia ilmentävät perustuslain etusijaa koskeva 106 § sekä lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitusta koskeva 107 §. PL 106 § koskee ainoastaan tuomioistuimia ja velvoittaa niitä antamaan etusijan perustuslain säännökselle, mikäli asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Säännös ei täten ulotu lakia alemmanasteisten säännösten perustuslainvastaisuuteen.

Sen sijaan PL 107 §:llä saattaa olla merkittävää vaikutusta esimerkiksi harkittaessa vammaispalvelulain kunta- tai hallinnonalakohtaisten soveltamisohjeiden oikeudellista merkitystä. Säännös kieltää sekä tuomioistuinta että viranomaista soveltamasta asetusta tai muuta lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä, mikäli se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

PL 107 § siis koskee myös viranomaisia. Kunnan hallinnossa viranomaisella tarkoitetaan ainakin kunnan monijäsenisiä toimielimiä ja päätösvaltaa käyttäviä viranhaltijoita¹²¹. Säännös ulottuu aina asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännöksen perustuslain tai muun lain vastaisuuteen.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien kannalta PL 107 § on merkityksellinen, vaikka sitä ei kovin laajalti tunneta. Esimerkiksi vammaispalvelulain soveltamisohjeet voivat olla säännöksen tarkoittama muu lakia alemmanasteisen säädöksen säännös. Soveltamisohjeita voidaan pitää PL 107 §:n soveltamisessa ”sädöksen säännöksenä”, mikäli ne tosiasianssa ovat se normi, johon viranhaltijan päätös yksiselitteisesti perustuu.

Jos esimerkiksi VPL:n soveltamisohjeissa VPL:n niin sanottuna subjektiivisena oikeutena taatut kuljetuspalvelut on tehty tosiasiallisesti tyhjäksi esimerkiksi nollabudjetoinnilla tai kuljetuspalvelujen alueellisilla rajauksilla, viranhaltijan tulisi PL 107 §:n mukaan jättää soveltamisohjeet huomioon ottamatta ja perustaa päätöksensä suoraan VPL:iin.

Asetelma on selvä niin sanottujen subjektiivisten oikeuksien osalta, mutta yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien palvelujen ja tukitoimien osalta tilanne on jossain määrin ongelmallisempi. Nimittäin kun harkitaan sitä, onko asetus tai muu lakia alemmanasteisen säädöksen säännös ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, on vertailussa otettava huomioon se, että perustuslait ja lait sisältävät useita säännöksiä. Jos esimerkiksi väitetään, että kunnallinen sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädäntöä koskeva soveltamisohje on ristiriidassa perustuslain riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamisvelvoitteen julkiselle vallalle asettavan PL 19.3 §:n kanssa, pitää muistaa, että perustuslaissa on myös kunnallisen itsehallinnon turvaava PL 121 §.

Vertailussa pitääkin ottaa huomioon perustuslain kokonaisuus. Kunnallinen itsehallinto takaa kunnalle tietyn harkintavallan siinä, miten ja missä laajuudessa se haluaa järjestää ylei-

¹²⁰ Lex superior -maksimin tarkemmasta sisällöstä ks. Scheinin 1991, s. 43 ss.

¹²¹ Koskinen – Kulla 2001, s. 7.

sen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia palveluja ja tukitoimia. Toiseen suuntaan vaikuttavat perusoikeudet. PL 19.3 § asettaa julkiselle vallalle riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisvelvoitteen. Lisäksi PL 22 § lisää julkisen vallan velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustellusti voidaan ajatella, että perusoikeuksien sijainti heti perustuslain alkupäässä ja viittaus niihin perustuslain 1 §:ssä ilmentää lainsäätäjän antaneen niille tietynasteisen etusijan muihin perustuslain säännöksiin nähden.

3.3.5. Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ja niiden merkitys

Yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita ovat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- sekä tarkoituksenmukaisuusperiaate¹²².

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan relevantein osin samanlaiset tapaukset on ratkaistava samalla tavalla. Yhdenvertaisuuden toteutuminen estää mielivallan käytön. Yhdenvertaisuusperiaate saa normitukea PL 6 §:stä. Lisäksi yhdenvertaisuuden rikkomisen kieltö eli syrjimiskieltö on sosiaali- ja terveydenhuollossa säännelty asiakaslaissa ja potilaslaissa¹²³.

Objektiviteettiperiaate on läheisessä yhteydessä hallinnon lainalaisuuteen. Periaatteen mukaan viranomaisen ratkaisun tulee perustua objektiivisesti perusteltavissa oleviin tekijöihin. Ratkaisuun ei saa vaikuttaa mikään asiaan kuulumaton tekijä, esimerkiksi päätöksentekijän henkilökohtainen suhde päätöksen kohteena olevaan asiaan.

Suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että käytetyt keinot ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun lopputulokseen nähden. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta lähtökohtaisesti PL 19.3 §:ssä määritellään se tavoite, johon julkisen vallan on pyrittävä: turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti esimerkiksi kunta ei voi käyttää selvästi riittämättömiä keinoja tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa, että ”viranomainen saa käyttää toimivaltaansa vain tarkoitukseen, jota varten se on perustettu”¹²⁴. Tarkoituksenmukaisuusperiaatteen mukaista on tehdä päätös sallittujen tarkoitusten pohjalta¹²⁵. Sosiaali- ja terveydenhuollossa saatetaan tarkoituksenmukaisuusperiaatteen vastaisesti perustaa päätös esimerkiksi puhtaasti kustannussäästönäkökohtiin.

Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet eivät ole kovin tunnettuja oikeudellista asiantuntemusta vailla olevien keskuudessa. Niihin vetoaminen saattaa kuitenkin auttaa laadittaessa oikaisuvaatimusta tai valitusta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelua tai tukitoimea koskevaan päätökseen.

¹²² Ks. yleisesitys hallinto-oikeudellisista periaatteista ks. Konstari 1979, s. 45 ss.

¹²³ Ks. yhdenvertaisuudesta oikeuskäytännössä mm. KHO 01.12.1999/3904, KHO 30.9.1999 sekä 21.12.1998.

¹²⁴ Tuori 2000, s. 153.

¹²⁵ Joskus sallittu tarkoitus selviää melko suoraan lakitekstistä, esimerkiksi VPL 1 §:stä.

Periaatteet rajoittavat viranomaisen harkintavaltaa yksittäisessä hallintopäätösharkintatilanteessa. Kunnallisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa periaatteet sitovat myös toimintapolitiikan päätöksiä, esimerkiksi valtuuston päättäessä sosiaali- ja terveydenhuoltoon osoitettavista määrärahoista. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon tosiasiallisessa toiminnassa periaatteet ovat suuntaa antavia¹²⁶. Periaatteiden oikeudellisen merkityksen ydin on siinä, että mikäli tuomioistuin toteaa viranomaisen toimineen jonkin edellä mainitun periaatteen vastaisesti, päätös on kumottavissa. Periaatteiden vastaista toimintaa kutsutaan harkintavallan väärinkäytöksi. Harkintavallan väärinkäyttöä voidaan pitää kuntalain 90.2 §:n kohdan 2 toimivallan ylittämisenä tai kohdan 3 muuna lainvastaisuutena, jolloin harkintavallan ylitys on peruste kunnallisvalituksen tekemiselle.

4. OIKEUSTURVASTA JA VALVONNASTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA

4.1. Yleistä

Perustuslain 21 §:ssä on säädetty oikeusturvasta¹²⁷. Ihmisoikeussopimuksista tärkeä asema oikeusturvan osalta on Euroopan ihmisoikeussopimuksella siltä osin kuin asiassa on kyse yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista ihmisoikeussopimuksen mielessä¹²⁸.

Oikeusturva on keskeinen perus- ja ihmisoikeus. Ilman mahdollisuutta saada asiaansa käsitellyksi tai hakea muutosta esimerkiksi PL 21 §:ssä mainituin edellytyksin aineellisten oikeuksien toteutuminen jäisi hallinnossa käytännössä viranomaisen mielivallan varaan. Oikeusturvan ja lainalaisuusperiaatteen välinen yhteys on vahva.

Oikeusturva voidaan jakaa ennakkolliseen eli preventiiviseen sekä jälkikäteiseen eli repressiiviseen¹²⁹.

Preventiivisellä oikeusturvalla tarkoitetaan sääntelyä ja käytäntöjä, jotka mahdollistavat mahdollisimman oikeudenmukaisen ratkaisun jo ensiasteen päätöksenteossa. Tärkeänä pre-

¹²⁶ Tuori 2000, s. 154-156.

¹²⁷ PL 21.1 §:n mukaan ”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”.

PL 21.2 §:n mukaan ”käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”.

¹²⁸ Euroopan neuvoston piirissä laadittu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus. SopS 18-19/1990. EIS:n 6 artikla sääntelee oikeutta oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin. Ks. myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus, SopS 7-8/1976, 14 artikla.

¹²⁹ Mäenpää (2000, s. 434) toteaa: ”Jaottelua käytettäessä on kuitenkin syytä pitää mielessä, että oikeusturva-keinojen kehittyminen on tehnyt jaottelusta jossain määrin keinotekoisien. Ennakollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan muodot, menettelyt ja käyttöperusteet nimittäin limittyvät nykyään toisiinsa monin tavoin”.

ventiivisen oikeusturvan takeena voidaan pitää hallinnon lainalaisuutta¹³⁰. Jos preventiivinen oikeusturva on riittävää, ei ole tarvetta turvautua repressiivisen oikeusturvan hitaisiin ja asiantuntemusta vaativiin keinoihin.

Vaikka hallintomenettely on melko säänneltyä, ongelmana on asiantuntemuksen puute palveluja ja tukitoimia hakevan taholla. Vilpitiön luottamus esimerkiksi sosiaalityöntekijän asiantuntemukseen saattaa myös osoittautua virheeksi. Sosiaalityöntekijöillä ei aina ole halukkuutta neuvoa asiakasta eikä siihen aina löydy asiantuntemustakaan.

Esimerkiksi subjektiivisen oikeuden käsitteen ymmärtäminen vaatii juridista asiantuntemusta ja perehtyneisyyttä asiaan.

Haastateltu viranhaltija vastasi seuraavasti, kun häneltä tiedusteltiin subjektiivisen oikeuden käsitteestä:

”Teittepä kysymyksen. Olen itsekin miettinyt sitä, kun tulen väsyneenä töihin ja on joku kelju asiakas odottamassa. Silloin ajattelin, että minun subjektiivinen oikeuteni on saada taksi. Ymmärrän, että sinun subjektiivinen oikeutesi on saada avustaja. Sitä en ymmärrä, että sinun subjektiivinen oikeutesi olisi saada helikopteri. En osaa selkiyttää ajatusta. - - Ei sosiaalihalitus ole selvittänyt asiaa. He puhuvat paljon siitä, mutta mikä subjektiivinen oikeus on. - - Kuljetuspalvelu on sellainen, jossa paljon joudutaan miettimään, mikä henkilön subjektiivinen oikeus on. Mutta ruohonjuuritasolla työskentelevänä sosiaalityöntekijänä en osaa sanoa. Olen miettinyt sitä paljon esim. kodinkoneissa. Saadaan aina silloin tällöin kuulla, että on subjektiivinen oikeus saada sitä ja tätä, mutta lausunnot ovat päinvastaisia.”¹³¹

Lainattu tutkimus on julkaistu vuonna 1991, jolloin vammaispalvelulaki oli melko tuore ja käsitteet sosiaalityöntekijöille epäselviä. Voitaneen kuitenkin edelleen väittää, että suuri syy siihen, että vammaisen henkilö joutuu turvautumaan repressiiviseen oikeusturvaan, on juuri sosiaalitoimen henkilöstön tietojen puutteellisuus. Myös hallintoon kohdistuvat uudehkot kustannustehokkuusvaateet saattavat vaikuttaa henkilöstön neuvontahalukkuuteen.

Ainoa keino saada asiansa todella asianmukaisesti käsitellyksi jo ensiasteen päätöksenteossa lienee hakea apua juridiikan asiantuntijoilta. Apua on saatavissa eri vammaisjärjestöiltä sekä oikeusalan palveluja tarjoavista toimistoista. Tilanne on kohtuuton sekä kustannuksiltaan että ylimääräisiin toimiin ryhtymiseen käytetyn ajan osalta palveluja ja tukitoimia hakevan näkökulmasta.

Repressiivisen oikeusturvan päämuotoja ovat tarkasteltavan teeman osalta oikaisuvaatimus viranomaisen päätökseen, hallintovalitukset, kunnallisvalitukset ja hallintoriitamenettely hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Myös vahingonkorvauskanne ja yksittäisen virkamiehen vastuun toteuttaminen voidaan nähdä repressiivisen oikeusturvan muotona. Repressiivisen oikeusturvan muotona voidaan pitää myös erilaisia kanteluja. Hal-

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Lehtinen – Ruusila 1991, s. 20.

lintokanteluja eri tahot voivat tehdä lääninhallituksille, eduskunnan oikeusasiamiehelle sekä oikeuskanslerille. Lisäksi jälkikäteiseen oikeusturvaan voidaan lukea sosiaalihuollon asiakaslain mukainen muistutus. Varsinaisen ylemmiltä viranomaisilta eli lääninhallituksilta ja ministeriöiltä tulevan normiohjauksen rooli on nykyään melko olematonta. Normiohjausta käsitellään jaksossa 4.9.

4.2. Asioiden käsittely hallintomenettelyssä

4.2.1. Hallintomenettelyn sääntely

Preventiivinen oikeusturva ilmenee teemamme osalta erityisesti hallintomenettelyssä.

Lähtökohtana hallintomenettelyn sääntelyssä on PL 21.2 §:ssä mainittu hyvän hallinnon käsite. Hyvän hallinnon osatekijöinä voidaan pitää muun muassa käsittelyn joutuisuutta ja asianmukaisuutta. Kyseisessä momentissa on nimenomaisesti mainittu hyvän hallinnon osatekijöinä ”käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta”.¹³²

Tavallisen lain tasolla peruslakina hallintomenettelyssä on hallintomenettelylaki (HMenL) (598/1982). Se turvaa hallinnossa asioivalle perusturvan menettelylliselle oikeudenmukaisuudelle. HMenL on tyypiltään yleislaki ja se on 2 §:nsä mukaan toissijainen erityissäännöksiin nähden. Laki jakaantuu kahtia siten, että sen 14 – 28 §:ää sovelletaan vain silloin, jos hallintomenettelyssä on päätettävä jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta eli niin sanotuissa asianosaisasioissa¹³³. HMenL:a täydentää julkisuuslaki (621/1999) .

Erityisen tärkeänä sosiaali- ja terveydenhuollon preventiivisen oikeusturvan näkökulmasta HMenL:ssa on sen 4 §:ssä viranomaiselle säännelty neuvontavelvollisuus. ”Viranomaisen on tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava” (HMenL 4 §). Palveluperiaate on saanut tässä laintasoisen normipohjan. Neuvontavelvollisuus ulottuu pääasiassa muodollisten kysymysten selvittämiseen kuten; mihin hakemus on toimitettava tai miten kauan asiaa mahdollisesti käsitellään.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa selvensi sosiaalihuollon asiakaslaki (812/2000). AsiakasL:n 1 §:n mukaan sen tarkoituksena on ”edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa”. Hallituksen esityksessä AsiakasL:ksi asiakkaan aseman parantamista kuvataan muun muassa seuraavasti: ”Sosiaalihuollossa työskentelevän henkilöstön toiminta- ja ajattelutavan perustana tulisi ensi sijassa olla asiakkaan tarpeet, toiveet ja odotukset sellaisina kuin hän ne ilmaisee”¹³⁴. AsiakasL sisältää oikeusturvan kannalta merkittäviä uudistuksia. Lain 5 luvussa säännellään mahdollisuudesta tehdä muistutus viranomaisen toiminnasta.

¹³² Ks. hyvän hallinnon vaatimuksesta perusoikeutena Hallberg 1999, s. 665-666 sekä Kulla 2000, s. 33 ss.

¹³³ HMenL:n kaksijakoisuudesta ks. esim. Kulla 2000, s. 54-55.

¹³⁴ HE 137/1999 vp.

Vammaisten kannalta tärkeä AsiakasL:n tuoma preventiivisen oikeusturvan takaamiseen liittyvä uudistus oli kunnalle asetettu sosiaaliamiehen asettamisvelvollisuus.

4.2.2. Vammaisen henkilö hallinnon asiakkaana

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

Nykytilanteessa vammaisilta vaadittavat ponnistelut palvelujen ja tukitoimien saamiseen ovat kohtuuttomia. Koska kyse on usein vammaiselle henkilölle jopa elintärkeästä asiasta, tilanne muodostuu kestävämmäksi. Esimerkiksi henkilökohtainen avustaja on monille vaikeavammaisille ehdoton edellytys itsenäisemmälle elämälle. Nykyisin ilmenevät kuntien väliset erot kyseessä olevan tukitoimen myöntämisessä ovat ilmeisiä ja vammaisen henkilö saattaa joutua taistelemaan useita vuosia saadakseen kumottua kuntien mahdollisesti lainvastaisen talousarvion tai soveltamisohjeen. Yhdenvertaisuus eri kuntien asukkaiden välillä ei toteudu.

Vammaisen henkilön asemaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaana leimaa myös se että, vammaisuus jo itsessään useissa tapauksissa vie henkilöltä jaksamisen, jolla vammattomat ihmiset hoitavat päivittäisiä asioitaan. Jaksamisen puuttuminen, yleinen toimintakyvyn alentuminen sekä pykäläviidakot johtavat yhdessä tilanteeseen, jota ei hyvinvointivaltiossa voida pitää hyväksyttävänä.

Vammaisten aseman parantamiseksi hallinnossa ja hallintolainkäytössä olisikin tarpeen kehittää ”vammaisen etu” -doktriini. Doktriinin pääsisältönä olisi se, että eri päätöksenteon vaiheissa vammaisen asianosaisen etu asetettaisiin tulkinnassa lähtökohtaisesti etusijalle, yksittäistapauksessa esimerkiksi kunnan talousarvioon nähden¹³⁵.

Vammaisen etu -doktriini on perusteltavissa edellä mainitun sääntelyn monimutkaisuuden lisäksi sillä, että jotkut vammaiset, kuten muutkin ihmiset, ovat tosiasiaa kykenemättömiä ajamaan omia asioitaan. Myös PL 19.3 §:ssä, yhdessä PL 22 §:n kerroinvaikutuksen kanssa, julkiselle vallalle asetetut velvoitteet taata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ovat perusteena ”vammaisen etu” -doktriinin kehittämiseksi ja soveltamiselle. Ilman esimerkiksi julkista valtaa käyttävän kunnallisen lautakunnan ja tehtäviä yksittäistapauksessa hoitavan virkamiehen aktiivista neuvontaa ja myötävaikutusta, vammaisen edun huomioon ottamista, elämänlaatua merkittävästi parantavat palvelut ja tukitoimet jäävät usein saamatta.

Vammaisten mahdollisuus selvittää hänelle kuuluvia palveluja ja tukitoimia on myös konkreettisesti estynyt virastojen liikkumisesteiden, kommunikaatiovaikeuksien ja esimerkiksi

¹³⁵ Näin jo nykyään tapahtuukin ns. subjektiivisten oikeuksien osalta (ks. esim. KHO 12.09.2001 T 2163), mutta ”vammaisen etu” voitaisiin ottaa huomioon myös yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien palvelujen ja tukitoimien osalta ja kaikissa päätöksenteon asteissa.

tiedon puutteen vuoksi. Esimerkiksi vuonna 1981 Oulun läänissä tehdyn liikkumisesteiden kartoituksessa selvisi, että ”runsaat puolet palvelupisteistä on sellaisia, joihin pyörätuolilla ei pääse sisään tai joissa sisätilat ovat liian ahtaat pyörätuolilla liikkumiseen”¹³⁶. Erityisesti tällaisten konkreettisten esteiden vuoksi viranomaisten tulisi pitää vammaisen etua tulkinallisella etusijalla.

4.2.3. Käsittelyajat

Viranomaisella on asian tultua vireille velvollisuus käsitellä sille asianmukaisesti jätetty hakemus. Kyse on niin sanotusta ratkaisupakosta. Asia on myös käsiteltävä joutuisasti. Asian käsittelyn joutuisuus on yksi hyvän hallinnon perusedellytyksiä. Sillä on normituk-sensa lähtökohtaisesti PL 21.2 §:ssä. Valtion ja kuntien virkamiesten virkavelvollisuutena on käsitellä asia asianmukaisesti ja viivytyksettä¹³⁷.

Mitään varsinaisia aikamääräisiä rajoja asian käsittelylle hallintomenettelyssä eli ensiasteen päätöksenteossa ei ole asetettu, mutta lähtökohtana voitaneen pitää aiheettoman viivytyksen kieltoa sekä kohtuullisen käsittelyajan vaatimusta. Asioiden käsittelyaika saattaa vaikuttaa niin sanottujen määrärahasidonnaisten, eli yleisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palvelujen ja tukitoimien osalta siihen, minkä vuoden talousarvioon kustannus kohdennetaan. Myös vuoden sisällä saattaa ilmetä suurtakin vaihtelua tilanteessa, jossa jaettavat määrärahat ovat niukkoja.

Jos esimerkiksi vammaisen henkilö hakee avustusta vammansa edellyttämiin auton muutostöihin alkuvuodesta, asian käsittelyn viivästyminen jopa kuukausien pituiseksi saattaa aiheuttaa sen, että kyseiselle momentille varatut määrärahat on käytetty siihen mennessä, kun kyseessä olevan henkilön asia saa ratkaisunsa. Lopullisen ratkaisunsa asiat saavat vasta hallintolainkäyttöprosessin loputtua. Tämä saattaa kestää jopa useita vuosia. Entä jos palvelun tai tukitoimen hakijan todetaan lainvoimaisessa päätöksessä täyttävän yleisen järjestämisvelvollisuuden alaisen palvelun tai tukitoimen saamisedellytykset ja kunta velvoitetaan hoitamaan lakiin perustuvat velvoitteensa? Minkä ajankohdan talousarviosta tällöin tarkastetaan onko määrärahoja varattu ja onko niitä jäljellä?

Lähtökohtaisesti voitaneen pitää selvänä, että ratkaisevana ajankohtana määrärahatilanteen suhteen on asian vireilletuloajankohta. Vireilletuloajankohta taas on silloin, kun hakija on asianmukaisesti toimittanut hakemuksensa viranomaiselle. Jos lainvoimainen päätös velvoittaa kunnan hoitamaan useammankin vuoden takaiset velvoitteensa, kunnan on harkintansa mukaan hoidettava velvoitteensa käyttäen hyväkseen talousarvion muutoskeinoja.

¹³⁶ KM 1982:35, liiteraportti 3. Sosiaali- ja terveystalouden saattavuus vammaisen asiakkaan kannalta. Kansainvälisen Vammaisten Vuoden 1981 Oulun läänin selvitysohjelman raportti, s. 129 ss.

¹³⁷ Esim. Valtion virkamieslaki 14.1 §.

4.2.4. Perustelut

HMenL 24 §:ssä säädetään viranomaisten päätösten perusteluvollisuudesta ja edellytetään päätöksen perusteena olevien pääasiallisten tosiseikkojen sekä säännösten ja määräysten esittäminen. Oikeus saada perusteltu päätös turvataan myös PL 21.2 §:ssä.

Hallintopäätös on siis perusteltava. Perusteluvollisuus toimii tavallaan kontrollina mielihallinnon käytölle hallintotoiminnassa. Perusteluista asianosaiset ja muut tahot näkevät, minkälaisista syistä päätös lopputulokseen on päädytty ja miten esitetyt vaatimukset on otettu huomioon. Perusteleminen auttaa myös viranomaista itseään tekemään johdonmukaisempia päätöksiä, koska perusteluja laatiessa viranomaisen joutuu perehtymään asiaan¹³⁸.

HMenL 24 § sisältää vaatimuksen päätöksen perusteena olevien pääasiallisten tosiseikkojen esiintuomista. Kyse on tosiasia-perusteluista. Kulla pitää tärkeänä erottaa tosiseikat oikeussäännöistä. ”Mikäli perusteluna toistetaan ainoastaan laissa mainitut edellytykset tai niiden puuttuminen, perustelu jää liian yleiseksi, koska siinä ei yksilöidä juuri käsiteltävän asian tosiasia-perustaa. (...) Vielä huonommin perustelemissuorituksen täyttää päätös, jossa vain todetaan lain mukaisten edellytysten jääneen täyttymättä.”¹³⁹

Molemmilla lainauksessa kuvatuilla tavoilla saattaa helposti käydä esimerkiksi VPL:n osalta. On helppo todeta, etteivät kyseessä olevan lain 8 §:ssä ja 9 §:ssä säännellyt saamis-edellytykset täyty ja jättää selostamatta olosuhteet nimenomaisessa konkreettisessa tapauksessa. Hakija ei tällöin pysty arvioimaan, minkälaisista lisäselvityksistä hänen tulisi asiassa selvittää, jotta mahdollisuudet päätöksen muuttamiseen muutoksenhaussa olisivat paremmat.

Toiseksi HMenL:n 24 §:ssä edellytetään ratkaisun perusteena olevien säännösten ja määräysten esiintuomista. Ainakin säädöksen nimen ja pykälän esiintuomista voitaneen pitää minimiedellytyksenä. HMenL:n edellyttämän oikeusperustelun ulottuvuuden rajoilla voidaan pohtia asetuksia alemmanasteisten säädösten, esimerkiksi kunnallisten soveltamisohjeiden mainitsemisvelvollisuutta. Kun kyseessä eivät ole sitovat normit, niiden mainitseminen voi antaa väärän kuvan sovellettavista oikeusnormeista ja niiden tulkintaan vaikuttavista tekijöistä¹⁴⁰.

Asiakkaan kannalta tilanne on ongelmallinen. Soveltamisohjeet ovat usein se ”normipohja”, johon viranhaltija päätöksensä asiallisesti perustaa. Vaikka soveltamisohjeiden esittäminen ei olisikaan päätöksentekijän velvollisuus, sen voidaan katsoa kuuluvan hyvään hallintotapaan. Erityisesti, kun jaettavat palvelut ja tukitoimet ovat niukkoja ja käytössä on lähtökohtaisesti yleisesti hyväksytyjä tapausten etusijajärjestykseen asettamisen perusteita, on tärkeää, että perustelut ovat mahdollisimman yksityiskohtaiset. Kun vielä otetaan huomioon vammaisen asema hallinnon asiakkaana ja se, että sosiaali- ja terveydenhuollon sääntelyn ymmärtäminen on juridista asiantuntemusta vaativaa, perustelemisen rooli kasvaa entisestään.

¹³⁸ Kulla 2000, s. 161.

¹³⁹ Ibid., s. 163.

¹⁴⁰ Ks. perusteluvollisuuden ulottuvuudesta asetusta alemmanasteisiin säädöksiin myös *ibid.*, s. 165.

Sosiaalihuollon asiakaslain 1 §:n mukaan kyseessä olevan lain tarkoituksena on muun muassa edistää asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Myös tämä uusi säännös lisää perusteluvelvollisuuden vahvuutta erityisesti sosiaalihuollossa. Hyvään kohteluun ja palveluun kuuluu asianmukaiset ja kattavat perustelut niistä tosi- ja oikeusseikoista, jotka ovat asian ratkaisuun vaikuttaneet.

HMenL 24.2 §:n mukaan perustelut voidaan momentissa säännellyissä tilanteissa jättää esittämättä¹⁴¹. Pääsäännöstä eli perusteluvelvollisuudesta poikkeamiseen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista tai tukitoimista päätettäessä voitaneen lähtökohtaisesti ainoana perusteena pitää HMenL 24.2 §:n 1-kohtaa, joka sisältää perusteluiden esittämisen ilmeisen tarpeettomuuden edellytykseksi. Ilmeisenä tarpeettomuutena voidaan pitää ainakin sitä, jos päätös on hakijalle myönteinen ja hakijan vaatimus hyväksytään sellaisenaan.

4.2.5. Sosiaaliasiamies ja kunnalliset vammaisneuvostot

Sosiaaliasiamiehen ja kunnallisen vammaisneuvoston toiminnalla on kiinteäkö yhteys preventiiviseen oikeusturvaan. Niiden toiminta saattaa auttaa turvaamaan vammaisten henkilöiden oikeudellista asemaa. Sosiaalihuollon asiakaslaki toi tullessaan uutena elementtinä preventiiviseen oikeusturvaan lain 24 §:ssä säännellyn sosiaaliasiamiehen nimeämisvelvollisuuden. Lain 1 momentin mukaan kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies.

Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on lain 2 momentin mukaan:

- ”1) neuvoa asiakkaita tämän lain soveltamiseen liittyvissä asioissa;
- 2) avustaa asiakasta 23 §:n 1 momentissa tarkoitetussa asiassa;
- 3) tiedottaa asiakkaan oikeuksista;
- 4) toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi; sekä
- 5) seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.”

Sosiaaliasiamiehelle säänneltyjen tehtävien toteuttaminen parantanee merkittävästi myös vammaisten henkilöiden asemaa sosiaalihuollon asiakkaana. Sosiaaliasiamiehen toimi ikään kuin täydentää hallintomenettelylaissa asetettua neuvontavelvollisuutta¹⁴².

¹⁴¹ Perustelut voidaan jättää momentin mukaan esittämättä;

- 1) jos päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista, tai jos perusteleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta;
- 2) jos asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista taikka sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arvioimiseen; tai
- 3) jos perustelua ei voida laatia viivyttämättä huomattavasti päätöksen antamista.

¹⁴² Ks. sosiaaliasiamiehen toimen perustamisen tavoitteista HE 137/1999 vp., jossa mm. todetaan: ”Sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan edistämiseksi on tarpeen, että yleinen tiedottaminen ja neuvonta asiakkaan oikeuksista sosiaalihuollon etuuksiin ja palveluihin sekä asiakkaan kohteluun liittyvistä oikeuksista on asian-

Tavoitteena hallituksen esityksessä AsiakasL:ksi sosiaaliasiamiehen nimeämisen osalta oli ”mahdollisimman joustavat järjestelyt siten, että toisaalta asiakkaiden tarpeet ja toisaalta kunnan koko ja muut käytännön mahdollisuudet tarjota sosiaaliasiamiehen palveluja pystyttäisiin kunnassa sovittamaan yhteen”. Tarkoituksena oli, ja näin lienee tapahtunutkin, että sosiaaliasiamiehen tehtävät määrättäisiin jollekin jo kunnan palveluksessa olevalle.

Samalla todettiin, että tällaiset joustavat järjestelyt vaikuttaisivat myös ”siihen, ettei sosiaaliasiamiehelle asetettaisi määrättyjä kelpoisuusvaatimuksia”. Kuitenkin esityksessä todetaan, että ”sosiaaliasiamiehen tulisi olla perehtynyt sosiaalilainsäädäntöön, sosiaalihuollon asiakkaan oikeusasemaan ja yleensä sosiaalihuollon vastuu- ja oikeusturvakysymyksiin, jotta hän kykenisi neuvomaan sekä sosiaalihuollon asiakkaita että henkilöstöä”.¹⁴³ Aiemminkin mainittu sosiaalilainsäädännön monimutkaisuus kuitenkin edellyttäisi edes jonkinlaisia pätevyysvaatimuksia sosiaaliasiamiehelle.

Toinen preventiiviseen oikeusturvaan liitoksissa oleva instituutio on kunnallinen vammaisneuvosto. Kunnallisesta vammaisneuvostosta säädetään VPL 13 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan ”kunnanhallitus voi asettaa vammaisneuvoston, jonka tehtävänä on edistää ja seurata kunnallishallinnon eri aloilla tapahtuvaa toimintaa vammaisten henkilöiden kannalta. Vammaisneuvosto voi tehdä aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja asioista, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden elämisessä ja suoriutumisessa”.

Saman pykälän 2 momentissa korostetaan vammaisten osallistumista vaikuttamiseen. Sen mukaan ”vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulee vammaisneuvostossa olla riittävä edustus”.

Vammaisten osallistuminen vammaisneuvoston toimintaan onkin ensiarvoisen tärkeää. Vammaiset voivat tuoda toimintaan oman elämänsä asiantuntemuksen. Vammaisneuvosto on suora yhteys vammaisten henkilöiden ja kunnan toimielinten välillä.

Valtakunnallisen vammaisneuvoston (VANE) selvityksen mukaan ”kolme kunnallisten vammaisneuvostojen tärkeintä toimintamuotoa olivat vaikuttaminen päätöksentekoon (esitykset, aloitteet, lausunnot), edunvalvonta ja yhteistyö viranomaisten sekä järjestöjen kanssa”. Näiden lisäksi tärkeitä olivat myös tiedottaminen, esteettömyys ja tarkemmin rakentamiseen ja kaupunkisuunnitteluun vaikuttaminen. Myös virkistys, asenteiden muuttaminen, tasa-arvon edistäminen ja toiminnan tunnetuksi tekeminen koettiin tärkeiksi toimintamuodoiksi.

Vammaisneuvostojen toimintapiiriin kuuluu siis lähtökohtaisesti kaikki, mikä liittyy vammaisten henkilöiden asemaan. Erityisesti oikeudellisten asioiden osalta vammaisneuvostojen tiedottaminen voitaneen nähdä vammaisten kannalta tärkeänä lisäinformaation lähteenä. Kunnallisilla vammaisneuvostoilla ei kuitenkaan ole itsenäistä päätösvaltaa. Tämä koettiin-

mukaisesti järjestetty. Tätä tavoitetta palvelisi järjestely, jossa asiakkaalla olisi mahdollisuus tarvittaessa kääntyä häntä oikeusturvakysymyksissä neuvovan puolueettoman henkilön puoleen.”

¹⁴³ HE 137/1999 vp.

kin VANEn selvityksessä ongelmaksi. ”Vammaisneuvoston esityksiin ei aina reagoida, koska päätäntävalta puuttuu.”¹⁴⁴

4.3. Muutoksenhaku

4.3.1. Oikeudesta muutoksenhakuun

Hallinnonkin osalta repressiivisen oikeusturvan takeet on säännelty perustuslaissa. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja KP-sopimuksessa on kiinnitetty huomiota repressiiviseen oikeusturvaan.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa oikeusturvan rooli on keskeinen. Valtiosäännön tasolla oikeusturva on liitetty vahvasti lainalaisuuden periaatteeseen ja yleisemmin mielivallan kieltoon. Mielivallan kiellon vastinparina voidaan pitää yhdenvertaisuuden periaatetta. Oikeusturvan kannalta on tärkeä muistaa, että yhdenvertaisuudella on oikeudellista merkitystä siinä määrin kuin on mittapuita sen toteuttamiseen¹⁴⁵.

PL 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Mäenpää katsoo myös hallinnon lainalaisuuden toteutumisen edellyttävän muutoksenhakuoikeutta viranomaisen päätökseen¹⁴⁶.

Perusoikeusuudistusta valmisteltaessa erityistä huomiota kiinnitettiin siihen, että perustuslaistamme ovat puuttuneet yksilön näkökulmasta kirjoitetut säännökset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hallinnon periaatteista¹⁴⁷. Aikaisemmassa perusoikeusluettelossa tämä oli selvimpiä eroja verrattuna kansainväliseen perustuslakikäytäntöön ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Lähimpinä esikuvina suomalaiselle oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja oikeusturvan edellytysten sääntelylle ovat KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kappaaleen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaaleen määräykset oikeudesta oikeudenkäyntiin¹⁴⁸.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1-kohdassa turvataan oikeus oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin.

¹⁴⁴ Selvitys kunnallisten vammaisneuvostojen toiminnasta. Vammaisneuvostoille tehty kysely. STM 2002.

¹⁴⁵ Hallberg 1999, s. 652.

¹⁴⁶ Mäenpää 2000, s. 456.

¹⁴⁷ Ks. KM 1992:3, s. 206.

¹⁴⁸ Ks. HE 309/1993 vp.

Sen mukaan:

”Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalien, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.”

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä EIS 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisalaan on sisällytetty monet sosiaaliturvaetuudet. Kriteerinä on alun perin ollut kyseisen etuuden sidonnaisuus johonkin yksityisoikeudelliseen perusteeseen, lähinnä työsuhteeseen. Täyttää oikeudenkäyntiä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt muun muassa Hollannin sairausvakuutusetuksia ja Saksan perhe-eläkkeitä koskevissa tapauksissa¹⁴⁹. Sittemmin ihmisoikeustuomioistuin on laajentanut saman vaatimuksen koskemaan julkisoikeudellisia sosiaaliturvaetuksia, jos ne on kansallisessa laissa turvattu yksilöllisen oikeuden muodossa¹⁵⁰. Scheinin pitää selvänä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja KP-sopimuksen 14 artiklan¹⁵¹ *fair trial* -vaatimus koskee monia suomalaisiakin sosiaaliturvajärjestelmiä¹⁵². Artiklaa sovelletaan myös Mäenpään mukaan laajentavasti myös sosiaalisia oikeuksia koskevissa asioissa¹⁵³.

Sellaisissa asioissa, jotka eivät ihmisoikeussopimusten perusteella edellytä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä mutta muutoin vaikuttavat jonkin sopimuksessa turvatuun oikeuden toteutumiseen (esim. liikkumisvapaus tai yksityisyyden suoja), Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla ja KP-sopimuksen 2 (3) artikla edellyttävät tehokasta kansallista oikeus-suojakeinoa silloin kun esitetään perusteltu väite ihmisoikeuden loukkauksesta esimerkiksi hallintopäätöksellä.

Käytännössä oikeusturvan riittävä takaaminen edellyttää kansainvälisten sopimusten ja peruslakisääntelyn lisäksi alemman tason sääntelyä. Hallinto-oikeudellinen valitustie jakautuu kahteen päätyyppiin, hallintovalitukseen ja kunnallisvalitukseen. Ne eroavat toisistaan merkittäväillä tavoilla.

¹⁴⁹ *Felbrugge* 29.5.1985 A 99 ja *Deumeland* 29.5.1985 A 100.

¹⁵⁰ Ks. esim. *Schuler-Zraggen v. Sveitsi* 24.6.1993 ja *Salesi v. Italia* 26.2.1993.

¹⁵¹ EIS 6 artiklan kanssa samantyyppinen sisältö on KP-sopimuksen 14 artiklassa.

¹⁵² Scheinin 1993, s. 107-108. Ks. myös Scheinin 2001, s. 34-38.

¹⁵³ Mäenpää 2000, s. 457.

4.3.2. Oikaisupyyntö

Sosiaalihuollon asioissa viranhaltijan tekemästä päätöksestä ei saa valittaa suoraan hallinto-oikeuteen. Usein, varsinkin suurimmissa kunnissa, laissa monijäseniselle toimielimelle säädetyt tehtävät on johtosäännöllä siirretty yksittäisille viranhaltijoille.

Viranhaltijan päätökseen tyytymättömällä on oikeus hakea siihen muutosta asianomaiselta kunnan toimielimeltä. Kyse on oikaisupyynnöstä. Muutoksenhaku-aika on 14 päivää siitä kun asiakas on saanut tiedon päätöksestä sitä päivää lukuun ottamatta. Vaikka oikaisupyyntö onkin tietynasteista muutoksenhakua, koska siinä esitetään tyytymättömyys ensimmäisen ratkaisun sisältöön, se on edelleen hallintomenettelyä ja menettelyssä noudatetaan lähtökohtaisesti hallintomenettelylakia¹⁵⁴.

Oikaisupyöntöinstituution ideana on se, ettei jouduttaisi turvautumaan repressiivisen oikeusturvan raskaisiin ja aikaa vieviin menettelyihin. Kuntalain 89.2 §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä.

4.3.3. Muutoksenhausta

Vasta kunnan asianomaisen toimielimen oikaisupyynnön johdosta tekemään päätökseen saa hakea muutosta valituksella. Valitus-aika on 30 päivää, jona aikana valitus tulee toimittaa suoraan valitusviranomaiselle. Valituksen voi antaa myös kunnan asianomaiselle toimielimelle.

Hallinto-oikeudessa pääsääntö on, että viranomaisen tekemästä päätöksestä on oltava mahdollista valittaa ja saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Poikkeaminen tästä edellyttää asiaa koskevaa lainsäädäntöä, nimenomaista rajoitussäännöstä. Koska kysymys on perusoikeudesta, on laissa määritellyille rajoituksille oltava välttämättömät ja painavat perusteet¹⁵⁵.

Sosiaalihuoltolain mukaan jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan tehdä vain poikkeuksellisesti. Sosiaalihuoltolain säännökset syrjäyttävät hallintokäyttölain vastaavat säännökset. SHL:n 49.1 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee sosiaalipalvelun antamista, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on siis sosiaalihuollon osalta pääsääntöisesti kielletty. Eräissä erityislaeissa on kuitenkin tästä poikkeavia säännöksiä. Erityisesti teemme kannalta ovat tärkeitä kehitysvammalain ja vammaispalvelulain jatkovalitusta koskevat säännökset.

Kehitysvammalain 82.1 §:n mukaan muutosta muun muassa hallinto-oikeuden päätökseen haetaan hallintolainkäyttölain mukaisessa järjestyksessä, jatkovalitus korkeimpaan hallinto-

¹⁵⁴ Tämä mainitaan nimenomaisesti vireillepanon osalta sosiaalihuoltoasetuksen (607/1983) 16.1 §:ssä.

¹⁵⁵ Mäenpää 2000, s. 459.

oikeuteen on siis tällöin mahdollinen. Vammaispalvelulaissa jatkovalituksen mahdollisuutta on myös laajennettu. Kuten edellä on jo tullut ilmi, vammaispalvelulain palvelut ja tukitoimet jakautuvat jatkovalitusmahdollisuuden osalta kahteen ryhmään.

Lain 8.2 ja 9.2 §:ssä säänneltyjä vaikeavammaisten palveluja ja tukitoimia koskeviin hallinto-oikeuden päätöksiin voi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Lain 8.1 ja 9.1 §:ssä säänneltyjä, niin sanottuja määrärahasidonnaisia palveluja ja tukitoimia koskeviin päätöksiin saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta ainoastaan, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Käytännössä lupaa on vaikea saada¹⁵⁶.

Lupa voidaan VPL 19 §:n mukaan myöntää ainoastaan, jos valituksella on erittäin suuri merkitys asianomaiselle tai jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Kunnallisen terveydenhuollon puolella erityisiä säännöksiä potilaan muutoksenhakuoikeudesta ei ole. Terveydenhuollossa ensisijaisia repressiivisen oikeusturvan muotoja ovat muistutus-, kantelu-, hallintoriita- ja vahingonkorvausinstituutioihin turvautuminen¹⁵⁷.

4.3.3.1. Valitustyyppit

Valtion viranomaisen päätöksestä valitetaan hallintovalituksella ja kunnan päätöksistä yleensä kunnallisvalituksella. Kunnankin päätöksistä voidaan erityissäännöksen nojalla valittaa hallintovalituksella.

Hallintovalitus

Hallintovalitusta sääntelee ensisijaisesti hallintolainkäyttölaki (586/1996). Hallintovalituksen tekemisen edellytyksenä on HLL 5 §:n mukaan päätöksen valituskelpoisuus. Valituskelpoisella päätöksellä tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkittavaksi.

Hallintovalitusta voidaan pitää vammaisten oikeuksia koskevissa asioissa lähtökohtaisesti tehokkaimpana oikeussuojan muotona. Hallintovalitus voidaan pääsääntöisesti tehdä yksittäisestä ja yksilöllisestä hallintopäätöksestä. Hallintovalitusta ei voida tehdä esimerkiksi kunnan toimielimen vahvistamasta tiettyä lakia koskevasta soveltamisohjeesta. Tällaisten lainmukaisuus saattaa kuitenkin relevanteissa suhteissa tulla tarkasteltavaksi.

Päätöksestä saa HLL 6.1 §:n mukaan valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Hallintovalituksessa vali-

¹⁵⁶ Rätty 2002, s. 177.

¹⁵⁷ Ks. kunnallisen terveydenhuollon muutoksenhausta tarkemmin Tuori 2000, s. 342 ss.

tusoikeus on siis pääsääntöisesti vain asianosaisilla¹⁵⁸. Hallintovalituksesta tehokkaan oikeusturvakeinin tekee se, että hallintovalituksen saa tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteilla. Mahdollisuus vedota tarkoituksenmukaisuusperusteeseen antaa palvelun tai tukitoimen hakijalle oikeudellisen lisäaseen, mikäli hän kokee toimintapolitiikan päätöksissä epäoikeudenmukaisuutta¹⁵⁹. Muutoksenhakuelimen mahdollisuus muuttaa valituksenalaisen päätöksen sisältöä korostaa hallintovalituksen tehoa.

Kunnallisvalitus

Kunnallisvalitukseen liittyy ajatus kunnallisen itsehallinnon suojaamisesta ja siihen nojautuvan kunnallisen päätöksenteon vapaudesta. Myös kunnallisen demokratian ajatuksella on vaikutusta kunnallisvalituksen erityispiirteisiin. Kunnallisvalituksen voi asianosaisen lisäksi tehdä kuka tahansa kunnan jäsen. Kunnallisvalitus-instituution tarkoitus ei ole pelkästään oikeusturvan takaaminen, vaan sillä on laajempi valvontafunktio. Kunnallisvalituksella voidaan hakea muutosta erilaisiin kunnan toimielinten suunnitelmiin ja toimintaohjjeisiin.

Hallintovalituksesta poikkeavasti kunnallisvalitus on mahdollinen ainoastaan laillisuusperusteella¹⁶⁰. Mäenpää toteaa, että ”vaikka laillisuusvalituksen ja tarkoituksenmukaisuusvalituksen erot ovat periaatteelliselta kannalta tärkeitä, niitä ei ole aiheellista ylikorostaa”. Hän tarkentaa, että ”valituksia tehdään varsin harvoin pelkästään tarkoituksenmukaisuusperusteella, ja että tällaisen valituksen menestymisen mahdollisuudet ovat niukat”.¹⁶¹

4.3.4. Oikeusturva vammaisten oikeuksien toteutumisessa

Vammaisten asemasta sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon asiakkaana voidaan edellä esitetyn perusteella koota joukko huomioita.

Juridisen asiantuntemuksen tarve

Edellä ennakkollisen oikeusturvan tarkastelussa esitetty juridisen asiantuntemuksen tarve asioiden ajamisessa kertaantuu jälkikäteisen oikeusturvan alueella. Asioiden hoitaminen hallintotuomioistuimissa vaatii erilaisten hallintolainkäyttömenettelyjen sellaista tuntemista, jota ei kohtuudella voida edellyttää ihmisten omaavan. Ilmiö toki esiintyy kaikilla oikeudenaloilla ja kaikilla ihmisillä, mutta vammaisten osalta kyse on usein jokapäiväisen elämän kannalta välttämättömistä palveluista ja tukitoimista.

¹⁵⁸ Lisäksi HLL 6.2 §:n mukaan viranomaisella on valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

¹⁵⁹ Jos esimerkiksi hakijan mielestä kunta ei ole varannut riittävästi määrärahaa tiettyyn palveluun tai tukitoimeen, vaikka rahaa voitaisiinkin objektiivisesti katsoa olevan lain edellyttämät määrät.

¹⁶⁰ Mäenpää 2000, s. 463-464.

¹⁶¹ Ibid., s. 465.

Palveluiden ja tukitoimien tarpeen luonne

Mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas kokee tarpeelliseksi valittaa päätöksestä, odotettavissa on jopa vuosia kestävä oikeusprosessi. Usein kuitenkin palveluiden ja tukitoimien tarve on akuutti. Vaikeavammaisten osalta erityisesti henkilökohtaisesta avustajasta aiheutuvien kustannusten korvaaminen on sellainen tukitoimi, jota hakiessaan asiakas on todellisesti avun tarpeessa.

Erityisen hankala on tilanne, jossa heti vammautumisen jälkeen ajaututaan eri palveluja ja tukitoimia haettaessa valituskierteeseen. Esimerkiksi työelämään paluu saattaa vaikeutua kohtuuttomasti, mikäli palveluja ja tukitoimia, joihin hakijalla on oikeus, ei myönnetä heti ensiasteen päätöksentekovaiheessa.

Oikeuden ja politiikan välinen rajanveto

Kunnallisen itsehallinnon ja riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen välinen jännite aiheuttaa lainkäytön puolella tilanteen, joissa toimintapolitiikan päätöksiin on joskus vaikea puuttua oikeudellisin keinoin.

Tällainen on esimerkiksi tilanne, jossa väitetään kunnan toimielimen tekemän toimintasuunnitelman olevan lainvastainen. Asia voi tulla esiin hallintotuomioistuimessa kuntalaisen tekemän kunnallisvalituksen yhteydessä. Tällöin tulee arvioitavaksi, onko kunta ylittänyt toimivaltansa esimerkiksi toimimalla niin, että lakiin perustuvat sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisveloitteet jäävät todellisuudessa täyttämättä.

Arvioon vaikuttavat tekijät – esimerkiksi vammaispaalvelulain osalta se, onko kunnassa esiintyvä tarve selvitetty ja otettu huomioon – on teoriassa helppo selvittää. Käytännössä kuitenkin kyse on pitkälti siitä, kuinka paljon esimerkiksi kunnalle annetaan itsenäistä harkintavaltaa. Oikeusvarmuus tällaisissa tilanteissa ei ole kovin korkealla tasolla.

4.4. Hallintokantelu

4.4.1. Hallintokantelusta oikeusturvan muotona

Hallintokantelulla tarkoitetaan sitä, että valvontaviranomaiselle tehdään ilmoitus päätöksen tai muun toimenpiteen mahdollisesta lainvastaisuudesta tai muusta moitittavuudesta. Hallintokantelu tulee erottaa muutoksenhausta. Keskeisimmät erot kantelun ja valituksen välillä ovat tehokkuus ja niiden aiheuttamat oikeusvaikutukset. Hallintovalituksen osalta päätöksen sisältöön voidaan puuttua valitusviranomaisen toimesta kumoamalla, muuttamalla tai palauttamalla se uudelleen käsiteltäväksi. Tällaista toimivaltaa hallintokanteluviranomaisella ei ole. Hallintokantelulla ei voida saada muutosta päätöksen sisältöön eikä yleensä saada sitä uudelleen käsiteltäväksi.

Hallintokantelu voi kohdistua myös muuhun kuin hallintovalituksen mahdollistavaan valituskelpoiseen päätökseen. Sen käyttöalalla ei ole rajoituksia ja sosiaali- ja terveydenhuollossakin sitä voidaan käyttää laajalti.

Hallintokantelu voi kohdistua esimerkiksi preventiivisen oikeusturvan osana olevaan hallintomenettelyyn, vaikkapa asianosaisen mielestä kohtuuttoman pitkiin käsittelyaikoihin tai olemattomiin perusteluihin. Hallintokantelu on tällaisissa tilanteissa ainoa keino tuoda asia julkiseksi. Hallintokantelun käsittelyllä ja menettelyssä saavutetulla lopputuloksella saattaa olla hyvinkin ratkaisevia merkityksiä hallintokantelun alaisen asiakokonaisuuden osalta.

Rosaksen mukaan kanteluviranomainen voi kantelun perusteella tehdä seuraavia päätöksiä:

- 1) kantelukirjelmä ”jätetään asiakirjoihin” (ns. ad acta -päätös), eli se poistetaan jatkokäsittelystä ilman, että asiassa tehdään erillistä päätöstä;
- 2) kantelu käännytetään eli sitä ei oteta harkintaan;
- 3) kantelu siirretään toiselle viranomaiselle käsittelyä varten;
- 4) kantelu johtaa päätökseen, jossa todetaan, ettei kantelu johda toimenpiteisiin;
- 5) kantelu johtaa päätökseen, jossa ilmoitetaan mihin toimenpiteisiin kanteluviranomainen on ryhtynyt kantelun perusteella¹⁶².

Hallintokantelulla on tärkeä oikeusturvaa lisäävä vaikutus sosiaalioikeudessa. Hallintokantelun tekeminen on helppoa, koska erityisiä muotovaatimuksia ei ole. Viranomaisen asiana on selvittää asiassa mahdollisesti ilmenevät lainvastaisuudet. Asianosaiselta ei vaadita edes tosiasiasa minkäänlaista juridista asiantuntemusta.

Hallintokantelun voi tehdä lääninhallituksille, eduskunnan oikeusasiamiehelle sekä oikeuskanslerille. Asian koskiessa terveydenhuollon ammattihenkilön toimintaa kanteluviranomaisena voi olla myös terveydenhuollon oikeusturvakeskus.

Hallintokantelua koskevaa nimenomaista sääntelyä ei juurikaan ole. Käytännössä sen muodot ja piirteet ovat yleisesti vakiintuneet¹⁶³. Mainittakoon, että hallintokantelun käsittely on hallintomenettelyä ja siihen sovelletaan hallintomenettelylain 1 – 13 §:iä. Vaikkei kantelun tekijää pidetäkään varsinaisena asianosaisena, häntä on hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti kuultava ja viranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee riittävästi selvitettyksi¹⁶⁴.

Hallintokantelun käyttö ei ole kovin tunnettu oikeusturvan muoto maallikkojen keskuudessa. Erityisesti sosiaaliasiamiehen tehtävänä olisi informoida hallintokantelun tekemisen mahdollisuudesta. Esimerkiksi sosiaalityöntekijältä tällaista on vaikea odottaa, vaikka neuvontavertaisuus sitä ehkä pitkälle vietyinä edellyttäisikin.

¹⁶² Rosas 1980, s. 228, suom. tässä.

¹⁶³ Mäenpää 2000, s. 446.

¹⁶⁴ Ibid., s. 447.

4.4.2. Lääninhallitukset

Kunnallista sosiaali- ja terveydenhuoltoa valvoo lääninhallitus ja sosiaali- ja terveystoimi. Hallintokantelu voidaan näitä hallinnonaloja koskevista asioista tehdä näille elimille ja ne ovat velvollisia käsittelemään tehdyt hallintokantelut. Käytännössä esimerkiksi yksilöhuoltopäätöksiä tai niiden perusteita koskevat hallintokantelut tehdään yleensä lääninhallituksille. Lääninhallitukseen kannellaan erityisesti hallintomenettelyssä ilmenneistä puutteista.

Esimerkiksi Oulun lääninhallituksen päätöksessä 17.7.2002 hallintokantelun kohteena oli se, oliko viranhaltijoiden toiminta asiakaslähtöistä ja olivatko viranomaiset menettelyllään aiheuttaneet kohtuutonta haittaa A:n opinnoille. Lisäksi kyseessä olevassa hallintokantelussa pyydettiin lääninhallitusta selkeyttämään vammaisen tulkkipalvelun hakemista ja arviota tulkkipalvelun tarpeesta niin, että vammaisen ei tulkkiselvitystä hakiessaan tarvitse tukihenkilöä/tulkkipalvelua.

Kyse oli siis muun muassa asiakaspalvelusta hallintomenettelyssä. Oulun lääninhallitus kiinnitti ratkaisussaan Oulun kaupungin sosiaalitoimen huomiota siihen, että ”tulkkipalveluiden järjestämisestä huolehditaan vammaispalvelulain ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta annetun lain mukaisesti pitäen silmällä vammaisen mahdollisuutta hakea ja saada palveluita ilman tarpeetonta vaivaa ja esteitä”.¹⁶⁵

Koska lääninhallitus on kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomainen, kuntien ei pitäisi voida olla kiinnittämättä huomiota tämälainsäätöihin huomautuksiin. Lääninhallituslain (22/1997) 8 §:ssä säännellään lääninhallituksen käytettävissä olevista pakkokeinoista, joilla asianomainen voidaan velvoittaa noudattamaan käskyä tai kieltoa, jonka muun muassa lääninhallitus on toimivaltansa mukaisesti antanut¹⁶⁶. Ratkaisuilla lienee myös yleisempää kattavuutta muissa kunnissa saman läänin alueella.

Hallintokantelun tekeminen lääninhallitukseen on ikään kuin kevyempi menettely kuin hallintokantelun tekeminen eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille. Voidaan myös olettaa, että neuvotteluyhteydet lääninhallituksen ja kuntien välillä ovat tiiviit, jolloin valvontaviranomaisen epävirallinenkin kanta saattaa vaikuttaa välittömästi viranomaisen toimintaan.

¹⁶⁵ Oulun lääninhallitus, sosiaali- ja terveystoimi 17.7.2002.

¹⁶⁶ Ks. lääninhallituksen keinoista erityisesti vammaispalvelulain osalta AEOA 31.12.1997. Dnro 290/4/95.

4.4.3. Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies

Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat niin sanottua yleistä laillisuusvalvontaa suorittavia instituutioita¹⁶⁷. Niiden tehtävät ovat pitkälti samanlaisia. Molempien elinten päätehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Teemamme kannalta on huomionarvoista, että molempien elinten tehtäväksi on nimenomaisesti mainittu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta.

Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimiala on melko yhtenevä¹⁶⁸. Pienet erot perustuvat vakiintuneeseen käytäntöön ja elimiä sääteleviin normeihin¹⁶⁹. Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies voivat ottaa asian tutkittavaksi omasta aloitteestaan tai niille saapuneen hallintokantelun perusteella. Hallintokantelu ylimmillekään lainvalvojille ei ole muotosidonnainen. Kantelun tekijä voi laatia kirjelmänsä normaalin kielenkäytön sääntöjä noudattaen.

Koska oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies voivat ottaa asian käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan, puhelinsoitto tai muu yhteydenotto saattaa riittää asian vireilletuloon. Mikäli oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies kantelun tutkittuaan havaitsee kantelunalaisessa toiminnassa lainvastaisuutta, hänellä on useita vahvuudeltaan erilaisia toimintavaihtoehtoja. Jos kantelun alainen menettely havaitaan lainvastaiseksi, hän voi nostaa syytteen. Mikäli syytteen nostamiseen ei ole aihetta, hän voi antaa asianomaiselle huomautuksen. Lievemässä tapauksessa keinoja ovat huomion kiinnittäminen esimerkiksi lainvastaiseen menettelyyn. Oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on myös mahdollisuus ehdottaa asianomaiselle viranomaiselle lainvastaiseksi todetun päätöksen muuttamista.

Vammaisten oikeuksien kannalta ylimpien lainvalvontaelimien ratkaisut ovat olleet merkittäviä. Vammaispalvelulain tarkoituksen vastaisia menettelyjä on saatettu erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen tutkittavaksi. Erityisen laajaan selvitykseen perustuva eduskunnan apulaisoikeusmiehen 31. joulukuuta 1997 tekemä ratkaisu on merkittävä ja se jossain määrin selvensi tilannetta vammaispalvelulain osalta¹⁷⁰. Jatkossakin ylimmissä lainvalvontaelimissä tullaan käsittelemään vammaisten oikeuksia koskevia kysymyksiä. Erityisesti se, että näiden viranomaisten nimenomaisiin tehtäviin kuuluu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvominen, on eduksi vammaisten oikeuksien edistämiseksi. Näiden

¹⁶⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen lisäksi eduskunta valitsee toimikaudeksi kaksi apulaisoikeusasiamiestä (PL 38 §).

¹⁶⁸ Oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista eräissä tilanteissa. Esimerkiksi sellaisten toimien, jotka koskevat laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan, osalta oikeuskanslerilla on velvollisuus siirtää asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, mikäli hän ei katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Laki (21.12.1990/1224) valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 1 § ja 2 §.

¹⁶⁹ Mäenpää 2000, s. 441.

¹⁷⁰ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös Kynnys ry:n kanteluun kuntien vammaispalveluohjeista. 31.12.1997. Dnro 290/4/95.

elinten kynnys ottaa kantaa uudehkoon kysymyksenasetteluun – vammaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen – on matalammalla kuin tuomioistuinten.

4.4.4. Muistutusmenettely

Muistutusmenettely on melko uusi ilmiö sosiaali- ja terveydenhuollossa. Se on sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaalle helppo, nopea ja joustava keino ilmaista tyytymättömyytensä saamaansa palveluun. Muistutus on eräs hallintokantelun nimitys. Kun se on haluttu säännellä, ilmiölle on ollut tarpeellista antaa nimi.

Muistutus voidaan tehdä mistä asiasta tahansa, mikä liittyy asiakkaan saamaan hoitoon tai kohteluun yleisemmin. Muistutukseen on annettava ratkaisu kohtuullisessa ajassa. Muistutuksen johdosta annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla. Tärkeää oikeusturvan kannalta onkin, ettei muistutusmenettelyyn turvautuminen vaikuta mahdollisuuteen käyttää normaaleja muutoksenhakukeinoja eikä myöskään mahdollisuuteen tehdä hallintokantelu viranomaista valvovalle elimelle¹⁷¹.

Terveydenhuollon puolella muistutusmenettelystä säännellään potilaslain¹⁷² 10 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan terveyden- ja sairaanhoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä potilaalla on oikeus tehdä muistutus terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle.

Sosiaalihuollon puolella muistutusmenettely on uudehko, se tuli käyttöön sosiaalihuollon asiakaslain voimaantulon yhteydessä¹⁷³. AsiakasL:n 23 §:ssä säännellään muistutusmenettelyä. Sen 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus kohtelustaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Aiemmin oli puhetta vammaisesta henkilöstä hallinnon asiakkaana. Erityisesti sosiaalihuollon puolella uudehko muistutusmenettely toi vammaisille henkilöille uuden, helpon keinon tuoda ilmi hänen saamansa mahdollisesti yksityisyyden suojaa tai kunniaa loukkaava kohtelu.

Vaikka hallintokantelumenettelykin on muotovapaata, muistutusmenettelyyn turvautumiseen lienee vieläkin matalampi kynnys. Muistutusmenettely on myös ihmisläheisempi ja välittömämpi, koska muistutus tehdään suoraan väitetyn huonon kohtelun aiheuttaneen yksikön vastuuhenkilölle.

¹⁷¹ Sosiaalihuollon asiakaslain esitöissä pidettiin nimenomaisesti tärkeänä säännellä nimenomaisesti muistutusmenettelyn suhteesta normaaliin lakisääteiseen muutoksenhakuun (StVM 18/2000 vp).

¹⁷² Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992).

¹⁷³ Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).

¹⁷⁴ Laurinen 1992, s. 66.

4.5. Hallintoriita

Nykyisin hallinto on järjestetty sitovilla oikeussäännöillä. Hallintoa sääntelevät eriasteisesti sitovat ja yksityiskohtaisuudessaan toisistaan poikkeavat suunnittelu- ja ohjausjärjestelmät, jotka määrittävät hallinnon sisäisten suhteiden lisäksi hallinnon suhdetta hallinnon ulkopuolisiin tahoihin. Kyseisistä järjestelyistä aiheutuu säännösten tulkinnanvaraisuudesta tai muusta vastaavasta syystä johtuen oikeusriitoja, jolloin on valtion asiana ratkaista, mikä on asiassa lainmukainen kanta¹⁷⁴.

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 69.1 §:n mukaan hallintoriita-asialla tarkoitetaan riitaa, joka koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse. Hallintoriita-asian käsittelee hallinto-oikeus¹⁷⁵. HLL 69.2 §:n mukaan hallintoriidan vireillepanohakemus on toimitettava hallinto-oikeudelle. Hakemuskirjelmässä on mainittava toimenpide, jota vaaditaan, sekä vaatimuksen perusteet.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa hallintoriitamenettely voi etuuksien myöntämistä koskevis- sa asioissa tulla käytettäväksi lähinnä silloin, kun asiakas on itse hankkinut palvelun, jonka hän katsoo kuuluvan kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvelvollisuuteen. Tällöin asiakas voi hallintoriitamenettelyssä hallinto-oikeudessa vaatia kunnalta tai kuntayhtymältä perusteettoman edun palautusta. Hallinto-oikeuden päätöksestä on jatkovalitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen¹⁷⁶.

Hampaiden oikomishoitoa koskevissa tapauksissa on oikeusturvan keinona käytetty hallintoriitamenettelyä. Tapauksessa KHO:2001:50 oli kysymys kunnan julkisoikeudellisesta velvollisuudesta järjestää lapsen hampaiden oikomishoito ja kunnan velvollisuudesta korvata yksityisesti hankittu hoito. Kansanterveystyön kuntayhtymä velvoitettiin korvaamaan lapselle yksityisesti hankitusta hampaiden oikomishoidosta aiheutuneet kustannukset¹⁷⁷.

Terveydenhuollon puolella ensiasteen päätöksestä ei yleensä ole valitusoikeutta. Tällöin oikeusturvan osalta hallintoriitamenettelyllä on tärkeä asema. Asian vieminen eteenpäin edellyttää kuitenkin aina kirjallista päätöstä, jota ei välttämättä terveydenhuollon puolella ole helppo saada, vaan asia saattaa jäädä asiakaspalvelussa todetun kielteisen lausuman vaaraan.

Vammaisten oikeuksien kannalta mielenkiintoinen tapaus on KHO:2000:63. Siinä kansanterveyslain 14 §:ää koskeva asia käsiteltiin hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa hallintoriita-asiانا. Asia koski vammaisen ihmisen oikeutta lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineinä korvattaviin erityisjalkineisiin. Kaupunki vetosi kaavamaiseen päätökseensä, että jalkineita kustannetaan vain yksi pari vuodessa. Hakija pystyi kuitenkin osoittamaan, että terveydentilansa vuoksi hän tarvitsee niitä useammat, mihin korkein hallinto-oikeus yhtyi.

¹⁷⁵ Hallinto-oikeuslain (430/1999) 3 §:n mukaan hallintoriita-asiat kuuluvat hallinto-oikeuden toimivaltaan.

¹⁷⁶ Tuori 2000, s. 372.

¹⁷⁷ Ks. myös KHO 17.10.2001 T 2529 ja KHO 17.10.2001 T 2530.

4.6. Vahingonkorvauskanne

Julkisen vallan käyttöön tai julkisen tehtävän hoitoon liittyvä vastuu on ensinnäkin normaaliin tapaan tuottamusperusteista. Vahingonkorvauslain (412/1974) 2 luvun 1 §:n mukaan ”joka tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttaa toiselle vahingon, on velvollinen korvaamaan sen, jollei siitä, mitä tässä laissa säädetään, muuta johdu”.

Tämän lisäksi kyseessä olevan korvausvelvollisuuden syntyminen julkisen vallan käytössä edellyttää VahL 3:2.2 §:n mukaan sitä, että ”toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu”. Saarnilehdon mukaan selvää lienee, että viranomaisen on otettava toiminnassaan huomioon voimassa olevat lait ja asetukset ja että asian tärkeys on merkittävä tekijä arvioitaessa kohtuudella asetettavia vaatimuksia¹⁷⁸.

Kun arvioidaan julkisyhteisön mahdollista korvausvelvollisuutta, on selvitettävä, onko kysymyksessä julkisen vallan käyttö vai muu toiminta. Tämän mukaan ratkeaa, soveltuvatko julkisen vallan käyttöä koskevat erityissäännökset tilanteeseen. Selvää on, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja tukitoimia myönnettäessä tapahtuva ratkaisutoiminta on julkisen vallan käyttöä¹⁷⁹.

Oleennaista julkisyhteisön korvausvelvollisuuden osalta on, että julkisen vallan käyttö on VahL:n 5:1.1 §:n mukaan tekijä, jonka perusteella korvattavaksi tulee myös niin sanottu puhdas VahL 3:4 §:ssä todetaan, että ”jos valtion tai kunnan varallisuusvahinko eli vahinko, joka on henkilö- tai esinevahingosta riippumaton”. Teemamme osaltahan pääsääntöisesti on kyse nimenomaan puhtaasta varallisuusvahingosta.

Vahingonkorvauskanne poikkeaa edellä mainitusta hallintoriita-asiasta siten, että se tulee panna vireille yleisessä tuomioistuimessa, toimivaltaisessa käräjäoikeudessa. Vahingonkorvauskanne on kuitenkin toissijainen sellaisten virheellisten viranomaisratkaisujen korjaamiseksi, joihin on mahdollisuus hakea muutosta.

Jos viranomaisen virheellisen ratkaisun johdosta vahinkoa kärsinyt on ilman pätevää syytä jättänyt hakematta muutosta siihen, ei hänellä ole oikeutta saada valtiolta tai kunnalta korvausta vahingosta, jolta hän hakemalla muutosta olisi voinut välttyä. Pääsäännönmukaisten muutoksenhakukeinojen loppuun käyttäminen on siis vahingonkorvauksen saamisen yhtenä edellytyksenä, korvausoikeus poistuu kokonaan siltä osin kuin vahinko olisi muutoksenhaulla vältetty. Säännöksen osalta arvioitavaksi tulevat erityisesti *pätevän syyn* vaatimus ja se, miten muutoksenhaun oletettua tulosta arvioidaan¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Ks. Saarnilehto 1996, s. 68. Ks. myös tästä VahL 3:2.2 §:n *standardisäännöksestä* Hemmo 2002, s. 63-66.

¹⁷⁹ Ks. esim. lasten päivähoitopalvelujen järjestämisvelvollisuuden osalta KKO 2001:93. KKO:n ratkaisussa todetaan mm., että ”Päivähoitolain 11 a §:ssä tarkoitetun päivähoitopaikan järjestäminen on kunnan lakisääteinen tehtävä, jonka täyttämiseksi on siten kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Kaupungin vahingonkorvausvastuu määräytyy näin ollen vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan. Ks. julkisen vallan käytön piiristä myös Saarnilehto 1996, s. 65-68, ja Hemmo 2002, s. 62-68.

¹⁸⁰ Ks. näistä tarkemmin Hemmo 2002, s. 66-67.

VahL:n 6:2 §:ssä on järjestetty julkisyhteisön ja virkamiehen keskinäinen maksujärjestys. Kyse on niin sanotusta kanavointisäännöksestä. Säännös merkitsee sitä, että vahinkoa kärsinyt voi kääntyä virkamiehen puoleen vasta sitten, kun julkisyhteisöltä ei saada perityksi korvausta maksukyvyttömyyden tai muun syyn vuoksi. Korvausta haetaan siis ensisijaisesti julkisyhteisöltä. Kanavointisäännöksen poissulkevat tekijät eivät liene relevantteja julkisyhteisön ollessa kyseessä¹⁸¹.

4.7. Virkamiehen vastuu

Ensiasteen päätöksenteossa hallinnossa saatetaan joutua tilanteeseen, jossa joudutaan arvioimaan yksittäisen virkamiehen vastuuta mahdollisesti lainvastaisesta päätöksenteosta. Vammaisten oikeuksien osalta kyse voi olla esimerkiksi siitä, että kunnan sosiaalityöntekijä tai vastaava virkamies perustaa tosiasiallisesti päätöksensä kunnallisiin, usein asianomaisen lautakunnan hyväksymiin, soveltamisohjeisiin.

Soveltamisohjeita esiintyy erityisesti suurissa kunnissa, joissa palveluja ja tukitoimia tarvitsevia on paljon ja varojen käyttöä on jouduttu tarkemmin suunnittelemaan. Erityisesti vammaispalvelulain osalta laaditaan virkamiesten käyttöön kyseisen lain soveltamisohjeita. Tällaisissa soveltamisohjeissa on esiintynyt jopa ilmeisiä lainvastaisuuksia¹⁸².

Virkamies on tällaisessa tilanteessa kahdelta suunnalta tulevien vaatimusten keskellä. Toisaalta hänen on noudatettava lakia. Tätä vaatii jo hallinnon lainalaisuus (PL 2.3 §). Lisäksi kuntalain 44 a §:ssä säännellään kunnallisen virkamiehen virantoimitusvelvollisuudesta. Sen mukaan viranhaltijan on suoritettava virkaan kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä.

Toisaalta virkamiehellä on hallinnon sisäisestä hierarkiasta aiheutuva alaisuussuhde, joka aiheuttaa jonkinasteisen ylemmän viranomaisten antamien määräysten ja ohjeiden noudattamisvelvollisuuden. Mäenpää pitää lähtökohtana sitä, että ”ylempi elin voi antaa alaiselleen *määräyksiä ja ohjeita* esimerkiksi päätöksenteossa noudatettavista suuntaviivoista ja noudatettavasta menettelystä”¹⁸³.

Käytännössä esimerkiksi vammaispalvelulain toteuttamiseksi laaditut ja kyseessä olevan lautakunnan hyväksymät soveltamisohjeet vaikuttavat tosiasiallisesti päätösten sisältöön¹⁸⁴. Voidaanko kunnallisia soveltamisohjeita sitten pitää oikeusnormeina niin, että ne voisivat edes kilpailla muiden normien, kuten lakien ja asetusten kanssa? Vaikka kyseessä olevien soveltamisohjeiden tosiasiallinen vaikutus on suuri ja niiden käyttäminen

¹⁸¹ Ks. Saarnilehto 1996, s. 122-125 ja Hemmo 2002, s. 60.

¹⁸² Ks. soveltamisohjeiden osalta eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös Kynnys ry:n kanteluun kuntien vammaispalveluohjeista. 31.12.1997. Dnro 290/4/95.

¹⁸³ Mäenpää 2000, s. 139.

¹⁸⁴ Vrt. Ibid., jossa Mäenpään mielestä ”alaisuuteen perustuvalla ohjauksella on tyypillistä sen sisällöllisesti yleinen ja lähinnä toiminnan puitteisiin kohdistuva luonne”.

päätösten perusteena tulisi tuoda julki, niitä ei voitane pitää oikeusmuodollisesti oikeusnormeina¹⁸⁵.

Virkamiehen velvollisuudelle noudattaa lakia ja asetuksia on annettava etusija ylempään viranomaisen antamiin määräyksiin ja ohjeisiin nähden. Puhdaspiirteisenä tätä päätelmää voidaan pitää ainakin suhteessa viranomaisen ulkopuoliseen tahoon, kuten asiakkaaseen tai tuomiovaltaa käyttävään viranomaiseen.

Vastuusta virkatoimissa säännellään PL 118 §:ssä. Sen mukaan:

”Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut.”

Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.

Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

Virkamiehellä siis on vastuu virkatoimensa lainmukaisuudesta. Mikäli hän toimii esimerkiksi lainvastaisten soveltamisohjeiden perusteella ohittaen laissa säännellyt asiat, hän vastaa tästä lähtökohtaisesti itse. Kuitenkin vahingonkorvauslain niin sanotusta kanavointisäännöksestä seuraa, että julkisyhteisö korvaa virkamiehen kolmannelle osapuolelle aiheutaman vahingon saaden mahdollisesti takautumisoikeuden virkamieheen nähden.

Tilanne on selkeä ainakin niin sanotun erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palvelujen ja tukitoimien osalta, koska ne kunnan tulee taata talousarvioon varatuista määrärahoista riippumatta. Kuntalain 65.4 §:n mukaan kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota ja siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto. Niin sanotun erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palvelujen ja tukitoimien osalta virkamiehen on saamisedellytysten täytyessä tehtävä myönteinen päätös talousarviosta riippumatta¹⁸⁶.

Niin sanotun yleisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palvelujen ja tukitoimien osalta tilanne on se, että kunnallinen itsehallinto on vastapainona vammaisten oikeuksien toteutumiselle ja niiden toteutumisen laajuus on riippuvainen siitä, kuinka paljon kyseiselle momentille on varattu määrärahoja. PL 118.2 §:ssä säännelty esittelijän vastuu saattaa tee-

¹⁸⁵ Vaikka esimerkiksi soveltamisohjeita pidettäisiin oikeusnormeina, ne syrjäytyisivät lakien ja asetusten tieltä *lex superior* -maksimiin ja PL 107 §:n nojalla. Soveltamisohjeiden asema normihierarkiassa on epäselvä ja edellä onkin todettu, että PL 107 §:n soveltamisessa niitä voitaneen pitää ”säädöksen säännöksenä”.

¹⁸⁶ Tällöin kunnan on ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin määrärahojen osoittamiseksi.

mamme osalta aktualisoitua tilanteessa, jossa ensiasteen päätöksenteko tehdään lautakunnassa ilman, että sitä on delegoitu yksittäiselle virkamiehelle.

Myös rikosoikeudellinen vastuu saattaa tulla kyseeseen RL 40 luvun 10 §:n virkavelvollisuuden rikkomisen tai saman luvun 11 §:n tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tilanteissa¹⁸⁷.

4.8. Ohjaus ja viranomaisaloitteinen valvonta

Ohjaus ja valvonta ovat alaisuussuhteen osia ja osittain päällekkäisiä. Monilla hallinnonaloilla on yleistynyt erilaisia ohjausmuotoja, kuten hallinnollinen norminanto, suunnittelu- ja tulosohtaus ja henkilöstöhallinnon ohjaus¹⁸⁸. Edellä valvonta on esitetty pääasiassa yksilön aloitteesta alkunsa saavien valvontamekanismien osalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisaloitteista valvontaa suorittavat sosiaali- ja terveysministeriö, lääninhallitus ja perusturvalautakunta¹⁸⁹.

Vielä vammaispalvelulain säätämisen aikana voimassa olleen sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelujärjestelmään kuului kunnallinen sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamissuunnitelma, joka oli alistettava lääninhallituksen vahvistettavaksi ja jonka mukaisesti kunnat merkitsivät määrärahat talousarvioihinsa. Vahvistusmenettelyn avulla lääninhallituksilla oli mahdollisuus valvoa, että kuntien palvelujärjestelmä vastasi säädettyä järjestämisvelvollisuutta.

Vuoden 1993 alussa voimaan tulleesta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetusta laista (733/1992) poistettiin säännökset kunnallisesta toteuttamissuunnitelmasta. Valtion viranomaisilla ei ole enää mahdollisuutta etukäteen valvoa, eikä siinä yhteydessä ohjata asiassa, että kunnan talousarvio vastaa sen lakisääteistä järjestämisvelvollisuutta¹⁹⁰. Valvonnan heikkouden seurauksena voidaan pitää ainakin alueellisten erojen syntymistä sosiaali- ja terveyspalvelujen saamisessa. Ratkaisuna tähän ongelmaan hallituksen esityksessä suunnittelu- ja valtionosuuslaiksi esitettiin, että peruspalvelujen tasoa valvoisi sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen perustettava perusturvalautakuntaniminen elin¹⁹¹.

Valtionosuusjärjestelmän uudistukset merkitsivät kuntia koskevan määrärahaohjauksen olennaista heikkenemistä. Kuntien saamat tehtäväkohtaiset valtionosuudet määräytyvät asukasta, oppilasta, ikäryhmää ja muita vastaavia perusteita kohti laskettujen keskimääräis-

¹⁸⁷ Ks. näistä viimesijaisista keinoista Rautio 1999, s. 922-925.

¹⁸⁸ Mäenpää 2000, s. 139.

¹⁸⁹ Ks. näiden osalta Tuori 2000, s. 600-602.

¹⁹⁰ AEOA 31.12.1997. Dnro 290/4/95.

¹⁹¹ Perusturvalautakunnasta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 35 §:ssä (733/1992 vp). Perusturvalautakunta voi antaa vain suosituksia havaitsemiensa epäkohtien korjaamistoimenpiteistä ja siitä, missä ajassa ne on suoritettava.

ten menojen mukaan. Valtionosuuksien käyttämisestä lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen saavat kunnat melko vapaasti päättää¹⁹².

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmalla (TATO) on sisällöllisesti ohjausvaikutusta sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamisessa. TATO on valtioneuvoston hyväksymä asiakirja. Siinä asetetaan sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistavoitteet ja niitä tukevat toimenpide-ehdotukset neljäksi vuodeksi kerrallaan. Hallituskauden kattava ohjelma täydentää ja tarkentaa hallitusohjelman sosiaali- ja terveydenhuollon linjauksia. Tavoite- ja toimintaohjelman antaminen perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 5 §:ään (1114/1998).

III VAMMAISTEN HENKILÖIDEN LIKKUMISVAPAAUS

1. YLEISTÄ

1.1. Liikkumisvapaus perus- ja ihmisoikeutena

Vammaisten itsenäisen elämän saavuttamisessa liikkumisvapaus on keskeisessä asemassa. Oikeus liikkua vapaasti voidaan nähdä myös ihmisen itsemääräämisoikeuden tärkeänä osatekijänä, eikä täsmällistä rajaa liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden välillä voidakaan esittää¹⁹³.

Esteellinen ympäristö katuratkaisujen ja liikennevälineiden kannalta tuottaa jatkuvia vammaisten liikkumisvapauden loukkauksia. Perinteisesti vammaiset on jätetty taloudellisen ja sosiaalisen kanssakäymisen ulkopuolelle ja siksi myös ympäristön suunnittelussa ja kehittämisessä on unohdettu vammaisten erilaiset tarpeet¹⁹⁴.

Suomen perustuslain 9 §:ssä säädetään liikkumisvapaudesta. Teemamme kannalta olennainen lainkohta on PL 9.1 §, jonka mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Muut, tässä sivuutettavat, 9 §:n sisältämät liikkumisvapauden osatekijät ovat oikeus lähteä maasta (2 mom.), oikeus saapua maahan (3 mom.) sekä suoja maasta poistamista vastaan (4 mom.).

Liikkumisvapaus PL 9.1 § tarkoittamassa merkityksessä toistuu myös useissa ihmisoikeussopimuksissa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 2. artiklassa todetaan jokaisella laillisesti jonkun valtion alueella olevalla olevan oikeus liikkumisvapauteen tällä alueella ja vapaus valita asuinpaikkansa.

¹⁹² Mäenpää 2000, s. 75.

¹⁹³ Scheinin 1999b, s. 295.

¹⁹⁴ Barnes 2000, s. 149.

KP-sopimuksen 12. artiklan 1. kohdan mukaan jokaisella laillisesti valtion alueella olevalla on oikeus liikkua siellä vapaasti ja valita vapaasti asuinpaikkansa. Myös YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus tuo esiin liikkumisvapauden ihmisoikeutena¹⁹⁵. Liikkumisvapautta pidetään ensisijaisesti niin sanottuna negatiivisena vapausoikeutena. ”Se suojaa yhteiskunnan jäsenten vapautta valita olinpaikkansa suhteessa julkisen vallan taholta tuleviin kieltoihin, määräyksiin ja muunlaiseen puuttumiseen.”¹⁹⁶

Vammaisten osalta PL 9 § yhdessä PL 22 §:n¹⁹⁷ kanssa edellyttää julkiselta vallalta myös positiivisia toimenpiteitä, joilla mahdollistetaan liikkumisvapauden tosiasiallinen toteutuminen. Julkista ja yksityistä rakentamista ja liikennettä koskevat säännökset on laadittava sellaiseksi, että vammaisten liikkumisvapaus turvataan¹⁹⁸.

Myös yksityisten välisissä suhteissa perusoikeuksilla on tiettyjä ilmenemismuotoja. Lainsäätäjän toimin perusoikeudet saatetaan tietyn osin vaikuttamaan myös yksityisten välisissä suhteissa. Näin on liikkumisvapauden osalta menetelty ainakin rikoslaissa¹⁹⁹.

Esteellisen ympäristön lisäksi vammaisten liikkumisvapauden rajoittamista voidaan tarkastella sosiaaliturvan eri instituutioiden osalta muun muassa kun tarkastellaan henkilön tosiasiallista mahdollisuutta valita asuinpaikkansa. Liikkumisvapaudella on siis yhteyksiä myös TSS-oikeuksiin²⁰⁰. Vammaisten oikeuksien kannalta tämä ilmenee erityisesti kotikunta-problematiikan muodossa eli siinä, onko vammaisella oikeus valita asuinpaikkansa. Tätä PL 9.1 §:n toista elementtiä tarkastellaan jäljempänä.

1.2. Syrjintä liikkumisvapauden rajoituksen seurauksena

Kun syrjinnän käsitettä täsmennetään, oikeudelliseksi lähtökohdaksi voidaan ottaa PL 6 §. Sen 2 momentti sisältää syrjintäkiellon, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Syrjintää on se, että merkityksellisellä tavalla samankaltaisessa tilanteessa olevia kohtellaan erilaisin ehdoin ilman ihmisoikeuksien valossa hyväksyttävää perustetta. Merkityksellisellä tavalla samankaltaisessa tilanteessa ovat esimerkiksi julkisen liikenteen käyttäjät. Mikäli erilaista kohtelua harjoitetaan, sille on pystyttävä esittämään hyväksyttävä peruste.

¹⁹⁵ Julistuksen 13. artiklan 1. kohdan mukaan jokaisella on oikeus liikkua vapaasti ja valita asuinpaikkansa kunkin valtion sisällä.

¹⁹⁶ Scheinin 1999b, s. 298.

¹⁹⁷ PL 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

¹⁹⁸ Scheinin 1999b, s. 300-301.

¹⁹⁹ Ks. rikoslain 25 luku (578/1995), jossa säännellään vapautteen kohdistuvista rikoksista, esimerkiksi vapaudenriistosta (1 §).

²⁰⁰ Scheinin 1999b, s. 298.

Lisäksi erilaisen kohtelun asteen tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukainen. Hyväksyttävään syy ei oikeuta äärimmäisen jyrkkään erotteluun ihmisten välillä²⁰¹.

Eräänä näkökulmana vammaisuuden määrittelyssä voidaan pitää niin sanotun vammaisuuden sosiaalista mallia. Sen pääajatuksena on, että vammaisuus johtuu yhteiskunnan rakenteesta ja esimerkiksi fyysisen ympäristön esteistä. Vammaisuus ei ole mallin mukaan yksilöstä johtuvaa. Muutosta ei tulekaan hakea yksilöstä vaan ensisijaisesti muuttamalla asenteellista ja fyysistä ympäristöä²⁰².

Syrjintä sosiaalisen mallin näkökulmasta ilmenee varsinkin hyvinvointivaltioissa niin sanottuna institutionaalisen syrjintänä. Tämä tarkoittaa, ettei syrjintä ole näkyvää, vaan se ilmenee erilaisina vakiintuneina järjestelyinä, jotka ovat yleisesti hyväksytyjä kunnes niiden syrjivä luonne tehdään näkyväksi. Esimerkiksi vammaisten erityiskouluja voitaneen tietyn varauksin pitää institutionaalisen syrjinnän muotona, ainakin jos ne johtavat koulutuksen erilaisiin tasovaatimuksiin²⁰³.

Institutionaalista syrjintää on se, etteivät hyvinvointi-instituutiot pysty tuottamaan vammaisille riittäviä palveluja ja tukitoimia tai se, että vammainen joutuu viranomaisten sosiaalisen kontrollin uhriksi²⁰⁴. Vaikka erilaiset instituutiot eivät olisikaan suoraan syrjiviä, ne saattavat epäsuorasti tai passiivisesti johtaa tosiasialliseen syrjintään. Institutionaalinen syrjintä esiintyy puhtaimmillaan vammaisten liikkumisvapauden rajoittamisena jätettäessä vammaisten erilaiset tarpeet huomioimatta esimerkiksi kehitettäessä joukkoliikennettä²⁰⁵.

Vammaisuuden sosiaalinen malli tarjoaa yhden apuvälineen vammaisten syrjinnän hahmottamiseen. Sosiaalisen mallin hyväksikäyttö liittyy vahvasti poliittiseen retoriikkaan ja se on käyttökelpoinen lähestymistapa suunniteltaessa laajempaa yhteiskuntapolitiikkaa. Oikeudellisen sääntelyn avulla voidaan puuttua vain jäävuoren huippuun. Vain harvat syrjintätaukset johtavat esimerkiksi rikoslain syrjintärikoksen täyttymiseen. Pelkästään oikeudellisella sääntelyllä ei siis voitane ratkaista syvällä yhteiskuntarakenteessa olevia ongelmia. Kuitenkin syrjinnän ja yhdenvertaisuuden juridisia käsitteitä voidaan kehittää esimerkiksi vammaisuuden sosiaalisen mallin avulla.

Perustuslakitasoisella sääntelyllä ja ihmisoikeussopimuksilla on kuitenkin kiistatonta vaikutusta yleiseen yhteiskuntapolitiikkaan. Lisäksi niillä tapauksilla, jotka viedään oikeusistuimiin ja ajetaan loppuun asti, on myös keskustelua herättävää vaikutusta. Vammaisiin kohdistuvan syrjinnän osalta saattaisi joissain tilanteissa tulla rikoslain syrjintärikos²⁰⁶. Tärkeää olisikin, että oletetun syrjinnän tapauksissa ryhdyttäisiin toimenpiteisiin. Romaniväestön edustajat ovat menestyksekkäästi käyttäneet rikoslain säännöksiä oikeusturvanaan.

²⁰¹ Scheinin 1999a, s. 240.

²⁰² Ks. vammaisuuden eri malleista esim. Haapala 2000, s. 5-7.

²⁰³ Täydellisen integraation toteuttaminen vaatisi taloudellisten ja ammattitaidollisten resurssien uudelleen ajattelua.

²⁰⁴ Barnes 2000, s. 3.

²⁰⁵ Ibid., s. 149.

²⁰⁶ Usein turvaudutaan kevyempiin oikeusturvan keinoihin, kuten hallintokantelumenettelyyn.

Vammaisiin kohdistuvan syrjinnän osalta olisi tärkeää saada asiat tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Tähän mennessä rikosprosessiin lähteminen ei ole kuitenkaan yleistynyt. Tulevaisuudessa, kun vammaisten henkilöiden asemaa aletaan tarkastella yhä useammin oikeudellisesti, tulemme näkemään vammaisiin kohdistuvia syrjintätapauksia myös tuomioistuimissa.

2. VAPAUS LIIKKUA MAASSA

2.1. Vammaiset henkilöt ja joukkoliikenne

2.1.1. Yleistä

Joukkoliikenne on tarkoitettu kaikille. Ei voida pitää hyväksyttävänä sitä, että joukkoliikenteen tarjonta on sellaista, etteivät kaikki väestöryhmät voi sitä käyttää. Joukkoliikenteen soveltuminen kaikille on lisäksi järkevää niin taloudellisesti, sosiaalisesti kuin ekologisestikin.

Muun muassa PL 9 §:n takaamaan oikeuteen liikkua maassa sisältyy oikeus käyttää julkisia kulkuneuvoja ilman syrjintää. Julkisen liikennöitsijän kieltäytyminen ottamasta henkilöä matkustajaksi syrjivän perustein merkitsee liikkumisvapauden rajoittamista²⁰⁷. Apulaisoikeuskansleri antoi 22.1.2003 päätöksen asiassa, jossa oli kyse pyörätuolia käyttävän henkilön liikkumisvapautta rajoittavasta toiminnasta rautateiden henkilöliikenteessä²⁰⁸. Kantelija oli viitannut tapahtumainkulkuun, jossa VR oli kieltänyt pyörätuolia käyttävää ihmistä tulemasta junaan. Perusteluna oli kantelukirjoituksen mukaan esitetty, ettei junaan ollut niin sanottua invapaikkaa. Menettelyä oli perustelu sisäisillä ohjeilla, joihin asiakas ei ollut kantelukirjoituksen mukaan saanut tutustua. Päätöksessä tarkastellaan paljolti oikeuskanslerin toimivallan ulottuvuutta ja sitä, minkä tahon vastuulla on taata yhdenvertainen kohtelu kyseessä olevassa asiassa, mutta päätöksessä painotetaan PL 6 §:n, PL 9 §:n sekä PL 22 §:n merkitystä²⁰⁹.

²⁰⁷ Scheinin 1999b, s. 301.

²⁰⁸ Apulaisoikeuskanslerin päätös 22.1.2003, Dnro 912/1/01.

²⁰⁹ Ibid. Päätöksen lopputoteamuksessa todetaan, että kantelun kohteena oleva VR Osakeyhtiön toiminta ei apulaisoikeuskanslerin tulkinnan mukaan ole sellaista perustuslaissa tarkoitettua julkisen tehtävän hoitamista, joka kuuluisi oikeuskanslerin valvontavallan piiriin. Kantelussa tarkoitettua asiaa on apulaisoikeuskanslerin mukaan arvioitava Ratahallintokeskuksen toiminnan ja velvollisuuksien kannalta. Apulaisoikeuskansleri katsoo, että kysymyksessä on toiminta, jonka valvonta on kuulunut Ratahallintokeskuksen tehtäviin. Tältä osin apulaisoikeuskansleri toteaa, ettei asiassa ole tullut esiin sellaista, jonka perusteella Ratahallintokeskuksen voitaisiin osoittaa menetelleen tässä asiassa valvontavelvollisuuksiensa suhteen tai muutoinkaan lainvastaisesti.

Joukkoliikenteen esteettömyyttä on selvitetty viime aikoina. Liikenneministeriön 7. joulukuuta 1998 asettaman työryhmän tarkoituksena oli edistää joukkoliikenteen soveltuvuutta erityisesti vammaisille, iäkkäille ja muille liikkumis- ja toimimisesteisille henkilöille²¹⁰.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää, miten eri joukkoliikennemuodot ja niiden muodostamat matkaketjut, mukaan lukien kalusto, palvelu, matkustajaterminaalit ja matkustajainformaatio täyttävät ne vaatimukset, joita liikkumis- ja toimimisesteisillä henkilöillä on, sekä esittää suosituksia eri joukkoliikennemuotojen esteettömyyden lisäämiseksi ja liikennemuotojen yhteentoimivuuden lisäämiseksi.

Edellä mainitussa työryhmämuistiossa painotetaan sitä, että joukkoliikenteen kehittämisessä pyritään ensisijaisesti kaikkia hyödyntäviin helppokäyttöisiin ratkaisuihin. Siinä todetaan myös, että ”joukkoliikenteen esteettömyyden ja helppokäyttöisyyden edistäminen on osa joukkoliikenteen laadun kehittämistä”²¹¹. Joukkoliikenteen kokonaislaadun parantamista pidetään muistiossa myös tärkeänä tekijänä matkustajamäärien kasvulle ja sitä kautta liikenteen kannattavuuden paranemiselle.

Esteettömän joukkoliikennejärjestelmän kehittäminen palvelee muitakin kuin vammaisia. Suurin osa väestöstä hyötyy järjestelyistä, jotka ovat välttämättömiä eri tavoin vammaisten ihmisten näkökulmasta. On kuitenkin syytä muistaa, että muiden käyttäjien osalta kyse on lisääntyneestä käyttömukavuudesta.

Kilpailutettaessa esimerkiksi paikallisjoukkoliikenteen liikennöitsijöitä ja kalustoa esteettömyys tulisi olla ehdoton vaatimus eikä vain laatutekijä muiden joukossa. Erityisesti vammaisten oikeuksien kannalta kyse on ensisijaisesti oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun. Mikäli joukkoliikenteen käyttö on vammaisuuden vuoksi mahdotonta tai kohtuuttoman vaikeaa, kyse on vammaisen liikkumisvapauden rajoittamisesta ja lähtökohtaisesti syrjinnästä, joka on kielletty niin perustuslaissa kuin rikoslaissakin.

Työryhmä nostaa laatutekijän lisäksi esille muun muassa sen, että joukkoliikenteen esteettömyydestä kantavat vastuun kaikki joukkoliikennepalveluiden tuottamiseen osallistuvat tahot yhdessä. Työryhmä korostaa myös matkustajainformaation roolia. Sujuva matkustaminen edellyttää riittävää informaatiota matkan eri vaiheissa. Työryhmä muistuttaa, että myös esimerkiksi linja-autoasemien ja linja-autopysäkkien esteettömyys on tärkeää, kun puhutaan joukkoliikenteestä. Erityisenä kehittämiskohtena työryhmä nostaa esille liikkumis- ja toimimisesteisten matkustajien avustajapalvelut.

EU:n tasolla Euroopan liikenneministeriöt ovat toimineet yhteistyössä joukkoliikenteen esteettömyyden osalta. Yhteistyötahoja ovat olleet Pohjoismainen ministerineuvosto ja Euroopan liikenneministerikonferenssi. EY:n tasolla joukkoliikennettä säännellään tietyiltä osin direktiivein ja suosituksin, jotka tuodaan osittain esiin seuraavassa jaksossa.

²¹⁰ Esteittä eteenpäin. Joukkoliikenteen esteettömyyttä ja helppokäyttöisyyttä käsitelleen työryhmän ehdotukset, 2001.

²¹¹ Ibid., s. 13.

Suomessa politiikan tasolla Paavo Lipposen II hallituksen hallitusohjelmassa todettiin seuraavasti:

”Joukkoliikenteen houkuttelevuutta ja soveltuvuutta eri käyttäjäryhmille lisätään kehittämällä matkakeskuksia, informaatiota ja uusia palvelumuotoja sekä vaikuttamalla lippujen hintatasoon. Ikääntyvän väestön ja vammaisten liikkumistarpeet otetaan huomioon.”²¹²

Vammaisten mahdollisuuksiin käyttää joukkoliikennettä vaikuttavat ainakin seuraavat tekijät:

- 1) rakennetun ympäristön esteettömyys;
- 2) informaatiopalveluiden esteettömyys, erityisen tärkeää aistivammaisille;
- 3) henkilökunnan kouluttaminen ottamaan huomioon vammaisten erilaiset tarpeet;
- 4) turvallisuus (myös hätätilanteessa);
- 5) hintojen ja avustajapalvelujen läpinäkyvyys.

2.1.2. Lyhyt katsaus joukkoliikenteen käytettävyyteen nykytilanteessa

Tämän jakson sisältö perustuu pitkälti jo edellä mainittuun liikenne- ja viestintäministeriön asettaman työryhmän muistioon²¹³.

Informaatio

Kaikkien joukkoliikennemuotojen osalta tärkeässä roolissa on, miten matkustajat saavat tarvitsemaansa informaatiota. Varsinkin vammaisten osalta on tärkeää, että matkaketju tulee voida suunnitella riittävän tarkasti alusta loppuun ennen matkan alkua. Informaatiota tarvitaan esimerkiksi teknisistä yksityiskohdista – kuten oviaukkojen leveydestä – ja palveluiden saatavuudesta. Tiedon tarve vaihtelee sen mukaan, onko informaatiota etsivä säännöllinen vai satunnainen matkustaja.

Ongelma informaation saannissa lienee nykyisin se, että informaation saaminen koko matkaketjusta ei onnistu, vaan tietoja joudutaan keräämään eri pisteistä, joka saattaa olla kohtuuttoman aikaa vievää ja hankalaa. Myös informaation luotettavuus saattaa osoittautua ongelmaksi – mahdollisesti johtuen informaatiota antavan henkilön asiantuntemattomuudesta olennaisten tietojen osalta.

²¹² Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999, jakso 5.

²¹³ Esteittä eteenpäin. Joukkoliikenteen esteettömyyttä ja helpokäyttöisyyttä käsitelleen työryhmän ehdotukset, 2001, s. 26-42.

Linja-autoliikenne

Linja-autoliikenteen esteettömyys riippuu paljon siitä, onko kyseessä kaupunkiliikennebus- si vai pitkän matkan linja-auto.

Kaupunkiliikenteessä matalalattiabussit ovat työryhmämuistion mukaan yleistyneet nopeas- ti. Matalalattiabussit mahdollistavat yhdessä yhteensopivien linja-autopysäkkien kanssa sen, että lähes kaikki voivat käyttää julkisia liikennepalveluja. Syynä matalalattiabussien yleistymiseen kaupunkiliikenteessä on ollut liikenneministeriön aiemmat valtionapumäärä- ykset sekä joidenkin kilpailuttajien kalustovaatimukset.

Kauko- ja tilausliikenteessä kehitys ei ole ollut yhtä myönteinen. Kauko- ja tilausliikentees- sä käytettävissä linja-autoissa lattiataso on pääsääntöisesti merkittävästi korkeammalla kuin paikallisliikenteessä käytettävissä busseissa. Kauko- ja tilausliikenteen linja-autoihin pääsy esimerkiksi pyörätuolilla vaatiikin nykyisin erityisen nostolaitteen²¹⁴.

Raideliikenne

Merkittävin ongelma junaliikenteessä on junaan nouseminen, joka on usein mahdotonta laiturin korkeuden ja junavaunun lattiata- son tasoeron vuoksi. Euroopassa ei ole yhtenäisiä laiturikorkeuksia.

Rautatieliikenteen esteettömyyttä on tutkittu eurooppalaisessa COST 335 -tutkimuksessa. Se toteutettiin EU:n rahoituksella vuosina 1996 – 1999. Ensisijaisena tavoitteena oli tuottaa suosituksia kaluston esteettömyydestä viranomaisille ja rautatieoperaattoreille. Toissijaise- na tavoitteena oli muun muassa kiinnittää rautatieoperaattoreiden huomiota siihen, että vammaiset ja vanhuks- et ovat suuri asiakaspotentiaali, mikäli kaluston esteettömyys turva- taan. Tutkimusta tulisi käyttää EU:n piirissä asiaan liittyvän lainsäädännön kehittämisen taustamateriaalina.

Työryhmämuistion mukaan tuolloin VR:n kaukoliikenteessä noin 20 prosentissa reiteistä oli tarjolla myös liikkumisesteisille tarkoitettuja palveluja. Nykytilanteessa vammaisten henkilöiden mahdollisuudet käyttää junaliikennettä ovat siis varsin rajoitetut. Muistion mu- kaan esteettömyyspalveluiden määrä tulee jatkossa kasvamaan uusien IC-vaunujen ja Pen- dolinojen myötä.

Helsingin metrojärjestelmä on esimerkki siitä, miten esteettömyys voidaan hoitaa, kun jär- jestelmän soveltuvuus kaikille otetaan keskeiseksi lähtökohdaksi alkuvaiheesta asti. Usei- siin muihin maihin verrattuna Helsingin metrojärjestelmä on varsin nuori.

²¹⁴ Vammaisten oikeuksien kannalta merkittävä rooli tulevaisuudessa tulee olemaan ns. bussidirektiivillä (2001/85/EC) ja sen implementoinnilla. Direktiivi vaikuttaa eniten paikallisliikennekalustoon uusien bussi- en osalta. Direktiivin mukaan tulevaisuudessa valmistettavien bussien tulee täyttää tietyt tarkat esteettömyys- edellytykset. Jäsenmaiden tulee implementoida direktiivi 13. helmikuuta 2004 mennessä.

Lentoliikenne

Koska lentoasemat on pääsääntöisesti suunniteltu sellaisiksi, että niissä on helppo kulkea matkatavaroiden kanssa, niissä on yleensä helppo kulkea erilaisilla apuvälineillä. Pyörätuolin käyttäjille suurimman ongelman muodostaa koneeseen nouseminen. Matkustamisen sujuminen riippuu paljon lentokoneen tyypistä ja koosta.

Mikäli portaattomia siltoja ei ole, kävelemään pystymätön henkilö joudutaan kantamaan koneeseen rappusia pitkin epämukavalla siirtotuolilla.

Suomessa lentoliikennettä harjoittavilla lentoyhtiöillä on melko samanlaiset toimintaperiaatteet matkustamisen esteettömyyden suhteen. Liikkumisesteisen henkilön odotetaan yleensä ilmoittavan mahdollisimman ajoissa tarvitsemistaan järjestelyistä.

Euroopan lentoliikenteen turvallisuuden, tehokkuuden ja kestävyuden edistämiseksi perustettu valtioiden välinen yhteistyöelin ECAC (The European Civil Aviation Conference) on antanut lentokoneita koskevia suosituksia, joilla parannetaan lentokoneiden käytettävyyttä. Suosituksissa on myös vammaisten kannalta olennaisia kohtia²¹⁵.

Vesiliikenne

Vesiliikenteessä tasa-arvoisen kohtelun lisäksi tärkeä tekijä on turvallisuus, erityisesti evakuintitilanteessa. Työryhmämuistiossa todetaan, että monet alukset ovat kokonsa puolesta niin isoja, että niihin voidaan soveltaa samoja periaatteita kuin matkustajaterminaaleissa.

Kansainvälinen merenkulkualan järjestö IMO (The International Maritime Organisation) on antanut yleisellä tasolla suosituksia esteettömän aluksen muotoiluun ja toimintaan. IMO esimerkiksi suosittelee, että vähintään yksi paikka 100 matkustajaa kohden tulee varata pyörätuolimatkustajalle ja vähintään 4 prosenttia paikoista tulee soveltua liikkumisesteisille matkustajille.

Maamme meriliikenteessä toimii nykyisin noin 20 matkustaja-alusta, jotka liikennöivät sekä reittiliikenteessä että risteilyliikenteessä. Eri yhtiöiden aluksissa on vaihteleva määrä in-va- ja allergiahyttejä. Saaristolautat ja yhteysalukset soveltuvat usein huonosti liikkumisesteisten käytettäväksi ja mahdollisuudet niiden rakenteiden muuttamiseen ovat jälkikäteen varsin huonot.

Terminaalit ja pysäkit sekä henkilökohtainen palvelu

Työryhmämuistion mukaan eri joukkoliikennemuotojen terminaalien laatu vaihtelee huomattavasti. Syyksi tähän työryhmä esittää terminaalien ikää. Ongelmakohtia terminaaleissa

²¹⁵ Esimerkiksi yli 100 paikan lentokoneet täytyy varustaa siten, että ainakin yksi kokoontaitettava pyörätuoli voidaan varastoida matkustamotilaan.

ovat esimerkiksi opastuksen puute erityisesti aistivammaisille, induktiosilmukkojen puute, invapysäköintipaikkojen vähyys ja inva-wc-tilojen puute.

Henkilökohtaisen palvelun tarve alkaa usein ennen varsinaisen matkan alkamista. Edellä mainittu informaation saatavuus on tässä keskeisessä roolissa. Terminaaleissa henkilökohtaisen palvelun tasoon vaikuttavat terminaalien aukioloajat ja henkilökunnan läsnäolo. Työryhmän mukaan järjestelmällisimmin avustustoiminta on hoidettu lentoterminaaleissa.

2.2. MYK-kokeilu

2.2.1. Yleistä

Erityisryhmien matkakustannusten korvaukset muodostuvat pääosin kuntien kustantamista koulu- ja opiskelumatkoista, Kansaneläkelaitoksen tukemista opiskelumatkoista, kuntien vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain perusteella maksamista matkakorvauksista sekä matkoista, jotka Kansaneläkelaitos korvaa sairausvakuutuslain tai kuntoutuslain perusteella.

Viime vuosien aikana kuntien ja Kansaneläkelaitoksen korvaamien matkojen kustannukset ovat olleet jatkuvassa kasvussa. Kustannusten kasvun voidaan olettaa jatkuvan vanhuusväestön osuuden kasvaessa. Lisäksi se, että VPL:n vaikeavammaisille takaamasta 18 yhdensuuntaisesta matkasta kuukaudessa käytetään nykyisin keskimäärin vain 6 – 8 matkaa, luo mahdollisuuksia kustannusten kasvulle.

Matkoja kustantavat viranomaiset ovat olleet pakotettuja etsimään ratkaisuja kustannusten kasvun hallitsemiseen ja suoranaisesti kustannusten karsimiseen. Tehokkaimpana ratkaisuna on pidetty erityisryhmien tekemien matkojen integroimista muuhun julkiseen liikenteeseen, ohjaamalla erityisryhmien matkoja kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen. Toinen vaihtoehto on yhdistellä korvattavia matkoja.

Integroimiseen ja yhdistelemiseen on ratkaisuksi esitetty ja kokeiltu niin sanottua matkojenyhdistelykeskusta (MYK). Perusidea MYK:ssa on, että asiakkaat tilaavat matkansa ja MYK pyrkii suunnittelemaan matkoille mahdollisimman taloudelliset kuljetustavat. Erilaisia MYK-kokeiluja on ollut 1990-luvun alusta lähtien.²¹⁶

Erilaiset matkojenyhdistelykokeilut ovat herättäneet vilkasta keskustelua vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen taholla. Epäkohdaksi on koettu ainakin se, että matkoja yhdisteltäessä ei asiakas välttämättä saa kuljetuspalvelua mahdollisesti vuosien asiakassuhteen jälkeen tutulta palveluntarjoajalta. Erityisesti vammaisten kuljetuspalvelujen kohdalla on tärkeää, että palveluntarjoaja osaa ottaa huomioon asiakkaan hyvinkin yksilökohtaiset tarpeet.

²¹⁶ Matkojenyhdistelykeskuskokeilujen valtakunnallinen arviointi ja vertailu. LVM:n mietintöjä ja muistioita B31/2001, s. 12.

Tämä voi osoittautua vaikeaksi, mikäli useimmiten kuljetuspalvelua käytettäessä palveluntarjoaja on eri. Tietyissä erityistapauksissa matkojen yhdistelystä voidaan luopua, mikäli esimerkiksi asiakkaan terveydentila sitä edellyttää.

Toisena, edelliseenkin liittyvänä, epäkohtana on koettu yksityisyyden suojan väheneminen matkoja yhdisteltäessä. Erityisesti vaikeavammaiset ovat saattaneet tottua siihen, että esimerkiksi koko invataksi on vain hänen käytössään matkan ajan, eikä kukaan saa tietoa siitä, mihin hänen matkansa suuntautuu. Ongelmaksi yhdistelyssä koetaan tässä yhteydessä se, että kanssamatkustajat saavat tiedon siitä.

Kolmantena epäkohtana on koettu se, että kuljetuspalvelun tilaukseen on tullut muutoksia ja kuljetuksen odotusaika saattaa vaihdella huomattavasti. Lisäksi joukkoliikenteen ajallisesti tai alueellisesti rajoitetut palvelut ovat aiheuttaneet hämmennystä. Nämä ongelmat on voitu kokea liikkumisvapauden rajoituksena. Näitä ongelmia tarkastellaan seuraavassa jaksossa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, erityisesti yksityiselämän suojan ja liikkumisvapauden osalta.

2.2.2. MYK:n suhde vammaisten liikkumisvapautteen ja yksityiselämän suojaan

Yksityisyyden suoja

Yhteiskuljetukset johtavat siihen, että kanssamatkustajat saavat tiedon siitä, mihin toisten matkustajien matka suuntautuu. Henkilökohtaisten menojen tuleminen toisten tietoon on herättänyt hämmennystä, erityisesti sellaisten matkustuskohteiden osalta, jotka koetaan¹⁹³ erityisen intiimeiksi.

Perustuslain 10.1 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Yksityiselämän suoja on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja KP-sopimuksen 17 artiklassa. Nämä ihmisoikeussopimusten kohdat ovat olleet perustuslain 10 §:n esikuvina²¹⁷. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan käsite ”yksityiselämä” voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskeväksi yleiskäsitteeksi²¹⁸. Usein yksityiselämän suoja ilmenee käytännön tilanteissa yhdessä henkilökohtaisen koskemattomuuden, kunnian ja kotirauhan suojan kanssa.

Hallituksen esityksen mukaan yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mieltävaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämään kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan²¹⁹.

²¹⁷ Viljanen 1999, s. 334.

²¹⁸ HE 309/1993 vp, s. 53.

²¹⁹ Ibid., s. 52-53.

Yksityiselämän suojan kunnioittaminen on tärkeää sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluja järjestettäessä²²⁰. MYK-järjestelyjen suhde vammaisten yksityiselämän suojaan onkin tässä valossa mielenkiintoinen. Kunnioitetaanko vammaisten yksityiselämän suojaa erilaisissa yhdistelyjärjestelyissä vai rikotaanko sitä?

Kuten edellä todettiin, muun muassa vammaispalvelulain vaikeavammaiselle takaamat taksilla tehtävät kuljetuspalvelut voidaan nähdä, ainakin oikeussystemaattisesti, kompensationsa vammaisten liikkumisvapauden rajoittumiselle muualla, esimerkiksi joukkoliikenteessä. Kunta voi järjestää vaikeavammaisten kuljetukset myös muulla tavalla kuin taksilla tapahtuvina kuljetuksina. Kunta voi järjestää kuljetukset esimerkiksi julkista joukkoliikennettä vastaavalla palveluliikenteellä²²¹. Yksityiselämän suojan taso taksilla tehdyssä kuljetuspalveluliikenteessä tulisi suhteuttaa joukkoliikenteessä vallitsevaan yksityiselämän suojan tasoon.

Kyse on ajattelutapamuutoksesta. Taksilla tehtäviä kuljetuspalvelumatkoja verrataankin nyt yleiseen joukkoliikenteeseen eikä normaaliin taksiliikenteeseen. Tässä vertailussa ei voitane katsoa, että vaikeavammaisten yksityiselämän suojaa loukataan, tilanne vain on eri verrattuna siihen, mihin on totuttu. Mikäli vaikeavammaisen haluaa nauttia normaalitaksimatkoihin liittyvästä yksityisyyden suojasta, hän voi matkojenyhdistelykeskuksen ohi tilata kuljetuksen. Tällöin kustannukset ovat markkinahintaiset, eikä kuljetuspalvelumatkoja kuulu.

Liikkumisvapaus

Mikäli kuljetuspalvelut järjestetään julkista joukkoliikennettä vastaavana palveluliikenteenä, on pidettävä huolta siitä, ettei myönnettyjä kuljetuspalvelumatkoja ajallisesti tai alueellisesti rajoiteta.

Mikäli esimerkiksi palveluliikenne on järjestetty vain kunnan omalla alueella, vaikka esimerkiksi VPL:n kuljetuspalvelumatkat oikeuttavat matkustamaan myös lähikuntiin, on kyseessä selkeä liikkumisvapauden rajoittaminen. Sama on tilanne, mikäli palveluliikenteen tarjoaminen rajoittuu vain tiettyyn vuorokauden aikaan.

Mainituista tilanteista on olemassa jo KHO:een asti edenneitä tapauksia. Tapauksessa KHO 31.7.2002 T 1802 vaikeavammaiselle valittajalle oli myönnetty kuljetuspalveluna 18 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa siten, että kymmenen seteliä oli taksimatkoihin ja kahdeksan seteliä palveluliikenteeseen. Tapauksessa kunnan järjestämä julkista joukkoliikennettä vastaava palveluliikenne toimi vain kunnan alueella ja vain rajoitettuina aikoina. KHO:n mukaan valittajan matkat lähikuntiin olivat vaikeavammaisen kuljetuspalveluihin kuuluvia matkoja, joiden kuljetuksen kunta oli velvollinen järjestämään ja joiden määrää kunta ei voinut rajoittaa asetuksessa määrättyä määrää pienemmäksi²²².

²²⁰ Viljanen 1999, s. 338.

²²¹ Ks. esim. KHO 31.7.2002 T 1802.

²²² Ks. myös KHO 14.11.2001 T 2830.

Edellä yksityiselämän suojan tarkastelun kohdalla todettiin vertailun taksilla tehtyjen kuljetuspalvelumatkojen tapahtuvan suhteessa yleiseen joukkoliikenteeseen. Entä liikkumisvapauden osalta, ovatko esimerkiksi minkäänlaiset ajalliset rajoitukset mahdollisia, kun kuljetuspalveluja tarjotaan joukkoliikennettä vastaavalla palveluliikenteellä?

Vertailu jäänee ratkaistavaksi *in casu* -harkinnassa ja huomioon tulee ottaa se, miten tiheää yleinen joukkoliikenne alueella on. Voitaneen lähteä siitä, että mikäli yleisen joukkoliikenteen ajallinen tarjonta on hyvinkin rajoitettua, voidaan silloin, kun kuljetuspalvelumatkat on järjestetty joukkoliikennettä vastaavalla palveluliikenteellä, pienet rajoitukset katsoa hyväksyttäviksi. Kyse on suhteellisuusperiaatteen toteutumisesta.

Pohdittaessa ajallisia ja alueellisia rajoituksia ja suhdetta yleisen joukkoliikenteen tarjontaan tulee muistaa, että vammaisten mahdollisuudet liikkua esimerkiksi jalan tai polkupyörällä ovat pääsääntöisesti melko rajalliset. Tällöin voidaan ajatella, että julkisella vallalla on velvollisuus ryhtyä positiivisiin toimenpiteisiin tosiasiallisen tasa-arvon toteutumisen mahdollistamiseksi. Tällä perusteella ajallisten ja alueellisten rajausten tekeminen vammaisten kuljetuspalveluihin vaatii painavampia perusteita kuin yleisen joukkoliikenteen osalta.

2.3. Oikeus rakennetun ympäristön esteettömyyteen

2.3.1. Yleistä

Aiemminkin mainitun PL 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on muun muassa vapaus liikkua maassa. Tyypillinen tilanne, jossa vammaisten liikkumisvapaus on rajoittunut, on rakennetun ympäristön esteellisyys. PL 9 § yhdessä PL 22 §:n kanssa edellyttää julkiselta vallalta lainsäädäntöä ja muita toimenpiteitä, joilla eri tavoin vammaisten ihmisten liikkuminen tehdään tosiasiasa mahdolliseksi.

YK:n yleisohjeiden 5. ohje antaa myös vahvan sisällöllisen tukensa esteettömän ympäristön tavoitteelle²²³. Ohje jakautuu fyysisen ympäristön esteettömyyteen ja tiedonsaannin ja informaation saavutettavuuteen. Liikkumisesteettömyyden ja tiedonsaannin tärkeyden tunnistamisen lisäksi ohjeessa on vahva kannustin myös positiivisiin toimenpiteisiin ryhtymiselle.

Ohjeestakin käy ilmi se tärkeä seikka, että fyysisen ympäristön esteettömyys on taattava kaikille. Aistivammaisilla henkilöillä on oikeus saada tietoa heille sopivassa muodossa. Esimerkiksi julkisissa tiloissa kuulovammaisilla on oikeus heille soveltuviin äänentoistojärjestelmiin.

²²³ YK:n yleisohjeiden 5. ohjeen mukaan ”Jäsenvaltioiden tulisi tunnustaa liikkumisesteettömyyden ja tiedonsaannin tärkeys mahdollisuuksien yhdenvertaistamiseen tähtäävässä prosessissa kaikilla yhteiskuntaelämän alueilla. Valtioiden tulisi a) käynnistää toimintaohjelmia fyysisen ympäristön tekemiseksi liikkumisen kannalta esteettömäksi ja b) ryhtyä toimenpiteisiin tiedonsaannin ja kommunikaation varmistamiseksi kaikille vammaisille.”

Perusoikeuksien horisontaalivaikutus eli vaikutus yksityisten välisissä suhteissa myös esteellisen rakennetun ympäristön osalta näkyy rikoslain syrjintärikoksessa. Syrjintärikos voitaneen lähtökohtaisesti katsoa tapahtuneeksi, mikäli vammaisen asetetaan säännöksen tarkoittamissa tilanteissa, siis esimerkiksi palveluja yleisölle tarjottaessa, ilman hyväksyttävää syytä, ilmeisen eriarvoiseen tai muita olennaisesti huonompaan asemaan²²⁴.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) tavoitteena on lain 1 §:n mukaan ”järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväää kehitystä”. Tulkittuna ihmisoikeusmyönteisesti vammaisten liikkumisvapauden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta jo lain 1 §:n yleinen tavoitesäännös antaa vahvan tuen esteettömän rakennetun ympäristön vaatimukselle. Voidaan katsoa, että kaikille soveltuva ympäristö edistää niin ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväää kehitystä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:ssä kuvaillaan rakentamiselle asetettavia vaatimuksia. Sen 3 momentin mukaan rakennuksen tulee olla tarkoitustaan vastaava, korjattavissa, huollettavissa ja muunneltavissa sekä, sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut. Saman lain 135 §:n ja 136 §:n mukaan rakennusluvan saamisen edellytyksenä on muun muassa, että ”rakentaminen täyttää sille 117 §:ssä säädetyt sekä muut tämän lain mukaiset tai sen nojalla asetetut vaatimukset”²²⁵.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 53 § velvoittaa selvästi liikkumisesteettömään rakentamiseen. Sen mukaan muun muassa ”hallinto- ja palvelurakennuksen sekä muussa rakennuksessa olevan sellaisen liike- ja palvelutilan, johon tasa-arvon näkökulmasta kaikilla on oltava mahdollisuus päästä, sekä näiden rakennuspaikan tulee soveltua myös niiden henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai muutoin toimia on rajoittunut” sekä, että ”asuinrakennuksen ja asumiseen liittyvien tilojen tulee rakennuksen suunniteltu käyttäjämäärä ja kerros-luku sekä muut olosuhteet huomioon ottaen täyttää liikkumisesteettömälle rakentamiselle asetetut vaatimukset”.

Maankäyttö- ja rakennuslakia yhdessä sitä täydentävien säädösten kanssa sovelletaan rakennuslupaharkinnassa niin julkisten kuin yksityistenkin tahojen ollessa asianosaisina. Rakennuslupaharkinnassa tulisi pystyä punnitsemaan eri suuntaan vaikuttavia tekijöitä ja päätyä optimaaliseen lopputulokseen. Tulisi pystyä sovittamaan yhteen esimerkiksi esteettömän ympäristön ja kulttuurihistoriallisten arvojen vaatimukset.

Yhteisenä ongelmana sekä julkisten tilojen että asuinrakentamisen osalta on, miten maankäyttö- ja rakennuslain, maankäyttö- ja rakennusasetuksen ja Suomen rakentamismääräyskokoelman säännöksiä tulkitaan ja miten niiden asettamia vaatimuksia voidaan valvoa jo rakennuslupaharkinnassa. Rakennuslupahakemusasiakirjojen tulisi olla mahdollisimman tarkkoja.

²²⁴ RL 11:9.2 §, kohta 3 (578/1995).

²²⁵ MRL 135.1 §, kohta 2 ja MRL 136.1, kohta 2.

Seuraavassa oikeutta rakennetun ympäristön esteettömyyteen tarkastellaan erikseen julkisten tilojen ja asuinrakentamisen osalta. Tärkeänä lähtökohtana lainsäädännössä molemmille kokonaisuuksille on maankäyttö- ja rakennuslaki. Sitä täydentävät maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999). Ympäristöhallinnon Suomen rakentamismääräyskokoelmalla on myös tärkeä maankäyttö- ja rakennuslakia ja maankäyttö- ja rakennusasetusta täydentävä rooli.

Suomen rakentamismääräyskokoelmassa annetaan rakennusteknisiä ja vastaavia määräyksiä ja ohjeita. Maankäyttö- ja rakennuslain 13 §:n mukaan rakentamismääräyskokoelman määräykset ovat velvoittavia. Saman lainkohdan mukaan ohjeet sen sijaan eivät ole velvoittavia, vaan muitakin kuin niissä esitettyjä ratkaisuja voidaan käyttää, jos ne täyttävät rakentamiselle asetetut vaatimukset. Maankäyttö- ja rakennuslain 13.3 §:n mukaan ”rakentamismääräyskokoelman määräykset koskevat uuden rakennuksen rakentamista. Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä määräyksiä sovelletaan, jollei määräyksissä nimenomaisesti määrätä toisin, vain siltä osin kuin toimenpiteen laatu ja laajuus sekä rakennuksen tai sen osan mahdollisesti muutettava käytötapa edellyttävät”.

Eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) ratkaisussa 13.11.2001 (571/4/99) oli kyse siitä, että vammaisten oikeuksia ei ollut otettu huomioon rakennuksen korjaus- ja muutostyössä. Kyse oli asuin- ja liikerakennuksen laajentamisesta. Rakennuksen toisen kerroksen osalta kyse oli käyttötarkoituksen muutoksesta, uusi käyttötarkoitus oli ravintolatila. Vammaisille ei ollut järjestetty pääsyä toiseen kerrokseen. Kantelijajyhdistys väitti, ettei relevanttia rakentamista koskevaa sääntelyä ollut otettu huomioon rakennuslupaa myönnettäessä, että rakennustarkastaja ei ollut ajan tasalla asiaa koskevasta sääntelystä ja että rakennustarkastaja oli harhaanjohtanut rakennuslupajaostoa siten, että lupa oli myönnetty.

Ensimmäisellä käsittelykerralla jaosto ei ollut myöntänyt lupaa, koska rakennuksen toisen kerroksen ravintolatiloihin ei ollut esitetty kulkumahdollisuutta vammaisille. Asia palautettiin uudelleen valmisteltavaksi. Toisella käsittelykerralla suunnitelma oli muuttunut siten, että ensimmäiseen kerrokseen oli suunniteltu pieni tarjoiluhuone ja inva-wc. Rakennuslupa oli myönnetty. EOA totesi perustuslain syrjintäsäännöksen (luvan myöntämishetkellä voimassa ollut HM 15.2 §) sisällöstä seuraavaa:

Enligt 5 § 2 mom. regeringsformen (numera 6 § 2 mom. Finlands grundlag) fick ingen utan godtagbart skäl ges en annan ställning på grund av bl.a. ålder, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som hänför sig till vederbörandes person. Enligt lagens förarbeten (RP 309/1993 rd) uttrycker paragrafen inte bara det traditionella kravet på rättslig jämlikhet utan också kravet på faktisk jämställdhet. Enligt motiveringen gäller diskrimineringsbestämmelsen också särbehandling. Det är sålunda förbjudet att på en i bestämmelsen nämnd grund särskilt erbjuda olika befolkningsgrupper till och med enahanda tjänster, om detta inte på någon godtagbar grund kan anses berättigat i en viss situation.

Ratkaisussa siis todettiin palvelujen tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille eli segregatio perustuslain vastaiseksi, ellei sitä voida osoittaa tietyissä tilanteissa oikeutetuksi. EOA totesi myös, että kaikille avoin ravintolatila on sellainen tila, joihin kaikilla tulee olla tasa-

arvon näkökulmasta mahdollisuus päästä, jolloin siis F1-määräykset tulevat lähtökohtaisesti sovellettavaksi. EOA halusi kiinnittää kyseessä olevien viranomaisten huomiota voimassa oleviin relevantteihin säädöksiin ja ottamaan vammaisten tarpeet huomioon. EOA muistutti kyseessä olevia viranomaisia perustuslain syrjintäkiellosta ja tosiasiallisen tasa-arvon toteutumisesta sekä julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

2.3.2. Julkiset tilat

Julkisissa tiloissa yhdenvertaisen kohtelun vaatimus on korostunut. Julkisissa tapahtumissa ihmiset kohtaavat toisiaan ja ne ovat siten myös yhdistymis- ja kokoontumisvapauden harjoittamisen tilanne. Mikäli esimerkiksi rakennusten fyysisten ominaisuuksien vuoksi henkilön pääsy rakennukseen on mahdotonta, on kyse liikkumisvapauden ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen loukkaamisesta – syrjinnästä. Henkilö on tällöin tosiasiallisesti eristetty yhteisön ulkopuolelle yksittäisessä tapauksessa.

Julkisten tilojen soveltavuudella kaikkien käytettäväksi on yhteyksiä liikkumisvapauden lisäksi myös muihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Esimerkiksi esteelliset kirkot rajoittavat tosiasiallisesti uskonnonvapautta ja esteelliset oppilaitokset sivistyksellisiä oikeuksia. Uusien julkisten tilojen rakentamiselle tulee hakea rakennuslupa. Maankäyttö- ja rakennuslaissa olevat, edellä mainitut rakennusluvun saamisedellytykset takaavat nykyisin sen, että ainaakaan räikeitä epäkohtia sisältävät rakennuslupahakemukset eivät johda luvan myöntämiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 117.3 §:ssä todetaan, että rakennuksen tulee, *sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää*, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut. Julkisten tilojen osalta on selvää, että niiden käyttö edellyttää rakennusten täydellistä soveltumista kaikille.

Rakentamismääräyskokoelman F1-osa (1997) koskee pääasiassa julkisyhteisöjen hallinto- ja palvelurakennuksia. Niitä tulee lisäksi soveltaa myös sellaisten liike- ja palvelutilojen kohdalla, johon tasa-arvon näkökulmasta kaikilla on oltava mahdollisuus päästä. F1-osa sisältää yksityiskohtaiset ja velvoittavat määräykset liikkumisesteettömästä rakentamisesta. Edellä todettiin esteellisen rakentamisen rajoittavan liikkumisvapauden ohella muun muassa sivistyksellisiä oikeuksia. Esimerkiksi F1-osan kohdan 3.3., joka sisältää määräyksiä kokoontumistilojen osalta, mukaan ”katsomoiden, auditorioiden, juhla-, kokous- ja ravintolasalien, opetussalien ja -luokkien sekä vastaavien kokoontumistilojen on sovellettava myös liikkumis- ja toimimisesteisten käyttöön” ja ”näihin tiloihin asennetussa äänentoistojärjestelmässä tulee olla myös tele/induktiosilmukka tai muu äänentoistojärjestelmä”.

Edellä todettiin, että esteelliset tilat rajoittavat vammaisten osalta liikkumisvapauden lisäksi muitakin perus- ja ihmisoikeuksia. Esimerkiksi sivistyksellisten oikeuksien rajoitus aktualisoituu helposti esimerkiksi korkeakouluopiskelussa. Uusien tilojen osalta rakennuslupa tulisi evätä, mikäli lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä käy ilmi, ettei liikkumisestettö-

män rakentamisen vaatimuksia ole otettu huomioon. Edelleen on harvinaista vanhan rakennuskannan vuoksi, että opetustiloissa olisi esimerkiksi asennettuna kuulovammaisten välttämättä tarvitsemat laitteistot. Kuten edellä todettiin, rakennusten korjaus- ja muutostyössä rakentamismääräyskokoelman määräyksiä sovelletaan pääsääntöisesti vain siltä osin, kuin *toimenpiteen laatu ja laajuus* sekä rakennuksen tai sen osan mahdollisesti muutettava käytötapa edellyttävät.

Tulkinnalle jätetään siis varsin paljon varaa. On kuitenkin tapauksia, joissa on selvää, että määräyksiä on noudatettava kokonaisuudessaan, esimerkiksi jos vanhoja tehdasrakennuksia muutetaan korkeakoulujen opetustiloiksi.

2.3.3. Asuntorakentaminen

Asuntokannan vanhuuden vuoksi vammaisten mahdollisuudet valita asuinpaikkansa ovat rajalliset. Varsinkin keskusta-alueiden vanhat kerrostalot ovat usein ongelmallisia esimerkiksi pyörätuolia käyttävälle henkilölle. Konkreettisesti ongelmat ilmenevät esimerkiksi sisäänkäyntien esteellisyytenä, hissien puutteena tai wc-tilojen ahtautena.

Erityisesti uudisrakentamisen osalta helpotusta asiaan toi maankäyttö- ja rakennusasetuksen 53.2 §, jonka mukaan ”asuinrakennuksen ja asumiseen liittyvien tilojen tulee rakennuksen suunniteltu käyttäjämäärä ja kerros-luku sekä muut olosuhteet huomioon ottaen täyttää liikkumisesteettömälle rakentamiselle asetetut vaatimukset”. Tarkempia määräyksiä liikkumisesteettömästä rakentamisesta annetaan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 53.4 §:n mukaan Suomen rakentamismääräyskokoelmassa.

Suomen rakentamismääräyskokoelmassa asuntorakennusten suunnittelua koskee G1-osa²²⁶. Maankäyttö- ja rakennuslaki ja maankäyttö- ja rakennusasetus tulivat voimaan 1.1.2000. Rakentamismääräyskokoelman G1-osan sisällön voidaan tällä hetkellä katsoa olevan ristiriidassa mainittujen säädösten kanssa. G1-osan uudistus on valmisteilla ympäristöministeriössä. Erityisesti kohdan 4.2. kulkuyhteyksiä koskevaan osaan ollaan valmistelemassa muutoksia. Uudet G1-määräykset tulevat näillä näkymin voimaan vuoden 2003 loppupuolella.

Ongelmallista vammaisten liikkumisvapauden osalta nykyään on, että G1-määräysten mukaan pääsääntöisesti vasta nelikerroksisiin kerrostaloihin on rakennettava pyörätuolin käyttäjälle soveltuva hissi²²⁷. G1-määräykset ovat puutteelliset myös siinä mielessä, että ne antavat mahdollisuuden kiertää hissirakentamisvelvoitetta esimerkiksi sijoittamalla rakennusrinteeseen, jolloin sisäänkäynti saadaan myös toiseen kerrokseen²²⁸. Jo nykyiset hissittömät asuinkerrostalot tulevat olemaan ongelma tulevaisuudessa, sillä niissä on esteettömyyden

²²⁶ Voimassa oleva versio tuli pääosin voimaan 1.3.1994.

²²⁷ Suomen rakentamismääräyskokoelma G1-osa. Ympäristöministeriö, asunto- ja rakennusosasto. Kohta 4.2.

²²⁸ Ks. hissimääräysten valvonnasta Sipiläinen-Åkerblom-Koivu 2001, s.18.

osalta myös muita suuria ongelmia²²⁹. Olisi tärkeää, että hissirakentamisvelvoite asetettaisiin kaikkiin kerrostaloihin.

Tällaisen muutoksen vastustajat perustavat mielipiteensä siihen, ettei, kustannussyistä, matalia kerrostaloja enää rakennettaisi ja että tämä olisi epäekologista eikä enää syntyisi koidikkaita pienkerrosyhteisöjä. On kuitenkin kysyttävä, mitä ekologista ja inhimillistä on siinä, että rakennetaan taloja, jonne maailman suurin vähemmistö – vammaiset – eivät pääse sisään.

Pientalojen osalta määräykset eivät anna juurikaan suuntaa liikkumisesteettömälle rakentamiselle. Pientalojen rakentajat ottavat liikkumisesteettömyyden huomioon yleensä vain silloin, kun perheessä tai lähipiirissä on esimerkiksi joku pyörätuolia käyttävä henkilö. Pientalojen rakenteita saattaa jälkikäteen olla kohtuuttoman vaikeaa tai mahdotonta muuttaa liikkumisesteettömäksi. Usein tällaisissa tilanteissa vastavammautunut joutuu muuttamaan pois kotoaan.

Kuten edellä on mainittu, rakentamismääräyskokoelman määräyksiä sovelletaan täysimääräisesti vain uudisrakentamiseen. Maankäyttö- ja rakennuslain 13.3 §:n mukaan ”rakennuksen korjaus- ja muutostyössä määräyksiä sovelletaan, jollei määräyksissä nimenomaisesti määrätä toisin, vain siltä osin kuin toimenpiteen laatu ja laajuus sekä rakennuksen tai sen osan mahdollisesti muutettava käyttötapa edellyttävät”. Asia aktualisoituu ainakin silloin, kun vanhoja hissittömiä kerrostaloja peruskorjataan. Ainakin ihmisoikeusmyönteisen tulokinnan kautta päädytään siihen lopputulokseen, että hissien rakentamista edellytetään, mikäli toimenpiteen laatu ja laajuus ovat vähäistä suurempia, eli kun rakennuksen perusrakenteita korjataan.

2.3.4. Rakennusten suojeleminen

Perustuslain 20.1 §:n mukaan ”vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille”. Kyse on niin sanotusta ympäristöperusoikeudesta, joka on myös rakennetun ympäristön suojelun vahva perustelu.

Usein, tosin poikkeuksiakin löytyy, ympäristöperusoikeus on ristiriidassa vammaisten henkilöiden liikkumisvapauden ja oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun kanssa. Kyse on siis perusoikeuksien konfliktitilanteesta. Käytännön päätöksentekotilanteessa, esimerkiksi suojeltua rakennusta peruskorjattaessa, on kuitenkin tietyissä tilanteissa pakko antaa etusija joko kulttuurihistoriallisille arvoille tai vammaisten henkilöiden yhdenvertaiselle kohtelulle ja liikkumisvapauden turvaamiselle.

Maankäyttö- ja rakennuslaki muodostaa rakennussuojelun ja kulttuuriympäristön perustan. Siinä säädetyt kaavoitus on suojelun ensisijainen keino. Yleiskaavassa voidaan antaa suojelumääräyksiä ”jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen

²²⁹ Ibid., s. 19.

vuoksi suojeltava” (MRL 41.2 §). Yleiskaava on ohjeena ryhdyttäessä toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi, esimerkiksi asemakaavaa laadittaessa. Viranomaiset eivät toimenpiteillään saa vaikeuttaa kaavan toteutumista. (MRL 42 §)

Asemakaavassa voidaan antaa tarpeellisia suojelumääräyksiä samoilla edellytyksillä. Suojelumääräysten tulee olla maanomistajalle kohtuullisia. (MRL 57.2 §) Asemakaavaan tulee 2 momentin estämättä ottaa rakennussuojelulain (60/1985) 2 §:ssä tarkoitetun kohteen suojelemiseksi tarpeelliset määräykset. Maankäyttö- ja rakennuslain 58.1 §:n mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa.

Asema- ja yleiskaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Mikäli kuntalainen on tyytymätön esimerkiksi asema- tai yleiskaavan sisältöön esimerkiksi suojelumääräysten osalta, keinona on muutoksenhaku. MRL 188.1 §:n mukaan ”yleiskaavan, asemakaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään”.

Kaavasuojelumääräysten merkitys aktualisoituu kuitenkin usein normaalisti vasta peruskorjausten yhteydessä, jolloin muutoksenhakuun varattu aika on umpeutunut. MRL 171.1 §:n 3 kohdan mukaan kunta ei saa myöntää poikkeamista rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä. Ainoa keino tällaisen lainvoimaisen kaavan muuttamiseen on saada kaava uudelleen kunnanvaltuuston käsiteltäväksi.

Rakennussuojelun erityislakina on *rakennussuojelulaki* (RSL) (60/1985). Asemakaava-alueilla rakennusten suojelusta huolehditaan ensi sijassa kaavoituksen keinoin, kaava-alueiden ulkopuolella tarvittaessa rakennussuojelulla. Jos suojelua ei voida kaava-alueella riittävästi turvata maankäyttö- ja rakennuslain keinoin, sovelletaan rakennussuojelulakia²³⁰.

RSL 16.1 §:n mukaan ”jos joku tämän lain taikka siihen perustuvan kiellon tai määräyksen vastaisesti on muuttanut tai siirtänyt rakennusta taikka purkanut sen, [lääninhallitus] voi velvoittaa hänet määräjassa ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin rakennuksen saattamiseksi ennalleen”. RSL:a täydentää *asetus valtion omistamien rakennusten suojelusta* (480/1985). Sen 6.1 §:n mukaan²³¹ muun muassa ”suojeletua rakennusta ei saa ilman museoviraston lupaa muuttaa tai käyttää niin, että rakennuksen kulttuurihistoriallinen arvo siitä vähenee”.

Saman asetuksen 8 §:n mukaan ”suojeletua rakennusta koskevan korjaus- tai muutostyön perustamis- ja esisuunnitelma tai muu vastaava suunnitelma sekä käyttötarkoituksen muutosta koskeva suunnitelma on tehtävä yhteistyössä museoviraston kanssa. Suojellun rakennuksen korjaus- tai muutostöiden yksityiskohtaisista luonnospiirustuksista on tarvittaessa pyydettävä museoviraston lausunto”.

Kirkollisten rakennusten suojelu on taattu *kirkkolailalla* (1054/1993). Sen 14:2.2 §:n mukaan ”kirkon käyttämättä jättämistä sekä kirkollisen rakennuksen purkamista tai sellaista kor-

²³⁰ RSL 3.2 §, MRL 57.3 §.

jaamista, joka olennaisesti muuttaa sen ulko- tai sisäasua, koskeva päätös on alistettava kirkkohallituksen vahvistettavaksi”.

Lailla suojeltujen rakennusten osalta on tavallista, että vammaisen henkilön tai vammaisjärjestöjen vaatiessa muutostöitä vedotaan ensisijaisesti siihen, että rakennus on suojeltu. Vammaisten oikeuksien kannalta olisi tärkeää, että suojelun sisältö ja muutostöiden mahdollisuus selvitetään. Riippuen siitä, minkä lain nojalla rakennus on suojeltu, yhteistyö-, vahvistus- tai lupaviranomainen on kunnan rakennuslautakunta, lääninhallitus, museovirasto tai kirkkohallitus.

2.4. Kompensaatiot lainsäädännössä liikkumisvapauden rajoittamisesta

Kuten edellä on käynyt ilmi, vammaisten liikkumisvapautta on rajoitettu tai se on ainakin rajoittunut. Vaikka tavoitteena olisikin rajoittamaton liikkumisvapaus esimerkiksi joukkoliikenteen esteettömyyden muodossa, muutos vie pitkän ajan. Lisäksi esimerkiksi joukkoliikenteen osalta ei koskaan päästä tilanteeseen, jossa kaikkein vaikeavammaisimmat pysyisivät käyttämään palveluja.

Lainsäädännössämme on säädöksiä, jotka voidaan nähdä vammaisten oikeuksien kannalta liikkumisvapauden rajoittamisen kompensationsa. Lainsäätäjät on siis tunnustanut sen, että vammaisten liikkumisvapautta loukataan ja ryhtynyt lainsäädännön avulla korjaamaan tilannetta. Jäljempänä kuvatuissa säädöksissä ja niiden soveltamisessa on kuitenkin ongelmia ja lainsäätäjän tulisi tarkastella, ovatko nykysäätelyllä saavutetut tulokset riittäviä ongelmiin nähden.

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista

VPL:ssa erityisesti sen 8.2 §:ssä säädely oikeus kuljetuspalveluihin voidaan nähdä edellä kuvailtuna kompensationsa. Koska tietty ihmisjoukko ei voi tällä hetkellä käyttää joukkoliikennevälineitä, muutoin kuin vähäisissä määrin, heille on yhdenvertaisten mahdollisuuksien takaamiseksi turvattava liikkuminen muilla keinoin.

Kunnan lain perusteella korvaamat kuljetuspalvelut siis ovat joukkoliikennevälineiden vaihtoehto. Kyse ei ole siitä, että vammaisilla olisi erityisuuksia. Kuitenkin, kuten edellä mainittiin, tulee muistaa, että vaikka joukkoliikennevälineet olisivatkin esteettömiä, joidenkin henkilöiden palveluntarve on niin suuri, ettei sitä pystytä joukkoliikennetyyppisessä ratkaisussa tyydyttämään. Tällöin puhutaan kuitenkin määrältään pienestä ryhmästä, olkoonkin että ryhmän pienuus ei sinänsä ole perusoikeuskatsannossa hyväksyttävä peruste olla toteuttamatta ryhmän jäsenten perusoikeuksia.

VPL:ssa on muitakin vammaisten liikkumisvapautta edistäviä palveluja ja tukitoimia. Henkilökohtaisten avustajien järjestelmän avulla vammaisen kykenee liikkumaan omatoimi-

sesti. Myös päivittäisissä toiminnoissa tarvittavien välineiden, koneiden ja laitteiden korvaaminen mahdollistaa liikkumisen, erityisesti autoon tehtävillä vammaan edellyttämillä muutostöillä on suuri merkitys. VPL:n osalta merkittävänä ongelmana on palvelujen ja tukitoimien tarjoamisen alueellinen vaihtelevuus ja tästä aiheutuvat yhdenvertaisuusvajeet.

Autoverolaki

Autoverolain (1482/1994) 51 §:n nojalla voidaan vammaiselle henkilölle omaan käyttöön tulevan uuden auton hintaan sisältyvä autovero palauttaa kokonaan tai osittain. Autoverolaki mahdollistaa autoveron palautuksen myös käytetyn auton osalta, kun kyseessä on käytettynä maahantuotu ajoneuvo, joka rekisteröidään ensimmäistä kertaa Suomessa. Palautettavalle autoverolle on asetettu enimmäisraja²³¹.

Hallituksen esityksen autoverolaiksi (321/1994 vp.) mukaan invalideetin perusteella tapahtuva autoveron palautus voidaan katsoa veronhuojennuksen kaltaiseksi. Esityksessä todetaan, että tällaista järjestelmää on arvosteltu muun muassa siitä, että veronhuojennus ei kohdennu eri invalideille tasapuolisesti ja myös siitä, että veronhuojennusedellytysten toteuttaminen on usein hankalaa. Kyseinen tehtävä ei luontevasti sovellu tulliviranomaisten hoitettavaksi.

Järjestelmän uudistamiseksi on esitetty vaihtoehtoa, jossa veronpalautuksesta kokonaan luovuttaisiin ja vammaisten liikkumista omalla autolla tuettaisiin sosiaaliviranomaisten hoitettavaksi tulevan suoran autonhankintatuen kautta. Esityksen mukaan tällä ratkaisulla voitaisiin päästä nykyistä huomattavasti joustavampaan menettelyyn. Muutoksen toteuttamiselle ei kuitenkaan esityksen mukaan ole ollut taloudellisia edellytyksiä.

Kuntien sosiaalipalvelujen tarjoamisessa tällä hetkellä esiintyvät yhdenvertaisuus- ja oikeusturvaongelmat eivät myöskään anna vammaisten oikeuksien näkökulmasta tukea ajatukselle uudesta järjestelmästä, joka perustuisi kunnan sosiaaliviranomaisen myöntämään suoraan autonhankkimistukeen.

Autoverolain 50 §:n nojalla tullihallitus voi määräämillään ehdoilla erityisen painavista syistä palauttaa vammaisuuden perusteella autoveron tai kohtuulliseksi katsottavan osan siitä. Tämän lainkohdan perusteella palautuksia on myönnetty muun muassa vanhemmille, joille auto on vaikeavammaisen lapsen vuoksi tarpeellinen, ja sellaisille henkilöille, jotka eivät täytä autoverolain 51 §:n asettamia edellytyksiä, mutta joille auto on henkilökohtaisen liikkumisen vuoksi olennaisen tarpeellinen. Autoverolain 21 §:n nojalla muun muassa invataksi sekä invalidimoottoripyörä ovat verosta vapaita.

²³¹ Enimmäisrajaa ei ole autoverolain voimassa ollessa korotettu. Sen edeltäjän, auto- ja moottoripyöräverolain (482/1967) aikana pieniä korotuksia tehtiin. Nykyiset enimmäisrajat tulivat voimaan vuoden 1987 alusta (906/1986). Mikäli veronhuojennusjärjestelmää jatkossakin käytetään, lainsäätäjän tulisi ryhtyä toimiin enimmäisrajan korottamiseksi merkittävällä määrällä.

Tieliikennelaki (267/1981) ja tieliikenneasetus (182/1982)

Usein maastonmuodot tai varsinkin talvisin sääolosuhteet rajoittavat merkittävästi erilaisia apuvälineitä käyttävien liikkumista. Tällöin auton käyttö mahdollistaa pääsyn useisiin kohteisiin. Lainsäädännössämme onkin säädetty tiettyjä poikkeuksia yleisiin liikennesääntöihin, jotta vammaisen henkilö pystyisi liikkumisessaan hyödyntämään autoa mahdollisimman paljon.

Vaikka vammaisille onkin varattu erityisiä pysäköintipaikkoja esimerkiksi virastojen ja kauppakeskusten sisäänkäyntien välittömässä läheisyydessä, tärkeä rooli on tieliikennelain 28 b §:lla.

Sen nojalla poliisi voi myöntää vaikeasti vammaiselle henkilölle tai vaikeasti vammaisen henkilön kuljettamista varten pysäköintiluvan. Tällä luvalla, tai vastaavalla asianomaisen ulkomaisen viranomaisen myöntämällä luvalla, jossa on kansainvälinen vammaisen tunnus, saa ajoneuvon pysäköidä maksutta lainkohdassa tarkemmin määriteltyihin paikkoihin, joissa pysäköinti muutoin on kiellettyä tai maksullista.

Vammaisten matkustajien ja kuljettajien osalta tärkeä lainkohta on tieliikenneasetuksen 3:21 §. Lisäkilpi 872 ”huoltoajo sallittu” sallii liikennemerkestä ilmenevän kiellon estämättä muun muassa sellaisen henkilön kuljetuksen, jonka toiminta- tai liikkumiskyky tai kyky suunnistautua on iän, vamman tai sairauden takia taikka muusta syystä rajoittunut (kohta 3) ja ajoneuvon kuljettamisen, kun kuljettaja on liikuntavammaisen (kohta 5).

3. VAMMAISEN HENKILÖN VAPAAUS VALITA ASUINPAIKKANSAA

Vapaus valita asuinpaikkansa on edellä mainittujen perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien toinen tärkeä ulottuvuus. Vammaisten kannalta sillä on erityistä merkitystä myös TSS-oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan kunnan on huolehdittava sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään muun muassa sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen. Lisäksi esimerkiksi apuvälineiden ja lääkinnällisen kuntoutuksen osalta olennainen lainkohta on kansanterveyslain 14 §. Kunnan asukkaalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on kunnassa kotipaikka. Henkilön kotikunta on pääsääntöisesti velvollinen tarjoamaan lain turvaamat sosiaali- ja terveyspalvelut.

Kotikuntalain (201/1994) 2.1 §:n mukaan henkilön kotikunta on samassa laissa säädetyin poikkeuksin se kunta, jossa hän asuu. Mikäli henkilöllä on käytössään useampia asuntoja tai jos hänellä ei ole käytössään asuntoa lainkaan, hänen kotikuntansa on kotikuntalain 2.2 §:n nojalla se kunta, jota hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien

seikkojen johdosta pitää kotikuntanaan ja johon hänellä on edellä mainittujen seikkojen perusteella kiinteä yhteys.

Kotikuntalain lähtökohtana on henkilön oma käsitys kotikunnastaan. Tosiasiallista asumista ja kiinteää yhteyttä kuvaavien tosiseikkojen pitää kuitenkin olla olemassa. Henkilön oma subjektiivinen käsitys ei ole määräävä kotikuntaa määrättäessä. Henkilön omalle käsitykselle voitaneen antaa merkitystä vain, mikäli objektiiviset seikat antavat tilaa useimmille vaihtoehdoille.

Kotikuntalain 3 §:ssä säädetään niistä tilanteista, joissa henkilön kotikunta ei pääsääntöisesti muutu, vaikka hän tosiasiallisesti asuu muussa kuin kotikunnassaan. Asuminen katsotaan pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa tilapäiseksi. Kyseisen pykälän kohdan 2 mukaan henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa aiheutuu pääasiassa hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa.

Kotikuntalain esitöissä ilmenee kysymyksenasettelu, joka on olennainen vammaisten perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Toisaalta tulisi riittävästi ottaa huomioon ihmisten perusvapaus valita asuinpaikkansa. Toisaalta tulisi turvata sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuus. Esitöissä todetaan, että vammaisten osalta viimeksi mainittua voidaan pitää jopa muiden ihmisoikeuksien toteutumisen edellytyksenä.

Sekä potilas- että vammaisryhmiä edustavat järjestöt lausunnoissaan että hallintovaliokunta näkivät yleisesti palvelujen saatavuuden turvaamisen ensisijaisena tavoitteena. Tämän vuoksi hallintovaliokunta katsoi, että kotikuntalaissa voitiin säätää sosiaali- ja terveystalvelujen osalta joitakin kotikunnan valintaa rajoittavia seikkoja.

Nykyisellään kotikuntalain soveltaminen johtaa yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisiin ratkaisuihin samassa kunnassa esimerkiksi vammaisten palvelutalossa asuvien kesken. Heidän kotikuntansa on usein muu kuin tosiasiallista asumistilannetta vastaava kunta. Tämän seurauksena heidän sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelunsa saattavat olla hyvinkin eri tasolla.

Tilanteen taustalla on huoli siitä, että suuret kunnat, joissa kyseisiä sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköitä on, joutuisivat vaikeuksiin sosiaali- ja terveystalvelujen menojen kanssa, kun muista kunnista tulevat palvelujen käyttäjät katsottaisiin kunnan asukkaiksi ja siis sijoituskunnan kustannusvastuun piirissä oleviksi.

Kotikuntalain esitöissä hallintovaliokunta edellyttää hallituksen seuraavan kotikuntalain kunnallistaloudellisia vaikutuksia ja ryhtyvän toimiin seurannasta mahdollisesti ilmenevien kunnallistaloudellisten menetysten kompensoimiseksi²³².

Monien vammaisten henkilöiden osalta vammautumisen jälkeinen asuinpaikkakunnan muutos ja asuminen sosiaali- ja terveydenhuollon yksikössä jää usein pysyväksi. Jääminen uudelle paikkakunnalle voi olla jo alkuvaiheessa selvä, kun tuttavapiiri uudella paikkakun-

²³² HaVM 27/1993 vp.

nalla on vakiintunut. Tällöin olennaista on, että mikäli henkilön asuminen toisessa kunnassa johtuu säännöksessä mainitun seikan, yksikköön sijoittamisen, ohella pääasiallisesti jostakin muusta syystä, henkilön kotikunta voi muuttua joko tähän toiseen kuntaan tai johonkin kolmanteen kuntaan, jos lain 2 §:stä ilmenevät kotikunnan muuttumisen yleiset edellytykset täyttyvät.

Tällainen muu syy voi olla vaikka työpaikan löytyminen uudelta paikkakunnalta. Muutoinkin siteet kotikuntaan saattavat katketa lähes kokonaan ja kynnyks kottikunnan vaihtamiseksi tosiasiallista tilannetta vastaavaksi saattaa olla matala. Usein kuitenkin tämä välitila jää pitkäksi ja tällöin edellä kuvailtu yhdenvertaisuusongelma on ilmeinen, jos sijoituskunnan ja juridisen kotikunnan tarjoama palvelu- tai korvaustaso poikkeaa toisistaan.

Yhdenvertaisuuden loukkaukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saamisessa ja rajoitukset asuinpaikan vapaassa valitsemisessa ovat siis nykytilassa ongelma. Lainsäätäjän tulisi pohtia vammaisten henkilöiden osalta uudelleen, voidaanko sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävä saanti turvata, vaikka vammaisten annettaisiin vapaasti valita juridinen kotikuntansa.

IV VAMMAISET HENKILÖT JA OIKEUS TYÖHÖN – VAMMAISTEN INTEGROITUMINEN AVOIMILLE TYÖMARKKINOILLE

1. YLEISTÄ

Viime vuosikymmenen aikana on kansainvälisessä vammaispolitiikassa tapahtunut merkittäviä muutoksia. Vammaisten osallisuuden ja yhdenvertaisuuden²³³ turvaamiseksi hyväksyttiin YK:n yleisohjeet vuonna 1993 – useimmat valtiot ovat hyväksyneet ohjeet. Yleisohjeet ei ole kansainvälisoikeudellisesti sitova oikeuslähde. Yleisohjeiden merkitystä ei kuitenkaan voi vähätellä, eikä myöskään sitä roolia, joka niillä on ollut ryhdyttäessä lainsäädännöllisiin toimiin vammaisten henkilöiden osallisuuden ja yhdenvertaisuuden osalta. Aiempiin vammaisuutta koskeviin strategioihin kuuluivat erityiskoulut, -työpaikat ja -asumismuodot, jotka osaltaan johtivat eristymiseen ja yhteisöllisestä elämästä poissulkemiseen. Yksi uuden ajattelutavan perusominaisuuksista – joka ilmenee yleisohjeissa – on ollut sen tunnustaminen, että eristyminen ja poissulkeminen eivät välttämättä ole seurausta fyysisestä tai henkisestä vammasta vaan siitä, että vammaisten osallistumismahdollisuudet on arvioitu väärin. Yhä suuremmassa määrin on hyväksytty, että syrjintä on vammaisten henkilöiden yhteisön ulkopuolelle poissulkemiseen myötävaikuttava syy²³⁴. Sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla yritetään lainsäädännöllä luoda yhdenvertaisia mahdolli-

²³³ GA Res. 48/96 UN Doc. A 48/96 (1993).

²³⁴ Waddington, 2001, s. 142.

suuksia vammaisille henkilöille perustuen ajatukseen samoista oikeuksista kaikille. Vammaisilla henkilöillä tulee olla oikeus samoihin perusvapauksiin ja -oikeuksiin kuin muillakin.

Yksi ihmisen nauttimista perusoikeuksista on oikeus työhön. Oikeudesta työhön säädetään monissa kansainvälisissä asiakirjoissa, sekä yleismaailmallisissa että alueellisissa. Ihmisoikeutena oikeus työhön vahvistetaan ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa²³⁵. Myös kansainvälinen yleissopimus taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista²³⁶ sisältää oikeuden työhön ”joka käsittää jokaiselle kuuluvan oikeuden hankkia toimeentulonsa vapaasti valitsemallaan tai hyväksymällään työllä”²³⁷. Alueellisella tasolla oikeutta työhön sääntelevät Euroopan neuvoston sosiaalinen peruskirja²³⁸, sekä alkuperäinen että Suomessa äskettäin voimaan tullut uudistettu sosiaalinen peruskirja. EU-jäsenvaltioita sitoo EY-oikeuden sisäisten markkinoiden toteutumista koskeva säännöstö.

Oikeus työhön on yksilön oikeus tehdä työtä työssä, jonka hän on itse vapaasti valinnut. Oikeus työhön sisältää myös muita perusoikeuksia, jotka ovat sidoksissa työhön. Työhön sidoksissa oleviin oikeuksiin²³⁹ kuuluu muun muassa oikeuksia, jotka perustuvat työsuhteeseen kuten oikeus turvallisiin ja terveisiin työolosuhteisiin, oikeus kohtuulliseen palkkaan ja oikeus sosiaaliseen turvallisuuteen. Instrumentaalisina oikeuksina voidaan mainita järjestymisvapaus ja oikeus neuvotella kollektiivisesti. Oikeudella yhdenvertaiseen kohteluun ja syrjimättömyyteen on, ajatellen tiettyjä ryhmiä yhteiskunnassa, perustavanlaatuisen merkitys. Oikeus työhön taloudellisena oikeutena on kuitenkin edellytys muiden taloudellisten oikeuksien toteutumiselle, kuten oikeuden oikeudenmukaisiin työolosuhteisiin ja oikeuden kohtuulliseen palkkaan, toteutumiselle²⁴⁰.

Kansainvälisoikeudellisella tasolla työolosuhteisiin liittyviä oikeuksia säännellään ensi sijassa kansainvälisen työjärjestön (ILO) kautta. ILO on hyväksynyt monia sopimuksia, jotka sääntelevät eri alojen työolosuhteista työaikoihin ja palkkoihin sekä oikeudesta muodostaa ammattijärjestöjä ja toimia niissä.

Perusoikeutena oikeudesta työhön säädetään Suomessa perustuslain 18 §:ssä:

”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.

Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.”

²³⁵ Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, artikla 23. GA Res. 217 A (III), 10 December 1948.

²³⁶ Jäljempänä TSS-sopimus. SopS 6/1976.

²³⁷ Artikla 6 (1).

²³⁸ Jäljempänä ESP. SopS 78/2002.

²³⁹ Drzewicki, 2001, s. 226-228. Drzewicki jakaa työhön sidoksissa olevat oikeudet neljään ryhmään: työhön yhteydessä olevat oikeudet, työstä johdettavissa olevat oikeudet, oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ja syrjimättömyyteen sekä instrumentaaliset oikeudet.

²⁴⁰ Harris, 2001, s. 40.

Jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa vapaasti valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Oikeus hankkia toimeentulonsa vapaasti valitsemassaan työssä, ammatissa tai elinkeinossa on keskeisimmältä sisällöltään perusvapaus, mikä tarkoittaa, että yksilön itsemääräämisoikeutta suojataan. Lain mukaan jokaiselle kuuluva oikeus hankkia toimeentulonsa ei tarkoita sitä, että jokaisella on automaattisesti mahdollisuus saada työtä – työmahdollisuudet ovat rajoittuneet muun muassa työn tarjonnan vuoksi. Yksilöllistä vapautta hankkia toimeentulo rajoittavat myös riittävän koulutuksen ja kokemuksen vaatimus sekä työskentelyvalmiudet.²⁴¹ PL 18.1 §:ssä ilmaistu vapaus on ”negatiivinen vapaus”, eli vapautta lainsäädännön, viranomaisten ja yksityisten tahojen yksilölle asettamista esteistä hankkia toimeentulonsa työssä tai elinkeinotoiminnassa²⁴².

Perustuslain 18 § sisältää yksilöllisen vapauden lisäksi määräyksiä julkiselle vallalle. PL 18.1 §:n mukaan valtiovalta on velvollinen huolehtimaan työvoiman suojelusta. PL 18.2 §:n mukaan valtion on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Päämääränä on mahdollisimman hyvän työllisyyden saavuttaminen. Työllisyyden edistäminen merkitsee sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, joka merkitsee myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista²⁴³.

Perustuslain 18.2 §:stä ei voida johtaa valtiovallalle velvollisuutta järjestää työtä kaikille. Oikeus työhön ei ole suoraan perustuslaissa turvattu subjektiivinen oikeus²⁴⁴. Säännös sisältää kuitenkin valtion velvollisuuden tavoitella tätä ideaalia. Valtiovalta yhdessä työhallinnon kanssa pitää huolta työvoiman suojelusta, terveellisistä työolosuhteista ja työturvallisuudesta. Työllistämisen sääntely ja edistäminen ovat valtion positiivisia toimintavelvoitteita²⁴⁵.

Perustuslain 18.3 §:n mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Kielto on täsmällinen ja ehdoton ja se koskee myös lainsäätäjää. Kiellosta ei voi poiketa tavallisella lailla. Säännös koskee kaikkia palvelussuhdemuotoja ja edellyttää, että työsuhteen tai muun palvelussuhteen irtisanomisen tai purkamisen mahdollistavat syyt säädetään eduskunnan hyväksymässä laissa²⁴⁶.

Vammaiset henkilöt ja oikeus työhön on viime vuosina ollut yhä enemmän esillä. Amsterdamin sopimuksen voimaantumisen jälkeen EY:n perustamissopimuksen 13 artikla antaa EY:n toimielimille mahdollisuuden hyväksyä lainsäädäntöä, joka kieltää syrjinnän muun

²⁴¹ HE 309/1993 vp, s. 71.

²⁴² Karapuu, 1999, s. 565.

²⁴³ HE 309/1993 vp., s. 72.

²⁴⁴ HM:n (96/1919) 6.2 §:n, muutettuna lailla 592/1972, mukaan ”kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa”. Valtiovallan tehtävänä oli järjestää tarpeen mukaan Suomen kansalaiselle työtä, ellei lailla toisin säädetty. HM 6.2 § viittasi siihen, että oikeus työhön on subjektiivinen oikeus. Ks. Scheinin, 2000, s. 252. Vrt. PL 19.1 §:n oikeus välttämättömään toimeentuloon on ainoa subjektiivinen oikeus, jolla on välitön perustuslaillinen tuki. Tällä oikeudella on suora liityntä perustuslaissa eikä siitä tarvitse säännellä tavallisella lailla. Tuori 2000, s. 213.

²⁴⁵ PeVM 25/1994 vp., s. 6. Myös Karapuu, 1999, s. 573-576.

²⁴⁶ PeVM 25/1994 vp., s. 6, 55. KHO:1997/11, KHO:1997/108, KHO:1997/128.

muassa vammaisuuden perusteella. Vammaisia koskeva syrjäntäkielto on yksi askel kehityksessä kohti vammaisten mahdollisuuksien yhdenvertaistamista.

Perusoikeus työhön Suomen perustuslaissa sisältää työllistämisenäkökulmasta kaksi aspektia, oikeuden vapaasti etsiä ja valita työn, ammatin tai elinkeinon, sekä julkisen vallan velvollisuuden edistää työllisyyttä. Lähtökohta on, että kaikki ovat yhdenvertaisia tässä suhteessa ja että vammaiset henkilöt sisällytetään kaikkia koskeviin toimenpiteisiin. Niinpä vammaisilla henkilöillä tulee olla oikeus vapaasti valita työnsä. Työttömät työnhakijat tulee pikimmiten sisällyttää yleisiin, työvoimaviranomaisten ylläpitämiin työllistämistoimenpiteisiin. Vammaisten henkilöiden erityisen aseman perusteella ryhdytään tarpeen mukaan erityistoimiin. Kaikkien toimenpiteiden, joihin ryhdytään työllistämisen edistämiseksi, tavoitteena on sopeutuminen avoimille työmarkkinoille. Mitä julkinen valta tekee parantaakseen vammaisten henkilöiden asemaa avoimilla työmarkkinoilla?

Oikeus työhön koskee kaikkia, myös vammaisia henkilöitä. Oikeudella työhön perusoikeutena on yhteyksiä syrjäntäkieltoon. Niille vammaisille henkilöille, jotka eivät itse löydä työtä, tulee olla saatavilla erilaisia työvoimapalveluita. Tarkoitus on, että vammaiset henkilöt tulevat avoimille työmarkkinoille. Tässä luvussa tuodaan esiin syrjäntäkielto keinona, jonka avulla vammaisilla henkilöillä olisi yhdenvertaiset mahdollisuudet työmarkkinoilla. Tarkastelu keskittyy työvoimapalveluja koskevaan lainsäädäntöön ja viime aikoina tapahtuneisiin muutoksiin.

2. OIKEUS TYÖHÖN JA SYRJINTÄKIELTO

2.1. Yleinen syrjäntäkielto

Oikeudella vapaasti valita työnsä on yhteyksiä syrjäntäkieltoon. TSS-sopimuksen 6 artiklassa säädetään oikeudesta työhön. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus ansaita toimeentulonsa vapaasti valitsemassaan työssä. TSS-sopimuksessa säädettyt oikeudet ovat yleisiä ja kuuluvat jokaiselle yksilölle. TSS-sopimus epäonnistuu kuitenkin siinä, ettei se mainitse vammaisuutta kiellettyinä syrjäntäperusteena. Sopimuksen artiklat ovat täydellisesti sovellettavissa kaikkiin yksilöihin sopimuksen sisältämien määräysten rajoissa. Artiklan 2 (2) mukaan syrjäntäkielto ”*turvataan riippumatta mm. rodusta, kielestä tai muusta seikasta*”. Vaikkei sopimuksen 2 artikla mainitsekaan vammaisuutta syrjäntäperusteena, voidaan ”*muun seikan*” katsoa käsittävän muun muassa vammaisuuden²⁴⁷. Säännösten yleinen luonne ja artikloiden soveltuvuus ”*kaikkiin*” ihmisiin aiheuttaa sen, että syrjäntäkielto kattaa myös vammaisiin kohdistuvan syrjinnän²⁴⁸.

TSS-sopimuksen valvontaelin, taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea tulkitsee syrjintää vammaisuuden perusteella laajasta näkökulmasta:

²⁴⁷ Craven, 1995, s. 168.

²⁴⁸ Waddington, 2001, s. 143.

”Both de jure and the facto discrimination against persons with disabilities have a long history and take various forms. They range from invidious discrimination, such as the denial of educational opportunities, to more ”subtle” forms of discrimination such as segregation and isolation achieved through the imposition of physical and social barriers. For the purpose of the Covenant, ”disability-based discrimination” may be defined as including any distinction, exclusion, restriction or preference, or denial of reasonable accommodation based on disability which has the effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise of economic, social and cultural rights”²⁴⁹.

ILO:n syrjintäkieltoa koskeva sopimus²⁵⁰ kieltää syrjinnän työssä ja työllistämisessä. Sopimusvaltiot ryhtyvät, kansalliset olosuhteet huomioon ottaen, toimenpiteisiin yhtäläisten mahdollisuuksien luomiseksi ja taistelevat työssä, työolosuhteissa ja työllistämisessä esiintyvää syrjintää vastaan²⁵¹. Sopimus ei sulje mitään ihmisryhmää soveltamisalansa ulkopuolelle ja on siinä mielessä yleismaailmallinen²⁵². Vammaisuutta ei mainita nimenomaisesti syrjintäperusteena²⁵³. Syrjivänä ei pidetä tilanteita, joissa valtio ryhtyy erityisiin toimenpiteisiin esimerkiksi vammaisten henkilöiden osalta, koska kyseessä olevat henkilöt tarvitsevat erityistä suojaa tai apua.

Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa sekä uudistetussa sosiaalisessa peruskirjassa syrjintäkielto löytyy johdannosta ja on sanamuodoltaan samanlainen kuin muun muassa TSS-sopimuksessa, eli vammaisuutta ei mainita syrjintäperusteena²⁵⁴. Yllä mainittujen kolmen sopimuksen heikkous on siinä, että kansainvälinen yksilövalitusmahdollisuus puuttuu. Ei ole olemassa mitään valvontamekanismia, johon yksittäinen henkilö voisi turvautua, kun hän kokee oikeuksiansa tulleen loukatuksi. Euroopan sosiaalinen peruskirja ja ILO-sopimukset kuitenkin mahdollistavat järjestöjen tekemät niin sanotut kollektiivivalitukset.

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-sopimus) poikkeaa muista kansainvälisioikeudellisista lähteistä tällä alueella. KP-sopimuksen 26 artikla kieltää

²⁴⁹ General Comment No. 5, 1994, Supp. No. 2 at 102. para 15. Komitea jatkaa kehottamalla valtioita ryhtymään voimakkaampiin toimenpiteisiin syrjinnän vastaisen lainsäädännön osalta: ”in order to remedy past and present discrimination, and to deter future discrimination, comprehensive anti-discrimination legislation in relation to disability would seem to be indispensable in virtually all States parties.”

²⁵⁰ ILO C No. 111, Yleissopimus, joka koskee työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää. Sopimus on ratifioinut 157 valtiota. Suomessa se tuli voimaan huhtikuussa 1971.

²⁵¹ ILO C No. 111, artiklat 1 (3) ja 2.

²⁵² Bartolomei de la Cruz, 1995, s. 258.

²⁵³ ILO C No. 111, artikla 1 (b): ”such other distinction, exclusion or preference which has the effect of nullifying or impairing equality of (...) treatment in employment.” Tämä sopimuskohta antaa sopimusvaltioille mahdollisuuden laajentaa syrjintäperustelista kansallisessa lainsäädännössä, esimerkiksi vammaisuudella, jonka useat maat ovatkin tehneet. Bartolomei m. fl., 1995, s. 269.

²⁵⁴ Pöytäkirja nro. 12 Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS) avattiin allekirjoitettavaksi marraskuussa 2000. Pöytäkirja nro. 12 säätelee yleisestä syrjintäkiellosta. Sen 1 artiklassa säädetään, että: ”the enjoyment of any right set forth by the law shall be secured without discrimination...”. Pöytäkirjan syrjintäkielto on itsenäinen suhteessa muihin oikeuksiin. Se poikkeaa siten artikla 14:sta, jonka syrjintäkielto koskee vain niitä oikeuksia ja vapauksia, joista säädetään sopimuksessa. Siten pöytäkirja nro. 12 vastaa YK:n KP-sopimuksen 26 artiklaa. Suomi on allekirjoittanut artiklan nro 12, mutta ei ole vielä ratifioinut sitä.

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/CadreListeTraites.htm>.

syrijinnän. Artikla, joka sanamuodoltaan on samanlainen kuin edellä mainitut sopimustekstit, muodostaa itsenäisen oikeuden. KP-sopimuksen 26 artiklan syrjäntäkielto ei siis rajoitu koskemaan vain sopimuksessa mainittuja oikeuksia ja velvollisuuksia, vaan artikla kieltää syrjäntän *de jure* ja *de facto* kaikilla alueilla, joita julkinen valta sääntelee ja suojelee²⁵⁵. On siten mahdollista, että vammaisen henkilö, joka kokee tullessa syrjityksi, voi valittaa YK:n ihmisoikeuskomitealle.

Se, etteivät yllä mainitut sopimukset mainitse nimenomaisesti vammaisuutta kiellettyinä syrjäntäperusteena, johtuu niiden hyväksymisen ajankohdan hengestä. Kun yllä mainitut sopimukset hyväksyttiin, vammaisuuden määrittely perustui pelkästään lääketieteellisiin perusteisiin, eli vammaisuus määriteltiin yksittäisen henkilön ominaisuutena. Vammaispolitiikan myöhempi kehitys, jonka mukaan vammaisuus on seuraus siitä, että yhteiskunta on epäonnistunut luomaan toimimismahdollisuudet vammaisille, ei ollut vielä saanut jalansijaa. Oli tavallista, että vammaisten henkilöiden katsottiin tarvitsevan erityistä apua eikä ryhmää siksi sisällytetty yleisiin säädöksiin. Siitä huolimatta yleinen syrjäntäkielto soveltuu myös vammaisten henkilöiden osalta²⁵⁶.

Syrjäntäkiellon keskeinen sisältö on luoda yhdenvertaisuutta yksilöiden välillä. Lainsäädännössä voidaan erottaa kaksi yhdenvertaisuuden muotoa. Ensimmäinen on *muodollinen yhdenvertaisuus*, joka viittaa yhdenvertaisuuteen lain puitteissa, eli olemassa oleviin normeihin ja arvoihin, joita sovelletaan joka tapauksessa. Yksilöiden välinen yhdenvertainen kohtelu käsitetään erilaisten muodollisten piirteiden näkökulmasta ottamatta huomioon vallitsevia olosuhteita. Toinen yhdenvertaisuuden käsitteen muoto on *tosiasiallinen yhdenvertaisuus*. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus viittaa asianmukaisten olosuhteiden luomiseen ja *de facto* yhdenvertaisuuden toteutumiseen konkreettisten toimenpiteiden avulla. Merkitsevin ero muodollisen yhdenvertaisuuden ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden välillä on se, että *de facto* yhdenvertaisuus korostaa yhdenvertaisuutta lopputuloksessa enemmän kuin yhdenvertaisuutta käsittelyssä. Muodollinen yhdenvertaisuus ei johda aina tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen, eli muodollisesti kohtelu ei ole aina oikeudenmukaista²⁵⁷.

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien saavuttamiseksi vammaisten henkilöiden osalta pitää vammaisten henkilöiden vamma ottaa huomioon ja toteuttaa tarpeen mukaan kohtuullisia mukauttamistoimenpiteitä. Koska vammaiset henkilöt ovat epäsuotuisassa asemassa, saattaa muodollisesti yhdenvertainen kohtelu vammattomien henkilöiden kanssa jopa lisätä tosiasiallista epätasa-arvoa, koska vammaisuutta ei pidetä relevanttina²⁵⁸. Kun vammaisuus tunnustetaan relevanttina, täytyy ryhtyä toimenpiteisiin vammaisuuden aiheuttamien esteiden poistamiseksi. Vammaisia henkilöitä täytyy kompensoida, koska heillä on huonommat edellytykset osallistua vammaisuutensa vuoksi. Vammaisia henkilöitä on kohdeltava eri tavalla yhdenvertaisten mahdollisuuksien saavuttamiseksi²⁵⁹.

²⁵⁵ General Comment No. 18, para. 12.

²⁵⁶ Waddington, 2001, s. 143.

²⁵⁷ Michailakis, 1997, s. 24. Ks. myös Quinn, 1999, s. 290.

²⁵⁸ Waddington, 1995, s. 112.

²⁵⁹ Waddington, 1995, s. 113.

Kaikki yllä mainitut kansainvälisoikeudelliset lähteet kieltävät syrjinnän, mutta oikeastaan vain TSS-komitean yleinen kannanotto kehittää syrjintäkieltoa kattamaan myös tilanteet, joissa kieltäydytään ryhtymästä kohtuullisiin mukauttamistoimenpiteisiin.

Oikeudellisesti sitomattomista kansainvälisoikeudellisista lähteistä voidaan mainita ensinnäkin YK:n yleisohjeet²⁶⁰. Yleisohjeet on oikeastaan ensimmäinen kansainvälisoikeudellinen dokumentti, joka kieltää täysin vammaisten syrjinnän. Yleisohjeissa annetaan syrjintäkäsitellemme myös laajentava tulkinta. Ne antavat myös lukuisia konkreettisia toimenpiteitä, joihin valtiot voivat ryhtyä lisätäkseen esteettömyyttä.

Yleisohjeiden iskulause on ”*yhdenvertaiset mahdollisuudet*” (*“equalization of opportunities”*)²⁶¹. Yleisohjeet sisältävät lukuisia kohtia, joita valtioiden pitäisi toteuttaa. Yleisohjeiden syrjintäkielto liittyy selvästi yhteen esteettömyyttä koskevien ohjeiden kanssa²⁶² ja sen tavoitteena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen. Tähän ohjeiden ryhmään kuuluvat liikkumisesteettömyys ja tiedonsaanti, koulutus, työllisyys sekä virkistys ja liikunta. Valtioiden tulee ryhtyä lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

Huolimatta hyvästä sisällöstään yleisohjeet ovat heikko lähde. Enemmistö valtioista on todellakin hyväksynyt yleisohjeet, mutta ne eivät ole oikeudellisesti sitovia. Ohjeiden toteutumista valvoo kansainvälinen valvontamekanismi, mutta mikäli joku jäsenmaa epäonnistuu ohjeiden implementoinnissa, ei ole käytettävissä mitään oikeudellisia painostuskeinoja. Jäsenvaltiot eivät ole velvollisia selittämään, miksi ne ovat epäonnistuneet ryhtymisessä toimenpiteisiin vammaisten henkilöiden yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaamiseksi²⁶³.

2.2. EY-oikeus ja syrjintäkielto

2.2.1. Sopimusteksti

Ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa vain syrjintä kansallisuuden²⁶⁴ ja sukupuolen²⁶⁵ perusteella oli säädelty kielletyksi yhteisön oikeudessa. Maastrichtin sopimuksella otettiin käyttöön unionikansalaisuus tavoitteena saavuttaa läheisempi yhteenkuuluvuuden tunne ”Euroopan asukkaiden” kesken. Myös viittauksia Euroopan ihmisoikeussopimukseen otettiin mukaan. Sitä vastoin epäonnistuttiin tuottamaan uusia säädöksiä syrjinnästä, mikä

²⁶⁰ GA Res. 48/96 UN Doc. A 48/96 (1993).

²⁶¹ Yleisohjeet, kohta 24 johdannossa. ”The process through which the various systems of society and the environment, such as services, activities, information and documentation, are made available to all, particularly to persons with disabilities”.

²⁶² Ohjeet 5-12 ovat ns. tavoitealueita yhdenvertaiselle osallistumiselle ja perustuvat sosiaaliselle ajattelulle.

²⁶³ Lindqvist, 1995, s. 66.

²⁶⁴ EY-sopimuksen 12 artikla, joka koskee syrjintää toisen jäsenvaltion kansalaisuuden perusteella eikä yleisesti kansalaisuuden tai sen puuttumisen perusteella.

²⁶⁵ EY-sopimuksen 141 artikla.

oli melko kiusallista muun muassa EU:n laajenemisprosessin kannalta, erityisesti etnisen alkuperän perusteella tapahtuvan syrjinnän poisjääminen.

Siksi katsottiin olevan merkittävä intressi saada syrjinnän vastaisia säädöksiä tulevaan uuteen sopimustekstiin²⁶⁶. Dublinin kongressissa²⁶⁷ tehtiin yleinen suunnitelma koskien uutta artiklaa. Sen sijaan, että jo olemassa ollutta, kansallisuuden perusteella syrjinnän kieltävää 12 artiklaa olisi lähdetty muuttamaan (silloin artikla 6), päätettiin lisätä täysin uusi säädös, joka nykyään on artikla 13²⁶⁸.

EY-sopimuksen 13 artiklassa säädetään:

”Neuvosto voi tässä sopimuksessa yhteisölle uskotun toimivallan rajoissa yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet (...) vammaisuuteen (...) perustuvan syrjinnän torjumiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen muiden määräysten soveltamista”²⁶⁹.

Artiklan 12 otsikko on ”syrjintäkielto”, kun taas artiklalle 13 annettiin otsikko ”syrjinnän vastaiset toimenpiteet”. Tämä ero antaa suuntaa määräysten oikeudellisesta relevanssista seuraavasti. Sekä otsikko että sisältö artiklassa 12 ilmaisevat syrjintäkiellon. ”Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on *kiellettyä* tämän sopimuksen soveltamisalalla (...)” Artikla 13 puolestaan säättää: ”*toteuttaa tarvittavat toimenpiteet* (...) perustuvan syrjinnän torjumiseksi (...)”. Artikla 13 ei ilmaise syrjintäkieltoa. Se tarjoaa ainoastaan oikeudellisen perustan EU:n instituutioille luoda apuvälineitä tiettyjen ryhmien syrjintää vastaan kohdistuviin toimenpiteisiin ryhtymiselle.

Artikla 13 ei ole suoraan sovellettava eli sillä ei ole niin sanottua välitöntä oikeusvaikutusta²⁷⁰ eikä siihen yksin voida vedota kansallisissa tuomioistuimissa. Artikla määrää kuitenkin EU:n toimielimiä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin syrjinnän torjumiseksi. Tilanteessa, jossa neuvosto tekee komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin kuulemisen jälkeen yksimielisen päätöksen, voi yksittäinen henkilö saada tästä sekundäärisestä lainsäädännöstä oikeudellisen apuvälineen vammaisuuden perusteella tapahtuvan syrjinnän tilanteessa. Yksittäinen henkilö voi vedota direktiivin säännöksiin, mikäli kokee tulleen syrjityksi. Neuvosto on sekundäärisen lainsäädännön osalta säättänyt artiklan 13 perusteella kaksi direktiiviä. Toinen koskee syrjintää rodun perusteella²⁷¹ ja toinen yhdenvertaista kohtelua työelämässä koskevan yleisen kehityksen luomista.

²⁶⁶ Quinn, 1999, s. 314.

²⁶⁷ Joulukuu 1996.

²⁶⁸ Quinn, 1999, s. 314. Myös Whittle, 1998, s. 52.

²⁶⁹ EY-sopimuksen 13 artikla.

²⁷⁰ Välitön oikeusvaikutus EY-oikeudessa tarkoittaa, että EY-sopimuksen säädökseen voidaan vedota suoraan tuomioistuimissa ilman, että EU:n elimet tai jäsenvaltiot ryhtyvät voimaansaattamismenettelyihin. EY-tuomioistuin varmisti mm. tapauksessa *Defrenne II*, että silloisella artikla 119:llä, nyt 141:llä, on välitön oikeusvaikutus. *Defrenne II* (43/75), 8. huhtikuuta 1976.

²⁷¹ Direktiivi 2000/43/EG, OJ L 180.

2.2.2. Yhdenvertainen kohtelu työelämässä

Direktiivi, joka perusti yleisen kehyksen yhdenvertaiselle kohtelulle työelämässä, tuli voimaan 2.12.2000. Jäsenvaltioilla on aikaa vuoden 2003 loppuun implementoida direktiivi, poikkeuksena määräykset, jotka koskevat syrjintää iän ja vammaisuuden perusteella. Vammaisuutta ja ikää koskevien määräysten osalta jäsenvaltioilla on tarvittaessa käytettävissään ylimääräiset kolme vuotta (art. 18). Direktiivi on yksi yhteisön sitovista oikeusasiakirjoista, mutta jäsenvaltiot voivat itse päättää kuinka se implementoidaan kansalliseen lainsäädäntöön.²⁷²

Direktiivin oikeusperustana on EY-sopimuksen 13 artikla, joka nimenomaisesti antaa yhteisölle oikeuden tehdä päätöksiä toimivaltansa puitteissa. Aineellinen soveltamisala käsittää sekä henkilöt työmarkkinoilla että niiden ulkopuolella. Direktiiviä sovelletaan julkisen vallan käytössä, julkisyhteisöt mukaan lukien, sekä yksityisellä sektorilla (art. 3).

Direktiivin tarkoitus on vahvistaa syrjinnän torjuntaa työelämässä, jotta yhdenvertaisuuden periaate toteutuisi jäsenvaltioissa. Syrjintäperusteina luetellaan uskonto tai vakaumus, vammaisuus, ikä sekä sukupuoli suuntautuminen (art. 1)²⁷³. Direktiivi kattaa muun muassa sellaisia alueita kuin työ tai itsenäisen ammatin harjoittaminen sekä työehdot ja työolot²⁷⁴.

Sitä, että komissio valitsi puitedirektiivin, perusteltiin sillä, että se heijasti tahtoa varmistaa jäsenvaltioille joustavuus tilanteessa, jossa direktiivi implementoidaan kansalliseen oikeuteen. Sanamuodon riittävällä yleisyydellä osoitetaan jäsenvaltioiden erilaisten olosuhteiden, erityisesti erilaisten arvostusten, huomioon ottamista. Direktiivi vahvistaa vain rajoitetun määrän vaatimuksia²⁷⁵. Direktiivin tarkoitus on siten asettaa yleiset puitteet tai minimisuoja. Jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat yhdenvertaisen kohtelun periaatteen turvaamiseksi edullisempia kuin direktiivin säännökset (art. 8). Minimivaatimukset voidaan ylittää muttei alittaa.

Syrjinnän käsite määritellään artiklassa 2. Syrjintä voi olla joko välitöntä tai välillistä. Välittömänä syrjintänä pidetään sitä, että henkilöä kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai voitaisiin kohdella vertailukelpoisessa tilanteessa. Välillisenä syrjintänä pidetään sitä, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa tietyn ryhmän henkilöt epäedulliseen asemaan muihin henkilöihin nähden. Jos säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on objektiivisesti perusteltavissa oleva oikeutettu tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia, ei ole kyse syrjinnästä. Myös häirintä tilanteissa joissa häirinnän seurauksena on esimerkiksi henkilön arvokkuuden loukkaaminen, voidaan nähdä syrjintänä tapauksissa, jossa käyttäytymi-

²⁷² EY-sopimuksen artikla 249.

²⁷³ Rotu tai etninen alkuperä eivät kuulu tämän direktiivin alaan, koska neuvosto on antanut erillisen, niitä koskevan direktiivin (direktiivi 2000/43/EY). Direktiivi, joka koskee henkilöiden yhdenvertaista kohtelua riippumatta heidän rodustaan tai etnisestä alkuperästään, ulottuu soveltamisalaltaan merkittävästi laajemmalle kuin direktiivi 2000/78/EY, joka käsittää vain työelämän.

²⁷⁴ Direktiivi 2000/78/EY, artikla 1.

²⁷⁵ KOM (1999) 565, lopullinen, 6.

nen on yhteydessä artiklassa 1 mainittuihin perusteisiin. Käsite häirintä määritellään tässä yhteydessä jäsenvaltioiden lainsäädännön ja käytännön viitekehyksessä.

Tietty erilainen kohtelu on sallittua. Tämä koskee erilaista kohtelua, joka voidaan perustella sillä, että joku vammaisuuteen liittyvä ominaisuus muodostaa työtehtäviin liittyvän todellisen ja ratkaisevan vaatimuksen²⁷⁶. Positiivisen erilliskohtelun osalta direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen säilyttää tai antaa säädöksiä, joiden tavoitteena on ehkäistä tai korjata 1 artiklassa tarkoitettujen henkilöiden haittoja. Positiivinen erilliskohtelu on mahdollista, kun samanlainen kohtelu ei riitä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Jäsenvaltioilla tulee tällöin olla mahdollisuus ottaa käyttöön lakeja tai muita säädöksiä, jotka ovat tarpeen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Positiivinen erilliskohtelu tulkitaan artiklan 6 mukaan nykyisen, sukupuolisyrijintää koskevan oikeuskäytännön valossa.²⁷⁷

Direktiivissä on myös kohtuullisen mukauttamisen käsite, jota voidaan pitää positiivisen erityiskohtelun alajoina. Direktiivin systematiikassa kohtuullinen mukauttaminen on kytetty välilliseen syrjintään. Jos työnantaja ei osoita ryhtyneensä kohtuullisiin mukauttamistoimiin vammaisten henkilöiden työskentelyn mahdollistamiseksi, työpaikan esteellisyyttä saatetaan pitää vammaisiin henkilöihin kohdistuvan välillisen syrjinnän muotona.

Oikeudellisesti sitomattomia asiakirjoja, jotka koskevat syrjintää vammaisuuden perusteella, on useita. Uusin on EU:n perusoikeuskirja, joka hyväksyttiin ministerikokouksessa Nizassa²⁷⁸.

Perusoikeuskirjan artiklassa 21.1 annetaan luettelo kielletyistä syrjintäperusteista. Artikla 21.1:

”Kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mieliteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan.”

Artiklan mukaan kaikki tällainen syrjintä on nimenomaisesti kielletty. Sanamuoto on siten voimakkaampi kuin EY-sopimuksen 13 artiklassa, jossa ainoastaan todetaan, että ”neuvosto voi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet syrjinnän torjumiseksi”. Kansalaisuuteen perustuva syrjintä on erikseen mainittu 21.2 artiklassa, jonka muotoilu jättää epäselväksi, onko kyse yleisestä vai ainoastaan toisen EY-valtion kansalaisiin ulottuvasta kiellosta.

²⁷⁶ Direktiivi 2000/78/EY, art. 4.

²⁷⁷ Artikla 12. Positiivista erilliskohtelua on tulkittu mm. tapauksissa *Kalanke* C-450/93, ECR s. 1-3051, ja *Marchall* C-409/95, ECR s. 1-6363. Tämä direktiivi on rakenteeltaan samanlainen kuin direktiivi, joka koskee naisten ja miesten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. (76/307/EEG) OJ L 039, 14.02.1976, s. 40-42. Muun muassa yhdenvertaisen kohtelun ja positiivisen erilliskohtelun määrittelyjä koskevat säädökset ovat samanlaisia kuin naisten ja miesten yhdenvertaista kohtelua koskevassa direktiivissä.

²⁷⁸ OJ 2000, C- 364/1. Jäljempänä perusoikeuskirja.

Perusoikeuskirjan tavoitteena on kodifioida ne oikeudet, jotka EU jo tunnustaa. Perusoikeuskirjan valmistelussa ei saatu laajentaa olemassa olevia tai luoda uusia toimivaltuuksia EU:lle. Perusoikeuskirjaan kirjatut oikeudet sitovat EU:n toimielimiä ja laitoksia sekä jäsenvaltioita silloin kun ne soveltavat unionin oikeutta (art. 51). Perusoikeuskirja ei siis ulotu jäsenvaltioihin silloin kun ne ottavat käyttöön sellaisia lakeja, joiden osalta lainsäädäntövaltaa ei ole luovutettu EU:lle²⁷⁹. Perusoikeuskirja on julistus, joka ei ole sitova eikä tuo mukanaan uusia oikeudellisia velvollisuuksia. Perusoikeuskirjan ensisijainen päämäärä tähän mennessä näyttää olevan toimia suuntaviivana EY-oikeuden tulkinnassa ja lisäksi suunnannäyttäjänä toimielimille päätösten teossa. Perusoikeuskirjan voisi ajatella vaikuttavan tuomioistuimissa ja aikanaan kehittyvän oikeuskäytännöksi²⁸⁰. Perusoikeuskirja tulee suurella todennäköisyydellä oikeudellisesti sitovaksi osaksi EU:n perustuslakisopimusta, jos sellainen saadaan aikaan.

EU:n hyväksymänä päätöslauselmana voidaan mainita päätöslauselma vammaisten henkilöiden yhdenvertaisista mahdollisuuksista, joka hyväksyttiin 1996²⁸¹. Päätöslauselma ei mainitse mitään erityisesti työstä tai työllistamisestä. Päätöslauselman mukaan vammaisille henkilöille tulee antaa yhdenvertainen mahdollisuus osallistua yhteisön elämään. Samana vuonna komissio laati vammaisia henkilöitä koskevan ehdotuksen. Ehdotus perustuu YK:n vammaisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia koskeville yleisohjeille. Kaikki jäsenvaltiot ovat hyväksyneet YK:n päätöslauselman²⁸².

Komission ”*Communication on equality of opportunity for people with disability*”²⁸³ sisältää ajatuksia vammaispolitiikan ja vammaisuuden sopeuttamisesta ja sisällyttämisestä yleiseen yhteisöpolitiikkaan ja ohjelmiin. Päivitetty päätöslauselma vuodelta 1999²⁸⁴, joka koskee vammaisten henkilöiden yhdenvertaisia työllistymismahdollisuuksia, on sanamuodoltaan paljon selvempi kuin kumpikaan edellisistä päätöslauselmista. Päätöslauselmassa kehoitetaan jäsenvaltioita integroimaan vammaiset henkilöt työmarkkinoille. Neuvosto kehottaa myös EU:n omia toimielimiä edistämään vammaisten henkilöiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia avoimiksi julistettavien virkojen osalta.

Kun viimeksi mainittu päätöslauselma hyväksyttiin, oli Amsterdamin sopimus astunut juuri voimaan. Komissio oli niihin aikoihin aloittanut vammaisten henkilöiden yhdenvertaista kohtelua koskevan direktiivin valmistelun. Tämä näkyy eri päätöslauselmien sanamuodoissa. Päätöslauselmilla ei ole oikeudellista sitovuutta, vaan ne ilmaisevat EU:n noudattaman politiikan.

²⁷⁹ Gunvén, 2001, s. 18.

²⁸⁰ Weber, 2000, s. 104.

²⁸¹ OJ C 12, 1997, s. 1-2.

²⁸² Waddington, 1999, s. 146. Parlamentti on myös hyväksynyt erilaisia vammaispolitiikkaa edistäviä asiakirjoja.

²⁸³ COM (1996) 46, lopullinen.

²⁸⁴ OJ C 186/3, s. 2.

2.3. Kuinka vammaisia henkilöitä suojataan syrjinnältä työelämässä Suomessa?

Merkittävä osa työkykyisistä vammaisista henkilöistä on työttömänä ja näin pakotettu elämään julkisen vallan tuen varassa. Myötävaikuttava syy sille, että vammaiset henkilöt jäävät pois työmarkkinoilta, on syrjintä. Millainen on vammaisten henkilöiden syrjintää koskeva kielto Suomen lainsäädännössä, koskien oikeutta työhön ja työhön liittyviä oikeuksia? Kuinka tämä syrjintäkielto sopii yhteen EY-oikeudellisten määräysten kanssa?

Perustuslain 6.2 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella²⁸⁵. Perustuslain syrjintäkielto kattaa sekä välittömän että välillisen syrjinnän. Vaatimuksena on sekä oikeudellinen että tosiasiallinen yhdenvertaisuus, joka onkin lähtökohtana perusvapauksien ja -oikeuksien osalta. Syrjintäsäännös koskee myös erilliskohtelua (segregaatio), sitä vastoin syrjinnäksi ei katsota sitä, että tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi hyväksytään positiivinen erilliskohtelu. Perustuslain syrjintäkielto liittyy perustuslain oikeutta työhön koskevaan sääntökseen. Perustuslain 18.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus valita vapaasti työnsä, ammattinsa tai elinkeinonsa tulematta syrjityksi. Perustuslain syrjintäkielto kattaa kaikki yhteiskuntaelämän alueet ja ilmaisee yleisen periaatteen. Lainsäätäjän tehtäväksi jätetään valita ne keinot, joiden avulla yhdenvertaisuus turvataan²⁸⁶.

Suomessa ei ole nimenomaista lakia, joka suojaa syrjinnältä pelkästään vammaisuuden perusteella, vaan yleinen syrjintäkielto johdetaan perustuslaista²⁸⁷. Yhdenvertaisuuden turvaamiseksi eri alueilla on syrjintäkielto otettu mukaan eri lakeihin. Niinpä työsopimuslaki sisältää kiellon syrjiä vammaisuuden perusteella kyseessä olevan säädöksen soveltamisalalla. Sama koskee valtion virkamieslakia, joka kieltää syrjinnän vammaisuuden perusteella soveltamisalallaan. Kumpikaan näistä kahdesta laista ei mainitse nimenomaisesti vammaisuutta syrjintäperusteena, vaan vammaisuus katsotaan esimerkiksi työsopimuslaissa terveydentilaa koskevaksi ominaisuudeksi.

Syrjintä työelämässä, joka käsittää myös syrjinnän kiellon työhön pääsyssä, on kielletty Suomessa työsopimuslaissa²⁸⁸. Syrjintäkielto työsopimuslain 2 luvun 2.1 §:ssä muistuttaa rakenteeltaan perustuslain syrjintäkieltoa. Työnantaja ei saa ilman hyväksyttävää perustetta

²⁸⁵ PL 6.2 §:n esikuva on KP-sopimuksen 26 artikla. Perustuslain syrjintäkielto on kuten KP-sopimuksen 26 artiklakin itsenäinen ja kaikki yhteiskuntaelämän alat kattava säännös. Scheinin, 1999, 232.

²⁸⁶ HE 309/1993 vp., s. 49. HE 1/1998 koskien uutta perustuslakia viittasi tähän esityöhön.

²⁸⁷ Yleinen perustuslain tasoinen syrjintäkielto löytyy myös mm. Saksan perustuslaissa GG (*Grundgesetz*) artikla 3.3. http://www.bundestag.de/gesetze/gg/gg_07_02.pdf ja Itävallan perustuslaissa (*Bundes-Verfassungsgesetz*) artikla 7.1. http://www.idv.uni-linz.ac.at/b-vg/B-VG_1.htm. Suomessa on valmisteltu ns. yhdenvertaisuuslakia EY:n perustamissopimuksen 13 artiklan nojalla annettujen direktiivien täytäntöönpanemiseksi, mutta asiassa annettu hallituksen esitys raukesi maaliskuun 2003 eduskuntavaalien vuoksi.

²⁸⁸ Työsopimuslaki 320/1970, 17.3 §. Kumottu työsopimuslailla 55/2001.

²⁹⁰ Valtion virkamieslaissa, joka säätelee julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa valtio on työnantajana, on työsopimuslain säännöstä vastaava säännös. Myöskään valtion virkamieslaki ei säädi nimenomaisesti vammaisten erilliskohtelusta, vaan ilmaisee sen samoin kuin työsopimuslaki.

asettaa työntekijöitä eri asemaan iän, terveydentilan, sukupuolisen suuntautuneisuuden (...) tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi. Luettelo syrjintäperusteista ei ole tyhjentävä. Ilman perusteltua syytä tapahtuvaa työntekijöiden erilliskohtelua sellaisen ominaisuuden perusteella, joka on verrattavissa luettelossa mainittuihin ominaisuuksiin, pidetään myös kiellettyinä syrjintänä. Tällaisina kiellettyinä syrjintäperusteina pidetään muun muassa rotua, ihonväriä, vammaisuutta, yhteiskunnallista taustaa ja vakaumusta²⁸⁹.

Vuonna 1995 säädettiin rikoslain 47 luku (517/1995), jolla työelämässä tapahtuvan syrjinnän kriminalisointi siirrettiin rikoslakiin. Työelämässä tapahtuvan syrjinnän erillinen kriminalisointi katsottiin perustelluksi, koska työ on kansalaisten näkökulmasta keskeinen elämän osa-alue, jonka osalta on syytä suojata vahvemmin syrjinnältä kuin silloin kun on kyse syrjinnän rangaistavuudesta yleensä. 47 luvun 3 §:n mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka työpaikasta ilmoittaessaan, työntekijää valitessaan tai palvelussuhteen aikana ilman painavaa, hyväksyttävää syytä asettaa työnhakijan tai työntekijän epäedulliseen asemaan, on tuomittava työsyrynnästä. Luvun 3.2 §:ssä luetellut perusteet, joiden osalta syrjintää ei sallita, muistuttaa sisällöltään perustuslaissa olevia perusteita. Ainoastaan se, että henkilöitä kohdellaan eri tavalla, ei tee teosta rangaistavaa. Edellytyksenä on, että työnhakija tai työntekijä asetetaan objektiivisesti arvioiden muita huonompaan asemaan. Rangaistavaa ei ole se, että joku asetetaan tietyllä tavalla epäedulliseen asemaan, mikäli tällaiselle kohtelulle on painava ja hyväksyttävä syy. Yleensä tällaisen syyn tulee liittyä jollain tavalla työhön. Työsyryntä on rangaistavaa ainoastaan, kun rikoksenteikijä on ollut tietoinen syrjintäperusteesta²⁹⁰.

Kiellettyinä syrjintänä ei pidetä sellaisille vammaisille työntekijöille tai työntekijäryhmille, joiden katsotaan olevan vammaisuuden vuoksi erityisen suojelun tarpeessa, myönnettyä positiivista erityiskohtelua²⁹¹.

Syrjintäkielto voi esiintyä useissa tilanteissa, jotka ulottuvat työpaikan avoimeksi julistamisesta palvelussuhteen päättymiseen²⁹². Työsopimuslain syrjintäkielto ulottuu myös työolosuhteisiin liittyviin oikeuksiin. Siten on kiellettyä kohdella eri tavalla työntekijöitä työaikojen, palkkojen, täydennyskoulutuksen ja ammatillisen ohjauksen, ylenemisoikeuksien, ammatillisen järjestäytymisen tai työsopimuksen irtisanomisen osalta.

Työnantajan merkittävin oikeus suhteessa työntekijöihin on oikeus työsopimuksen irtisanomiseen. 1 luvun 1 §:n mukainen työsuhde voidaan irtisanoa vain laissa säädetyillä perusteilla²⁹³. Työsopimuksen irtisanomisen aiheuttavia perusteita tulee tarkastella kokonaisarviointilla ja kaikki vaikuttavat seikat huomioon ottaen. Irtisanominen voi perustua esimerkiksi työntekijän henkilöön, taloudellisiin ja tuotannollisiin syihin tai työnantajan konkurssiin²⁹⁴. Irtisanominen vaihtelee eri toimialoilla, eri töissä ja yksittäisissä sopimussuhteissa. Tämän vuoksi ”painavaa syytä” ei voida täsmällisesti määritellä. Yleisellä tasolla irtisanomisen suorittaminen painavasta asiasyystä tarkoittaa sitä, ettei peruste ole syrjivä.

²⁹⁰ HE 94/1993 vp., s. 167-170.

²⁹¹ HE 157/2000 vp., s. 72-73.

²⁹² HE 94/1993 vp., s. 168.

²⁹³ Työsopimuslaki 55/2001, 7 luku 1 §.

²⁹⁴ HE 157/2001 vp., s. 103.

Työntekijästä johtuvana tai hänen henkilöönään liittyvänä asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena voidaan pitää työsopimuksesta tai laista johtuvien, työsuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä sekä sellaisten työntekijän henkilöön liittyvien työntekeodellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi työntekijä ei enää kykene selviytymään työtehtävistään. Edellytyksenä jälkimmäisessä tapauksessa on myös se, ettei työntekijää voida sijoittaa muihin tehtäviin²⁹⁵. Henkilön vammaisuuden ei katsota muodostavan painavaa asiasyytä, mikäli työkyky ei ole vammaisuuden vuoksi vähentynyt olennaisesti ja niin pitkäkestoisesti, ettei työntekijä pysty täyttämään sopimusvelvoitteitaan. Tällaisen työkyvyn alenemisen tilanteessa ei todennäköisesti voida edellyttää, että työnantaja jatkaa palvelussuhdetta²⁹⁶.

Henkilöllä, jonka työsopimus on irtisanottu tai purettu ilman laillista perustetta, on oikeus nostaa kanne toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Ruotsin hallitusmuodossa (HM) ei ole nimenomaista vammaisten henkilöiden syrjintää koskevaa pykälää. Ruotsissa on tämän sijaan hyväksytty erillinen laki, joka kieltää syrjinnän vammaisuuden perusteella, laki vammaisten henkilöiden syrjinnän kiellosta työelämässä²⁹⁷. Syrjintäkielto kattaa muun muassa työhönottomenettelyn, päätökset ylentämisestä tai koulutuksesta, palkan tai muiden palvelusehtojen soveltamisen, johtamisen ja työn jakamisen, erottamisen, lomautuksen tai muuhun työntekijään kohdistuvaan toimenpiteeseen ryhtymisen. Säädos koskee sekä välitöntä että välillistä syrjintää (3-4 §§). Syrjintäkiellon rikominen voi johtaa sopimuksen pätemättömyyteen siltä osin, kuin se määrää tai sallii laissa kielletyn syrjinnän (10 §). Seuraukset johtavat työnantajan maksamiin vahingonkorvauksiin (10-15 §§).

Ruotsilla on kesäkuun 1 päivästä 1994²⁹⁸ lähtien ollut erityinen viranomaisen vammaiskysymyksille, handikappombudsmannen (HO). HO:n tehtävä on osaksi neuvoa-antava ja valistava, osaksi tämän viranomaisen tehtävänä on tarkistaa ja arvioida lainsäädäntöä. Tämä toiminta pitää ensi sijassa huolta vammaisten henkilöiden oikeuksien ja intressien valvomisesta. Lisäksi HO seuraa ja arvioi vammaisia henkilöitä koskevia kysymyksiä yhteiskunnassa. Tähän alueeseen kuuluu yksittäisten asioiden vastaanottaminen ja neuvominen näissä. Viranomaisen toiminta-alue kattaa sekä julkisen että yksityisen sektorin yhteiskunnassa²⁹⁹. Viranomaisilla, maakuntapäivillä ja kunnilla on velvollisuus jättää selvityksiä HO:lle

²⁹⁵ Työsopimuslaki 7 luku 2.1 §.

²⁹⁶ Työkyvyn aleneminen voi vammaisuuden lisäksi johtua sairaudesta tai onnettomuudesta. Suomen oikeuskäytännön mukaan noin yhtä vuotta on pidetty pysyvänä työkyvyn alenemisena. (TT 1984:56). Hallituksen esitys ei muuta tätä käytäntöä. HE 157/2000 vp, s. 105. Ennen kuin vammaisen henkilön työsopimus irtisanoetaan työnantajalla on velvollisuus selvittää mahdollisuudet sopeuttaa työntekijän työtehtäviä tai työolosuhteita sellaisiksi, että ne vastaavat työntekijän työkykyä. Työnantajan tulisi myös selvittää työn uudelleenjärjestelymahdollisuudet tai tarjota toista työtä. ILO:n Code of practise on managing disability in the workplace, 2001, s. 19.

²⁹⁷ Laki 1999:132, tuli voimaan 01.01.1999. Myös SOU:1997:176. Myös Iso-Britannia on hyväksynyt lain, joka kieltää vammaisten henkilöiden syrjinnän. Disability Discrimination Act (DDA) 1995 (C. 50). <http://www.legislation.hms.gov.uk/acts/acts1995/1995050.htm>.

²⁹⁸ Laki 1994:749. Myös SOU 1999:73, s. 37. Ohje 15.4 Yleisohjeissa sääntelee vammaisoikeusasiamiehen perustamista.

²⁹⁹ SOU 1999:73, s. 73.

toiminnasta vammaisuutta koskevien asioiden osalta (1 §). HO:n toiminta on läheisesti yhteydessä vammaisten syrjintää työelämässä koskevan lain kanssa. HO:n tehtävä on seurata, että lakia noudatetaan (17 § laki syrjintäkiellosta työelämässä). HO:lla on myös oikeus tämän lain soveltamista koskeissa asioissa ajaa kannetta yksittäisten työnhakijoiden tai työntekijöiden puolesta (25 §)³⁰⁰.

Välitön syrjintä koskee myös tilanteita, joissa työnantaja työhönotossa, ylennyksissä tai ylennykseen johtavassa koulutuksessa voi ryhtymällä kohtuullisiin tuki- ja mukauttamistoimenpiteisiin luoda vammaiselle henkilölle samankaltaisen tilanteen kuin vammattomalla henkilöllä (6 §).

Vaikkei Suomi olekaan, erotuksena Ruotsista ja Isosta-Britanniasta, säätänyt erillistä lakia, joka kieltää syrjinnän vammaisuuden perusteella työelämässä, on vammaisuus silti syrjintäperuste. Työsopimuslain ja valtion virkamieslain syrjintäkieltojen heikkoutena voidaan nähdä se, että vammaisuutta ei nimenomaisesti mainita syrjintäperusteiden luettelossa³⁰¹.

³⁰⁰ SOU 1999:73, s. 127. Tätä lakia koskevat riidat tulee ratkaista siinä järjestyksessä, kuin säädetään oikeudenkäyntiä työriidoissa koskevassa laissa (1974:371). Siten ensisijaisesti työmarkkinaorganisaatioilla on oikeus ajaa kannetta. Jos se luopuu kanteesta, on yksittäisellä työnhakijalla tai työntekijällä mahdollisuus käänntyä HO:n puoleen saadakseen asiansa käsitellyksi työtuomioistuimessa. HO:lla on ns. toissijainen prosessointioikeus. HO on monissa tapauksissa saavuttanut sovinnon työnantajan ja työntekijän välillä.
<http://www.handikappombudsmannen.se/start.asp?sida=422>. Isolla-Britannialla on Ruotsin tapaan syrjinnän vammaisuuden perusteella kieltävä laki. Disability Discrimination Act, (DDA) 1995 (C. 50), hyväksyttiin 1995 ja syrjintää työelämässä koskevat säännökset tulivat voimaan 1996.

<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1995/1995050.htm>. Ruotsin laki koskee kaikkia työnantajia, DDA ei koske työnantajia, joilla on vähemmän kuin 15 henkilöä palveluksessaan. DDA kieltää vain välittömän syrjinnän, ei välillistä syrjintää. Lainsäädäntö on sen sijaan muotoiltu niin, että monet tilanteet, jotka luettaisiin yleisesti hyväksytyin välillisen syrjinnän kategoriaan, ymmärretään oikeudellisesti siten, että tällainen syrjintä katsotaan syrjinnäksi suoran syrjinnän kiellon nojalla ja velvollisuuden ryhtyä riittäviin sopeuttamistoimenpiteisiin yhteisvaikutuksen tuloksena. Isolla-Britannialla on myös *Disability Rights Commissioner* (DRC), joka vastaa Ruotsin HO:a.

³⁰¹ Lakiehdotuksessa eduskunnalle (HE 269/2002) on tuotu esiin ehdotus laiksi koskien yhdenvertaisuuden turvaamista. Lakiehdotus perustuu EY:n yhdenvertaista kohtelua rodusta tai etnisestä alkuperästä huolimatta koskevaan direktiiviin sekä direktiiviin, joka koskee yhdenvertaista kohtelua työelämässä koskevan yleisen kehyksen luomista. Lakiehdotuksen mukaan vammaiset henkilöt tulevat kuulumaan lain soveltamisalaan direktiivin soveltamisalan mukaan. Lakiehdotus määrittelee myös syrjinnän käsitteen ja sääntelee toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. (HE 269/2002 vp, s. 30-31) Samassa lakiehdotuksessa ehdotetaan muutoksia työsopimuslain 2 luvun 2 §:ään koskien syrjintää ja puolueetonta kohtelua. Ehdotetaan, että informaation vuoksi vammaisuus liitetään syrjintäperusteiden luetteloon. (HE 269/2002 vp, s. 56). Ehdotettu yhdenvertaisuuslaki tulee olemaan yleinen. Sen rinnalla sovelletaan muualla lainsäädännössä olevia syrjintäkieltoja. Yhdenvertaisuuslain säännöksiä syrjinnän käsitteestä, kostotoimenpidekiellosta ja jaetusta todistustaakasta sovelletaan kaikkien syrjintäperusteiden, joista määrätään työsopimuslain 2 luvun 2 §:ssä, käsittelyssä. Syrjintäkiellon rikkomisen seuraukset poikkeavat siten riippuen siitä, onko kyse yhdenvertaisuuslain syrjintäperusteesta vai ainoastaan työsopimuslaissa määrätystä syrjintäperusteesta.

2.4. Yhteenveto

Perustuslain mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan vammaisuuden perusteella. Syrjintäkielto koskee sekä välitöntä että välillistä syrjintää ja vaatimuksena on sekä muodollinen että tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Oikeudellinen yhdenvertaisuus takaa yhdenvertaisuuden lain edessä. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden sisältö on se, että lopputulos täyttää yhdenvertaisuuden vaatimukset. Siksi on mahdollista kohdella ihmisiä eri tavalla tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi. Erityiskohtelun kielto ei myöskään ole absoluuttinen. Ihmisten erityiskohtelu on sallittua, jos kohtelulle on objektiivinen peruste. Vammaisten henkilöiden erityiskohtelu saattaa olla sallittua myös tosiasiallisen yhdenvertaisuuden lisäämiseksi.

Amsterdamin sopimuksen voimaantulolla kasvoi EU:n toimielinten toimivalta hyväksyä sitovaa, muun muassa vammaisten syrjinnän vastaista, lainsäädäntöä EU-tasolla. EY-sopimuksen 13 artiklan mukaisesti astui vuoden 2000 lopulla voimaan direktiivi, joka koskee yleisen kehyksen luomista työmarkkinoilla. Direktiivin syrjintäkielto kattaa syrjinnän vain kysymyksissä, jotka liittyvät työelämään. Direktiivi kattaa sekä julkis- että yksityisoikeudelliset työsuhteet. Se kieltää vammaisten henkilöiden syrjinnän työhönotossa ja erottamisessa sekä työoikeudellisten oikeuksien, kuten palkan, jatkokoulutuksen ja ylennyksen toteutumisessa. Direktiivi asettaa minimivaatimukset, jotka valtioiden tulee vähintään täyttää.

Joissain maissa, muun muassa Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa, on päätetty säätää erityisla-keja koskien vammaisten henkilöiden syrjintäkieltoa. Suomessa syrjintäkielto johdetaan perustuslaista. Syrjintä työsuhteessa puolestaan kielletään työsopimuslaissa ja kriminalisoidaan rikoslaissa. Työsopimuslain kielto koskee kaikkia työsuhteen vaiheita. Työnantaja tuomitaan syrjinnästä, jos se ilman painavaa ja hyväksyttävää syytä asettaa työnhakijan tai työntekijän eriarvoiseen asemaan. Epäkohta vammaisten henkilöiden näkökulmasta on se, ettei vammaisuutta mainita työsopimuslain syrjintäperusteiden luettelossa.

3. YLEISET TOIMENPITEET VAMMAISTEN HENKILÖIDEN TYÖLLISTÄMISEKSI SUOMESSA

3.1. Kansainvälisoikeudellisia määräyksiä

Kansainvälinen työjärjestö (ILO) hyväksyi 1983 *yleissopimuksen koskien ammatillista kuntoutusta ja työntekijöitä (vajaakuntoiset henkilöt)*³⁰². Suomi ratifioi yleissopimuksen vuonna 1985 ja se tuli voimaan Suomen osalta vuosi ratifioinnin jälkeen³⁰³. Samanaikaisesti hyväksyttiin suositus samalla nimellä³⁰⁴. Suositus täydentää yleissopimusta käytännöllisem-

³⁰² C (159) *Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention*.

³⁰³ Asetus 24/1986 vp.

³⁰⁴ R (168) *Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Recommendation*.

millä toimenpiteillä ja ehdotuksilla, joihin valtioiden tulee ryhtyä yleissopimuksen sisällön toteuttamiseksi.

Ammatillisen kuntoutuksen päämääränä tulee olla saavuttaa, säilyttää ja mahdollistaa vammaisen henkilön työssä eteneminen sekä edistää tällaisen henkilön integroitumista tai palaamista yhteiskuntaan³⁰⁵. Asianomaisten viranomaisten tulee ryhtyä toimenpiteisiin ammatinvalinnanohjauksen, ammattikoulutuksen, työhönsijoittamis- ja työllistämispalvelujen sekä muiden näihin liittyvien palvelujen järjestämiseksi ja arvioimiseksi, jotta vajaakuntoisilla henkilöillä on mahdollisuus työn saamiseen ja säilyttämiseen sekä työssä etenemiseen³⁰⁶. Yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan kaikkiin vajaakuntoisten henkilöiden ryhmiin³⁰⁷. Toimenpiteiden tarkoitus on parantaa vammaisten henkilöiden toimimismahdollisuuksia avoimilla työmarkkinoilla. Yleissopimuksen artikla 4 korostaa myös, että työvoimapolitiikan tulee perustua vajaakuntoisten työntekijöiden ja muiden työntekijöiden väliselle yhdenvertaisuudelle. Erityisiä käytännön toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on taata todelliset tasavertaiset mahdollisuudet ja yhdenvertainen kohtelu vajaakuntoisille verrattuna muihin työntekijöihin, ei pidetä syrjivinä.

ILO hyväksyi jo vuonna 1955 suosituksen vammaisten henkilöiden ammatillisesta kuntoutuksesta³⁰⁸. Suositus sinänsä ei ollut sitova vaan enemmänkin kehotus valtioille järjestää ammatillista kuntoutusta vammaisille henkilöille. Se antoi konkreettisia ehdotuksia toimenpiteistä, joihin valtiot voisivat ryhtyä kansallisten ohjelmien puitteissa tilanteen parantamiseksi. Suosituksessa valittiin linja, että jäsenvaltiot järjestäisivät vammaisten henkilöiden ammatillista kuntoutusta mahdollisuuksien mukaan yhdessä muiden kanssa³⁰⁹ jo olemassa olevien ohjelmien puitteissa. Mikäli tämä on mahdotonta, tulee järjestää erityistä ammatillista kuntoutusta³¹⁰. Ammatillisen kuntoutuksen päämääränä on, että vammaiset henkilöt voisivat työskennellä ”normaalisti” samalla tasolla kuin muutkin. Yleissopimuksen yhteydessä hyväksytty uusi suositus kehittää aiemman suosituksen konkreettisia ehdotuksia niin, että ne olisivat yhteensopivia tapahtuneen kehityksen kanssa.

Euroopan neuvoston hyväksymä uudistettu sosiaalinen peruskirja³¹¹ on hiljattain tullut voimaan Suomen osalta. Sen 15 artikla takaa vammaisille henkilöille oikeuden itsenäisyyteen, yhteiskuntaan sopeutumiseen ja yhteiskunnalliseen elämään osallistumiseen ja kehittää siten alkuperäisen peruskirjan soveltamisalaa. Artiklan 15 tavoite on korostaa vammaisten henkilöiden erityistä asemaa, verrattuna muuhun työvoimaan, haavoittuvina yksilöinä muun muassa työelämän alueella. Niinpä on olemassa tarve erityiselle suojalle.

Artikla 15 kokoa yhteen monia peruskirjan yleisiä määräyksiä. Artikla 1 (4) vahvistaa oikeuden ammatinvalinnanohjaukseen, ammatilliseen koulutukseen ja kuntoutukseen. Kyseessä oleva artikla koskee kaikkia, myös vammaisia henkilöitä. Myös artikla 9 puuttuu

³⁰⁵ C (159), 1983, artikla 2.

³⁰⁶ Artikla 7.

³⁰⁷ C (159), 1983, artikla 4.

³⁰⁸ R (No. 99) *Vocational Rehabilitation (Disabled) Recommendation*, hyväksytty 22.06.1955.

³⁰⁹ R (99), 1955, kohta 7.

³¹⁰ R (99), 1955, kohta 8.

³¹¹ Tuli voimaan 1.8.2002 (asetuksella 639/2002).

ammattilliseen koulutukseen, myös vammaisten henkilöiden³¹². Kun alkuperäisen peruskirjan artikla 15 sisälsi vain oikeuden muun muassa ammatilliseen koulutukseen ja työhön, uudistetun peruskirjan 15 artikla ulottuu pidemmälle. Uuden 15 artiklan kolme määräystä eivät ulotu pelkästään ammatilliseen kuntoutukseen vaan käsittävät oikeuden yhteiskuntaan sopeutumiseen, itsenäisyyteen ja yhteiskunnalliseen elämään osallistumiseen yleensä³¹³. Kohdat kaksi ja kolme ovat laajuudeltaan samanlaisia kuin edeltäjänsä.

Artiklan 15 (1) mukaan jäsenvaltioiden tulee ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin järjestääseen vammaisille henkilöille ohjausta, koulutusta ja ammatillista koulutusta yleisten järjestelmien puitteissa aina, kun se on mahdollista tai, silloin kun se ei ole mahdollista, asiaan erikoistuneiden julkisten tai yksityisten organisaatioiden avulla. Kohdan 2 mukaan jäsenvaltiot sitoutuvat edistämään vammaisten henkilöiden työhön pääsyä kaikin sellaisin keinoin, jotka kannustavat työnantajia ottamaan palvelukseensa ja pitämään palveluksessaan vammaisia työntekijöitä. Jollei normaaleissa oloissa työllistyminen ole mahdollista, on tämän artiklan mukaan mahdollista järjestää työ suojatuissa olosuhteissa. Työ suojatuissa olosuhteissa tulee mahdollistaa vain, mikäli ei ole muuta vaihtoehtoa. Suojatyön työskentelyolostandardit tulee olla samat kuin avoimilla työmarkkinoilla. Suojatyössä olevalla työntekijällä on samat työhön liittyvät oikeudet kuin työntekijöillä avoimilla työmarkkinoilla. Erityisen tärkeää on, että suojatyötä tekevät saavat palkan suorittamastaan työstä.

Sosiaalisen peruskirjan valvontaelin, sosiaalisten oikeuksien komitea totesi johtopäätöksissään, että Suomi täytti 15 (1) artiklan mukaisen vaatimuksen työharjoittelusta³¹⁴. Komitea päätti kuitenkin lykätä artiklaa 15 (2) koskevaa lausuntoaan, koska komitean mielestä Suomen hallitus oli toimittanut puutteelliset tiedot³¹⁵.

Sitomattomien lähteiden joukosta löytyvät YK:n yleisohjeet perustuvat myös ajatukselle siitä, että valtiot sitoutuvat aktiivisesti tukemaan vammaisten henkilöiden integroitumista avoimille työmarkkinoille. Yleisohjeissa luetellaan useita toimenpiteitä, joihin valtiot voivat ryhtyä. Myös aiemmin mainituissa sopimuksissa nimenomaisesti mainitun työharjoittelun lisäksi yleisohjeet menevät merkittävästi pidemmälle ehdotuksissaan. Valtiot voivat muun muassa ottaa käyttöön niin sanotun kiintiöjärjestelmän³¹⁶, antaa lainaa ja tukea pienemmille yrityksille, antaa verohelpotuksia ja muita tukimuotoja yrityksille, jotka ottavat palvelukseensa vammaisia henkilöitä³¹⁷. Toimenpiteiden tavoitteena on aina avoimet työmarkkinat. Vaihtoehtona voi olla suojatyö niille, jotka eivät voi työskennellä avoimilla työmarkkinoilla³¹⁸. Valtioiden tulee työnantajaroolissaan luoda työskentelymahdollisuuksia julkiselle sektorille.

³¹² Harris, 2001, s. 181.

³¹³ Explanatory report, artikla 15 kohta 63.

³¹⁴ Conclusions XIV-2 Volume 1, s. 239-242.

³¹⁵ Conclusions XVI-2 Volume 1, s. 242-244. Komitea ei antanut lausuntoa lainkaan, koska Suomi ei ollut jättänyt tietoja komitean kysymykseen laillisesti maassa olevien ja Suomessa työskentelevien kyprosilaisten, turkkilaisten ja maltalaisten henkilöiden yhdenvertaisesta kohtelusta.

³¹⁶ Kiintiöjärjestelmää käytetään mm. Saksassa. Suomessa ei tätä järjestelmää ole kehitetty.

³¹⁷ Yleisohjeet, ohje 7, kohta 2.

³¹⁸ Yleisohjeet, ohje 7, kohta 7.

Yleisohjeissa esiintyy myös kohta suojatyöstä. Yleisohjeiden mukaan valtioiden tulisi ensi sijassa luoda suojatyöpaikkoja sellaisille vammaisille henkilöille, jotka eivät tilapäisesti tai pysyvästi pysty työskentelemään avoimilla työmarkkinoilla. Suojatyöhön perustuvien työsuhteiden ensisijaisena tehtävänä on tänään kehittää työntekijän ammatillisia valmiuksia, koska päällimmäisenä tavoitteena on valmistaa työntekijää avoimille työmarkkinoille³¹⁹. Jos henkilön vammaisuus on niin vaikeaa, että selviytyminen avoimilla työmarkkinoilla on mahdotonta, tulee työ suorittaa suojatuissa oloissa.

Euroopan yhteisön työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskeva peruskirja hyväksyttiin vuonna 1989. Peruskirjan 26 kohdan mukaan kaikki vammaiset työntekijät ovat oikeutettuja konkreettisiin toimenpiteisiin tarkoituksena parantaa heidän sosiaalista ja ammatillista integroitumistaan. Peruskirja ei myönnä yksilölle oikeuksia, eikä myöskään anna oikeudellista perustaa EU:n toimielinten jatkotoimille. Se sen sijaan ilmaisee periaatteita ja kehottaa valtioita ryhtymään toimenpiteisiin yhteisön toimivallan alueella³²⁰. Työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskeva peruskirja koskee vammaisia vain työntekijöinä. Perusoikeuskirja³²¹ on puolestaan tarkoitettu kattamaan kaikki vammaiset henkilöt. Perusoikeuskirjan 26 artiklan mukaan unioni tunnustaa vammaisten oikeuden päästä osallisiksi toimenpiteistä, joilla edistetään heidän itsenäistä elämäänsä, yhteiskunnallista ja ammatillista sopeutumistaan sekä osallistumistaan yhteiskuntaelämään, ja kunnioittaa tätä oikeutta.

EU:n myötävaikutus vammaisten henkilöiden työelämään integroitumisen osalta on ensisijaisesti tapahtunut rakennerahastojen taloudellisten tukien avulla³²². Suomi osallistui vuosina 1996 – 1998 Helios³²³ II-ohjelmaan. Ohjelma perustui ajatukseen integroitumisesta kuntoutuksen ja erityisesti ammatillisesti suuntautuneen kuntoutuksen avulla. Tällä tavoin parannettaisiin vammaisten henkilöiden sijoittumista avoimille työmarkkinoille.

3.2. Työvoimapalvelu

3.2.1. Yleistä

Perustuslain 18.2 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Julkisella vallalla tarkoitetaan lähinnä valtiota ja kuntia. PL 18.2 § on läheisessä yhteydessä PL 19.2 §:n kanssa, jonka mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden ja työkyvyttömyyden aikana. Merkittävä osa työkykyisessä iässä olevista vammaisista henkilöistä on työmarkkinoiden ulkopuolella ja pakotettuja elämään vammaisuutensa perusteella saamansa sosiaaliturvan varassa. Sosiaaliturvan tukien osalta tilanne on usein se, että tukien saaja syrjäytyy työmarkkinoilta³²⁴.

³¹⁹ Yleisohjeet, ohje 7 (7). Myös ILO Recommendation, kohta 11 (b).

³²⁰ Hervey, 1998, s. 170.

³²¹ OJ 2000, C-364/1.

³²² Päätös 1993/136/EY.

³²³ Handicapped People in the European Communities Living Independently and in Open Society.

³²⁴ HE 169/2001 vp., s. 10.

Työttömien ja toimeentulonsa valtiollisten tukien³²⁵ avulla turvaavien työkykyisten henkilöiden on ilmoittauduttava työnhakijaksi kuulumaansa työvoimatoimistoon.

Julkinen valta tarjoaa eri muodoissa tukea työllistymisen edistämiseksi³²⁶. Päämääränä vammaisten henkilöiden työllistämiseksi on, että heillä olisi samat mahdollisuudet työkennellä avoimilla työmarkkinoilla yleisillä palvelussuhde-ehtoilla, yleisen työvoimapolun ja normaalien tukien avulla.

Vuoden 2002 lopussa tuli voimaan laki julkisesta työvoimapolusta (1295/2002). Lailla kumottiin työvoimapolulaki (1005/1993) ja työllisyyslaki (275/1987). Laissa julkisesta työvoimapolusta vajaan kymmenen henkilön tasavertaista kohtelua edistetään työmarkkinoilla parantamalla heidän mahdollisuuksiaan saada työtä ja pysyä työssä. (3 luku 2.2 §) Uusi laki ei tuo suuria muutoksia. Vammaisia henkilöitä koskevat säännökset perustuvat vanhoihin säännöksiin.

3.2.2. Ammatillinen kuntoutus

Vammaisten henkilöiden ammatillinen kuntoutus käsittää monia tukimuotoja. Lain julkisesta työvoimapolusta (1295/2002) 6 luvun 13 §:n mukaan ammatillinen kuntoutus käsittää muun muassa ammatinvalintaohjausta ja siihen liittyviä terveydentilaa ja soveltuvuutta selvittäviä tutkimuksia sekä muuta ohjausta, joka tukee sijoittumista työhön. Ammatillinen kuntoutus käsittää myös työhön sijoittumiseen liittyvän tuen. Tuki voidaan myöntää vammaisten henkilöiden työllistymisen ja työssä pysymisen tukemiseksi. Vammaisen henkilö voi saada korvausta työkyvyn tutkimuksista sekä työ- ja koulutuskokeiluista aiheutuneista kustannuksista. Tuki voi siten velvoittaa työnantajan erityisjärjestelyihin työpaikalla, jos työnantaja ottaa työhön vammaisen henkilön (6 luku 13.2 §).

Työpaikan järjestelyjen tuista määrätään asetuksessa julkiseen työvoimapoluun kuuluvista etuuksista (1346/2002). Työpaikan järjestelyjen tarpeen arvioi työvoimaviranomainen. Työvoimaviranomainen hallinnoi myös kuntoutushakemuksia, työklinoita, ammatillista koulutusta antavia laitoksia sekä näihin verrattavia laitoksia, joita pidetään asiantuntemusta omaavina erityisjärjestelyjen suunnittelun ja toteutuksen osalta. Jotta tuki voidaan maksaa palvelussuhteessa olevalle, edellytetään lääkärinlausuntoa työkyvyssä olevista rajoituksista sekä erityisjärjestelyjen tarpeesta (7 luku 24 §). Tuen saamisen edellytyksenä on, että työkoneisiin, -välineisiin tai -menetelmiin tai työpaikan ulkoisiin olosuhteisiin on tehtävä sellaisia muutoksia tai järjestelyjä, jotka ovat välttämättömiä vammasta tai sairaudesta aiheutuvan haitan poistamiseksi tai vähentämiseksi (7 luku 23.1 §). Muutoksista ja erityisjärjestelyistä aiheutuneista kustannuksista maksettava enimmäismäärä on 2 500 euroa henkilöä kohden. Vaikeavammaisten henkilöiden osalta enimmäismäärä voidaan ylittää enintään 1 000 eurolla. Työolosuhteiden järjestelytukea voidaan maksaa vain, jos työnantaja sitoutuu maksamaan sovellettavan työehtosopimuksen mukaisen palkan (7 luku 24.3 §).

³²⁵ Työttömät henkilöt voivat saada toimeentulonsa mm. työttömyysturvalain (602/1984), lain työmarkkinatuesta (1542/1993) ja lain toimeentulotuesta (1412/1997) perusteella.

³²⁶ HE 169/2001 vp., s. 4.

Järjestelytukea ei tarvitse maksaa ainoastaan koneiden tai ulkoisten olosuhteiden muutokseen, vaan tukena voidaan korvata myös toisen työntekijän antama apu vajaakuntoisen työssä selviytymisen parantamiseksi (7 luku 23.3 §). Tämänmuotoinen erityisjärjestely myönnetään enintään yhdeksi vuodeksi ja enimmäismäärä on 250 euroa kuukaudessa. Vaikeavammaisen henkilön osalta enimmäismäärä voidaan ylittää 100 eurolla ja enimmäisaika yhdellä vuodella (7 luku 25 §).

Järjestelytuella on ensisijainen luonne. Mikäli asiakkaat eivät työllisty yllä mainittujen säännösten avulla, voidaan heidät mahdollisesti työllistää laissa julkisesta työvoimapalvelusta olevien työllistämismäärärahoja koskevien säännösten avulla (2 luku 2 §).

Kansaneläkelaitoksella on velvollisuus järjestää vammaisille henkilöille ammatillista kuntoutusta, mikäli sitä ei ole järjestetty jonkun muun lain nojalla. Lain kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta (610/1991) mukaan Kansaneläkelaitoksen on järjestettävä vaakuutetulle, jonka työkyky ja ansiomahdollisuudet ovat sairauden, vian tai vamman vuoksi olennaisesti heikentyneet, tarvittava ammatillinen koulutus tai valmennus hänen työkykynsä säilyttämiseksi tai parantamiseksi, jollei sitä ole järjestetty muiden lakien perusteella (2 §). Ammatillisena kuntoutuksena järjestetään muun muassa työ- ja koulutuskokeiluja sekä työkyvyn säilyttävää ja parantavaa harjoittelua, joiden tarkoitus on mahdollistaa kuntoutusasiakkaalle työssä jatkaminen, mikäli työssä ja työterveydenhuollossa tehdyt toimenpiteet eivät ole riittäviä. Ammatilliseen kuntoutukseen luetaan myös perus-, jatko- ja uudelleen koulutus sairauden, vian tai vamman rajoitukset huomioon ottaen sopivaan ammattiin tai työhön sekä tällaisen koulutuksen suorittamiseksi välttämätön yleissivistävä koulutus ja valmennus³²⁷.

Elokuussa 1999 voimaan tulleen lakimuutoksen kautta ammatillinen kuntoutus tuli ensisijaiseksi työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden. Työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää alle 18-vuotiaalle henkilölle sen jälkeen, kun hänen mahdollisuutensa ammatilliseen kuntoutukseen on selvitetty. Ammatillisen kuntoutuksen varmistamiseksi nuorelle vammaiselle henkilölle maksetaan erillinen kuntoutusraha³²⁸.

3.2.3. Julkinen tuki työnantajalle

Mikäli yksittäistä henkilöä (asiakasta) ei voida sijoittaa ensisijaisten toimenpiteiden avulla, työllistetään nämä henkilöt, jos mahdollista, lain julkisesta työvoimapalvelusta 7 luvussa olevien säännösten tuella (1295/2002). Nämä säännökset perustuvat kumottuun työllisyyslakiin (275/1987). Vuoden 2002 aikana tehtiin silloiseen työllisyyslakiin muutoksia, jotka heijastavat vammaisten henkilöiden yhä suurempaa roolia työvoimapolitiikassa. Lakimuutoksella (1432/2001), joka tuli voimaan tammikuusta 2002 alkaen, tuotiin työllisyyslakiin uusi 2 a §. Kyseessä oleva säännös määritteli lain tärkeimmät käsitteet oikeuksien ja velvollisuuksien läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Määriteltyjä käsitteitä olivat nuori, pitkäaikaistyö-

³²⁷ A kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta (1161/1991), 1 §.

³²⁸ Kuntoutusrahalaki 5a §.

tön, vajaakuntoinen ja työssäkäyntialue. Vajaakuntoiseksi määriteltiin henkilö, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia³²⁹.

Työllisyyslain muutos oli osa suurempaa lakiprojektia (joka on edelleen käynnissä), jonka tarkoituksena on uudistaa työvoimapolitiikka. Vammaisten henkilöiden asema sisältyy hyvin tähän muutostyöhön. Sen osoitti seuraava työllisyyslain muutos (74/2002). 16.2 §:ää muutettiin siten, että vajaakuntoiset rinnastettiin nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin. Lain 16.2 § kuuluu:

Jos työnhakijaa ei ole 1 momentissa tarkoitetuilla eikä työnhakijan yksilöllisen tilanteen edellyttämällä tehostetuilla toimenpiteillä onnistuttu työllistämään, voidaan hänen työllistymistään tukea työllisyysmäärärahojen avulla sen mukaan kuin tässä laissa ja asetuksella säädetään. Työvoimaviranomaisen on työllisyysmäärärahoihin työllistäessään annettava etusija niille työnhakijoille, joiden työnsaannin tarve on suurin. Työllisyysmäärärahoja kohdennetaan erityisesti nuorten, pitkäaikaistyöttömien *ja vajaakuntoisten* (oma kurs.) työllistämiseen, (...).

Työllistämistuen osalta vammaiset henkilöt rinnastettiin³³⁰ siten nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin³³¹. Lakimuutoksen tarkoitus oli, että työvoimatoimistojen välittäessä työvoimaa työttömiä työllistävälle työnantajille ne kiinnittäisivät samalla tavalla huomiota vammaisiin henkilöihin kuin nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin. Nämä työllisyyslain muutokset siirrettiin lakiin julkisesta työvoimapalvelusta.

On olemassa kaksi erilaista työllistämistukea, normaali työllistämistuki ja yhdistelmätuki. Normaalilla työllistämistuella tarkoitetaan työllistämistukea, jonka määrä on 19,85 euroa päivältä (laki julkisesta työvoimapalvelusta 1 luku 7 § 10 kohta). Työllistämistuen avulla toteutetun työn tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan työmarkkina-asemaa edistämällä työhön sijoittumista, parantamalla ammattitaitoa ja osaamista, edistämällä pitkään työttömänä olleiden pääsemistä tai palaamista avoimille työmarkkinoille, parantamalla työllistymismahdollisuuksia ja sopeutumista työelämän rakenteellisiin muutoksiin sekä ehkäisemällä syrjäytymistä työmarkkinoilta (7 luku 1.3 §). Kun on kyse vammaisen henkilön palkkaamisesta, voidaan normaalia työllistämistukea myöntää korkeintaan 24 kuukaudeksi kerrallaan. Vammattomien henkilöiden osalta normaali työllistämistuki voidaan myöntää korkeintaan 10 kuukaudeksi kerrallaan (asetus julkisesta työvoimapalvelusta (1344/2002) 6 luku 25 §). Maksujakso ulottuu pidemmälle vammaisten henkilöiden osalta.

Lain julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002) 1 luvun 7 § 11 kohdan mukaan voidaan maksaa myös yhdistelmätukea. Yhdistelmätuella tarkoitetaan tukea, jossa työmarkkinatuki maksetaan työnantajalle joko yksinään tai yhdistettynä työllistämistukeen. Yhdistelmätuella työllistetään ensi sijassa lain työmarkkinatuesta 2.2 §:n tarkoittamia henkilöitä eli henkilöi-

³²⁹ Vastaavia määrittelyjä on lain julkisesta työvoimapalvelusta 1 luvun 7 §:ssä (1295/2002).

³³⁰ Vastaa lain julkisesta työvoimapalvelusta 3 luvun 3 §:ää.

³³¹ Vanhan, 16.2 §:n (1696/1992) säännöksen mukaan työllistämisrahoista voitiin myöntää tukea myös *vajaakuntoisten työllistämiseen*. (oma kurs.). Työllisyyslaki (275/1987).

tä, joiden oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt työttömyysturvalain 26 §:n 1 tai 2 momentissa olevan rajoituksen vuoksi³³² ja jotka yhdistelmätuen käyttämiseen oikeuttavana työttömyysaikana eivät ole lainkaan työskennelleet tai ovat olleet avoimilla työmarkkinoilla vain satunnaisesti ja vähäisissä määrin eivätkä ole yllä tarkoitettuna työttömyysaikana, ennen yhdistelmätuen saamista, työllistetty työllistämistuella. Yhdistelmätuki kasvattaa työmarkkinoiden dynamiikkaa tarjoamalla mahdollisuuksia työttömille työnhakijoille, joiden työpanokselle tuskin löytyisi muuten sijaa työmarkkinoilla³³³. Valtioneuvoston päätöksellä voidaan päättää yhdistelmätuen pidemmästä maksuajasta, jos se on tarkoituksenmukaista vammaisten henkilöiden työllistämiseksi. Yhdistelmätukea voidaan maksaa korkeintaan 24 kuukauden ajan kerrallaan (laki julkisesta työvoimapalvelusta, 7 luku 11.3 §).

3.3. Työllistäminen sosiaalihuollon toimialalla

Ne vammaiset henkilöt, joita ei voida työllistää työvoimahallinnon toimenpiteillä, työllistetään mahdollisuuksien mukaan kunnan sosiaalitoimen alueella. Sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:n³³⁴ mukaan kuntien on jäljempänä säädetyin tavoin huolehdittava erilaisen sosiaalipalveluiden, kuten sosiaalityön, asumispalveluiden ja perhehoidon järjestämisestä sekä *vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan ja vammaisten henkilöiden työtoiminnan* järjestämisestä. Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta eivät ole subjektiivisia oikeuksia vaan nämä palvelut järjestetään käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa järjestetään henkilöille, joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille. Työllistymistä tukeva toiminta koskee siksi niitä henkilöitä, jotka jo osallistuvat suojaotyöhön tai vammaisten henkilöiden työtoimintaan.

Kaikkia sopivia työtoiminnan muotoja voidaan soveltaa. Lain tarkoituksena on kannustaa osapuolia ottamaan käyttöön monipuolinen työllistämispolitiikka, joka tarjoaa monia vaihtoehtoja. Samalla toimenpiteet kannustavat vammaisia henkilöitä työmarkkinoille työkyvyttömyyseläkkeen sijaan. Uusien säännösten tarkoituksena on tarjota mahdollisimman monipuolisia tukitoimia henkilöille, joiden on vaikea saada työtä³³⁵.

Sosiaalihuoltolaki (27 d § 3 mom.) sisältää ”suojaotyösuhteen”. Hallituksen esitys (HE 169/2001 vp.) vammaisten henkilöiden työllistymisen edistämiseksi sisältää sosiaalihuoltolain muutoksen osalta 27 d § 3 momentin muutoksen, että suojaotyötä voidaan järjestää osa-

³³² Laki työmarkkinatuesta (1542/1993), 2.2 §.

³³³ HE 161/2001 vp., s. 12.

³³⁴ Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta (68/2002). Sosiaalihuoltolain 17 § muutettiin sekä 27d § ja 27e § lisättiin.

³³⁵ HE 169/2001 vp., s. 17.

na työllistymistä tukevaa toimintaa. HE:ssä 169/2001 vp. ehdotus 27 d § 3 momentiksi kuului:

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan osana voidaan järjestää suojatyötä. Suojatyössä työntekijä on työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetussa työsuhteessa palvelun tuottajaan.

Esitys ei saanut kannatusta sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnassa, joka mietinnössään³³⁶ ehdotti, että suojatyö-termistä luovutaan lakiehdotuksessa. Suojatyöjärjestelmä perustuu vuodelta 1978 oleviin säännöksiin invalidihuoltolaisissa (907/1946), joka on muilta osilta kumottu vuoden 1988 alusta lukien, jolloin laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) tuli voimaan. Valiokunta katsoo, että termi on vanhentunut ja leimaava ja sen säilyttäminen laissa on tarpeetonta. Termin poistamisella voi osaltaan olla vaikutusta esityksen tavoitteen mukaiseen työkeskusten toiminnan monipuolistamiseen.

Ilmaus ”suojatyö” poistettiin lakitekstiehdotuksessa sosiaalihuoltolain muuttamiseksi. Lakiteksti kuuluu seuraavasti:

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan osana voidaan järjestää työtä, jossa työntekijä on työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetussa työsuhteessa palvelun tuottajaan.

Tapahtunut muutos on siis se, että ”suojatyön” käsite on korvattu työsopimuslaissa (55/2001) tarkoitetulla työsopimussuhteella. Lakiesityksen tarkoituksena on laajentaa työllistämismahdollisuuksia. Työllistämistarkoituksessa järjestettävä työ on samantyyppistä kuin aikaisemmin järjestetty suojatyö³³⁷. Suojatyö ei katoa työllistämismuotona vain siksi, että ilmaisu ”suojatyö” poistui lakitekstistä. Määrittelyn muutos mahdollisti uusien työllistämismahdollisuuksien kehittämisen³³⁸.

Työllistymistä tukevan toiminnan osalta on kyse työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:n mukaisesta palvelussuhteesta. Vammaisille henkilöille työllistymistä tukevaa toimintaa jär-

³³⁶ StVM 38/2001 vp., s. 5.

³³⁷ Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan kuntainfo 5/2002, s. 2.

³³⁸ Mm. kahta uutta mallia on kokeiltu. Toinen on tuettu työ ja toinen sosiaalisten yritysten perustaminen. Tuettu työ perustuu ajatukseen siitä, että vammaisella henkilöllä on erityinen työnjohtaja, joka opastaa häntä työpaikan hankkimisessa ja työtehtävien opettelemisessa sekä on tarpeen tullen saavutettavissa työn jatkuessa. Tukea annetaan niin kauan kuin vammaisen henkilö on sen tarpeessa. Tuettu työ on vammaisen henkilön työllistämistä työsopimuslain (55/2001) mukaiseen palvelussuhteeseen. Työnantaja maksaa sopimuksen mukaista palkkaa työntekijälle, eli työnantaja maksaa työtehtävistä normaalina, työtehtävien laatu huomioon ottaen, pidettävää palkkaa. Tuettu työ poikkeaa siten nykyinsäädännön mukaisesta tukijärjestelmästä, joka perustuu työnantajan saamiin palkkasubventioihin. Tuetusta työstä maksettavat tuet kohdistuvat erityisen työnjohtajan palkkaukseen. Työnantajalla on velvollisuus maksaa normaalia palkkaa sekä oikeus odottaa, että työtehtävät suoritetaan (Lehtinen, 2000, s. 77-85). Toinen työllistämisen muoto avoimessa työsuhteessa on sosiaalisten yritysten perustaminen. Sosiaalisella yrityksellä tarkoitetaan avoimilla työmarkkinoilla toimivaa yritystä, jonka työntekijöistä merkittävä osa on vammaisia henkilöitä. (Merkittävä osa työvoimasta tarkoittaa CEFEC:n määrittelyn mukaan vähintään 30 % työvoimasta.) Tärkeää on, että työvoima koostuu sekä vammaisista henkilöistä että muista. Työnantajalla on oikeus lainsäädännön mahdollistamiin normaaleihin tukimuotoihin. Työntekijät otetaan työsopimuslain mukaiseen palvelussuhteeseen. (Stenholm & Lehto, 2000, s. 95-103).

jestävillä on oikeus irtisanoa työsopimus työsopimuslain 7 luvussa olevien säännösten perusteella. Suojatyössä työsuhteen päättäminen voi olla lisäksi tarpeen sen vuoksi, että työntekijän työkyky on suojatyön aikana parantunut siinä määrin, että hän ei enää ole suojatyön tarpeessa eikä suojatyön perustetta enää ole. Vammaisten henkilöiden osalta tämä merkitsee, että vammaisen henkilö voidaan irtisanoa, mikäli vammaisuuden aiheuttavia seikkoja ei voida enää pitää niin vakavina, että asianomainen henkilö tarvitsisi tällaista erityistä tukimuotoa. Mainittu koskee vain sellaisia työsuhteita, jotka ovat syntyneet sosiaalihuoltolain 27 d §:n perusteella. Kunta järjestää työllistymistä tukevaa toimintaa taloudellisten resurssiansa puitteissa niille henkilöille, jotka vammaisuutensa perusteella ovat tällaisen työn tarpeessa. Kyse on siis kunnallisesta sosiaalihuollon tukitoimesta. Jotta kunta voisi tarjota mainittua tukitoimea mahdollisimman monelle, joilla siihen on tarve, on tukitoimi järjestettävä vammaisten henkilöiden *tosiasiallisten* tarpeiden mukaan. Tämän vuoksi työsopimus voidaan irtisanoa työsopimuslaissa säädettyjen perusteiden ohella myös silloin, kun kunta palvelun järjestäjänä katsoo, että työntekijä ei ole enää kuntoutumisensa johdosta suojatyön tarpeessa³³⁹.

Kunnan ja palvelun tuottajan välisessä sopimuksessa olisi syytä sopia niistä edellytyksistä, joilla sopimus on irtisanottavissa. Jos kunta katsoo, että suojatyössä oleva työntekijä ei enää täytä suojatyön järjestämisen kriteereitä, kunta voi irtisanoa yksityisen palvelun tuottajan kanssa tekemänsä sopimuksen. Säännöksen tarkoitus on, että suojatyön ehdot olisivat samat riippumatta siitä, miten kunta on järjestänyt suojatyön³⁴⁰.

Tilanteessa, jossa kunta irtisanoo vammaisen henkilön sosiaalihuoltolain 27 d § 3 momentin mukaisesta työsuhteesta sillä perusteella, että vammaisen henkilö ei enää ole työn tarpeessa, muutoksenhaku on sosiaalihuoltolain mukainen. Päätöksenteko sosiaaliasi-oissa, tässä tapauksessa vammaisten henkilöiden työllistäminen, on yleensä siirretty kunnan sosiaalihuollossa työskentelevälle viranhaltijalle³⁴¹. Kunnallisen viranhaltijan päätöksestä ei voi valittaa. On toki mahdollista tehdä oikaisuvaatimus, eli vaatimus siitä, että asia käsitellään kunnan sosiaalihuoltoviranomaisessa. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa siitä, kun päätöksestä tyytymätön on saanut tiedon päätöksestä (sosiaalihuoltolaki 45 §). Kunnan sosiaalihuoltoviranomaisen päätöksestä voidaan hakea muutosta valituksella. Sosiaalihuoltolain 45.2 §:ssä tarkoitettu asia pannaan vireille siten kuin hallintomenettelylaissa (598/82) on säädetty (sosiaalihuoltoasetus (607/1983), 16 §).

3.4. Valtiolliset tukimuodot ja syrjintä

3.4.1. Työntekijän vapaa liikkuvuus

Työsopimuslain 1 luvun 1 §:n mukaisessa työsuhteessa olevilla vammaisilla henkilöillä on kyseessä olevan lain tarkoittamat oikeudet ja velvollisuudet. Oikeuksiin kuuluu muun muassa oikeus olla tulematta syrjityksi. Syrjinnän esiintymisen toteaminen vaatii tiettyä vertai-

³³⁹ HE 169/2001 vp., s. 18.

³⁴⁰ HE 169/2001 vp., s. 18. Katso tapaus KKO 1992:61, kohta 3.4.1.

³⁴¹ Tuori, 2000, s. 333.

lua enemmän tai vähemmän samankaltaisessa tilanteessa olevien työntekijöiden välillä. Vammaisten henkilöiden ja vammattomien henkilöiden välisen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen työmarkkinoilla vaatii kuitenkin erilaisia tukimuotoja. Erilaisten, muun muassa työvoimahallinnon ja sosiaalishallinnon toimenpiteiden avulla vammaiset henkilöt sijoitetaan avoimille työmarkkinoille, jossa he työskentelevät vammattomien henkilöiden kanssa. Vammaisilla henkilöillä työntekijänä tulee olla samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muillakin työntekijöillä. Syrjintää ei katsota tapahtuneen, mikäli erilainen kohdelu voidaan oikeuttaa objektiivisilla perusteilla. Julkiset tukitoimet ja vammaisten henkilöiden sijoittaminen työhön, joko työoikeudellisen työsopimussuhteen perustavaan tai muunlaiseen, toteutetaan kuntoutustarkoituksessa.

EY-oikeudessa työntekijän asema on yhteydessä perustamissopimustekstissä lueteltuihin oikeuksiin, muun muassa liikkumisvapauteen. Työntekijä-termi ei esiinny itse perustamissopimustekstissä, vaan käsite on saanut sisältönsä tuomioistuimen tulkinnosta. Työntekijä-käsite on tuomioistuimen toimesta saanut laajan merkityksen, joka varmistaa tulkinnan yhtenäisyyden jäsenvaltioissa. Työsuhteen ydinsisältö on se, että henkilö tekee määrätyn ajan työtä toisen johtovallan alaisena ja saa tekemästään³⁴² työstä korvauksen. Työn tulee olla ”aitoa ja tehokasta”³⁴³. Työntekijä on se, joka tekee palvelun³⁴⁴. Lisäksi työn tulee koostua taloudellisesta toiminnasta, EY-perustamissopimuksen 2 artiklan tarkoittamassa merkityksessä.

Työntekijä-käsitettä on määritelty eri oikeustapauksien käsittelyssä. Yksi tulkinta tehtiin *Betray v. Staatssecretaris van Justitie*³⁴⁵. Tuomioistuin teki tapauksessa selväksi sen, etteivät kaikki vammaiset henkilöt, joille maksetaan heidän tekemästään työstä, ole työntekijöitä yhteisöoikeuden ja kyseessä olevan maan määrittelyjen mukaan. Tuomioistuin oli aikaisemmissa tapauksissa³⁴⁶ määrittellyt työn ”tehokkaana ja aitona toimintana”. *Betray*-tapaus koskee Saksan kansalaista joka asui Hollannissa, mutta Hollannin viranomaiset eivät myöntäneet hänelle oleskelulupaa. *Betray* oli ennen huumeiden väärinkäyttäjää ja hänet työllistettiin huumeriippuvuutensa vuoksi kyseessä olevan maan ”sosiaalityölain” mukaisessa menettelyssä. Kyseessä oleva laki mahdollistaa henkilön, joka on olosuhteista johtuen kykenemätön työskentelemään normaalissa työsuhteessa, työllistämisen määräämättömäksi ajaksi. Tämä tarkoittaa, että julkinen valta tukee taloudellisesti työnantajaa. *Betray* ilmoitti perusteena oleskeluluvan jatkamiselle ”työn työntekijäasemassa” EY-perustamissopimuksen merkityksessä. Lausunnossaan tuomioistuin totesi, että:

Activities pursued under national rules intended to provide work for the purpose of maintaining, re-establishing or developing the capacity for work of persons who, by reason of circumstances relating to their situation, are unable to take up employment under normal conditions cannot be regarded as an effective and genuine economic activity if it constitutes merely a means of rehabilitation or reintegration for the persons concerned. For that reason, a national of a Member State employed in another Member State under such

³⁴² Tapaus *Lawrie-Blum* 66/85 (1986) ECR 2121 §§ 16-17.

³⁴³ *Levine* 53/81 ECR 1053.

³⁴⁴ Barnard, 2000, s. 133.

³⁴⁵ *Betray*-tapaus, C-344/87, ECR s. 6121.

³⁴⁶ Ks. mm. *Levine* C-53/81, ECR s. 1053.

a scheme cannot on that basis alone be regarded as a worker for the purposes of Article 39.1 of the Treaty³⁴⁷.

Tuomioistuin katsoi, että vaikka olosuhteet järjestelyssä, jossa *Bettray* työskenteli, täyttivät työsuhteen edellytykset, olivat nämä olosuhteet vain välineitä ohjelman sosiaalisen päämäärän saavuttamiseksi. Tuomioistuin otti *Bettray*-tapauksessa kantaa siihen, että tällaiset sosiaalisesti subventoidut työohjelmat, joiden tarkoituksena on muun muassa sopeuttaa takaisin yhteiskunnallisesta elämästä syrjäytyneitä, eivät täytä ”tehokkaan ja aidon toiminnan” vaatimusta, eikä tällaista toimintaa luokitella työksi. Tämä merkitsee sitä, ettei kyseessä olevia henkilöitä pidetä työntekijöinä. Vaikka *Bettraylla* oli työsopimus ja hän sai palkkaa kuu-kausittain, oli normaalin työsuhteen alainen ja suoritti yhteiskunnalle hyödyllistä työtä, häneltä puuttui yhteisömitan mukainen työntekijästatus, koska hän suoritti työtään kuntoutus-tarkoituksessa.

Tuomioistuimen päätös *Bettray*-tapauksessa merkitsee, että suurta osaa vammaisista palvelussuhteessa olijoista, erityisesti sosiaalihuollon avulla työllistyneitä, ei luokiteltaisi työntekijöiksi maan rajojen ulkopuolella. Tämä merkitsee, ettei heillä ole työntekijän asemaan liittyviä oikeuksia.

Vammaisten henkilöiden vapaata liikkuvuutta rajoitetaan myös maan sisällä. Korkein oikeus totesi päätöksessään 1990-luvun alussa³⁴⁸, ettei kunnalla ollut, taloudellisilla perusteilla, velvollisuutta järjestää suojatyötä. Kantaja, A, oli irtisanottu työstään sillä perusteella, että hän oli muuttanut kuntainliittoon kuulumattomaan kuntaan. A oli työllistetty silloisen invalidihuoltolain (907/1946) mukaiseen suojatyöhön. Koska henkilöt, jotka on työllistetty suojatyöhön, ovat työsopimuslain mukaisessa työsuhteessa, sovelletaan työsopimuslain mukaisia irtisanomissäännöksiä. Työsopimuslain säännösten lisäksi on irtisanominen mahdollista, mikäli työllistetyn henkilön ei enää katsota olevan suojatyön tarpeessa. A:n fyysinen kunto ei ollut parantunut, joten ei ollut olemassa perusteltua syytä irtisanoa häntä invalidihuoltolain säännösten nojalla. A:n mukaan myöskään tuolloisen työsopimuslain (320/1970) 37 a §:n mukaisia taloudellisia ja tuotannollisia syitä irtisanomiseen ei ollut, koska heti hänen erottamisensa jälkeen toinen henkilö oli alkanut hoitaa A:n ennen suorittamia työtehtäviä.

Kuntainliiton vastaus oli, että heidän perussääntönsä mukaan kuntainliitto ei voi järjestää suojatyötä muille kuin asuinkuntiansa asukkaille. Kun A muutti kuntainliittoon kuulumattomaan kuntaan, A irtisanottiin työstään, koska ei ollut taloudellisesti mahdollista jatkaa palvelussuhdetta.

KKO asettui ratkaisussaan kuntainliiton kannalle. Yksi kuntainliiton tehtävistä oli järjestää suojatyötä jäsenkuntiansa asukkaille. Kuntainliiton toiminta ei ole liiketaloudellisesti kannattavaa vaan toiminta perustuu jäsenkuntien maksuosuuksiin ja valtionosuuksiin. Kun A:n työsopimus irtisanottiin, A:n tehtäviä ryhtyi hoitamaan toinen henkilö, joka oli kuntainliittoon kuuluvan kunnan asukas. Kuntainliitto sai siten maksuosuuksia uuden työntekijän ko-

³⁴⁷ *Bettray*-tapaus, C-344/87 ECR s. 1621.

³⁴⁸ KKO 1992:61.

tikunnalta. Näillä perusteilla KKO katsoi, että kuntainliitolla oli työsopimuslain (320/1970) 37 a §:n mukaisista taloudellisista syistä oikeus irtisanoa A.

Kun A tässä tapauksessa päätti muuttaa kunnasta toiseen, hänet irtisanottiin työstään. Kuntainliitolla oli tapauksessa oikeus irtisanoa henkilö taloudellisista syistä, koska A:n uusi asuinkunta ei ollut kyseessä olevaa suojatyötä järjestävän kuntainliiton jäsen. Oikeus liikua vapaasti ja oikeus valita asuinpaikkansa johtivat työstä erottamiseen.

3.4.2. Oikeus samaan palkkaan

Työsopimuksen tärkeä sisältö on se, että työnantaja maksaa työntekijälle palkkaa tai muuta vastiketta työntekijän suorittamasta työstä. EY-oikeudessa palkka-termiä on tulkittu perustamissopimuksen 141 artiklan pohjalta. 141 artiklan mukaan palkalla tarkoitetaan ”perustai vähimmäispalkkaa ja muuta korvausta, jonka työntekijä suoraan tai välillisesti saa työnantajaltaan työstä tai tehtävästä rahana tai luontoisetuna”. Palkan käsitettä on tulkittu laajentavasti. 141 artikla viittaa sekä tavalliseen perus- ja vähimmäispalkkaan että muihin korvauksiin, jotka voidaan antaa rahana tai muina etuina³⁴⁹. Samalla palkalla ilman syrjintää tarkoitetaan 141 artiklan³⁵⁰ mukaan:

- a) palkka, joka maksetaan työn tuloksen perusteella, lasketaan saman mittayksikön mukaan;
- b) palkka, joka maksetaan työhön käytetyn ajan perusteella, on sama samasta tehtävästä.

Direktiiviä yleispuitteiden luomisesta yhdenvertaiseen kohteluun työelämässä ei sovelleta sosiaaliturvajärjestelmistä tai sosiaalisen suojelun järjestelmien perusteella suoritettuun, perustamissopimuksen 141 artiklan mukaiseen palkkaan³⁵¹. Direktiiviä ei myöskään sovelleta valtion suorittamiin maksuihin, joiden tarkoituksena on työllistyminen tai työllisenä pysyminen³⁵².

Suomen lainsäädännön mukaan työsopimuksen tunnusmerkkinä on työstä maksettava palkka tai muu vastike (työsopimuslaki 1 luku 1 §). Palkka voi koostua esimerkiksi osin työnantajan suorittamasta korvauksesta ja osin yhteiskunnan maksamista tuista³⁵³. Työsopimuslaki on pakottavaa oikeutta ja työntekijälle on taattava vähintään laissa säädetyt oikeudet. Ehdoton enemmistö Suomessa tehdyistä työsopimuksista tehdään sitovan työehtosopimuksen mukaisena. Työsopimuslain säännösten vastaisia työsopimuksia ei saa tehdä. Ellei työsuhteen alalla ole sovellettavaa työehtosopimusta, on työntekijälle maksettava tekemästään työstä tavanomainen ja kohtuullinen palkka (työsopimuslaki 2 luku 10 §).

Mikäli työnantaja ei noudata työehtosopimusta, sille ei makseta tukea henkilöstä, joka on työllistetty työllistämistuella. Sama koskee niitä, jotka on työllistetty sosiaalihuoltolain

³⁴⁹ Barnard, 2000, s. 227-228.

³⁵⁰ Artikla 141 kattaa vain sukupuolen perusteella tapahtuva syrjinnän.

³⁵¹ Direktiivi 2000/78/EY, 3 artikla.

³⁵² Direktiivi 2000/78/EY, 3 (3) artikla sekä johdanto, kohta 13.

³⁵³ HE 157/2000, s. 59.

27 d §:n nojalla. Lähtökohtana ovat työehtosopimuksen säännökset. Mikäli työehtosopimus puuttuu, palkan tulee perustua työnantajan ja työntekijän väliseen sopimukseen. Mikäli sopimukseen ei päästä, on työntekijälle maksettava tavanomainen ja kohtuullinen palkka (Työsopimuslaki 2 luku 10 §). Sosiaalihuoltolain 27 d § 4 momentin mukaan 27 d § 3 momentin mukaisessa työssä, eli työllistymistä tukevasta toiminnassa, noudatettavasta palkasta saadaan sopia normaalilla työehtosopimuksella sen estämättä, mitä työehtosopimusten yleissitovuudesta säädetään³⁵⁴.

Vammaiset henkilöt, jotka on työllistetty työllistämismäärärahoilla, ovat työsopimuslain 1 luvun 1 §:n mukaisessa työsuhteessa. Sama koskee niitä vammaisia henkilöitä, jotka on työllistetty sosiaalihuoltolain 27 d § 3 momentin perusteella. Syrjintäkiellon laajuus ulottuu direktiivin mukaan vain niihin vammaisiin henkilöihin, jotka ovat hakeutumassa tai jo ovat sellaisessa palvelussuhteessa, johon ei liity valtion tukitoimia. Tämä merkitsee, ettei direktiivi kata sellaisia vammaisten henkilöiden palvelussuhteita, jotka perustuvat työllistämismäärärahoihin, eivätkä tällaisten palvelussuhteiden osapuolena olevat henkilöt voi vedota direktiivin säännöksiin. Sama koskee myös sosiaalisten tukitoimien tuella työllistettyihin.

3.4.3. Kohtuulliset mukauttamistoimenpiteet

Vammaiset henkilöt tarvitsevat usein erityisiä työtehtäviä tai työstandardeja riippuen heidän yksilöllisistä kyvyistään³⁵⁵. Jotta oikeus samoihin työnteon edellytyksiin toteutuisi, on erityisen tärkeää, että työpaikat ovat fyysisesti sellaisia, että vammaisilla henkilöillä on niihin pääsy. Usein fyysiset esteet tekevät mahdottomaksi vammaisten henkilön työskentelyn ja näin heidät suljetaan työmarkkinoiden ulkopuolelle. Niin kauan, kun työpaikat ovat esteellisiä, erityisesti pyörätuolia käyttävät henkilöt suljetaan ulos ja työnantajat voivat oikeutetusti olla ottamatta palvelukseensa vammaista henkilöä³⁵⁶.

Kohtuullisilla mukauttamistoimenpiteillä tarkoitetaan sellaisia toimenpiteitä, jotka, tässä tapauksessa työpaikalla, mahdollistavat työhön valitun vammaisen henkilön suoriutumisen työtehtävissään. Yhdenvertaisen kohtelun yleispuitteita työelämässä koskevan direktiivin johdannossa todetaan, että toimenpiteet vammaisten henkilöiden huomioon ottamiseksi työpaikoilla ovat keskeisiä vammaisuuteen perustuvan syrjinnän torjumisessa³⁵⁷. 5 artikla täydentää johdantoa ja toteaa, että riittäviä mukautuksia on tehtävä vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi. Kohtuulliset mukauttamistoimenpiteet sisältävät sen, että työnantajan on ryhdyttävä konkreettisesti tilanteessa tarvittaviin toimenpiteisiin,

³⁵⁴ Sosiaalihuoltolain 27 d § 3 momentin mukaan työllistetyt saavat huonompaa palkkaa kuin työntekijät avoimilla työmarkkinoilla. Suojatun työn muodossa työllistyneitä ja työllistyviä koskee tällä hetkellä vähintään kolme valtakunnallista työehtosopimusta, joissa on säännöksiä suojatun työn muodossa tehdystä työstä maksettavasta palkasta. Nämä työehtosopimukset ovat kunnallinen tuntipalkkaisen henkilöstön työehtosopimus, kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus sekä työkeskuksia koskeva työehtosopimus. Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaan peruspalkka on pienempi siinä suhteessa kuin työkyky on laskeutunut, mikäli työnantajan ja työntekijän välillä ei olla päästy sopimukseen muusta palkkaperusteesta.

³⁵⁵ ILO R (No. 168), Ref. Recommendation Concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons), kohta 7.

³⁵⁶ TSS-komitean General Comment 5, 1994, s. 5.

³⁵⁷ Direktiivi 2000/78/EY, kohta (16).

jotta vammaisella henkilöllä olisi pääsy työelämään, mahdollisuus osallistua työelämään, edetä urallaan tai ottaa osaa koulutukseen, mikäli kyseiset toimenpiteet eivät aiheuta suhteetonta rasisitusta työnantajalle. Toisaalta rasisitus ei ole suhteeton tilanteessa, jossa toimenpidettä tuetaan kyseessä olevan jäsenvaltion vammaispolitiikassa.

Työnantajan tehtäviin kuuluu työtehtävien laajuuden määrittelyssä ottaa huomioon työntekijän edellytykset. Työympäristön järjestelyissä on tarvittaessa otettava huomioon vammaiset ja muut työntekijät, joiden työn tekeminen sekä terveyden ja turvallisuuden varmistaminen työssä muutoin edellyttää erityisiä toimenpiteitä (Työturvallisuuslaki (738/2002), 12 §)³⁵⁸. Työpaikalla tarkoitetaan paikkaa, joka on tarkoitettu käsittämään yrityksen tai laitoksen tiloissa olevat työpisteet, ja muuta paikkaa yrityksen tai laitoksen alueella, johon työntekijällä on pääsy työssäoloaikanaan³⁵⁹. Määräykset koskevat erityisesti ovia, käytäviä, portaita ja saniteetitiloja. Vammaisuus tai muu erityisiä toimenpiteitä edellyttävä seikka määritellään työpaikalla työterveyshuollosta annettujen säännösten mukaisesti³⁶⁰. Vammaisten henkilöiden käyttämien työpaikkojen tulee täyttää edellä kuvatut vaatimukset³⁶¹.

Työpaikkojen sopeuttaminen vammaisten henkilöiden tarpeiden mukaan on osa työnantajan huolellisuusvelvoitetta. On kuitenkin olemassa rajoituksia. Työnantaja ei ole velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin, jos ne aiheuttavat sille suhteetonta rasisitusta. Rajoituksen laajuutta tarkennetaan direktiivin artiklassa 5. Niinpä rasisitus ei ole suhteeton tilanteessa, jossa rasisitusta kompensoidaan tukitoimilla³⁶². Suomessa on olemassa lakisääteisiä tukijärjestelmiä vammaisten henkilöiden työskentelymahdollisuuksien parantamiseksi. Erityisjärjestelyistä työpaikalla maksettavan tuen enimmäismäärä on 2 500 euroa henkilöä kohden. Mikäli kyseessä on vaikeavammaisen henkilö, maksimimäärä voidaan ylittää korkeintaan 1 000 eurolla³⁶³. Työnantajalla on velvollisuus sopeuttaa työpaikka vammaiselle henkilölle sopivaksi työturvallisuuslain mukaisin keinoin tai siihen määrään asti, johon työnantaja kompensoidaan edellä mainitun asetuksen nojalla. Mukauttamistoimenpiteet eivät koske vain kunnostustyötä vaan kaikkia toimenpiteitä, jotka auttavat vammaista henkilöä pääsemään työhön ja pysymään töissä sekä luomaan uran työelämässä. Joskus pienetkin muutostyöt työympäristössä helpottavat työskentelyä.

Kohtuulliset mukauttamistoimenpiteet asettavat yhä suuremman vastuun työnantajalle. Jokainen vammaisen henkilö on otettava huomioon. Ei voida kuitenkaan vaatia, että työnantaja tuntisi kaikki erilaiset vaatimukset. Jokainen päätös täytyy tehdä erikseen perustuen yksilöllisiin olosuhteisiin. Direktiivin syrjintäkielto kattaa välittömän ja välillisen syrjinnän

³⁵⁸ Perustuu säännöksiin neuvoston direktiivissä 89/654/ETY, Euroopan yhteisöjen virallinen lehti L 393, 30.12.1989, s. 1-12. Ensimmäisen direktiivin 98/391/ETY artikla 16.1 mukainen erillisdirektiivi.

³⁵⁹ Direktiivi 89/654/ETY, artikla 2.

³⁶⁰ HE 113/ 1992 vp., s. 3.

³⁶¹ Direktiivi 89/653/ETY, artiklat 3 ja 4 sekä liite 1 (20) ja 2 (15).

³⁶² Ehdotuksen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi mukaan työnantajan on ryhdyttävä järjestelyihin työpaikalla, mikäli ne eivät ole sille kohtuuttoman rasittavia. Kohtuutonta rasisitusta työnantajan näkökulmasta arvioitaessa otetaan huomioon esimerkiksi järjestelyistä aiheutuvat taloudelliset kustannukset, organisaation tai yrityksen koko ja taloudellinen asema sekä julkisten varojen tai muun tuen saamisen mahdollisuus. Kohtuuttomuuteen voivat johtaa tilanteet, joissa järjestelyt liiaksi muuttaisivat työpaikan toimintaa ja samalla voisivat vaarantaa esimerkiksi työturvallisuussäännösten noudattamisen. (HE 269/2002, s. 38.)

³⁶³ Valtioneuvoston asetus julkiseen työvoimapalveluun kuuluvista etuuksista (1346/2002), 30.12.2002. Asetus tuli voimaan 1.1.2003 yhdessä julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) kanssa.

sekä häirinnän, mutta ei suoraan viittaa kohtuullisiin mukauttamistoimenpiteisiin. Direktiivin systematiikan perusteella on kuitenkin perusteltua katsoa, että työpaikan esteellisyys silloin kun työnantaja on laiminlyönyt kohtuullisen mukauttamisen vaikka se ei muodostaisi suhteetonta rasisista työnantajalle, on katsottavissa direktiivissä kielletyksi välilliseksi syrjinnäksi³⁶⁴.

3.5. Yhteenveto

Vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien parantaminen työmarkkinoilla ja työllistymisen parantaminen vaatii valtiollisia tukitoimia. Tästä säädetään ILO:n ammatillista kuntoutusta koskevassa sopimuksessa. Euroopan neuvoston sosiaalisella peruskirjalla, sekä alkuperäisellä että uudistetulla, on sama päämäärä. Yleisten, koko väestölle suunnattujen työllistämismuotojen lisäksi tarvitaan erityisiä toimia vammaisten henkilöiden osalta. Työllistämistä edistävien toimenpiteiden tavoitteena tulee olla henkilöiden sopeutuminen avoimille työmarkkinoille.

Mikäli vammaisen henkilö ei onnistu työllistymään omasta aloitteestaan, on hänellä oikeus saada apua työvoimahallinnolta. Tällaisia apumuotoja ovat muun muassa työnvälitys, ammatinvalintaohjaus sekä erityisesti vammaisille henkilöille tarkoitettu ammatillinen kuntoutus. Ammatillista kuntoutusta annetaan normaalien työvoimahallinnon palvelujen lisäksi tarpeen mukaan. Ammatillista kuntoutusta annetaan, jotta vammaisen henkilö saisi työtä ja pysyisi työssä. Työvoimahallinnon palvelut ovat niin sanotusti ensisijaisia. Mikäli vammaisen henkilö ei saa työtä ensisijaisten palvelujen avulla, voidaan hänet työllistää työllistämistuella. Työllistämistukea maksetaan työnantajalle, joka ottaa palvelukseensa henkilön, joka on ollut kauan työmarkkinoiden ulkopuolella.

Ne vammaiset henkilöt, jotka eivät työllisty työvoimahallinnon toimenpiteiden avulla, voidaan toissijaisesti työllistää sosiaalihuollon toimenpiteillä. Kuntien sosiaalitoimen vastuulla on tällöin velvollisuus järjestää työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa vammaisil-

³⁶⁴ Ison-Britannian *Disability Discrimination Actin* mukaan kohtuulliset sopeuttamistoimenpiteet laiminlyövä työnantaja voidaan tuomita syrjinnästä. (DD; 1995, C. 50: osa II, kohta 8). Sama koskee Ruotsin syrjintää työelämässä koskevaa lakia. Laki 1999:132. HE:ssä yhdenvertaisuuden turvaamiseksi ei säädetä mistään seurauksista sille, joka laiminlyö ko. velvoitteiden toteuttamisen. (HE 269/2002 vp., s. 38). Katso myös EDF Publication, 2001, s. 17-18. <http://www.edf-feqh.org/en/publications/publi/publi.htm>. Eduskunnan oikeusasiamies (EOA) korostaa päätöksessään 571/1999 vammaisten henkilöiden oikeuksien huomioon ottamista rakennusten korjaus- ja muutostyötilanteissa, erityisesti HM 5.2 §:n (nyk. PL 6.2 §.) pohjalta. Asia koski rakennuslupaa, joka koski ravintolan rakentamista rakennuksen toiseen kerrokseen ja jonka Paraisten ympäristölautakunnan rakennuslupajaosto oli myöntänyt ottamatta huomioon rakennusasetuksen 80 §:ää. Pyörätuolia käyttävillä henkilöillä ei ollut mahdollisuutta päästä toiseen kerrokseen eli ravintolaan, koska hissiä tai muuta tasonvaihtojärjestelmää ei ollut. Rakennuslupa-asian käsittelyn yhteydessä rakennussuunnitelmaa muutettiin siten, että ensimmäiseen kerrokseen sijoitettiin ikkunaton, viisi asiakaspaikkaa ja inva-wc:n käsittävä tarjoilu-tila. Tämä tila soveltui vammaisille henkilöille ja siihen oli oma sisäänkäynti. Tällainen järjestely voidaan nähdä jaotelluna ”ensimmäisen ja toisen luokan kansalaisiin”. EOA totesi päätöksessään, että julkinen valta on velvollinen ryhtymään aktiivisiin toimenpiteisiin tosiasiallisen yhdenvertaisuuden maksimoimiseksi. EOA katsoi, että rakennuslupajaosto oli menetellyt lainvastaisesti, kun se oli myöntänyt rakennusluvan ottamatta huomioon rakennusasetuksen 80 §:n säännöksiä, joiden noudattaminen olisi johtanut rakennuslupahakemuksen hylkäämiseen. Päätös 571/4/99, 13.11.2001. <http://www.eduskunta.fi/rfakta/ea/eaopohje.htm>.

le henkilöille. Ero mainittujen sosiaalihuollon toimenpiteiden välillä on, että työllistymistä tukeva toiminta tapahtuu työsopimuslain 1 luvun 1 §:n mukaisessa työsuhteessa, kun taas viimeksi mainittu työtoiminta ei tapahdu työsuhteessa. Työllistymistä tukeva toiminta perustuu vanhoihin säännöksiin suojatyöstä. Vammaisten henkilöiden työllistämismahdollisuuksien parantamiseksi sosiaalihuollon puitteissa valittiin korvata suojatyö-ilmaus työllistymistä tukevalla toiminnalla. Tämä ei tarkoita, että suojatyön vanhat muodot olisivat kadonneet, toimintamahdollisuuksia on vain lisätty.

Erialaisten tukitoimien avulla työllistyneellä tulee olla samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muilla työntekijöillä. Tämä tarkoittaa, että työsopimuslain oikeudet ja velvollisuudet koskevat myös heitä. Suomessa työsopimukset perustuvat pitkälti työehtosopimuksiin. Edellytyksenä työnantajalle maksettaville tukimuodoille on työehtosopimuksen säännösten noudattaminen. Direktiiviä yleispuitteiden luomisesta yhdenvertaiseen kohteluun työelämässä ei kuitenkaan sovelleta valtion suorittamiin maksuihin, joiden tarkoituksena on työllistyminen tai työllisenä pysyminen. Vammaiset henkilöt, jotka ovat työllistyneet työvoimahallinnon tai sosiaalihuollon toimenpiteiden avulla, eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan eivätkä siten voi vedota direktiivin säännöksiin. Direktiivi sisältää kuitenkin velvoitteita ryhtyä toimenpiteisiin vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun parantamiseksi. Jotta vammaisilla henkilöillä olisi mahdollisuus tehdä työtä, on ryhdyttävä kohtuullisiin mukauttamistoimenpiteisiin. Vastuu näiden toimenpiteiden suorittamisesta on työnantajalla, jota kuitenkin voidaan tukea julkisen vallan tukitoimilla tilanteissa, jossa se katsotaan kohtuulliseksi. Näitä tukitoimia maksetaan muutoskorjauksiin tai muihin konkreettisiin toimenpiteisiin, ei kuitenkaan palkkatukena. Direktiivin määräykset koskevat siten tukitoimia, jotka liittyvät konkreettisesti työpaikan sopeuttamiseen, mutta eivät julkisia tukimuotoja, esimerkiksi työllistämistukea.

4. TYÖSUHTEEN ULKOPUOLINEN TYÖ

4.1. Työtoiminta

Sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaan vammaisten henkilöiden työtoiminta kuuluu kuntien järjestämisvelvollisuuteen. Erona työllistymistä tukevaan toimintaan on se, ettei työtoimintaan osallistuva ole työsopimuslain 1 luvun 1 §:n mukaisessa palvelussuhteessa työtoiminnan järjestäjään tai palveluntuottajaan.

Sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaan vammaisten henkilöiden työtoiminnalla tarkoitetaan toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa. Työtoimintaa järjestetään työkyvyttömille henkilöille, joilla vammaisuudesta johtuen ei ole edellytyksiä osallistua 27 d §:ssä tarkoitettuun työhön, eli tukitoimin järjestettävään työsuhteeseen. Vammaisten työtoiminta ulottuu myös niihin, jotka eivät voi osallistua tavalliseen työllistymistä tukevaan toimintaan ja tarvitsevat erityistä tukea. Tämä kohderyhmä tulee pääasiassa toimeen sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella maksettavien tukitoimien avulla. Työtoiminta järjestetään pääosin tai kokonaan hoito- tai kuntoutustarkoituksessa. Työtoiminnan käsitteen alaan kuuluu

monia eri toiminnan muotoja. Käsitteen tarkkaa sisältöä ei siten voida kirjata yleiseen säännökseen³⁶⁵.

Työtoimintaa järjestetään myös erityislainsäädännön perusteella tietyille kohderyhmille. Kehitysvammaisten huollosta annetun lain (519/1977) mukaan erityishuoltoon kuuluviin palveluihin kuuluu muun muassa työtoiminnan järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta (2 § (4)). Lain soveltamisalaan kuuluvat vain ne kehitysvammaiset, jotka eivät saa kyseessä olevia palveluja muiden lakien nojalla³⁶⁶. Eri-tyishuollon tarkoituksena on edistää kehitysvammaisen henkilön suoriutumista päivittäisistä toiminnoista ja hänen omintakeista toimeentuloaan (1 §). Toimeentulon ansaitseminen järjestetään työterapian avulla, mikä käsittää suojattua työtä, erilaisia työllistämisen muotoja ja muita toimintoja, jotka harjoittavat työhön ja itsenäiseen elämään³⁶⁷.

Työtoiminta järjestetään hoitotarkoituksessa työkeskuksissa, joiden kohderyhmänä ovat kehitysvammaiset henkilöt. Työtoiminta voidaan suorittaa myös työkeskuksen ulkopuolella. Näissä tilanteissa vammaisen henkilö suorittaa toiminnan yrityksessä tai julkisella sektorilla, mutta ei ole työsuhteessa näihin tahoihin. Suoritetusta toiminnasta vammaisen henkilö saa määrätyn korvauksen, jonka työkeskus maksaa³⁶⁸. Vastaavaa työtoimintaa voidaan järjestää mielenterveyslain (1116/1990) perusteella mielenterveydellisistä sairauksista tai häiriöistä kärsivien auttamiseksi.

Vammaisten henkilöiden työtoiminta järjestetään erityisesti vammaisille henkilöille. Toinen kunnallisen sosiaalihuollon palvelu on kuntouttava työtoiminta. Kuntouttava työtoiminta on kunnan yhdessä työvoimaviranomaisten kanssa järjestämää toimintaa, jonka tarkoitus on luoda edellytyksiä työllistymiselle ja jossa ei synny virkasuhdetta eikä työsuhdetta henkilön ja toimintaa järjestävän tai toteuttavan tahon välille (laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) 2.2 §). Lakia sovelletaan ensisijaisesti työtoiminnan järjestämiseen työttömälle alle 25-vuotiaalle työmarkkinatukeen oikeutetulle tai toimeentulotukea saavalle pitkäaikaistyöttömyyttä aiheuttavan passivoitumisen ehkäisemiseksi (3 §). Kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmään kuuluvat myös pitkäaikaistyöttömät ja nuoret vammaiset henkilöt. Kuntouttava työtoiminta sopii hyvin henkilöille, joilla ei ole selkeää vammaa tai sairautta³⁶⁹.

Kuntouttavalla työtoiminnalla ei saa korvata virkasuhteessa tai työsuhteessa tehtävää työtä (14 §). Toimintaa järjestetään 3 – 24 kuukauden jaksoissa kerrallaan. Jakson aikana henkilö voi osallistua toimintaan kalenteriviikon aikana vähintään yhden ja enintään viiden vuorokauden ajan. Työpäivän aikana toiminnan on kestettävä vähintään neljä tuntia. Kuntouttavaan työtoimintaan henkilö voi osallistua enintään 230 päivänä 12 kuukauden aikana. Toimintaan sovelletaan työaikalain (605/1996) 6.1 §:n yleissäännöstä säännöllisestä työajasta. Kunnat vastaavat kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä. Kuntouttavan työtoiminnan järjestää kunta. Kunta voi järjestää kuntouttavan työtoiminnan itse, tekemällä kirjallisen sopimuksen sen järjestämisestä toisen kunnan tai kuntayhtymän taikka rekisteröidyn yhdistyksen, rekisteröidyn säätiön, valtion viraston tai rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan

³⁶⁵ HE 169/2001 vp., s. 19.

³⁶⁶ Att inte låta hindras, 1997, s. 35.

³⁶⁷ HE 165/1983 vp., s. 4.

³⁶⁸ Korvaus maksetaan soveltuvan työehtosopimuksen mukaan.

³⁶⁹ Selvityksiä 2001:6, s. 28.

kanssa (6.1 §). Kuntouttavaa työtoimintaa ei saa hankkia yritykseltä (6.2 §). Koska kuntouttavassa työtoiminnassa on kysymys toimenpiteestä, jota ei tehdä virkasuhteessa tai työsuhteen mukaisessa työsuhteessa, ei ole tarkoituksenmukaista järjestää toimintaa yrityksessä, jonka toiminta perustuu taloudellisen voiton tuottamiseen³⁷⁰.

Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi on asianosaisen henkilön, kunnan ja työvoimatoimiston laadittava aktivointisuunnitelma. Suunnitelma tehdään normaalissa tapauksessa jo siinä vaiheessa, kun henkilö on ollut työttömänä viisi kuukautta. Suunnitelma on edellytyksenä niiden työllistymistä koskevien toimenpiteiden saamiselle, joita tarkoitetaan julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 5 luvun 1 §:ssä. Nämä toimenpiteet ovat ensisijaisia.

Henkilöllä, joka täyttää lain soveltamisalan edellytykset, on velvollisuus osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen yhdessä työvoimatoimiston ja kunnan kanssa. Mikäli henkilö kieltäytyy osallistumasta aktivointisuunnitelman laatimiseen ja hänellä on oikeus työmarkkinatukeen, keskeytyy työmarkkinatuen saaminen kieltäytymistä seuraavan kahden kuukauden ajaksi (10 §). Sama koskee henkilöä, joka täyttää lain soveltamisalan edellytykset ja joka ilman pätevää syytä kieltäytyy osallistumasta toimintaan, tai keskeyttää tai omasta tuottamuksestaan on pakotettu keskeyttämään toiminta (19.1 §). Toimeentulotukea toimeentulolain (1412/1997) nojalla saavan osalta tuen perusosaa voi laskea enintään 20 prosentilla.

Henkilöllä, joka toistuvasti kieltäytyy osallistumasta työtoimintaan tai ottamasta vastaan kuntouttavaa työtoimintaa, ei ole oikeutta työmarkkinatukeen ennen kuin on työskennellyt vähintään kolme kuukautta. Toimeentulotukea saavan osalta perusosan määrä voi laskea korkeintaan 40 prosentilla³⁷¹.

Kunta ei ole velvollinen järjestämään kuntouttavaa työtoimintaa, mikäli se katsoo, että henkilö ei voi työ- tai toimintakykynsä rajoitusten vuoksi osallistua tällaiseen työtoimintaan. Kunnan on tällöin toteutettava asiaa koskevien erityislakien puitteissa sellaisia sosiaali- ja terveystalouksellisia palveluja, jotka parantavat henkilön mahdollisuuksia osallistua tulevaisuudessa kuntouttavaan työtoimintaan. Sosiaali- ja terveystalouksellisten palvelujen tarpeen arvioinnissa on kunnan terveystalouksellinen tai sairaanhoitopiiri asiantuntijana.

4.2. Työmarkkinatoimenpiteet

Ilman työsuhdetta suoritettavia työmarkkinatoimenpiteitä ovat työkokeilu, työelämävalmennus ja työharjoittelu. Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaan työvoimatoimisto voi osoittaa vammaisen työharjoitteluun työelämään perehtymiseksi sekä työhönsijoittumisen ja ammattitaidon edistämiseksi (8 luku 1 §).

³⁷⁰ HE 184/2000 vp., s. 30.

³⁷¹ Katso myös laki toimeentulotuesta (1412/1997) 10 § ja laki työmarkkinatuesta (1542/1993) 17 § ja 19 §.

Työvoimatoimisto, työmarkkinatoimenpiteen järjestäjä ja henkilöasiakas tekevät työmarkkinatoimenpiteestä määräaikaisen kirjallisen sopimuksen. Sopimuksesta tulee käydä ilmi toimenpiteen suoritus aika ja -paikka, toimenpiteen päivittäinen ja viikoittainen kesto, toimenpiteen aikana suoritettavat tehtävät sekä yhteyshenkilö työpaikalla (8 luku 4.1 §). Työmarkkinatoimenpiteiden vastaanottajan oikeudellinen asema tulee käydä ilmi sopimuksesta. Sopimuksen tai sopimusten yhteenlaskettu kesto ei saa ylittää saman järjestäjän työkokeilussa kuutta kuukautta (8 luku 5.1 §).

Työkokeiluun osallistuva, tässä tilanteessa asiakas, ei tule työsopimuslain 1 luvun 1 §:n mukaiseen työsuhteeseen suhteessa toimenpiteen järjestäjään eikä työvoimatoimistoon. Työmarkkinatoimenpiteen järjestäjä vastaa toimenpiteeseen osallistuvan työturvallisuudesta niin kuin työturvallisuuslaissa ja nuorista työntekijöistä annetussa laissa säädetään (8 luku 3 §). Asiakkaan oikeudellinen asema ilmenee sopimuksesta.

5. LOPUKSI

Perusoikeus vapaasti valita työ tai ammatti kuuluu kaikille, myös vammaisille henkilöille. Oikeus työhön liittyy yhteen syrjäntäkiellon kanssa. Ajatus siitä, että vammaiset henkilöt suljetaan ulos yhteiskuntaelämästä ja työelämästä syrjinnällä, sai kansainvälistä jalansijaa YK:n yleisohjeiden hyväksymisellä. Kymmenen vuoden ajanjaksolla yleisohjeiden hyväksymisestä on kehitys sekä kansainvälisoikeudellisella että kansallisella tasolla edennyt.

EU:ssa varsinainen läpimurto oli, kun Amsterdamin sopimuksella hyväksyttiin perustamis-sopimukseen artikla 13. EU:n toimielimet saivat tuolloin toimivallan ryhtyä toimenpiteisiin muun muassa vammaisuuden perusteella tapahtuvan syrjinnän ehkäisemiseksi. Yhdenvertaista kohtelua työelämässä koskevia yleisiä puitteita koskeva direktiivi hyväksyttiin syyskuun 2000 ja se implementoidaan jäsenvaltioissa vuoden 2003 loppuun mennessä. Lainsäädännölliset toimenpiteet EU:ssa ovat osa unionin työvoimapolitiikkaa ja tavoitteena on parantaa työllisyystilannetta jäsenvaltioissa. Direktiivi kieltää suoran ja epäsuoran syrjinnän vammaisuuden perusteella. Direktiivin soveltamisala kattaa työelämän, eli tilanteet työhönotosta työsuhteen purkamiseen sekä työhön liittyvät oikeudet kuten oikeus samaan palkkaan, työaikakäsitykset sekä ammatilliset järjestäytymisoikeudet. Syrjäntäkiellon lisäksi direktiivi tarjoaa muitakin toimenpiteitä yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi. Vammaisia henkilöitä koskee erityisesti työnantajan velvollisuus ryhtyä kohtuullisiin mukauttamistoimenpiteisiin työpaikalla, jotta vammaisella henkilöllä olisi mahdollisuus työskennellä.

Oikeus työhön ja oikeus olla tulematta syrjityksi vammaisuuden perusteella ovat perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia. Syrjäntäkiellosta työelämässä säädetään tarkemmin työsopimuslaissa. Syrjäntäkielto kattaa sekä suoran että välillisen syrjinnän ja päämääränä on saavuttaa sekä muodollinen että tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Syrjintä työelämässä on rangaistava teko. Työsopimuslain syrjäntäkiellon heikkous on, ettei vammaisuutta mainita nimenomaisesti yhtenä kiellettyinä syrjäntäperusteena. Jos vammaisuus lisättäisiin kielletty-

jen syrjintäperusteiden luetteloon nimenomaisesti, voisi tietoisuus asiasta lisääntyä työnantajien keskuudessa. Syrjintäkiellon sisältö Suomen lainsäädännössä vastaa kuitenkin direktiivin syrjintäkiellon käsitettä.

Työllistämisen edistäminen on julkisen vallan eli ensisijaisesti valtion ja kuntien vastuulla. Meneillään oleva työvoimareformi on tuottanut useita lakimuutoksia, joilla on suurta merkitystä vammaisten henkilöiden työllistämässä. Ehkä merkittävin muutos tuli työllisyyslain muuttamisen osalta, kun vammaiset henkilöt rinnastettiin nuorten ja pitkäaikaistyöttömien kanssa työllistämistuen osalta. Siten on mahdollista suorittaa niin sanottua yhdistelmätukea työnantajalle, joka ottaa palvelukseensa vammaisen henkilön. Yhdistelmätukea voidaan maksaa enintään 24 kuukauden ajan, kun normaalia työllistämistukea voidaan maksaa korkeintaan 10 kuukauden ajan. Vuoden 2003 alussa tuli voimaan laki julkisesta työvoimapalvelusta, joka selvemmin ilmaisee ajatuksen vammaisten henkilöiden integroitumisesta työelämään. Lain mukana nostettiin enimmäismäärää, jonka työnantaja voi saada työpaikalla tehtäviin muutostöihin, joiden tarkoituksena on mahdollistaa vammaisen henkilön työhön ottaminen tai työssä pysyminen.

Tilanteessa, jossa työllistäminen työvoimahallinnon toimenpiteillä ei ole mahdollista, voidaan vammaisen henkilö työllistää toissijaisesti sosiaalihuollon toimenpiteillä. Sosiaalihuoltolain muutoksilla on pyritty laajentamaan työllistämismahdollisuuksia. Uusien mahdollisuuksien avulla on yritetty päästä eroon leimaavasta ”suojatyöstä” ja sen sijaan yritetty kehittää malleja, jotka mahdollistaisivat työllistämisen avoimille työmarkkinoille. Niille vammaisille henkilöille, jotka eivät voi tai joilla ei ole mahdollisuutta työskennellä työsuhteessa, voidaan järjestää toimintaa ilman työsuhdetta.

Myös uusi vammaisia henkilöitä koskeva lainsäädäntö perustuu aiemmin voimassa olleen lainsäädännön käyttämiseen ja kehittämiseen. Mahdollisuus ammatilliseen kuntoutukseen ja sosiaalihuollon toimenpiteet vammaisten henkilöiden työllistämiseksi eivät ole lainsäädännössämme uusia. Ero aiempaan on aktiivisessa, vammaisten henkilöiden aseman tiedostavassa ja lainsäädäntöä aktiivisen integraation mahdollisuuden suuntaan kehittävässä politiikassa. Hyväksytyllä lainsäädännöllä on vaikutuksia vammaisten osallistumiseen työmarkkinoille aktiivisempien työvoimapalvelujen ja korkeampien tukimäärien avulla.

Perusoikeus työhön, eli jokaisen oikeus valita vapaasti työ, ammatti tai elinkeino, perustuu pitkälti syrjintäkieltoon. Tämän osalta ei ole tapahtunut suuria muutoksia. Ennen maaliskuun 2003 eduskuntavaaleja hallitus antoi yhdenvertaista kohtelua koskevan esityksen eduskunnalle, mutta asiaa ei ehditty käsitellä loppuun vaan se raukesi. Syrjintädirektiivit on tarpeen implementoida lain avulla, joten uusi esitys on odotettavissa pian. Mikäli uusi lakiehdotus hyväksytään, on olemassa yleinen, yhdenvertaisuutta turvaava laki, jonka soveltamisala vastaa direktiivin soveltamisalaa. Lakiehdotuksen mukainen syrjintäkielto soveltuu yhdessä työsopimuslain kiellon kanssa ja täydentää sen säännöksiä. Uusi laki tulee toivottavasti selventämään syrjintäkieltoa ja lisäämään tietoisuutta vammaisten henkilöiden asemasta sekä työnantajien että vammaisten henkilöiden itsensäkin keskuudessa. Vaikka lainsäädännössä on syrjintäkieltoja, on syrjityksi tulleen henkilön tehtävänä ottaa ensimmäinen askel.

Vammaisilla henkilöillä on perusoikeus työhön. Ongelmana on, miten tämä perusoikeus toteutetaan. Pelkästään syrjinnän kieltävä lainsäädäntö ei riitä, vaan tarvitaan myös aktiivisia työvoimahallinnon toimenpiteitä. Suomessa molempia löytyy ja kehitys menee eteenpäin, mutta silti ollaan vasta alussa. Oikeudelliset keinot auttavat vain jos ne toteutuvat käytännössä.

V EPILOGI

Vammaisten henkilöiden aseman tarkastelun uusi näkökulma on vähitellen piirtymässä myös Suomessa. Uusi näkökulma on tullut selkeästi esiin tässäkin esityksessä. Vammaisten henkilöiden asemaa tarkastellaan nyt oikeudellisesta näkökulmasta. Kansallisen perustuslain, yksittäisiä palveluja ja tukitoimia sisältävän lainsäädännön ja sitä täydentävien määräysten lisäksi tarkastelun perustana on kansainvälinen ihmisoikeusnormisto.

Oikeudellinen ajattelutapa tulee muuttamaan vammaisten asemaa yhteiskunnassamme. Leimaavien ja jopa syyllistävien palvelujen ja tukitoimien hakemisprosessien sijasta voimme alkaa puhua oikeusvaltiolle ominaisista perusasioista. Tärkeää on, että hakemismenettelyssä noudatetaan tässäkin esityksessä esiin nostettuja hyvän hallintotavan ja hallintomenettelyä koskevan lainsäädännön vaatimuksia. Hyvä hallinto ennakollisen oikeusturvan muotona edesauttaa asioiden joutuisaa ja asianmukaista käsittelyä, korostaa asiakkaan asemaa sekä vähentää useissa tapauksissa turhia muutoksenhakuprosesseja. Myös viranomaisen neuvontavollisuus on lainsäädännössämme turvattu.

Esimerkinomaisesti tässä mainittujen menettelyllisten oikeuksien lisäksi palveluja ja tukitoimia koskevat aineelliset oikeudet ovat lainsäädännössämme melko kattavasti säänneltyjä ja kestävätkin kansainvälisenkin vertailun.

Suurimpana ongelmana vammaisten oikeuksien toteutumisessa näyttäisikin olevan oikeusturvan heikko toteutuminen käytännössä. Vaikka hallintomenettely onkin kattavasti säännelty, esiintyy sekä viranomaisten että asiakkaiden keskuudessa merkittävää epätietoisuutta kyseessä olevasta sääntelystä. Tämä aiheuttaa usein turvautumisen jälkikäteisen oikeusturvan keinoihin. Asiantuntemusta vaativien muutoksenhakukirjelmien laatiminen on turhauttavaa, kun vammaisten henkilöiden kohdalla usein on kyse akuutista palvelun tai tukitoimen tarpeesta.

Jälkikäteisen oikeusturvan tehokkuus näyttäisi olevan melko heikkoa. Näin on asian laita ainakin yleisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palvelujen ja tukitoimien osalta. Hallintotuomioistuimen mahdollisuudet tai halu puuttua esimerkiksi kunnan talousarvioon tai alempiin soveltamisohjeisiin ovat heikohkot ja muutoksenhakijana olevan asiakkaan on vaikea lähteä selvittämään esimerkiksi sitä, onko kunnassa esiintyvä sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve selvitetty. Usein muutoksenhakuprosessi alkaa elää omaa elämäänsä erilaisten vastineiden ja vastausten muodossa.

Koska vammaisten aseman tarkastelu perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta on meillä uutta, olisi myös oikeuslaitoksen syytä hankkia asiantuntemusta kansallisen lainsäädännön lisäksi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevasta kansainvälisestä sääntelystä. Myös oikeudellisesti sitomattomien, esimerkiksi YK:n yleisohjeiden, instrumenttien merkitystä aineelliselle oikeudelle sisältöä antavana aineistona ei tulisi vähöksyä. Niiden merkitys korostuu, koska nimenomaisesti vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaa kansainvälisoikeudellista oikeudellisesti sitovaa ihmisoikeusinstrumenttia ei toistaiseksi ole. Olemassa olevien ihmisoikeussopimusten tulkinnassa vammaisten henkilöiden oikeuksien kontekstissa esimerkiksi YK:n yleisohjeet ovat ensiarvoisen tärkeitä.

Edellä mainittujen hallintomenettelyyn ja hallinnon oikeusturvaan liittyvien ongelmien lisäksi vammaiset henkilöt törmäävät päivittäin erilaisiin syrjintätilanteisiin. Tässä esityksessä on tarkasteltu esimerkiksi esteellisen ympäristön aiheuttamia ihmisoikeuksien loukkauksien tilanteita. Tilanteissa, joissa esimerkiksi pyörätuolia käyttävän henkilön pääsy julkiseen tilaan on estynyt rakennuksen esteellisten ominaisuuksien vuoksi, on kyse sekä yhdenvertaisen kohtelun toteutumattomuudesta että henkilön liikkumisvapauden rajoittumisesta. Ongelmana tällaisissa tilanteissa on, että melko usein syrjityksi tuleva ei itsekään tunnista, että kyse on syrjinnästä ja ihmisoikeusloukkauksesta. Usein tilanne hyväksytään ja tyydytään vaihtoehtoihin järjestelyihin, esimerkiksi siihen, että julkinen palvelu otetaan vastaan kadulla virastossa asioimisen sijasta.

Kyse on suoran syrjinnän lisäksi yhteiskunnan valtarakenteista ja institutionaalisesta syrjinnästä. Vammaiset henkilöt ovat vähemmistönä joutuneet aina syrjityksi ja omien oikeuksien julkituominen on vaikeaa. Mikäli omia oikeuksia ei edes tiedosteta, on vaikea edellyttää niiden puolesta taistelemista. Käytännön syrjintätilanteessa vaihtoehtona voisi olla esimerkiksi poliisin paikalle kutsuminen. Arkirealismi on kuitenkin osoittanut, että usein poliisin resurssit eivät riitä kaikkien asioiden huomioimiseen. Toistaiseksi poliisilta puuttunee myös kyky nähdä vammaisten henkilöiden syrjintätilanteiden oikeudellista merkitystä ja tuomitavuutta.

Vammaisten henkilöiden osallistumisessa yhteiskunnalliseen toimintaan työelämän rooli on tärkeä. Työssä jokainen pystyy antamaan oman panoksensa yhteiskunnalle, ja erilaisten ihmisten näkyminen työelämässä auttaa myös asenteiden muokkaamisessa suvaitsevammaksi. Vammaisten oikeudet työhönotossa ja työelämässä ovat viime vuosina olleet huomion kohteena kotimaisessa lainsäädäntötyössä ja julkinen valta on osaltaan ryhtynyt positiivisiin toimenpiteisiin tosiasiallisen yhdenvertaisuuden tavoittelussa. Vammaisten henkilöiden oikeus työhön rajoittuu käytännön tilanteissa esimerkiksi esteellisten työpaikkojen johdosta. Käytännössä tämä saattaa aiheuttaa ongelmia jo työhön pyrittäessä, kun työntekijää hakeva ilmoittaa, että työhönottohaastattelu järjestetään esteellisessä paikassa. Halu hakea työpaikkaa saattaa näissä tilanteissa katketa jo ennen haastattelua, ja vammaiselta työnhakijalta vaaditaan erityistä oikeuksiensa tiedostamista jo tässä vaiheessa. Joskus jo pelkkä ilmoittaminen vammaisuudesta työnhakudokumenteissa saattaa aiheuttaa vammaisen henkilön työnsaantimahdollisuuksien katoamista.

Vammaisten oikeuksia koskeva lainsäädäntömme on osittain sekavaa ja palveluja ja tukitoimia myönnetään useiden eri lakien perusteella. Osittain tämä on tarkoituksenmukaista eri lakien eri taustojen ja tarkoituserien perusteella. Jotkut päällekkäisyydet taas voidaan aset-

taa kyseenalaiseksi. Tarvitaanko esimerkiksi kehitysvammaisten henkilöiden palveluista ja tukitoimista eri laki kuin muiden vammaisten henkilöiden? Koska merkittävä osa vammaisten henkilöiden palveluista ja tukitoimista on kuntien järjestämisvastuulla, tarvitaan myös tieteellistä selvitystä siitä, mikä on kunnallisen itsehallinnon ja siihen liittyvän kuntatalouden suhde vammaisten henkilöiden oikeuksiin sekä siitä, missä kulkee politiikan ja oikeuden raja. Samanlaista punnintaa tarvittaisiin vammaisten liikkumisvapauden osalta siinä, ovatko esimerkiksi kulttuurihistorialliset arvot vammaisten henkilöiden oikeuksia painavampia rakennusten suojelupäätöksiä tehtäessä. *In casu* -arvioinneissa tällaisiin punnintatilanteisiin joudutaan ja niihin on tällöin löydettävä vastaus.

Kuten edellä on useasti todettu, vammaisten henkilöiden aseman tarkastelu oikeudellisesta, erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, on uutta. Tämä selvitys on osa sitä systematisointia ja selvitystyötä, joka auttaa niin viranomaisia kuin vammaisia henkilöitä itseäänkin ymmärtämään, mistä on kyse, kun puhutaan esimerkiksi syrjäntilanteista. Oikeudelliset käsitteet ovat usein oikeudellista koulutusta tai muuten saatua asiantuntemusta vaille olevalle henkilölle hyvin vieraita. Tämän selvityksen kaltaisten toimenpiteiden lisäksi tarvitaan siksi koulutusta ja asioiden jatkuvaa esille tuomista erilaisissa tilanteissa.

YK:n piirissä on vireillä vammaisten oikeuksia koskevan uuden oikeudellisen ihmisoikeusinstrumentin tarpeellisuuden selvittely. Nähtäväksi jää, luodaanko kokonaan uusia aineellisia oikeuksia sisältävä oikeudellisesti sitova ihmisoikeussopimus vai valitaanko jo olemassa olevia ihmisoikeussopimuksia hyödyntävä, ehkä uusia menettelyllisiä oikeuksia sisältävä vaihtoehto. Kuten johdannossa todettiin, nykyisten ihmisoikeussopimusten käyttömahdollisuudet vammaisten oikeuksien kontekstissa tulisi selvittää ennen kuin aletaan pohtia uuden sopimuksen mahdollisuutta.

On vaikea arvioida, mihin suuntaan vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen tulee kehittymään. Se, että vammaisuus lisättiin muutama vuosi sitten Suomen perustuslaissa kiellettyjen syrjäntäperusteiden luetteloon, viittaa positiiviseen kehitykseen. Lainsäätäjä onkin jo ryhtynyt toimenpiteisiin perustuslain antaman toimenpidekehotuksen toteuttamiseksi. Myös YK:n piirissä tapahtuva selvitystyö ja mahdollinen uusi ihmisoikeusinstrumentti viittaavat ainakin siihen, että vammaisten henkilöiden asema on katsottu sellaiseksi, että erityisiä syrjinnän vastaisia toimenpiteitä tarvitaan myös kansainvälisellä tasolla. Poliittisella tasolla Euroopan unionin vammaisten henkilöiden teemavuosi, jonka teemoina Suomessa ovat osallisuus ja syrjimättömyys, auttaa myös osaltaan vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämistä.

VI LÄHTEET

Kirjallisuus

Barnard, Cathrine: EC Employment Law 2nd edition. Oxford University Press. 2000.

Barnes, Colin: Disabled People in Britain and Discrimination. A Case for Anti-Discrimination Legislation, 3. painos. Intia 2000.

Bruce, Anna – Quinn, Gerard – Kenna, Padraic: Disability and social justice: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Teoksessa: Quinn & Degener ym. 2002, s. 53-82.

Craven, Matthew: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development. Oxford: Clarendon Press 1995.

Degener, Theresia: Disability and freedom: the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). Teoksessa: Quinn & Degener ym. 2002, s. 37-51.

Degener, Theresia: Disabled Persons and Human Rights: The Legal Framework. Teoksessa: Degener, Theresia & Koster-Dreese, Yolan (toim.): Human Rights and Disabled Persons. Essays and Relevant Human Rights Instruments. Hollanti 1995, s. 9-39.

Degener, Theresia & Koster-Dreese, Yolan (toim.): Human Rights and Disabled Persons. Essays and Relevant Human Rights Instruments. Hollanti 1995.

De la Cruz ym: The International Labor Organization. The International Standards System and Basic Human Rights. Westview Press, Oxford 1996.

Drzewicki, Krzysztof: The Right to Work and Rights in work. Teoksessa: Eide, Asbjörn & Krause, Catarina & Rosas, Allan (toim.): Economic, Social and Cultural Rights. A textbook, 2nd edition. Hollanti 2001, s. 223-244. Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers.

Eide, Asbjorn & Rosas, Allan: Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge. Teoksessa: Eide, Asbjorn – Krause, Catarina – Rosas, Allan (toim.): Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook, 2nd edition Hollanti 2001, s. 3-7.

Eide, Asbjorn – Krause, Catarina – Rosas, Allan (toim.): Economic, Social and Cultural Rights. A textbook, 2nd edition. Hollanti 2001.

Gunvén, Louise: EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna- arbetet med att ge EU en ”själ”. Europarättslig tidskrift, Nro. 1, vuosikerta 4, s. 13-27, 2001.

Hallberg, Pekka: Oikeusturva (PL 21 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Juva 1999, s. 651-666.

Harris, David & Darcy, John: The European Social Charter, 2nd edition. Transnational Publishers, New York 2001.

Hemmo, Mika: Vahingonkorvausoikeuden oppikirja. Vantaa 2002.

Hervey, Tamara: European Social Law and Policy, Longman, London 1998.

Jyränki, Antero: Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan. Helsinki 1989.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Gummerus kirjapaino, Jyväskylä 2000.

Karapuu, Heikki: Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Juva 1999, s. 561-591.

Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Vammala 1979.

Koskinen, Seppo & Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet, 3. painos. Helsinki 2001.

Krause, Catarina & Scheinin, Martin: The Right Not to Be Discriminated against: The Case of Social Security. Teoksessa: Orlin, S. Theodore – Rosas, Allan – Scheinin, Martin: The Jurisprudence of Human Rights Law: A Comparative Interpretive Approach. Jyväskylä 2000, s. 253-286.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2000.

Laurinen, Leena: Hallintoriita-asiat. Helsinki 1992.

Lehtinen, Mirja & Ruusila, Outi: Onko asiakas aina oikeassa? Kvalitatiivinen tutkimus vammaispalvelulain toteutumisesta kymmenessä kunnassa 1988-1990. Jyväskylä 1991.

Lehtinen, Ulla: Tuettu työllistyminen. Yksilöllinen tuki varmistaa työsuhteen onnistumisen. Teoksessa: Peltonen, M. & Puupponen, H. (toim.): Erilaisuus työelämän voimavarana. Vammaisuus ja työmarkkinat - kokemuksia, näkemyksiä ja mahdollisuuksia. PainoPorras Oy, Jyväskylä 2000, s. 77-85.

Lindqvist, Bengt: The UN Standard Rules. Teoksessa: Degener, Theresia & Koster-Dreese, Yolán (toim.): Human Rights and Disabled Persons. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston /London 1995, s. 63-68.

Michailakis, Dimitris: When Opportunity is the Thing to be Equalised. Julkaisussa: *Disability & Society*, Vol. 12 No. 1, 1997, s. 17-30.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Lähtökohtia ja perusteita. Helsinki 1996.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, 3. laitos. Porvoo 2000.

Quinn, Gerard: The Human Rights of People with Disabilities under EU Law? Teoksessa: Alston, Philip (toim.): *The EU and Human Rights*. New York: Oxford University Press 1999, s. 281-326.

Quinn, Gerard & Degener, Theresia: Expanding the system: the debate about a disability-specific convention. Teoksessa: Quinn, Gerard & Degener, Theresia ym., s. 181-184. (Quinn & Degener 2002).

Quinn, Gerard & Degener, Theresia with Bruce, Anna; Burke, Christine; Dr. Castellino, Joshua; Kenna, Padraic; Dr. Kilkelly, Ursula and Quinlivan, Shivaun: Human Rights and Disability. The current use and future of United Nations human rights instruments in the context of disability. United Nations. New York and Geneva 2002. (Quinn & Degener ym. 2002).

Palola, Jorma: Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti ja täystyöllisyyspolitiikka. LM 1988, s. 133-148.

Rosas, Allan: Förvaltningsklagan. Turku 1980.

Rosas, Allan: Kansainvälinen normisto ja Suomen oikeusjärjestelmä. Teoksessa Rosas, Allan & Krause, Catarina (toim.): *Kansainvälinen normisto Suomen oikeuselämässä*. Helsinki 1993.

Räty, Tapio: Vammaispalvelut. Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö. 2002.

Saarnilehto, Ari: Vahingonkorvauslaki oikeuskäytännön valossa. Turku 1996.

Scheinin, Martin: Direct Applicability of Economic, Social and Cultural Rights: A Critique of the Doctrine of Self-Executing Treaties. Teoksessa: Drzewicki, Krzysztof – Krause, Catarina – Rosas, Allan: *Social Rights as Human Rights. A European Challenge*. Turku 1994, s. 73-87.

Scheinin, Martin: Edellyttävätkö kansainväliset ihmisoikeussopimukset subjektiivisia oikeuksia? Teoksessa: Pelkonen, Veli: *Hyvinvointioikeus*. Jyväskylä 1993, s. 105-114.

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

Scheinin, Martin: [Sosiaaliset perusoikeudet ja lainsäätävä I]. [Helsinki] 1995.

Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Juva 1999, s. 231-261. (Scheinin 1999a)

Scheinin, Martin: Liikkumisvapaus (PL 9 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Juva 1999, s. 295-332. (Scheinin 1999b)

Scheinin, Martin: Economic and Social Rights as Legal Rights. Teoksessa: Eide, Asbjorn – Krause, Catarina – Rosas, Allan (toim.): Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook, 2nd edition. Hollanti 2001, s. 29-54.

Sipiläinen, Pirjo – Åkerblom, Satu – Koivu, Heli: Esteettömyys asuntorakentamisessa. Suomen rakentamismääräyskokoelman osan G1 suunnitteluperiaatteiden toteutuminen. Helsinki 2001.

Stenholm, Pekka & Lehto, Johanna: Sosiaalinen Yritys Suomessa. Soveltuvuustutkimus sosiaalisen yrityksen mallista. B 9/2000. Turun Kauppakorkeakoulu 2000.

Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Juva 1999, s. 593-630.

Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus. Porvoo 2000.

Tähti, Aarre: Joustava tulkinta ja joustavat oikeusnormit. Näkökohtia joustavuudesta oikeudellisena käsitteenä ja ongelmana. Teoksessa: Koskinen, Seppo (toim.): Joustavat normit ja joustava tulkinta. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan 18.6.1990 Seilissä järjestämässä jatkokoulutustilaisuudessa pidettyjä alustuksia. Turku 1990, s. 95-163.

Vierdag, E. G.: The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Julkaisussa: Netherlands Yearbook of International Law, Vol. 9 (1978), s. 69-103.

Viljanen, Veli-Pekka: Lainsäätäjän velvollisuudesta suojella kansalaisten perusoikeuksia. Teoksessa: Juhlajulkaisu Juhani Kyläkallio. Turku 1990, s. 249-262.

Viljanen, Veli-Pekka: Yksityiselämän suoja (PL 10 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Juva 1999, s. 333-351.

Waddington, Lisa: A European Right to Employment for Disabled People? Teoksessa: Degener, Theresia & Koster-Dreese, Yolán (toim.): Human Rights and Disabled Persons. Martinus Nijhoff Publishers: Dordrecht/ Boston /London 1995, s. 106-116.

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

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

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

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

Lainsäädäntöä

Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 1181/1991.

Asetus julkiseen työvoimapalveluun kuuluvista etuuksista 1346/2002.

Asetus kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta 1161/1991.

Asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 759/1987.

Autoverolaki 1482/1994.

Disability Discrimination Act (DDA) 1995 (C. 50).

<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1995/1995050.htm>.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annettu laki 1180/1991.

Hallinto-oikeuslaki 430/1999.

Kansanterveyslaki 66/1972.

Kotikuntalaki 201/1994.

Kuntalaki 365/1995.

Kuntoutusrahalaki 611/1991.

Laki julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002.

Laki kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta 610/1991.

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001.

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000. (AsiakasL).

Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta 68/2002.

Laki toimeentulotuesta 1412/1997.

Laki työllisyyslain muuttamisesta 1432/2001.

Laki työmarkkinatuesta 1542/1993.

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987.

Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.

Mielenterveyslaki 1116/1990.

Neuvoston direktiivi 2000/43/EY 29.6.2000, joka koskee rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti, nro 180, 19/07/2000, s. 0022-0026.

Neuvoston direktiivi 2000/78/EY 27.11.2000, koskien yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevia yleisiä puitteita. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti, nro L 303, 02/12/2000, s. 0016-0022.

Neuvoston direktiivi 89/654/ETY 30.11.1989, joka koskee työpaikoille asetettavia turvallisuutta ja terveyttä koskevia minimivaatimuksia (ensimmäinen direktiivin 89/391/ETY 16.1 artiklan nojalla annettu erityisdirektiivi). Euroopan yhteisöjen virallinen lehti nro. L 393, 30.12.1989, s. 0001-0012.

Rikoslaki 578/1995.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Tieliikenneasetus 182/1982.

Tieliikennelaki 267/1981.

Työsopimuslaki 55/2001.

Valtion virkamieslaki 750/1994.

Lainvalmisteluaineistoa

HaVM 27/1993 vp

HE 1/1998 vp

HE 113/1992 vp

HE 137/1999 vp

HE 157/2000 vp

HE 161/2001 vp

HE 165/1983 vp

HE 169/2001 vp

HE 184/2000 vp

HE 198/2002 vp

HE 219/1986 vp

HE 229/2001 vp

HE 309/1993 vp

HE 94/1993 vp

KM 1982:35, liiteraportti 3

KM 1992:3

PeVL 4/1984 vp

PeVM 10/1980 vp

PeVM 25/1994 vp

PeVM 9/1985 vp

StVM 18/2000 vp

StVM 38/2001 vp

Oikeuskäytäntöä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Deumeland v. Saksa, 29.5.1985 A 100.
Felbrugge v. Hollanti, 29.5.1985 A 99.
Salesi v. Italia, 26.2.1993.
Schuler-Zraggen v. Sveitsi, 24.6.1993.
Thlimmenos v. Kreikka, 6.4.2000.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

Bettray v. Staatssecretaris van Justitie. European Court Reports C- 344/87 s. 1621. 31.5.1989.
Levine v. Secrétaire d'Etat à la justice, fall 53/81 (1982) ECR 1035.
Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg, fall 66/85 (1986) ECR 2121.
Marchall C- 409/95.
Kalanke C- 450/93.

Korkein hallinto-oikeus

KHO 21.12.1998 T 2876.
 KHO 1.12.1999 T 3904.
 KHO 12.9.2001 T 2163.
 KHO 14.11.2001 T 2830.
 KHO 17.10.2001 T 2529.
 KHO 17.10.2001 T 2530.
 KHO 2.11.2000 T 2773.
 KHO 2002:18.
 KHO 2002:43.
 KHO 30.9.1999.
 KHO 31.7.2002 T 1802.

Korkein oikeus

KKO 1992:61, 19.12.1991 T 1732.
 KKO 2001:93.

Ylimmät lainvalvontaelimet

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, 31.12.1997. Dnro 290/4/95.
 Eduskunnan oikeusasiamies, 13.11.2001 (571/4/99).
 Apulaisoikeuskanslerin päätös, 22.1.2003, Dnro 912/1/01.

Yleissopimuksia

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, New York 16.12.1966, voimaan 3.1.1976, 993 UNTS. 3. SopS 6/1976.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, New York, 1966, voimaan 23.3.1976, 999 UNTS. 171. SopS 8/1976.

ILO:n yleissopimus (No. 111, joka koskee työmarkkinoilla ja ammatinharjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää, Genève 25.6.1958, voimaan 15.6.1960, 362 UNTS. 17. SopS 63/1970.

ILO:n yleissopimus (No. 159), joka koskee ammatillista kuntoutusta ja työllistämistä (vajaa-kuntoiset henkilöt). SopS 24/1986.

Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18-19/1990.

Euroopan sosiaalinen peruskirja, Turin, 18.10.1961, voimaan 26.2.1965. E.T.S. No. 35. SopS 43-44/1991.

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, Strasbourg, 03.05.1996, voimaan 01.07.1999, ETS No. 163. SopS 78/2002.

Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta, SopS 54-55/1999.

Muuta materiaalia

Analysis of the EU Directive On Equal Treatment in Employment and Occupation. European Disability Forum Publications 01/8- July 2001.

<http://www.edf-feph.org/en/publications/publi/publi.htm>. Viimeksi päivitetty 13.01.2003.

Att inte låta sig hindras. Ett nationellt handlingsprogram för yrkesinriktad rehabilitering och sysselsättning av handikappade. Social- och hälsovårdsministeriet, Publikationer 1997.

Commissions Communication on equality of opportunity for people with disability. COM (1996) 46 final, 30.7.1996.

Conclusions XVI-2 Volume 1, s. 239-244.

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

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/85/EY, 20.11.2001, matkustajien kuljetuksessa käytettäviä, kuljettajan istuimen lisäksi enemmän kuin kahdeksan istuinta käsittä-

viä ajoneuvoja koskevista erityissäännöksistä sekä direktiivien 70/156/ETY ja 97/27/EY muuttamisesta.

Euroopan Unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01), Euroopan yhteisöjen virallinen lehti nro C 364/01, 18.12.2000.

Europeiska Gemenskapernas stadga om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare.

Europeiska gemenskapernas officiella tidning nr C 323 s. 53, 27.12.1989.

Explanatory report to the European Social Charter (rev.), artikla 15, kohta 63.

www.conventions.coe.int/treaty/en/Reports/HtIm/163.htm. Haettu 15.01.2003.

General Comment No 18: Non-Discrimination, 10.11.1989. CCPR - Human Rights Committee.

General Comment No 5: Persons with Disabilities, 9.12.1994. Committee on the Economic, Social and Cultural Rights.

Henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittäminen. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen työryhmämuistioita 2002:9.

ILO Recommendation (No. 168) concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons), Genève 20.06.1983.

ILO Recommendation (No. 99) concerning Vocational Rehabilitation (Disabled), Genève 22.06.1955.

Komission ehdotus direktiiviksi: tasa-arvoa työelämässä koskeva yleinen kehys. KOM (1999) 565, lopullinen 25.11.1999.

Matkojenyhdistelykeskuskokeilujen valtakunnallinen arviointi ja vertailu. Liikenne- ja viestintäministeriön mietintöjä ja muistioita B31/2001.

Neuvoston päätös 93/136/ETY 25.2.1993 kolmannesta vammaisia henkilöitä koskevasta toimintaohjelmasta (Helios II 1993-1996), Euroopan yhteisöjen virallinen lehti, nro L 56, 09/03/1993, s. 30-36.

Rådets resolution av den 17 juni 1999 om lika möjligheter till sysselsättning för personer med funktionshinder Europeiska gemenskapernas officiella tidning nr C 186/3, 02.07.1999. Rådets resolution av den 20 december 1996 om lika möjligheter för människor med funktionshinder. Europeiska gemenskapernas officiella tidning nr C 012, 13.01.1997, s. 0001-0002.

Report of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities A/57/357.

SOU 1999:176: Förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder (FUDA).

SOU 1999:73: Förslag till lag om Handikappombudsmannen.

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

YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 2856 (XXVI), 20.12.1971. Kehitysvammaisten oikeuksia koskeva julistus.

YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 31/123. 16.12.1976. Vuoden 1981 julistus vammaisten vuodeksi.

YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 3447 (XXX), 9.12.1975. Vammaisten oikeuksien julistus.

YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 37/52 3.12.1982.

YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 48/96, 20.12.1993. Yleisohjeiden hyväksyminen.

YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 56/168, 19.12.2001. The Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities.

YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus. YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 217 A (III), 10.12.1948.

YK-asiak. A/C.3./42/SR.13 (1987). Esitys vammaisia henkilöitä koskevasta ihmisoikeussopimuksesta hylättiin.

**SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN SELVITYKSIÄ
SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS RAPPORTER
REPORTS OF THE MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH**

ISSN 1236-2115

- 2003: 1 Kirsi Alila. Laadun kehittäminen ja ohjaustoiminta varhaiskasvatuksessa.
ISBN 952-00-1273-7
- 2 läkkään väestön terveyden ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen. Toim. Anne Hietanen, Tiina-Mari Lyyra.
ISBN 952-00-1276-1
- 3 Anette Malinen. Kartoitus alkoholikorvikkeiden käytöstä Suomessa vuonna 2002.
ISBN 952-00-1313-X
- 4 Tapaturmatilanne 2002. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmat ja niiden torjuntatyö.
ISBN 952-00-1314-8
- 5 Kannustavan sosiaaliturvan haaste. Toim. Pentti Kananen, Ulla Salonen-Soulié.
ISBN 952-00-1316-4
- 6 Eeva Kangasniemi. Rakkaudella yli rajojen? Lumeavioliitot.
ISBN 952-00-1320-2
- 7 Riittakerttu Kaltiala-Heino. Alaikäisten tahdosta riippumaton hoito. Mitä mielenterveyslain käsite vakava mielenterveyden häiriö alaikäisillä tarkoittaa?
ISBN 952-00-1346-6
- 8 Marja Vaarama, Päivi Voutilainen, Milla Manninen. Omaishoidon tuki sosiaalipalveluna. Selvitys omaishoidon tuesta ja sen vaihtelusta 1994-2002.
ISBN 952-00-1351-2
- 9 Outi Zacheus. Suurten yleisten uimarantojen valvonta ja veden laatu vuosina 1997-2002.
ISBN 952-00-1379-2
- 10 Jukka Kumpuvuori, Marika Högbacka. Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa.
ISBN 952-00-1357-1
- 11 Lapsi, perhe ja palvelunohjaus. Pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten ja nuorten sekä heidän perheidensä palvelunohjauskokeilu 2001-2003. Toim. Erja Pietiläinen.
ISBN 952-00-1397-0