

YKSILÖN ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS VAMMAISPALVELULAIN MUKAISESSA
PALVELUTARPEEN ARVIOINNISSA

Anu Kontio
Pro gradu -tutkielma
Julkisoikeus
2018

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Yksilön itsemääräämisoikeus vammaispalvelulain mukaisessa palvelutarpeen arvioinnissa

Tekijä: Anu Kontio

Koulutusohjelma/oppiaine: Julkisoikeus

Työn laji: Pro gradu -työ_x_Sivulaudaturtyö__Lisensiaatintyö__

Sivumäärä: VIII + 86

Vuosi: 2018

Tiivistelmä:

Tässä tutkielmassa selvitetään, miten lainsäädäntö turvaa yksilön itsemääräämisoikeutta vammaispalvelulain mukaisessa palvelutarpeen arvioinnissa. Tutkielman peruslähtökohtana on vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeus. Sitä takaavat sekä kansainväliset ihmisoikeussopimukset että kansallinen perusoikeussäännöstö. Lainoppia metodina käyttäen tutkielmassa muodostetaan normiverkostoa vammaispalvelulain ympärille. Teoreettisen viitekehäyksen muodostaa itsemääräämisoikeus oikeudellisena käsitteenä ja lainsäädännön näkökulmasta. Tutkielmassa on käytetty lähteenä lainsäädännön ja hallituksen esitysten lisäksi oikeuskirjallisuutta, oikeuskäytäntöä, sosiaali- ja terveysministeriön sekä terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisuja sekä sosiaalihuollon tutkimuskirjallisuutta.

Tässä tutkielmassa keskitytään sosiaalihuollon palveluprosessin yhteen osa-alueeseen, palvelutarpeen arviointiin. Palvelutarpeen arviointi muodostaa lähtökohdat palvelusuunnitelmalle ja lopulliselle vammaispalvelujen päätöksenteolle. Vammaispalvelulain mukaiseen palvelutarpeen selvittämiseen ovat oikeutettuja kaikki vammaiset henkilöt.

Vammaisten henkilöiden sosiaalipalvelut järjestetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolain mukaisesti osana yleistä palvelujärjestelmää. Sosiaalihuoltoon liittyvät päätökset on tehtävä asiakkaan etu huomioon ottaen. Lainsäädännön puolelta ja hallituksen esitysten perusteella itsemääräämisoikeus on huomioitu. Sosiaalihuoltolain keskeisiä tavoitteita ovat asiakaskeskeisyyden vahvistaminen ja asiakkaan tarpeisiin vastaaminen kokonaisvaltaisesti. Myös asiakaslaki vahvistaa sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeutta. Vammaispalvelulaki täsmentää palvelutarpeen arvioinnin osalta määräaikoja ja vammaisen henkilön oikeutta palvelutarpeen arviointiin. Itsemääräämisoikeuden osalta laintulkinta on tehtävä sosiaalihuoltolain, asiakaslain ja hallintolain mukaisesti.

Vaikka asiakaskeskeisyyden vahvistaminen ja osallisuuden edistäminen ovat lainsäädännön tavoitteita, asiakkaan etu saattaa joutua vastakkain niiden resurssien kanssa, jotka ohjaavat kunnan viranomaista. Asiakkaan mahdollisuudet vaikuttaa omassa palveluprosessissa toteutuvat mikäli lainsäädännön lisäksi sitä takaavat sosiaalihuollon ammattihenkilöt ja kuntien laintulkintalinjaukset.

Avainsanat: julkisoikeus, itsemäärääminen, vammaiset, palvelutarpeen arviointi

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi_x__

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi__
(vain Lappia koskevat)

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHDELUETTELO II

OIKEUSTAPAUKSET VII

LYHENTEET VIII

1. Johdanto 1

1.1. Tutkielman tausta	1
1.2. Tutkimustehtävä ja aiheen rajaus	5
1.3. Tutkimusmetodi ja tutkielman rakenne	7
1.4. Keskeisiä käsitteitä	12
1.4.1. Palvelutarpeen arviointi	12
1.4.2. Itsemääräämisoikeus	13

2. Vammaisen henkilön oikeuksia koskevat kansainväliset sopimukset ja periaatteet 17

2.1. YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista	17
2.2. Euroopan ihmisoikeussopimus	21
2.3. Euroopan unionin perusoikeuskirja	23
2.4. Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja	25

3. Vammaispalvelujen itsemääräämisoikeutta ja palvelutarpeen arviointia koskeva kansallinen lainsäädäntö 28

3.1. Perustuslaki	28
3.2. Sosiaalihuoltolaki	33
3.3. Asiakaslaki	37
3.4. Vammaispalvelulaki	41
3.5. Hallintolaki ja hallinnon oikeusperiaatteet	44

4. Vammaispalveluasiakkaan itsemääräämisoikeuden toteuttaminen 49

4.1. Palvelutarpeen arviointi prosessina ja viranomaisen velvollisuutena	49
4.2. Itsemääräämisoikeuden huomioiminen vammaispalveluissa	55
4.3. Palvelutarpeen arviointiin liittyvät erityiskysymykset	65
4.4. Itsemääräämisoikeutta tukevat kysymykset	70

5. Yhteenveto ja johtopäätökset 79

LÄHDELUETTELO

1. Kirjallisuuslähteet

Aarnio, Aulis: Lain ja kohtuuden tähden. Juva 1986.

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989.

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa *Minun metodini* (toim.) Häyhä Juha. Porvoo 1997.

Aarnio, Aulis: Tulkinnan taito- ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Vantaa 2006.

Ahponen, Helena: Vaikeavammaisen nuoren aikuistuminen. Sosiaali ja terveysturvan tutkimuksia 98. Kelan tutkimusosasto. Helsinki 2008.

Alatalo, Tuomas; Ilvesluoto, Varpu; Joonas, Maria; Koistinaho, Aino-Maria; Kortelainen, Riina; Penttilä-Sirkka, Suvi ja Vääräniemi, Irja: Kattava palvelutarpeen arviointi vanhuspalvelulain tavoitteena. Pro gradu –tutkielma. YAMK. Lapin yliopisto 2014.

Alvesalo, Anne; Ervasti, Kaijus: Oikeus yhteiskunnassa. Näkökulmia oikeussosiologiaan. Helsinki 2006.

Hautamäki, Veli-Pekka: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki 2004.

Husa, Jaakko: Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Acta Universitatis Lapponiensis N:o 4. Jyväskylä 1995.

Husa, Jaakko; Mutanen, Anu ja Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Helsinki 2008.

Hänninen, Sakari; Kotkas, Toomas; Nykänen, Eeva; Pajukoski, Marja ja Sakslin, Maija: Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja nro 24. Vantaa 2013.

Häyhä, Juha (toim.): *Minun metodini*. Porvoo 1997.

Jyränki, Antero: Toiset työt, toiset metodit. Teoksessa *minun metodini*. Toim. Häyhä, Juha. Porvoo 1997.

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

Kiuru, Jarmo: Holhoustoimi terveydenhuollossa. Edilex asiantuntijakirjoitukset artikkeli 9.8.2002.

Kivistö, Mari: Kolme ja yksi kuvaa osallisuuteen. Acta Universitatis Lapponiensis 283. Rovaniemi 2014.

- Koskinen, Mari (toim.):* Sosiaalipalveluiden ja –etuuksien lainsäädäntö. Helsinki 2010.
- Kumpuvuori, Jukka ja Scheinin, Martin (toim.):* United Nations Convention on the rights of persons with disabilities. Multidisciplinary perspectives. Vaasa 2009.
- Laakso, Seppo:* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.
- Laakso, Seppo:* Lainopin teoreettiset lähtökohdat. 2012.
- Länsineva, Pekka:* Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja nro 235. Jyväskylä 2002.
- Lötjönen, Salla:* Lääketieteellinen tutkimus ihmisillä. Oikeudellisia ja eettisiä näkökohtia ruumiilliseen koskemattomuuteen puuttumisesta lääketieteellisessä tutkimuksessa. Helsinki 2004.
- Mäenpää, Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Keuruu 2016.
- Narikka, Jouko (toim.):* Sosiaali- ja terveystalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Tallinna 2006.
- Narikka, Jouko (toim.):* Sosiaali- ja terveystalvelujen lainsäädäntö ja rahoitus. Osa I. Vaajakoski 2007.
- Narikka, Jouko:* Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen ja hankinta. Tallinna 2008.
- Nurmi-Koikkalainen, Päivi:* Välttämätön apu elämisen mahdollistajana. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2009.
- Ojanen, Tuomas:* EU-oikeuden perusteita. Uudistettu laitos. Helsinki 2010. (2.uudistettu laitos).
- Pahlman, Irma:* Potilaan itsemääräämisoikeus. Helsinki 2003.
- Pelkonen, Veli (toim.):* Hyvinvointioikeus. Jyväskylä 1993.
- Pellonpää, Matti:* Euroopan ihmisoikeussopimus. Jyväskylä 2005 (4. uudistettu laitos).
- Pohjolainen, Teuvo:* Perus- ja ihmisoikeusvalvonta Suomessa. Teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 -12/6 -2004. Toim. Nuolimaa, Risto; Vihervuori, Pekka ja Klemettinen Hannele. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 35. Jyväskylä 2004.
- Rauhala, Marjo:* Mihin itsemääräämisoikeus velvoittaa. Teoksessa Oikeus itsemääräämiseen. (toim.) Räikkä, Juha. Helsinki 1998.
- Räty, Tapio:* Vammaispaalvelut. Vammaispaalvelujen soveltamiskäytäntö. Kynnys ry. Vaasa 2010 ja Riika 2017.
- Saarenpää, Ahti:* Tieto, suoja ja byrokraatia – näkökohtia suomalaisen tietosuojan kehityksestä ja tulkinnoista. Teoksessa Oikeuskirja. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja sarja B 25. (toim.) Martikainen Petri. Kitee 1995.

Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuus oikeus. Teoksessa Oikeusjärjestys. Osa I. (7. täydennetty painos.) Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja sarja C 56. (toim.) Niskanen Maarit. Rovaniemi 2011.

Sarja, Mikko: Perusoikeudet edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa. Lakimies 3/2007 s.374-396.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja nro 234. Vammala 2003.

Timonen, Pekka: Johdatus lainopin metodiin. Helsinki 1998.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.

Tuori, Kaarlo: Julkisoikeuden perusteet. Vammala 2000.

Tuori, Kaarlo; Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. 5. uudistettu painos. Liettua 2016.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5-6/1996, s.788-815.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

2. Virallislähteet

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista sekä laiksi sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta (HE 219/1986 vp.).

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp.).

Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan sosiaalisen peruskirjan lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 67/1998 vp.).

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 137/1999 vp.).

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä (HE 229/2001 vp.).

Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp.).

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta (HE 95/2005 vp.).

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 166/2008 vp.).

Hallituksen esitys Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (HE 19/2014 vp.).

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 108/2014 vp.).

Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 164/2014 vp.).

Hallituksen esitys Eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta (HE 284/2014 vp.).

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (HE 96/2015 vp.).

Sjöblom, Stina: Suomen vammaispoliittisen ohjelman VAMPO 2010-2015 loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:14. Helsinki 2016.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi (StVM 27/2014 vp.).

Sosiaali- ja terveysministeriö: Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa. Selvityksiä 2003:10. Helsinki 2010.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia 2010. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2011:1. Helsinki 2011.

Oinonen, Tero; Yli-Hynnilä, Ulla; Mustakallio, Armi: Keski-Suomen ja Pohjanmaan maakuntien verkostoitunut vammaistyön kehittämysyksikkö– hanke. POKEVA. Loppuraportti 2009.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 22 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä (PeVL 2/1990 vp.).

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 309/1993 vp. perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. (PeVM 25/1994 vp.).

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus: Avuttomuus lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä raportti I. Stakes Raportteja 14/2008. Helsinki 2008.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Selvityksiä 2010. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Työryhmän väliraportti 3.6.2010. Helsinki 2010.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus. Työryhmän loppuraportti 4.4.2014. Raportteja ja muistioita 2014:14. Helsinki 2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Raportteja ja muistioita 2015:21. Helsinki 2015.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Suomen vammaispoliittisen ohjelman VAMPO 2010-2015 loppuraportti. Raportteja ja muistioita 2016:14. Helsinki 2016.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä raportti II. Raportti 2009:14. Jyväskylä 2009.

Pajukoski, Maija (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti III 2010:19. Helsinki 2010.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: THL Raportti 2011:48. Laki ja asiakkaan oikeudet. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät – työryhmä. Loppuraportti IV. Tampere 2011.

3. Verkkójulkaisut

Oikeusministerio.fi: Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2014:6, 71-75.

Sari Ahonen: potilaanitsemaaramisoikeushoitotyossa.fi/blogi: Irma Pahlmanin haastattelu sosiaali- ja terveysministerio.fi/vastuualueet/sosiaali- ja terveystalvetut/lainsaadantö

Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaalihuoltolain soveltamisopas. 7.12.2016.

Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos: Vammaispalvelujen käsikirja.

Topo, Päivi: Autonomia on arkinen asia. Vernerinet./ muistiasiantuntijat. 2012.

OIKEUSTAPAUKSET

Helsingin HAO 23.6.2010 nro 10/0693/6

Hämeenlinnan HO 20.4.2009 Nro 09/0205/4

EOA: dnro1163/4/14, EOA: dnro1514/4/14, EOA: dnro1156/4/15

EOA: dnro4132/4/12, EOA: 25.10.2004 dnro 798/4/03, EOA: 23.4.2003 dnro 2436/4/01

KKO: 2009/86 dnro R2008/778

EAOK: dnro 363/4/09

EAOK: dnro 4847/4/14

EAOK: dnro 2855/4/10 (21.10.2010)

EOAK: dnro 1397/4/14 (29.7.2014)

KHO: 1997:90, KHO: 2003:94, KHO: 2005:84

KHO: 2011:69 dnro 3274/3/10 taltio 2120, KHO:2012:36 dnro 1601/3/11

KHO:2012:46 20.6.2012/1709, KHO:2014:166 dnro 1776/3/13 taltio 3576

KHO: 2014:165 dnro 1891/3/13, KHO: 2016:7 dnro 2462/3/14 taltio 125

KHO:2016:28 dnro 3517/3/13 taltio 800

OKa: 15.12.2005 Dnro 442/1/00

LYHENTEET

EAOK	eduskunnan oikeusasiamies
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990)
EOA	eduskunnan oikeusasiamies (myös eoak)
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisöt
HaVL	hallintovaliokunta
HL	hallintolaki (6.6.2003/434)
HE	hallituksen esitys
HO	hallinto-oikeus
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
OKa	oikeuskansleri
PeL	perustuslaki (11.6.1999/731)
Stakes	Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
StVM	sosiaali- ja terveysvaliokunta
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
TSS	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset (oikeudet)
ILO	International Labour Organisation
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1. JOHDANTO

1.1. Tutkielman tausta

Suomalaisen vammaislainsäädännön kannalta keskeisiä kansainvälisiä toimijoita ovat Yhdistyneet kansakunnat, Euroopan neuvosto, Euroopan unioni ja muut Pohjoismaat. Kansainvälisessä vammaispolitiikassa vammaiskysymyksestä on tullut ihmisoikeuskysymys. Vammaisten henkilöiden yhdenvertaiset oikeudet ja mahdollisuudet oikeuksiensa toteuttamiseen ovat keskeisiä tavoitteita kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Niissä tunnustetaan vammaisten henkilöiden täysi ihmisarvo ja veloitetaan edistämään heidän oikeuksiensa toteutumista lainsäädännön, päätöksenteon ja käytännön tasolla. Sosiaalihuollon näkökulmasta kansainväliset ihmisoikeudet määrittävät erityisesti asiakkaiden kohtelua ja palveluiden vähimmäistasoa.¹

Perusoikeuksista ja ihmisoikeuksista säädetään kansainvälisen oikeuden säännöksissä ja ihmisoikeussopimuksissa. Ensimmäiset maailmanlaajuiset taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat periaatteet hyväksyttiin Yhdistyneiden kansakuntien vuonna 1948 antamassa ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa. Ihmisoikeuksien julistuksen luettelo ihmisoikeuksista on edelleen perusluontoinen ja keskeisin sosiaalisia ihmisoikeuksia tunnustava sopimus². Luettelon sisältö painottuu klassisiin vapausoikeuksiin. YK:n piirissä on hyväksytty muitakin yleissopimuksia, joilla on sosiaalisia ulottuvuuksia. Tällainen on muun muassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli KP -sopimus (SopS 7-8/1976). KP-sopimuksen on nähty edustavan edelleen ihmisoikeuksien ydintä.³ KP- sopimuksen, sekä myöhemmin hyväksytyin TSS-sopimuksen (SopS 6/1976) lisäksi, keskeisiä kansainvälisiä ihmisoikeuksia määritteleviä sopimuksia ovat Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990) ja Uudistettu Euroopan neuvoston sosiaalinen peruskirja (SopS 78-80/2002 UESP). Myös Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02) on tullut EU:n jäsenmaita sitovaksi.⁴

Eurooppalainen perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmä sisältää kolme toisiaan täydentävää sopimusta. Kansallista perusoikeussuojaa täydentävät kansainväliset ihmisoikeussopimukset, jotka on laadittu Euroopan neuvostossa (EN), ILO:ssa tai YK:ssa. Kaikki Euroopan

¹ STM 2015:21, 21 ja 41.

² Hänninen 2013, 49.

³ Pahlman 2003, 59.

⁴ STM 2015:21, 42.

unionin jäsenvaltiot ovat osapuolina Euroopan neuvoston 1950 hyväksytyssä ja vuonna 1953 voimaan tulleessa yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli *Euroopan ihmisoikeussopimuksessa*. Kolmantena oikeuksien suojajärjestelmään tulee Euroopan unionin perusoikeudet, jotka ovat koottuna *EU:n perusoikeuskirjaan*. YK:ssa laaditut TSS-oikeuksia ja KP-oikeuksia koskevat kansainväliset yleissopimukset ovat merkityksellisiä lainvalmistelussa, viranomaistoiminnassa ja tuomioistuinten ratkaisuisa.⁵ YK:n ihmisoikeussopimusten toteutumista seurataan ja valvotaan lähinnä säännöllisesti toistuvilla kansallisilla määräaikaissäraporteilla ja kertomuksilla.⁶

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaikutus näkyy samanaikaisesti tapahtuneessa menettelyllisten oikeuksien säätämisessä. Menettelyllisten oikeuksien määrä ja merkitys kasvoi. Niillä on pyritty sosiaalisten oikeuksien lisäksi vahvistamaan asiakkaiden itsemääräämisoikeutta ja oikeusturvaa.⁷ Yleisesti kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla on pyritty määrittelemään ne yksilön oikeudet, joita nykyisen ihmiskäsityksen mukaan pidetään välttämättöminä oikeusvaltiossa.⁸ Tällainen on esimerkiksi sosiaalihuoltoon, ja erityisesti vammaispalvelun säännöksiin, vaikuttava TSS-sopimuksen 2 artiklan 2 kohta, joka velvoittaa sopimusvaltiot takaamaan, että sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia käytetään ilman syrjintää. Samoin KP-sopimuksen ensimmäisen osan 2 artiklassa sopimusvaltio sitoutuu kunnioittamaan ja takaamaan yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet ilman minkäänlaista syrjintää. Syrjinnän kieltäminen on myös 26 artiklassa, jossa taataan jokaiselle oikeudellinen yhdenvertaisuus ja oikeus ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Vapausoikeuksia turvaavaa KP-sopimus ei mainitse 26 artiklassa vammaisuutta erikseen kiellettyä syrjintäperusteena. Vammaisuuden perusteella tapahtuva syrjintä on katsottu kuuluvan ”muuksi asemaan perustuvaksi syrjinnäksi” ja olevan näin ollen kiellettyä. Myöskään TSS-sopimuksessa ei mainita vammaisuutta kiellettyä syrjintäperusteena. Kuten KP-sopimuksessa, myös TSS-sopimuksen artiklat on mahdollista sovittaa koskemaan kaikkia yksilöitä. TSS-Sopimuksen 2 artiklassa mainittu ”muun seikan” on katsottu käsittävän myös vammaisuuden kiellettyä syrjintäperusteena.⁹

Vammaisiin ihmisiin ja heidän oikeuksiinsa on kiinnitetty erityistä huomiota viime vuosina. Yhtenä huomion kohteena on ollut vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden takaaminen

⁵ Ojanen 2010, 118.

⁶ Pahlman 2003, 61.

⁷ THL 2011:48, 16.

⁸ Saarenpää 2011, 241.

⁹ Narikka 2006, 41.

suhteessa vammattomiin. Vammaisten ihmisten itsemääräämisoikeutta, sekä heidän mahdollisuuksiaan vaikuttaa palveluihinsa ja niiden toteutukseen, on alettu korostaa erityisesti 2000-luvulta lähtien.¹⁰ Vammaiskysymykset ovatkin yksi Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueista. Osallisuuden, itsemääräämisoikeuden ja asiakaslähtöisyyden tavoitteet on sisällytetty kansallisiin ja kansainvälisiin hyvinvointiohjelmiin sekä lainsäädäntöön.¹¹

Suomen nykyinen vammaispolitiikka perustuu vammaisen henkilön oikeuteen olla yhdenvertainen. Se sisältää oikeuden osallistua sekä oikeuden saada tarpeelliset palvelut ja tukitoimet ja näiden avulla olla yhdenvertainen muiden kanssa. Myös sosiaalihuoltoa sääntelevissä laeissa tarkoituksena on asiakaslähtöisyys ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden vahvistaminen. Palvelujärjestelmän asiakkaana kohdataan kuitenkin hämmentävällä tavalla ristiriitaa vammaispoliittisen puheen ja tosiasiallisen toiminnan välillä. Yhdenvertaisuuden toteutumiseen liittyy ongelmia myös Suomessa, vaikka on nähty, että tilanteemme on kansainvälisesti vertaillen hyvä. Tavoitteet eivät kuitenkaan toteudu itsestään, vaan vaativat lainsäädännön ohjeistusta.¹²

Viime vuosien poliittinen puhe on tavoitellut parasta mahdollista terveyttä ja hyvinvointia mitä lainsäädännön keinoin voidaan tarjota. Perus- ja ihmisoikeudet ovat olleet lähtökohtana sosiaalihuollon palvelurakennemuutoksessa ja vammaisten henkilöiden palvelujen kehittämisessä. Niihin pohjautuvat myös vammaispolitiikan kansainvälisesti hyväksytyt lähtökohdat, arvopohja ja arviointikriteerit. Tästä huolimatta palvelujärjestelmässä asiakkaana oleva henkilö tai hänen läheisensä kohtaavat edelleen haasteita palveluja hakiessaan. Tästä puhutaan myös Suomen vammaispoliittisen ohjelman loppuraportissa. Sen mukaan vammaispolitiikan haaste on edelleen vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen käytännössä. Suomen vammaispoliittisella ohjelmalla on haluttu vahvistaa sitä kehitystä, joka tukee käytännössä vammaisten henkilöiden oikeudenmukaista yhteiskunnallisen aseman toteutumista. Nykyaikaisen vammaispolitiikan kulmakiviksi on kirjattu oman tahdon ja mielipiteen kunnioittaminen, yksilöllisyys sekä valinnanvapaus. Muun muassa palvelusuunnitelmien asiakaslähtöinen laatiminen on katsottu edistävän itsemääräämisoikeutta. Tähän vammaispoliittisessa ohjelmassa tartuttiin antamalla kunnille ohjausta, kuinka toteuttaa vammaispalvelulain mukainen palvelusuunnittelu.¹³

¹⁰ Nurmi-Koikkalainen 2009, 3.

¹¹ VAMPO (STM 2016:14) sekä Euroopan neuvoston vammaispoliittinen ohjelma (STM 2006:18, 4).

¹² HE 164/2014, 130-131 ja STM 2016:14, 119.

¹³ STM 2015:21, 44-45, 156; STM 2016:14, 19, 37; Kaleva 3.12.2014, K1, 5 ja oikeusministerio.fi, 59.

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia ja palvelujen toteuttamista sääntelevä lainsäädäntö on laaja kokonaisuus. Hyvinvointipalveluja koskevien lakien, asetusten ja normien lisäksi sosiaalipalveluissa on hallittava muidenkin oikeusalojen, kuten siviilioikeuden ja hallinto-oikeuden, säännöksiä. Lisäksi sosiaalioikeudelle on tyypillistä jatkuva muutos. Muutospaineita lainsäädäntöön ovat tuoneet myös kansainväliset sopimukset. Käytännössä lain tulkinnan asetelmat eivät ole aina yksinkertaisia. Tämä vaikuttaa osaltaan siihen, että sosiaalihuoltoon liittyvät päätökset ovat herkkiä muutoksenhauille. Koska sosiaalityössä tehtävät päätökset voivat olla hyvin merkityksellisiä elämisen perusedellytysten kannalta ja puuttuvat joskus syvällisesti esimerkiksi yksityisyyteen, ei ole yhdentekevää mitä ja miten palveluja tarjotaan ja toteutetaan.¹⁴

Sosiaalihuollossa laintulkinnan kannalta merkityksellisiä oikeusperiaatteita ovat muun muassa hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuus etuuspäätöksissä, tarveperiaate, asiakkaan itsemääräämisoikeus, asiakkaan integriteetin kunnioittaminen, asiakkaan omatoimisuuden edistäminen ja osallisuusperiaate. Myönteisen tulkinnan ensisijaisuus rinnastuu perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan. Tarveperiaate korostaa kunnan velvollisuutta järjestää palveluja esiintyvän tarpeen mukaan. Itsemääräämisoikeuden korostamisen taustalla on yksilön oikeus päättää henkilöönsä koskevista asioista. Yksilön itsenäistä selviytymistä tulee edistää ja julkisen vallan velvollisuus on järjestää mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa itseensä kohdistuviin toimenpiteisiin. Integriteettiperiaatteessa on kyse yksilön hyvästä kohtelusta, toiveiden ja mielihiteiden, etujen ja yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista. Siihen kuuluu ihmisarvon, kulttuuritaustan, persoonallisuuden ja yksityisyyden kunnioittamista.¹⁵

Vammaispalvelulain lähtökohtana on käsitys vammaisuudesta yksilön rajoitusten ja ympäristön suhteesta syntyvänä tilana. Vammaisuuteen liittyvät tarpeet syntyvät vammaisen henkilön ja ympäristön välisessä suhteessa. Koska vammaisuus ja vaikeavammaisuus määritellään näin, se nähdään ruumiillisen kokemuksen lisäksi myös palvelujärjestelmää varten luotuna rakennelmana tai mallina, jonka kohteena esiintyvät vammaiset ihmiset.¹⁶ Vammaisten henkilöiden toimintamahdollisuudet ovat muita kuntalaisia enemmän riippuvaisia ympäristön rakenteista ja palvelujen saatavuudesta. Vammaisten henkilöiden tasa-arvon kannalta on erittäin tärkeää, että heille on turvattu mahdollisuus saada kohtuullinen määrä omatoimisen suoriutu-

¹⁴ Narikka 2007, 15 ja Kananaja 2007.

¹⁵ Tuori 2016, 195-205.

¹⁶ Kivistö 2014, 68.

misen vuoksi välttämättömiä erityispalveluja ja tukitoimia valtakunnallisesti yhdenmukaisella tavalla. Koska muodollisesti yhdenvertainen kohtelu vammattomien henkilöiden kanssa saattaa jopa lisätä tosiasiallista epätasa-arvoa, on tärkeää, että vammaisuus tunnustetaan relevanttina tekijänä ja aletaan toimenpiteisiin vammaisuudesta aiheutuvien esteiden poistamiseksi.¹⁷

Vammaislainsäädännön uudistamisessa on edetty lakiluonnokseen vammaisuuden perusteella järjestettävistä sosiaalihuollon erityispalveluista. Uusi laki korvasi nykyisen vammaispalvelulain ja kehitysvammalain. Vammaisia henkilöitä koskevan uudistuksen keskeisiä tavoitteita ovat omien tarpeiden mukaisten palvelujen, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden toteutuminen. Nämä tavoitteet ovat yhteneväiset nykyisen lainsäädännön kanssa. Jää nähtäväksi kuinka hyvin nämä uudistettavat säädökset takaavat vammaispalvelun asiakkaan oikeuksia. Nykyisellään, voimassaolevaan lainsäädäntöön perustuen, vammaispalvelua koskevia muutoksenhakuja tulee edelleen vireille. Näin siitäkin huolimatta, että nykyistä vammaispalvelua koskevien periaatteiden ja säännösten voisi olettaa takaavan hyvien hallintopäätösten tekemisen. Kuinka selkeästi nämä arvot ja periaatteet tulevat ilmi sosiaalihuollon vammaispalveluja koskevassa lainsäädännössä?¹⁸

1.2. Tutkimustehtävä ja aiheen raja

Sosiaalinen vammaiskäsitys näkee vammaisuuden muuttuvana tilana, jota ei voi kuvata ottamatta huomioon ympäristön asettamia esteitä.¹⁹ Kaikkia vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä ei voida poistaa toimintaympäristöön kohdistuvilla toimenpiteillä tai kehittämällä ainoastaan palvelujen saavutettavuutta ja joustavuutta. Yksilöllisten toimintaedellytysten parantamiseksi tarvitaan lisäksi vammaisen ja hänen perheensä tukemiseksi palveluja ja tukitoimia. Kunnassa sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on yhdessä kunnan viranomaisten kanssa pyrittävä aktiivisesti poistamaan haittoja, jotka rajoittavat vammaisen henkilön toimintamahdollisuuksia ja osallistumista. Myös sosiaalityöntekijän tulee tätä tehtävää suorittaessaan käyttää sosiaalihuollon lainsäädäntöä, perusoikeuksia ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia täysimääräisesti hyväksi edistäessään sosiaalihuollolle asetettuja päämääriä. Tämä koskee myös vammaispalvelun palveluntarpeen arviointia.²⁰

¹⁷ Rätty 2003 ja HE 219/1986 vp., 3. (Kumpuvuori Jukka ja Högbacka Marika STM selvityksiä 2003:10, 96.)

¹⁸ Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 2017:77. Annettu 17.5.2017.

¹⁹ Ahponen 2008, 28.

²⁰ Kananoja 2007,49 ja Rätty 2010.

Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää, miten lainsäädäntö turvaa yksilön itsemääräämisoikeutta vammaispalvelulain mukaisessa palvelutarpeen arvioinnissa. Peruslähtökohtana on se, ettei vammaisuus kavenna henkilön itsemääräämisoikeutta. Keskityn muodostamaan normiverkostoa vammaispalvelulain (ja asetuksen) ympärille ja selvittämään, kuinka oikeudellisesti toimintakykyisen täysivaltaisen aikuisen itsemääräämisoikeus on säännelty vammaispalvelulaissa. Otan tutkielmassani suppean näkökulman vammaisuuteen. Jätän tässä tarkastelussa ulkopuolelle vajaavaltaiseksi julistetut henkilöt sekä sellaiset vammaiset henkilöt, joiden voidaan määritellä olevan ilman ”oikeudellista toimintakykyä”. Oikeudellisen toimintakyvyn määritelmän olen ottanut dementoituneen oikeusasemaa tutkineen Anna Mäki-Petäjä-Leinosen väitöskirjatutkimuksesta, jossa hän määrittelee sen olevan ”henkilön psyykkisiä ominaisuuksia ja siihen liittyen kykyä ymmärtää oikeudellisesti vaikuttava asia ja sen merkitys”. Vajaavaltaisuus koskee alaikäistä sekä sellaista henkilöä, jonka oikeustoimikelpoisuutta on oikeudellisin keinoin rajoitettu. Tällöin perusteena on henkilön ymmärryskyvyn olennainen heikkeneminen. Vajaavaltaisuudesta huolimatta henkilöllä säilyy kuitenkin oikeus tehdä päätöksiä henkilönsä koskevissa asioissa, silloin kun hän kykenee ymmärtämään päätöksensä merkityksen. Joskus oikeuskirjallisuudessa käytetään myös vajaakykyisen määritelmää. Tällä tarkoitetaan, että henkilö ei tosiasiallisesti kykene tekemään päätöksiä ymmärryskyvyn heikettyä. Sosiaalityötä koskevassa kirjallisuudessa vajaakykyisen määritelmällä saatetaan kuitenkin tarkoittaa vain henkilön fyysisen toimintakyvyn vajavuutta.²¹

Kun henkilöllä on voimakkaasti fyysiseen toimintakykyyn vaikuttava vamma, saatetaan tulla tilanteeseen, jossa kiistellään, onko kyseessä sosiaalihuollon asiakas vai terveydenhuollon potilas. Palvelun saaminen voi muodostua kustannuskysymykseksi, eikä ratkaisua silloin haetakaan henkilön tilanteesta lähtevänä. Vammaispalvelun tavoitteena on yksilöiden oma aktiivisuus, itsemäärääminen ja osallisuuden periaatteet²². Kysymys on siitä, kuinka vammaispalvelun strategioiden tavoitteet toteutuvat käytännössä. Tutkielmassani pyrin selvittämään mikä verran lainsäädäntö antaa tähän tilaa? Löytyykö lainsäädännöstä keinot miten tavoiteltu yhdenvertaisuus, täysimääräinen osallisuus ja itsemääräämisoikeus toteutuvat vaikeavammaisen ihmisen elämässä silloin, kun hänellä vammasta huolimatta on kyky itsemääräämiseen?

Sosiaalihuollon palvelut muodostavat prosessin ja kokonaisuuden. Tässä tutkielmassa keskityn vain yhteen palveluprosessin osa-alueeseen, palveluntarpeen arviointiin. Tarkastelen, mi-

²¹ Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, 136 ja 261-262 ja Lötjönen 2004, 8.

²² STM 2011:1, 12.

ten palveluntarpeen arviointi on lainsäädännössä säädetty tehtäväksi. Miten itsemääräämisoikeuden toteutuminen on lainsäädännössä tältä osin otettu huomioon ja mitkä säädökset muodostavat normikartan palveluntarpeen arvioinnille? Näiden tarkastelujen avulla pyrin selvittämään, mikä on lopulta vammaisen henkilön osallisuuden aste lainsäädännön näkökulmasta. Antaako lainsäädäntö edellytykset toimia niin, että itsemääräämisoikeus toteutuu palveluntarpeen arvioinnissa? Onko vammaispalvelulaissa epäselviä ilmaisuja? Kuinka laaja on lainsäädännön perusteella harkinnan mahdollisuus?²³

1.3. Tutkimusmetodi ja tutkielman rakenne

Tämän tutkielman tutkimusote on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Lainoppi on Siltalan mukaan metodisesti tulkintatiede. Se käyttää metodinaan oikeudellista argumentaatiota eli kokonaisuutta, joka sisältää oikeussääntöjen tulkintaa, oikeusperiaatteiden punnintaa sekä oikeussääntöjen systematisointia.²⁴ Lainopillisen tutkimuksen tiedonintressi ja metodi ovat voimassa olevan oikeuden sääntöjen ja oikeusperiaatteiden tulkinnallisen merkityssisällön määrittämisestä. Se sisältää tutkimuskohteen normatiivista, kriittistä arviointia. Kun oikeutta tarkastellaan lainopin tulkinnan näkökulmasta, on otettava huomioon käsitykset oikeussääntöjen tulkinnasta ja systematisoinnista sekä oikeusperiaatteiden painoarvopunninnasta. Yhden oikeustieteen ajattelutavan mukaan tämä tarkoittaa, että oikeussäännöksiä tulkittaessa käytetään perusteluina lainsäädäntöä, tapaoikeutta ja oikeuskäytäntöä.²⁵

Lainopin tutkimuskohteena ovat oikeusjärjestykseen kuuluvat säännöt eli oikeussäännöt. Lainopillinen tutkimus rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan ja sen kiinnostuksen kohteena ovat normit. Sille on perinteisesti määritelty kaksi tehtävää, voimassa olevan oikeussäännön sisällön selvittäminen (oikeussäännösten tulkinta) sekä oikeussäännösten systematisointi kulloinkin käsiteltävässä oikeusongelmassa²⁶. Nämä kaksi tehtävää muodostavat lainopissa teoreettisen ja praktisen ulottuvuuden. Käytännöllinen ja teoreettinen puoli eivät kuitenkaan toimi toisistaan erillään, vaan ne ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa. Lainoppi pyrkii antamaan vastauksia oikeusnormien tulkintaan. Samalla se tarkastelee oikeutta joko yh-

²³ Palveluntarpeenarviointia ja palvelusuunnitelmaa ei käytännön sosiaalityössä tehdä erillisinä toisistaan vaan samassa tilanteessa (ja lomakkeessa), vaikkakin nämä ovat kaksi erillistä asiakirjaa.

²⁴ Siltala 2003, 326-328.

²⁵ Husa 1995, 166 ja Siltala 2003, 57, 137.

²⁶ Aarnio 1989, 48 ja Aarnio 1986, 110.

teiskunnallisena tosiasiana tai yhteiskunnallisena ideaalina. Voidaan kysyä, mitä oikeus on, tai mitä oikeuden pitäisi olla.

Tässä tutkielmassa lähtökohtani on pyrkimys selvittää miten palvelutarpeen arvioinnissa toteutuu vammaispalvelun asiakkaan oikeus itsemääräämiseen. Eli se, mitä oikeus on itsemääräämisen suhteen. Toisaalta sosiaalilainsäädäntö tavoittelee yhteiskunnan ideaalitulannetta. Muun lähdeaineiston perusteella tarkastelen aihepiiriä myös siitä näkökulmasta, miten tämä ideaali käytännössä toteutuu. Tähän liittyy osaltaan tehokkuus oikeusjärjestyksen voimassaolon yhtenä ehtona. Tehokkuudella tarkoitetaan oikeusnormin tosiasiallista voimassaoloa eli sitä, toteutetaanko oikeusnormia käytännössä. Alkuoletuksena on, että itsemääräämisoikeudella on tässä yhteiskunnassa arvoperusteinen voimassaolo, jolloin hyväksyttävyyden ehto täytyisi. Ehdon täyttyminen kertoo, kuinka normi hyväksytään yhteiskunnassa. Normitarkastelun jälkeen nähdään, millainen muodollinen pätevyys sillä on. Yhdessä nämä kolme erilaista ehtoa kertovat oikeusjärjestyksen voimassaolosta.²⁷

Aarnion mukaan lainoppi on eräänlaista sääntötutkimusta. Tarkoituksena on selvittää tietyllä hetkellä voimassa olevia sitovia oikeussääntöjä ja niiden sisältöä²⁸. Tämä lainopin tärkeimmäksi nähty tehtävä johtuu oikeusjärjestyksen sisällön epätarkkuudesta tai epätietoisuudesta. Oikeudellisen tutkimuksen metodeista erityisesti lainoppi pyrkii selvittämään tulkinnan avulla oikeusjärjestyksen sisältöä.²⁹ Oikeusjärjestyksen, eli tutkimuskohteen, systematisointi on lainopin teoreettista ulottuvuutta ja voimassa olevan oikeuden jäsentämistä³⁰. Systematisointi kehittää käsitejärjestelmää ja auttaa hahmottamaan oikeudellisten järjestelyiden kokonaiskuvaa. Lainopissa systematisointi tarkoittaa eräänlaista lainlaatijan systematisoinnin jatkamista, lain säännöksissä ilmaistujen oikeussäännösten uudelleen järjestämistä.³¹ Systematisointi järjestää lakiaineistoa muuttamatta kuitenkin järjestelmän sisältöä³². Sen tehtävänä on auttaa löytämään ja hahmottamaan tutkittavan tutkimuskohteen oikeusjärjestyksen sisällöstä säännökset ja kokonaiskuvan oikeudellisista järjestelyistä sekä niiden välisistä keskinäisistä suhteista.³³ Oikeussystematiikkaan kuuluu eri oikeuden alojen yleisten oppien kehittäminen ja käyttö. Yleiseen oppiin kuuluu kunkin oikeudenalan keskeistä teoriaa, periaatteita ja käsitteitä. Tämä

²⁷ Aarnio 1989, 33, 83-100, Aarnio 2006, 238 ja Siltala 2003, 59.

²⁸ Aarnio 1989, 50.

²⁹ Husa 2008, 20.

³⁰ Aarnio 2006, 238.

³¹ Aarnio 1989, 291.

³² Aarnio 1986, 111.

³³ Husa 2008, 21.

on Ahti Saarenpään mukaan systematisoinnin keskeistä ideaa. Yleisten oppien tarjoamien työvälineiden avulla voidaan tunnistaa oikeudellisia ongelmia. Siltala kiteyttää systematisoinnin toteamalla sen olevan oikeuslähteistä johdettujen oikeussääntöjen (voimassa olevan oikeuden) keskinäisten suhteiden määrittämistä, eli normikonfliktien ratkaisemista sekä pääsäännön ja poikkeuksien löytämistä.³⁴

Koska oikeusdogmaattisen tutkimuksen päätehtävänä on myös tulkinta, se vaikuttaa kaikilla ilmenemismuodoillaan tutkimukseen. Lainoppi kuuluu tulkintatieteisiin, vaikka oikeusdogmatiikan tulkinnasta on esitetty kriittisiä näkökulmia, onhan tulkinta aina osittain myös subjektiivista. Väistämättä, kun tutkija ryhtyy luomaan uutta systematiikkaa, hänellä on aina jokin ennakkokäsitys eli esisystemaattinen käsitys systematisoinnin kohteesta.³⁵ Ennakkokäsitys vaikuttaa tutkijan lähtökohtiin ja osin lopputulokseen. Tutkijan oma kokemusmaailma ja valitut lähtökohdat näkyvät tehdyissä tulkinnoissa. Näin tutkijan ennakkokäsitys joko vahvistuu tai muuttuu toiseksi. Tulkinnassa on aina kysymys myös kielestä.³⁶ Kielen, eli sen miten asiat sanotaan, vaikutus on suuri myös lainopissa, oikeussäännöksiä tulkinnassa. Tulkinta tutkimuksessa tarkoittaa, ettei tutkimukselta voida odottaa aivan täyttä objektiivisuuden vaatimusta, osa siitä on aina subjektiivista. Myös oikeusperiaatteisiin ja ratkaisustandardeihin liittyy arvosidonnainen punninta. Säädöstekstit sisältävät usein myös semanttisia ongelmia eli merkityssisällön epävarmuutta. Säädösteksti voi sisältää avoimia, heikkoja, epäselviä ilmaisuja, moniselitteisyyttä tai niin sanottuja arvostusnormeja. Kaikille tulkinnanvaraisille ilmaisuille on ominaista semanttinen avoimuus. Aarnion mukaan oikeussäännösten uudelleenjärjestämisen pyrkimyksenä on lisätä yleiskatsauksellisuutta. Siltala määrittelee lainopin merkityssidonnaiseksi tulkintatieteeksi ja toteaa tästä johtuen, että tulkinta ja systematisointilauseita ”rasittaa sisäänrakennettu tulkinnallinen epävarmuuselementti”. Tulkinta antaa säädöstekstin ilmaisulle tietyn merkityssisällön useampien mahdollisuuksien joukosta.³⁷

Kuitenkin, kuten kaikki metodit, oikeusdogmatiikka metodina pyrkii objektiivisuuteen. Lainopin metodi on oikeussääntöjen systematisointia ja tulkintaa sekä oikeusperiaatteiden punnintaa ja näiden keskinäistä tasapainottamista. Tulkintasuositukset voivat olla esimerkiksi ehdotuksia, miten jotain sanonnaltaan avointa tai epäselvää lain säännöstä olisi tulkittava.³⁸ Tul-

³⁴ Saarenpää 2011, 241 ja Siltala 2003, 137-138.

³⁵ Aarnio 1989, 298.

³⁶ Aarnio 1986, 110.

³⁷ Siltala 2003, 64 ja Laakso 1990, 143-145 sekä Aarnio 1986, 110-113.

³⁸ Siltala 2003, 139 ja Husa 1995, 164-191.

kinta ja systematisointi edellyttävät normin käsitteen määrittelyä. Aarnion mukaan normi on kielellisen ilmaisun ja asiasisällön (merkityksen) yhdistelmä. Usein normin, eli käskyn, kiellon tai luvan ilmaisevat tekstit ovat moniselitteisiä ja epätäsmällisiä. Merkitys täsmennetään tällöin oikeussäännöksen tulkinnalla. Oikeustiede tuottaa tulkintasuosituksia ja systematisointiehdotuksia. Tulkintasuositukset eivät oikeustieteessä yksistään riitä, vaan oikeustieteen tehtävänä on myös perustella nämä antamansa tulkintasuositukset. Tulkittava lainsäädännös on aina monimerkityksellistä ja lainoppi tutkimusmenetelmänä johtaa valinnan perusteluihin. Valinnan perusteluissa viitataan lakiteksteihin, ennakkotapauksiin ja lainvalmistelutöihin eli oikeuslähteisiin. Oikeudellisia tulkintaperusteitakin on useita. Tulkinnalla tarkoitetaan tässä oikeudellista tulkintaa, jota koskevat tietyt säännöt. Tulkintaa oikeudellisena toimintana sääntelee muun muassa oikeuslähdeoppi. Metodi voidaan tästä syystä ymmärtää näkökulmaksi oikeuteen. Perusteluissa voidaan keskittyä lainsäädännön kielelliseen ilmiösuun, historialliseen tarkoitukseen tai oikeuskäytännössä vakiintuneeseen tulkintaan. Oikeudelliset tulkintaperiaatteet eivät ole varsinaisia sääntöjä, vaan periaatteita. Olosuhteista riippuen periaatteita voidaan noudattaa monilla, toisistaan poikkeavillakin, tavoilla.³⁹ Avoin argumentointi auttaa tekemään tulkinnan vaikutuksesta läpinäkyvää. Avoimuuden tarkoituksena on poistaa subjektiivisuuden vaikutusta.⁴⁰ Husan mukaan julkisoikeudellisessa tutkimuksessa ei ole syytä asettaa jyrkkiä metodologisia raja-aitoja, vaan pyrkiä metodologiseen avoimuuteen. Omassa tutkielmassani tukeudun perusteluissani oikeuskäytännön muovaamaan tulkintaan ja siihen mikä sosiaalilainsäädännön tarkoitus on tässä yhteiskunnassa. Näin siitäkin huolimatta, että oikeusdogmatiikka etsii normatiivista merkitystä, sitä miten oikeusjärjestyksen mukaan tulee toimia.⁴¹

Sosiaalioikeudet toteutuvat oikeustodellisuudessa lakeja soveltamalla. Lainopillinen tulkintakäytäntö tarkastelee oikeusturvaa siitä näkökulmasta, kuinka hyvin lainsäädännössä on täsmennetty niitä oikeudellisia menettelyjä ja hallinnollisia keinoja, joiden tehtävänä on taata oikeusturva sosiaalihuollossa. Laajempi kysymys, jota tässä tutkielmassa ei pystytä selvittämään, on, pääsevätkö vammaispalvelun asiakkaat tosiasiallisesti lainsäädännössä määriteltyihin sosiaalisiin oikeuksiinsa ja poikkeako sosiaalisten oikeuksien toteutuminen oikeustodellisuudessa lainsäädännöstä.⁴² Oikeudellinen ajattelu, säädösten tulkinta tai normien soveltaminen käytäntöön, ei ole mekaaninen prosessi vaan harkintaa. Lainoppi on aina sidoksissa omaan aikaansa, sen hetkisen yhteiskunnan vaatimuksiin ja odotuksiin. Siltalan mukaan on

³⁹ Aarnio 1986, 110-113.

⁴⁰ Husa 1995, 164 -191.

⁴¹ Laakso 2012, 17 ja Siltala 2003, 333 sekä Husa 1995, 278-280.

⁴² THL 2010:19, 222-225.

huomioitava, ettei oikeudellinen tulkinta milloinkaan tapahdu ”yhteiskunnallisessa tyhjiössä”. Arvot ja moraaliset kannanotot ovat oikeudellisen ajattelun sisällä. Aarnion toteaa, ettei kiinnostavaa ole se, ovatko lainopissa muodostuneet kannat ainoita oikeita. Tärkeämpää on arvioida, ovatko ne perusteltu parhaalla mahdollisella tavalla, ottamalla kaikki asianhaarat huomioon.⁴³ Jyränki toteaa, että oikeusdogmatiikassa joudutaan luopumaan yhtä ainoaa oikeaa tulkintaa koskevasta opista. Samalla on kuitenkin muistettava avoin argumentaatio. Lainopin oikeusnormeille antamat tulkinnat ja systematisoinnit on tarkoitettu vastaamaan syntyneisiin lainopillisiin ongelmiin.⁴⁴

Tämän tutkielman rakenne etenee tärkeimpien käsitteiden kautta lainsäädännön esittelyyn. Sosiaalisten oikeuksien normijärjestelmä muodostuu kansallisen lainsäädännön ohella Euroopan unionin oikeudesta ja kansainvälisistä sopimuksista.⁴⁵ Keskityn tutkielmassa vammaispalvelua koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön sekä vammaisia henkilöitä koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin. Kansallisesta lainsäädännöstä tarkastelen Suomen perustuslakia, sosiaalihuoltolakia, asiakaslakia, vammaispalvelulakia sekä hallintolakia. Suomessa voimassa olevista säädöksistä itsemääräämisoikeuteen otetaan nimenomaisesti kantaa esimerkiksi potilaslaissa (17.8.1992/785) ja asiakaslaissa. Tässä tutkielmassa tarkastellaan näistä asiakaslakia eli lakia sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (22.9.2000/812). Sosiaalihuoltolaki (30.12.2014/1301) ja vammaispalvelulaki (3.4.1987/380) sääntelevät asiakkaan asemasta palvelutarpeen arvioinnissa. Palvelutarpeen arvioinnissa paras asiantuntija on asiakas ja mahdollisesti hänen läheisensä. Tämän vuoksi on tärkeä huomioida myös hallintolain (6.6.2003/434) säännökset muun muassa kuulemisesta ja hyvän hallinnon periaatteista. Vammaispalvelua sääntelevien lakien kohdalla tarkastellaan erityisesti niitä säännöksiä, jotka koskevat itsemääräämisoikeuden näkökohtia palvelutarpeen arvioinnissa. Näiden lakien ja sopimusten lisäksi tarkastelen niitä oikeuskäytännössä esiintyneitä ratkaisuja, jotka valottavat tutkielmani aihepiiriä. Käytän tutkielmassa lähteinä myös sosiaalihuoltoa koskevien säädösten esitöitä ja oikeuskirjallisuutta. Näen hallituksen perustelut tärkeänä lähteenä tälle tutkielmalle, vaikka lain esitöiden nostamista oikeuslähteeksi on myös kritisoitu. Hallituksen perusteluista saadaan kuitenkin selvitystä sille, mitä lainsäätäjä on tavoitellut normiohjeistuksellaan. Perinteisten oikeuslähdeopin mukaisten oikeuslähteiden (voimassa oleva oikeus) lisäksi käytän

⁴³ Aarnio 1997, 35 ja 49. myös Aarnio 2006, 368 Laintulkinnan taito.

⁴⁴ Jyränki 1997, 76 ja Siltala 2003, 281 ja Aarnio 1989, 303-305 sekä Husa 1995, 200.

⁴⁵ Hänninen 2013, 1. Sosiaalioikeus säätää oikeudesta perustoimeentulon turvaan, perhe-etuuksiin sekä sosiaali- ja terveyspalveluihin.

tutkielmani oikeuslähteinä vammaissosiaalityöhön liittyviä yleissuunnitelmia ja kirjallisuutta.

46

1.4. Keskeisiä käsitteitä

1.4.1. Palvelutarpeen arviointi

Hallituksen esityksessä todetaan sosiaalihuollon asiakasprosessin sisältävän kuusi osaa. Prosessi käynnistyy asian vireille tulosta. Tämän jälkeen tehdään palvelutarpeen arviointi, joka johtaa tarvittaessa palvelu- eli asiakassuunnitelman tekemiseen. Palvelusuunnitelma tehdään palvelutarpeen arvioinnin pohjalta. Asiakasprosessi jatkuu palvelusuunnitelman jälkeen päätöksen tekemisellä⁴⁷. Asiakasprosessi päättyy päätöksen toteuttamiseen ja vaikutusten arviointiin. Näiden eri vaiheiden tulee kytkeytyä yhteen ja muodostaa kokonaisuus.⁴⁸

Palvelutarpeen arviointi on yksi osa sosiaalityön asiakasprosessia. Käytännön sosiaalityössä se liittyy kiinteästi käsitteisiin palveluohjaus ja palvelusuunnitelma. Sosiaalihuollon asiakasprosessi voi pysähtyä ja jäädä pelkästään palvelutarpeen arviointiin. Yleisimmin asiakasprosessi kuitenkin etenee. Palvelutarpeen arvioinnin jälkeen siirrytään palvelusuunnitelman tekemiseen. Välillä tästä suunnitelmasta käytetään nimitystä asiakassuunnitelma. Termejä asiakassuunnitelma, hoitosuunnitelma ja palvelusuunnitelma käytetään usein rinnakkain, jopa sosiaalihuollon lakiehdotuksia koskevissa hallituksen esityksissä. Palvelusuunnitelma on asiakkaan ja sosiaalihuollon välinen toimintasuunnitelma. Suunnitelman perusteella tehdään palvelupäätös.⁴⁹

Sosiaalihuollon asiakkuuden alussa tehtävän laaja-alaisen palvelutarpeen arvioinnin tehtävä on siirtää sosiaalihuollon palveluja kohti varhaista tukea. Arvioinnissa on tarkoitus tunnistaa kaikki henkilön kokonaistilanteeseen vaikuttavat tekijät. Tätä varten arviointi tulee tehdä aina siinä laajuudessa, kuin kyseessä olevan asiakkaan elämäntilanne edellyttää.⁵⁰ Palvelutarpeen arviointia pidetään sosiaalihuollossa asiakaslähtöisen työskentelyn perustana ja keskeisenä välineenä oikeusturvan toteuttamisessa. Sen vuoksi arviointia tehtäessä on huomioitava vam-

⁴⁶ Tolonen 2003, 1-3 ja Husa 1995, 211-212 sekä Aarnio 1989, 218-219. Viitataan Juha Tolosen tekstiin (s.305) teoksessa *Minun metodini* (toim. Häyhä) 1997, 298-309. Potilaslaki I. laki potilaan asemasta ja oikeuksista.

⁴⁷ HE 164/2014, 54 Hallintolain 7 luku ja asiakaslain 6 § ovat keskeiset päätöksen tekoa määrittelevät säädökset.

⁴⁸ HE 164/2014 vp., 53-54.

⁴⁹ THL:n internet sivusto; palvelutarpeen arviointiprosessi.

⁵⁰ STM 2015:35, 65.

maisista henkilöitä koskevat perusoikeudet; oikeus turvallisuuteen, oikeus yksityisyyteen, oikeus hoitoon ja palveluun, oikeus itseään koskevaan tietoon ja yhdenvertaiseen kohteluun.⁵¹ Palvelutarpeen arvion tekemisen on tarkoitettu ja toivottu vähentävän tarvetta erilliseen asiakassuunnitelman tekemiseen. Toisaalta sosiaalihuollon käytännössä arvio ja suunnitelma muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. Palvelutarpeen arviointi tehdään kuitenkin ennen asiakassuunnitelmaa ja se toimii pohjana asiakassuunnitelmalle. Palvelutarpeen arviointi on määritelty olevan keskeinen sosiaalihuoltoon kuuluva palvelutehtävä.⁵² Palvelutarpeen arviointia voidaan vammaispalveluja koskevassa sosiaalityössä kuvata samalla tavalla, kuin vanhushpalvelulaissa (28.12.2012/980): se on toimintakyvyn kokonaisvaltaista selvittämistä ja arjesta suoriutumisen kattavaa, moniammatillista ja monipuolista arviointia.

1.4.2. Itsemääräämisoikeus

Yksilön vapaus ja itsemääräämisoikeus yleisinä moraalisin ja oikeudellisin periaatteina ovat yleisesti tunnettuja ja tunnustettuja. Yksi länsimaisen ihmiskäsityksemme keskeisistä osista on itsemääräämisoikeus. Yhteiskunnassa toimitaan yksilöinä yksilöiden joukossa. Toisaalta yhteiskunnan tulee luoda ja ylläpitää sellaisia olosuhteita, jotka mahdollistavat yksilölle itsemääräämisoikeuden toteutumisen.⁵³ Henkilö voi käyttää itsemääräämisoikeuttaan oikeudellisesti tehokkaalla tavalla silloin, kun hän ymmärtää asian kannalta olennaiset vaihtoehdot, osaa arvioida niiden mahdolliset seuraukset ja kykenee päättämään asiassa tarvittavan ratkaisun. Itsemääräämisoikeus voi säilyä, vaikka itsemääräämiskyvyn on jossain tilanteessa todettu alentuneen. Itsemääräämiskyky voidaan katsoa alentuneeksi vasta sitten, kun itsenäisen päätöksenteon tuki ja kohtuulliset mukautukset eivät riitä.⁵⁴

Itsemääräämisoikeus esiintyi käsitteenä ensin terveydenhoitoa koskevissa säännöksissä (potilaslaki ja mielenterveyslaki 14.12.1990/1116). Sosiaalihuoltoa sääntelevissä laeissa se tuli käyttöön myöhemmin. Sosiaalityössä käytetään usein itsemääräämisoikeus –käsitteen sijaan osallisuuden käsitettä kuvaamaan samaa tavoitetta.⁵⁵ Itsemääräämisoikeus vammaispalveluin näkökulmasta katsottuna tarkoittaa jokaisen oikeutta päättää itse henkilöönsä koskevista asioista. Itsemääräämisoikeus liittyy henkilökohtaiseen vapauteen määrätä itse oikeuksistaan

⁵¹ STM 2015:35, 66.

⁵² STM 2015:35, 67 ja 71.

⁵³ Saarenpää 1995, 582.

⁵⁴ HE 108/2014 vp.

⁵⁵ STM 2014:14, 44.

ja velvollisuuksistaan. Ihminen voi määrätä esimerkiksi vapaudestaan, omaisuudestaan ja yksityisyydestään.⁵⁶ Itsemääräämisoikeuteen kuuluu, että ihminen päättää omasta elämästään, tekee omaan elämänsä kuuluvia päätöksiä ja toteuttaa niitä, muiden puuttumatta yksilön valintoihin.⁵⁷

Oikeustieteessä itsemääräämisoikeus on melko uusi käsite ja sijoittuu käsitteenä yleisten oppien tasolle⁵⁸. Itsemääräämisoikeuden käsite on siirtynyt vähitellen uudempaan lainsäädäntöön persoonallisuusosoikeuden yleisten oppien kautta. Itsemääräämisoikeus yksilön oikeutena päättää itse itseään koskevista asioista, valvoa niiden toteutumista sekä saada oikeusturvaa voidaan oikeustieteessä jaotella eri tavoin.⁵⁹

Oikeustieteessä itsemääräämisoikeuden katsotaan koostuvan ensisijaisesti neljästä peruselementistä: oikeudesta sisäiseen ja ulkoiseen vapauteen, oikeudesta kompetenssiin ja oikeudesta valtaan.⁶⁰ Saarenpää jakaa itsemääräämisoikeuden viiteen peruselementtiin. Nämä ovat oikeus sisäiseen vapauteen, oikeus ulkoiseen vapauteen, oikeus kompetenssiin, oikeus valtaan ja oikeus tietoon. *Oikeus sisäiseen vapauteen* on oikeutta henkiseen loukkaamattomuuteen. Sitä suojataan muun muassa yhdenvertaisuus-, tasa-arvo- ja sananvapaussäännöksin. Ihmisellä on halutessaan oikeus olla yksin omine käsityksineen tai vastaavasti oikeus edistää niitä yhdessä muiden kanssa. Ulkopuolisella ei ole oikeutta niihin puuttuen horjuttaa tasa-arvoista asemaa muihin nähden. Sisäinen vapaus tarkoittaa, että jokainen voi päättää omista asioistaan ja määrätä itsestään toisen siihen puuttumatta. Jotta henkilö voi olla sisäisesti vapaa, mikään este, rajoite tai pakote ei saa heikentää hänen vapauttaan. Yksilön sisällä oleva este voi olla esimerkiksi vammauttava sairaus. *Oikeus ulkopuoliseen vapauteen* merkitsee oikeutta olla fyysisesti yksin, liikkua ja valita asuinpaikkansa vapaasti. Esimerkkinä ulkoisen vapauden rajoittamisesta on aikaisempi sääntely, jossa asuinpaikan valintaa rajoitettiin pitkään kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain säännöksin pitkäaikaishoidossa olevien henkilöiden osalta. Tämä rajoitus poistui vuonna 2011. Ulkoinen vapaus on vapautta liikkua ja toimia ilman rajoituksia. Ulkoinen vapaus on perinteisesti suojattu ruumiillista koskemattomuutta ja kotirauhaa koskevilla

⁵⁶ Kiuru 2002, 2.

⁵⁷ Rauhala 1998, 81.

⁵⁸ Saarenpää 1995, 583.

⁵⁹ Saarenpää 2011, 242-245.

⁶⁰ Rauhala 1998, 81.

säännöksillä. Oikeutta sisäisen ja ulkoiseen vapauteen kutsutaan yhteisesti oikeudeksi eheyteen, integriteettiin eli koskemattomuuteen.⁶¹

Oikeus kompetenssiin eli kelpoisuuteen koskee yhteiskunnassa toimimista. Lähtökohtana on että, ihminen toimii itse omassa asiassaan. Sitä pyritään suojaamaan oikeustoimikelpoisuuden ja muiden kelpoisuuksien avulla. Kompetenssilla tarkoitetaan kykyä ajatella, tahtoa ja tehdä itseä koskevia päätöksiä. Keskeistä kompetenssissa on ymmärryskyky⁶². Kompetenssi tarkoittaa kelpoisuutta muuttaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan omilla tahdonilmaisuuillaan sekä valtaa tehdä omaisuuttaan koskevia päätöksiä. Kompetenssiin kuuluu toimintakyky ja taidot tehdä harkittuja ratkaisuja. Siihen kuuluu olennaisesti kyky tiedon vastaanottamiseen, päätteelyyn, harkintaan ja vaihtoehtojen arviointiin. Kompetenssi tuo samalla esiin oikeutemme tietoon. Tarvitsemme tietoa voidaksemme perustellusti päättää itseämme koskevista asioista⁶³.⁶⁴

Oikeus valtaan merkitsee oikeutta määrätä omasta ruumiista, terveydestä ja itseä koskevasta informaatiosta. Oikeus valtaan tarkoittaa, että yksilö saa toteuttaa tahtonsa silloinkin, kun se edellyttää muiden apuna. Päätöksentekotilanteessa ratkaisu tehdään yksilön tahdon edellyttämällä tavalla. Sosiaali- ja terveydenhuollon historiassa oikeutta valtaan on ollut enemmän viranomaisella kuin yksilöllä itsellään.⁶⁵

Oikeus tietoon on tullut yhä tärkeämmäksi itsemääräämisoikeuden osaksi. Samalla se takaa muiden itsemääräämisoikeuden osien toteutumista. Pelkkä kyky ei takaa henkilölle mahdollisuuksia päätöksentekoon. Voidakseen perustellusti päättää itseään koskevista asioista tarvitaan asianmukaista tietoa itsestä ja yhteiskunnasta. Itsemääräämisoikeus eri ulottuvuuksineen on välttämätön yleisten oppien tasolla oleva teoria ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien säätämiseen, ymmärtämiseen ja noudattamiseen.⁶⁶

Itsemääräämisoikeus on ihmisoikeussopimusten sekä perusoikeuksien keskeinen käsite ja oikeus. Sen pohjalle rakentuvat useat muut oikeudet. Itsemääräämisoikeus on johdettavissa ihmisoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittamisen periaatteista⁶⁷. Itsemääräämisoikeus ja ihmis-

⁶¹ Saarenpää 1995, 583.

⁶² Pahlman 2003, 182-183.

⁶³ Saarenpää 1995, 538.

⁶⁴ Rauhala 1998, 81-82.

⁶⁵ Rauhala 1998, 81 - 82.

⁶⁶ Saarenpää 2011, 242-245.

⁶⁷ Saarenpää 1995, 582.

arvon kunnioittaminen ovat keskeisiä periaatteita myös sosiaalilainsäädännössä. Itsemääräämisoikeudessa on kysymys viime kädessä heikomman suojasta. Heikommaksi osapuoleksi nähdään henkilöt, jotka eivät kykene huolehtimaan itsestään tai oikeuksistaan tai kykenevät siihen puutteellisesti.⁶⁸ Itsemääräämisoikeuden periaate, samalla tavoin kuin ihmisarvon periaate, saa konkreettisen sisältönsä yksittäisistä perusoikeuksista. Siksi itsemääräämisoikeudella katsotaan olevan useita ulottuvuuksia. Perusoikeudet suojaavat ja rajoittavat itsemääräämisoikeuden toteutumista suhteessa toisten ihmisten itsemääräämisoikeuteen. Perusoikeuksia ilmentävät oikeusperiaatteet.⁶⁹ Itsemääräämisoikeus velvoittaa muita ihmisiä suvaitsevaisuuteen. Yksilön harkittuja tekoja ei saa estää ja jokaisella on myös oikeus tehdä muiden mielestä huonoja päätöksiä. Itsemääräämistä tulee oikeutena kunnioittaa niin pitkälle kuin mahdollista. Rajat sille asettaa voimassa oleva oikeus.⁷⁰

Itsemäärääminen on moniulotteista. Se vaatii kyvykkyyttä, oikeutta tiedonsaantiin, päätöksenteko mahdollisuuksia, voimavaroja saattaa päätökset toimeen sekä yksityisyyden kunnioittamista. Jotta nämä osatekijät voisivat toteutua, tulee asiakkaan toimintakykyä tukea, kertoa asiat ymmärrettävästi, antaa aikaa päätöksen teolle, toimia asiakkaan päätöksiä kunnioittaen ja arvostaa asiakasta ihmisenä. Kyvykkyyden tunne ei vaadi juurikaan fyysistä toimintakykyä. On kuitenkin helpompi kokea itsensä kyvykkääksi, kun ei ole täysin muiden avun varassa. Myös sosiaalisen ja psyykkisen toimintakyvyn tukeminen on itsemääräämisen tukemista. Jotta henkilö voi tehdä itseään koskevia päätöksiä, hän tarvitsee tietoa eri vaihtoehtoista ja niiden seurauksista. Vammainen henkilö tarvitsee joskus muiden apua päästäkseen päämääräänsä. On tärkeä huomioda, että valta saada päätöksensä toimeen on kaventunut aina, kun siihen tarvitaan ulkopuolisen apua.⁷¹

Yksilön itsemääräämisoikeuden ja valinnanvapauden painottaminen edellyttää sosiaaliturvajärjestelmän asiakkailta tietoisuutta omista oikeuksista. Sosiaalihuollon lainsäädännössä halutaan oikeuksien lupaamisen lisäksi myös osallistaa ihmisiä. Osallistumisen, sekä yleisesti että yksilön tasolla, katsotaan kuuluvan perusoikeuksiin. Yksilötason osallistuminen kuuluu sosiaalihuollon oikeusperiaatteisiin. Oikeustieteessä tässä yhteydessä puhutaan enemmän itsemääräämisoikeudesta, kuin osallisuudesta.⁷²

⁶⁸ Pahlmanin mukaan potilaslain tärkein oikeus on itsemääräämisoikeus. Pahlman 2003, 182.

⁶⁹ Saarenpää 1995, 582.

⁷⁰ Rauhala 1998, 87 ja Pahlman 2003, 182-183.

⁷¹ Topo 2012.

⁷² Hänninen 2013, 98-99.

2. Vammaisen henkilön oikeuksia koskevat kansainväliset sopimukset ja periaatteet

2.1. YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista

YK:n yleiskokouksen täysistunto hyväksyi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan 13.12.2006 (A/RES/61/106)⁷³. Suomi allekirjoitti sekä sopimuksen että sen valinnaisen pöytäkirjan 30.3.2007. Tämä vammaissopimus (SopS 27/2016) tuli voimaan Suomessa 10.6.2016⁷⁴. Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyllä yleissopimuksella on luotu sopimuspuolille velvollisuus edistää, suojella ja taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti heidän ihmisoikeuksien ja perusvapauksien toteutuminen. Sen useat määräykset vahvistavat vammaisten henkilöiden oikeutta päättää itse ja olla vaikuttamassa itseään koskevissa asioissa. Yleissopimuksen ratifioinnilla vahvistettiin vammaisten henkilöiden oikeuksien asemaa nimenomaan oikeudellisesti velvoittavina ihmisoikeuksina. Samalla vahvistui valtion velvollisuus toimia ja tehdä järjestelyitä näiden oikeuksien edistämiseksi. Vammaissopimuksella haluttiin täsmentää aikaisempia ihmisoikeussopimuksia, ei perustaa varsinaisesti mitään uusia oikeuksia. Yleissopimuksen johtavina periaatteina ovat syrjinnän kieltö, esteettömyys ja saavutettavuus. Tavoitteena on, että vammaisten henkilöiden oikeudet toteutuisivat yhteiskunnassa täysimääräisesti. Valinnaisella pöytäkirjalla perustetaan yksilönvalitusjärjestelmä sekä mahdollistetaan vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean aloitteesta tapahtuva tutkintamenettely. Vammaissopimukseen liittymisellä valtio sitoutui kehittämään lainsäädäntöä, soveltamiskäytäntöjä ja hallinnollisia toimenpiteitä, jotta oikeudet toteutuisivat tasapuolisesti. Kansallisesti vammaissopimuksen ratifiointi edellytti lainsäädäntömuutoksia muun muassa kotikuntalakiin, sosiaalihuoltolakiin sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin. Lainsäädäntöä uudistettiin muun muassa sopimuksessa tarkoitettujen vammaisiksi henkilöiksi luettavien itsemääräämisoikeuden kohdistuvien rajoitusten osalta.⁷⁵

Vammaissopimuksen alussa viitataan YK:n peruskirjassa julistettuihin periaatteisiin, YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä KP ja TSS -sopimuksiin. Sopimuksessa muistutetaan Yhdistyneiden Kansakuntien pe-

⁷³ Convention on the Rights of Person with Disabilities.

⁷⁴ Laki vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta 10.4.2015/373. Laki tuli voimaan 10.6.2016. Suomi ratifioi vammaissopimuksen 11.5.2016. Suomen säädöskokoelman n:o 398/2016.

⁷⁵ STM 2015:21, 44 sekä lehdistötiedote 12.5.2016 Suomi sitoutui vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyyn yleissopimukseen ja sen valitusmenettelyyn. Ulkoasiainministeriön lehdistötiedote 90/2016.

ruskirjassa julistetut periaatteet, joiden mukaan kaikilla ihmisillä on synnynnäinen arvo. Vammaissopimuksen johdanto-osassa mainitaan, että henkilön syrjintä vammaisuuden perusteella loukkaa ihmisyyksilön synnynnäistä arvoa ja merkitystä. Sopimuksessa taataan vammaisille henkilöille mahdollisuus nauttia ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ilman syrjintää. Sopimusosapuolten on oltava tietoisia vammaisten henkilöiden yksilöllisestä itsemääräämisoikeudesta ja vapaudesta tehdä omat valintansa. Sopimuksen mukaan sopijaosapuolet katsovat, että vammaisilla henkilöillä tulisi olla mahdollisuus osallistua aktiivisesti erilaisiin heitä koskeviin päätöksentekoprosesseihin. Johdannossa mainitaan myös esteettömyyden ja saavutettavuuden tärkeys, jotta vammaiset henkilöt voisivat täysimääräisesti nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista. Esteettömyys ja saavutettavuus ymmärretään tässä laajasti koskemaan niin fyysistä, sosiaalista, taloudellista kuin kulttuurista ympäristöä, mutta myös terveydenhoitoa, koulutusta, tiedotusta ja viestintää. Vammaissopimus on tarkoitettu kattavaksi ja kokonaisvaltaiseksi kansainväliseksi yleissopimukseksi, joka edistää ja suojelee vammaisten henkilöiden arvoa ja oikeuksia. Yleissopimuksen katsotaan korjaavan vammaisten henkilöiden sosiaalista asemaa ja edistävän osallistumista.⁷⁶

Vammaissopimuksen 1 artiklan mukaan vammaisella henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jolla on pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Ensimmäisen artiklan mukaisesti sopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet.

Vammaissopimuksen 2 artiklassa määritellään mitä tarkoittavat syrjintä vammaisuuden perusteella, kaikille sopiva suunnittelu sekä kohtuullinen mukauttaminen. YK:n vammaissopimus edellyttää kohtuullisia mukautustoimenpiteitä varmistamaan vammaisten henkilöiden mahdollisuuden käyttää ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti. Tätä kutsutaan positiiviseksi erityiskohteluksi. Positiivisella erityiskohtelulla tarkoitetaan sellaista menettelytapaa, jolla erityistoimin tukemalla huolehditaan, ettei vammaisen henkilö jää eriarvoiseen asemaan. Näiden edistämistoimenpiteiden on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja tarkoituksenmukaisia erilaisissa olosuhteissa ja toimintaympäristöissä.⁷⁷

⁷⁶ Artikla 3 yleiset periaatteet s. 6-7 ja STM 2015:21, 44-45.

⁷⁷ Artikla 2 s. 6 ja STM 2015:21, 31.

Kolmas artikla (3 artikla) takaa vammaisille henkilöille täysimääräisen tehokkaan osallistumisen ja osallisuuden yhteiskuntaan. Vammaissopimuksen 3 artiklassa luetellaan sopimuksen yleisperiaatteet. Yleisperiaatteita ovat muun muassa henkilöiden synnynnäinen arvo, yksilöllinen itsemääräämisoikeus, siihen sisältyen oma valinnanvapaus, riippumattomuuden kunnioittaminen, syrjimättömyys, täysimääräinen ja tehokas osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaan sekä yhdenvertaisuus. Kaikki edellä mainitut periaatteet edellyttävät vammaisen henkilön vapautta tehdä omia valintoja.

Yleisissä velvoitteissa, neljännessä artiklassa, edellytetään, että sopimuspuolet sitoutuvat toteuttamaan kaikki asianmukaiset lainsäädännölliset, hallinnolliset ja muut toimet yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täytäntöön panemiseksi. YK:n vammaissopimuksen muita artikloja on tulkittava sopimuksen yleisperiaatteiden ja 4 artiklan yleisten velvoitteiden mukaisesti.⁷⁸

Vammaissopimuksen 5 artikla velvoittaa sopimusvaltioita kieltämään laajasti kaiken syrjinnän vammaisuuden perusteella ja takaamaan vammaisille henkilöille yhdenvertaisen ja tehokkaan oikeussuojan syrjintää vastaan. Sopimuksen 5 artiklan 3 kohta asettaa valtiolle velvoitteen toteuttaa yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän poistamiseksi kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen kohtuullisten mukautusten tekemisen. Sopimuksen mukaan viranomaisella saattaa olla velvollisuus suorittaa kohtuullisia mukautuksia, joilla edistetään vammaissopimuksen artiklojen määräysten toteutumista yksittäisessä tilanteessa. Kohtuullisella mukauttamisella tarkoitetaan, että tarvittaessa yksittäistapauksessa toteutetaan tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä. Näillä järjestelyillä varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa. Kohtuullisella mukauttamisella ei kuitenkaan saa aiheuttaa suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta toisille henkilöille. Suomessa vammaissopimuksen viidennen artiklan velvoitteet säännellään yhdenvertaisuuslaissa (1.1.2015/1325). Sen 15 § määrittelee kohtuulliset mukautukset. Kohtuullisten mukautusten epääminen katsotaan syrjinnäksi. Yhdenvertaisuuslain mukaan viranomaisen on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset vammaisten ihmisten yhdenvertaisen kohtelun toteuttamiseksi. Tällä turvataan vammaisten henkilöiden mahdollisuus asioida yhdenvertaisesti muiden kanssa. Kohtuulliset mukautukset ovat luonteeltaan tapauskohtaisia ja niiden tulee vastata kysei-

⁷⁸ STM 2015:22, 31. Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietintö 17.1.2014.

sessä konkreettisessa tilanteessa vammaisen ihmisen tarpeisiin. Kohtuullisuutta arvioitaessa huomioidaan muun muassa, ettei mukautuksista saa koitua kohtuutonta taloudellista tai muunlaista rasitetta.⁷⁹ Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta, ehkäistä syrjintää ja tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Syrjinnältä suojaaminen on yhtäläinen myös vammaisuuden perusteella. Yhdenvertaisuuslain mukaan viranomaisilla on lisäksi velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta omassa toiminnassaan. Viranomaisen on arvioitava vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumista ja ryhdyttävä toimiin sen edistämiseksi. Myös kunnilla on velvoite edistää vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta. Nämä yhdenvertaisuuslain tavoitteet toteuttavat vammaissopimuksen vaatimia toimenpiteitä kansallisen lain tasolla.⁸⁰

YK:n vammaissopimuksen 9 artiklassa on määräykset esteettömyydestä ja saavutettavuudesta. Artikla merkitsee muun muassa sitä, että näkö- ja kuulovammaisille sekä puhevammaisille henkilöille tulee taata yhdenvertainen oikeus tiedonsaantiin ja asiointiin sekä sosiaaliseen kanssakäymiseen. Tulkkaus, kommunikaation apuvälineet ja tiedonsaanti ovat vammaiselle henkilölle välttämättömiä yhdenvertaisuuden ja osallisuuden osatekijöitä.⁸¹

Sopimuksen 12 artikla määrittää vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta lain edessä. Vammaisilla henkilöillä on artiklan mukaan oikeus tulla tunnustetuiksi henkilöiksi lain edessä kaikkialla ja vammaiset henkilöt ovat oikeudellisesti kelpoisia yhdenvertaisesti muiden kanssa kaikilla elämänaloilla. Sopimusvaltioiden tulee tehdä asianmukaiset toimet järjestääkseen vammaisten henkilöiden saataville tuen, jota he mahdollisesti tarvitsevat oikeudellista kelpoisuuttaan (oikeustoimikelpoisuutta) käyttäessään. Henkilön oikeuksia, tahtoa ja mieltymyksiä tulee kunnioittaa siten, ettei eturistiriitoja tai asiatonta vaikuttamista esiintyisi. Kaikkien toimien tulee lisäksi olla oikeasuhtaisia ja henkilölle sopivia.⁸²

Vammaissopimuksessa säännellään myös henkilökohtaisesta vapaudesta. Sopimuksen 14 artiklan mukaan sopimusosapuolten tulee varmistaa, että vammaisilla henkilöillä on yhdenvertainen oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen, eivätkä he joudu laittoman tai mielivaltaisen vapaudenriiston kohteeksi. Vammaissopimuksen 17 artiklan nojalla vammaisella on yhdenvertaisesti muiden kanssa oikeus nauttia ruumiillisen ja henkisen koskematto-

⁷⁹ HE 19/2014, 37.

⁸⁰ Artikla 9 s. 11 ja STM 2015:22, 31.

⁸¹ Artikla 9 s.11 ja HE 284/2014.

⁸² Artikla 12 s. 13.

muutensa kunnioitusta. Sopimuksen 19 artiklassa turvataan vammaisille henkilöille oikeus itsenäiseen elämään ja osallisuuteen yhteisössä. Itsenäisen elämän tukena ovat yleiset sosiaalityön palvelut, erityispalvelut ja tukitoimet. Artiklan mukaan sopimusosapuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen oikeuden elää yhteisössä, jossa heillä on muiden kanssa yhdenvertaiset valinnan mahdollisuudet. Artiklan mukaan vammaisten henkilöiden saatavissa tulee olla valikoima kotiin annettavia palveluja sekä asumis- ja laitospalveluja sekä muita yhteiskunnan tukipalveluita mukaan lukien henkilökohtainen apu, jota tarvitaan tukemaan elämästä ja osallisuutta yhteisössä ja estämään eristämistä tai erottelua yhteisöstä.⁸³

YK:n vammaissopimuksen tarkoituksena on taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Yleissopimus ei itsessään luo uusia ihmisoikeuksia. Siinä pyritään, vammaisten henkilöiden olosuhteet huomioiden, erittelemään jo olemassa olevien oikeuksien täytäntöönpanokeinoja. Sopimuksen keskeisenä ajatuksena on syrjinnän kieltäminen ja tasapuolisen kohtelun takaaminen kaikilla elämänalueilla. Sopimukseen liittyvät valtiot sitoutuvat oikeuksien tasapuoliseen toteuttamiseen kehittämällä lainsäädäntöä ja hallinnollisia toimenpiteitä sekä käytäntöä. Sopimuksessa sitoudutaan poistamaan lakeja, säädöksiä ja tapoja, jotka voidaan katsoa syrjiviksi. Yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja mahdollistaa vammaisten henkilöiden yksilövalitukset mahdollisesta sopimusrikkomuksesta. Yksilövalitus tehdään sopimusta valvovalle komitealle sen jälkeen, kun kansalliset oikeussuojakeinot on käytetty. Komitean tehtävänä on vastaanottaa hallitusten määräaikaishavainnot yleissopimuksen täytäntöönpanosta ja antaa suosituksia täytäntöönpanotoimien riittävydestä. Vammaissopimuksella tavoitellaan myös koko yhteiskunnassa tiedon lisäämistä vammaisten henkilöiden oikeuksista. Sopimuksen olemassaolo antaa tietoa vammaisten oikeuksista ja johtaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden ja osallistumismahdollisuuksien toteutumiseen.⁸⁴

2.2. Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimus eli yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18-19/1990) on yksi tärkeimmistä kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Sopimus laadittiin vuonna 1959. Suomi ratifioi Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna

⁸³ Artikla 14 s. 14. Artikla 17 s.16 ja Artikla 19 s.17.

⁸⁴ STM 2015:22, 31 ja STM 2016:14, 119.

1990 (laki ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä 4.5.1990/438). Sopimus on muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ohella viitoittanut tietä omalle perusoikeusuudistuksellemme. Kansainväliset sopimukset velvoittavat muun muassa ottamaan itsemääräämisoikeuden periaatteen huomioon kansallisia lakeja säädettäessä. Suomea koskevista kansainvälisistä sopimuksista sosiaalioikeuden ratkaisuihin vaikuttaa erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus, joka koskee erityisesti niin sanottuja vapausoikeuksia. Ihmisoikeus sopimukseen liittyvästä valvonnasta huolehtii vuonna 1959 perustettu ihmisoikeustuomioistuin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaa ja toteutumista varmistaa yksityisen ihmisen valtiota vastaan nostamien kanteiden käsittely Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Se ei kuitenkaan voi muuttaa tai purkaa kansallisten tuomioistuinten päätöksiä. Ihmisoikeustuomioistuimen päätös ei muodollisesti velvoita sopimusvaltiota muuttaman lainsäädäntöään, mutta tosiasiassa annetut päätökset ovat johtaneet lainsäädännöllisiin muutoksiin. Perus- ja ihmisoikeus näkökulma onkin korostunut oikeussäätelyssä viime vuosikymmeninä. Ojansen mukaan ihmisoikeuksien kohdalla erityinen merkitys on Euroopan ihmisoikeussopimuksella ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. EU-oikeutta tulkitaan niin, että se edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Toisena ulottuvuutena on yhteensopiva tulkinta, jolla estetään ristiriidassa olevat tulkintavaihtoehdot EU:n perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. EU-oikeus ja kansainväliset ihmisoikeussitoumukset asettuvat samalle normihierarkian tasolle kuin Suomen perustuslaki. EU-oikeuden etusija liittyy välittömään oikeusvaikutukseen. Välittömän oikeusvaikutus ja etusija tarkoittavat jäsenvaltioiden tuomioistuinten ja lainsoveltajien mahdollisuutta tukeutua suoraan EU-oikeuteen itsenäisinä oikeusnormeina yksittäisissä ratkaisuissa.⁸⁵

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla käsittelee henkilökohtaisen vapauden suojaa. Artikla turvaa jokaiselle oikeuden vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Itsemääräämisoikeuden voidaan katsoa kuuluvan osaltaan myös tähän artiklaan. Ihmisen vapautta on itsestään määrittäminen. Ihmisoikeussopimuksen viidennessä artiklassa on rajattu ne tilanteet, joissa vapautta on mahdollista rajoittaa. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi vapauden rajoittaminen alaikäiseltä hänen kasvun ja kehityksen valvomiseksi, henkilön vapauden riisto tar-

⁸⁵ Ojanen 2010, 46-47, 51, 75 ja 111; Narikka 2006, 52; Pohjolainen 2004, 278.

tuntatautien leviämisen estämisessä tai sairaalahoito heikossa mielenterveydentilassa olevalle henkilölle vastoin hänen tahtoaan.⁸⁶

Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoon kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset saavat puuttua tämän oikeuden käyttämiseen vain silloin, kun se on laissa sallittua ja välttämätöntä artiklan 2 kappaleessa mainittujen yhteiskunnallisten tavoitteiden kannalta. Näitä ovat esimerkiksi epäjärjestyksen estäminen ja terveyden suojaaminen. Jotta puuttumista voitaisiin pitää välttämättömänä, sen tulee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnan mukaan olla oikeassa suhteessa mainittuun tavoitteeseen nähden.⁸⁷ Perhe- ja yksityiselämää suojaavalla 8 artiklalla on vaikutuksia sosiaalisten intressien suojaamiseen erityisesti yhdessä syrjinnän kieltävän 14 artiklan kanssa.⁸⁸

Sopimuksen 14 artiklassa (SopS 85-86/1998) taataan ihmisille ihmisoikeussopimuksen oikeudet ja vapaudet ilman syrjintää. Syrjinnän kieltoa koskevassa artiklassa on lueteltu useita eri syrjinnän syitä. Yleissopimuksen kahdennessatoista lisäpöytäkirjassa (SopS 8-9/2005) todetaan, että edistääkseen kaikkien ihmisten tasa-arvoa saatetaan voimaan yleinen syrjinnän kieltö. Syrjinnän kiellon periaate ei estä sellaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä, joiden tarkoitus on täyden ja tehokkaan tasa-arvon toteutumisen edistäminen. Näille toimenpiteille edellytetään kuitenkin objektiivinen ja kohtuullinen peruste. Lisäpöytäkirjan 1 artiklassa kielletään kaikkinaisen syrjintää.

2.3. Euroopan unionin perusoikeuskirja

Perusoikeudet voidaan muodollisesti määritellä olevan perustuslaissa turvattuja oikeuksia. Niihin liittyvät näin ollen erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne. Ihmisoikeudet ovat alueellisia tai kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia. Ihmisoikeuksilla viitataan myös erityisen tärkeisiin ja perustavanlaatuisiin oikeuksiin. Ne kuuluvat luovuttamattomasti ja yleisesti kaikille riippumatta henkilöön liittyvästä syystä kuten ikä, sukupuoli, alkuperä tai uskonto. EU-oikeudessa puhutaan sekä ihmisoikeuksista että perusoikeuk-

⁸⁶ EIS 5 artikla. Tästä myös Pellonpää 2005, 275-277. (Väljällä ihmisoikeusnormilla on huomattavaa tulkintavaikutusta jos ja kun se vaikuttaa sekä tavallisen lain asettamisvaiheessa että tulkintavaiheessa (Scheinin 1991,28))⁸⁶.

⁸⁷ HE 146/1998, 27.

⁸⁸ Hänninen 2013, 54. Jos yksilölle taataan perhe- ja yksityiselämän piiriin kuuluva etuus, se tulee turvata ilman syrjintää.

sista. Perusoikeudet on koottu Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (2012/C 326/02). EU:n perusoikeuskirja tuo esille erityisesti yksilölle kuuluvia perusoikeuksia. Se sisältää muun muassa ihmisarvon, vapaudet, tasa-arvon ja kansalaisten oikeudet. Perusoikeusasiakirja otettiin osaksi EU:n perustuslakisopimusta, joka hyväksyttiin kesällä 2004. Perusoikeusasiakirja sisällytettiin tällöin sopimukseen.⁸⁹

Euroopan unionin perusoikeuskirjaan on koottu unionin kansalaisten ja kaikkien EU:n alueella asuvien henkilöiden ja EU-kansalaisten kansalais-, poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet. Perusoikeuskirja täydentää muita kansainvälisiä asiakirjoja, kuten Euroopan ihmisoikeussopimusta. Joulukuussa 2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella (SopS 66-67/2009) perusoikeuskirjasta tehtiin perussopimusten kanssa samanarvoinen, oikeudellisesti velvoittava asiakirja. Ojansen mukaan Lissabonin sopimus toi uutta ainesta yksilön oikeusaseman perusteisiin oikeudellistamalla EU:n perusoikeuskirjan ja tunnustamalla unionille toimivallan liittyä Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuoleksi. Perusoikeuskirja ei laajenna unionin toimivaltaa eikä luo itsenäistä oikeusperustaa lainsäädäntötoimille. Perusoikeuskirjan merkitys on ennen kaikkea siinä, että se sitoo unionin omaa toimintaa ja toimielinten toimivallan käyttöä. Näin perusoikeuksilla on merkitystä komission ja Euroopan neuvoston päätöksenteossa sekä tuomioistuinkäytännössä. Pääosa sosiaaliturvaan kuuluvista asioista kuuluvat Euroopan unionin jäsenmaiden väliseen jaetun toimivallan alaan tai unionin jäsenmaita tukevan toimivallan alaan. Sopimusehtojen tehokkuus ja kansallisen sääntelyn muutosten tarpeellisuus muodostavat yhteyden. Niitä koetellaan EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin syntyvien tulkintojen kautta. Euroopan unionin perusoikeuskirja tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaetuuksiin samankaltaisissa elämäntilanteissa kuin Suomen Perustuslain 19 §:n 2 momentti. Artiklojen määräysten luonnehdinta oikeudeksi tai periaatteeksi muotoutuu lähinnä Euroopan unionin tuomioistuimen käytännössä. Subjektiviivisina oikeuksina artiklojen määräyksiä on noudatettava ja periaatteina niitä on kunnioitettava.⁹⁰

Perusoikeuskirjan ala on laaja. Oikeuksia sisältäviä artikloja on yhteensä viisikymmentä. EU:n perusoikeuskirjan ensimmäisen osaston 1 artiklassa suojataan ihmisarvoa. Siinä todetaan, että ihmisarvo on loukkaamaton. Ihmisarvo sisältää ihmisarvon, oikeuden elämään, oikeuden henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kiellon sekä orjuuden ja pakkotyön kiellon. Ihmisarvoa on suo-

⁸⁹ Ojanen 2010, 116–117.

⁹⁰ THL 2011:48, 16; Ojanen 2010, 20; S EU 6. 1-2 artikla

jeltava ja kunnioitettava⁹¹. Tämä ilmenee peruskirjan mukaan oikeutena elämään. Kolmannessa osastossa tunnustetaan tasa-arvo. Tasa-arvo merkitsee perusoikeuskirjassa muun muassa yhdenvertaisuutta lain edessä ja syrjintäkieltoa. Sopimuksen 21 artiklan mukaan kaikenlainen syrjintä kielletään. Vammaisuus on mainittu yhtenä syrjinnän kohteena. Tasa-arvoon liittyvässä osastossa kolme 26 artikla määrittelee vammaisten sopeutumisen yhteiskuntaan. Artiklan mukaan vammaisilla on oikeus päästä osallisiksi niistä toimenpiteistä, joilla edistetään heidän itsenäistä elämää, yhteiskunnallista ja ammatillista sopeutumista sekä yhteiskuntaelämään osallistumista. Tätä oikeutta on kunnioitettava. Ihmisarvon kunnioittaminen on kaikkien ihmisoikeuksien lähtökohtana. Ihmisarvo kuuluu kaikille ihmisille, niin terveille kuin sairaille. Perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa vain lailla. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.⁹²

Perusoikeuskirjan 2 artikla suojaa oikeutta elämään. Oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, ruumiilliseen ja henkiseen koskemattomuuteen suojaa 3 artikla. Oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen suojataan 6 artiklan mukaisesti. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Yksityiselämän kunnioittaminen mainitaan 7 artiklassa. Sosiaalipalveluja koskee myös 41 artikla, jossa todetaan oikeus hyvään hallintoon ja siinä erityisesti oikeutta tulla kuulluksi.⁹³ Varsinaisia sosiaali- ja terveystalvveluja säännellään kahdessa artiklassa (34 ja 35). Ne koskevat yleistä oikeutta sosiaaliturvaetuksiin ja sosiaalipalveluihin sekä terveyden suojelua. Sosiaali- ja terveystalvvelut kuuluvat lähtökohtaisesti Euroopan unionin perustamissopimuksen mukaisesti jäsenvaltioiden kansalliseen päätäntävaltaan. EU-oikeudella on kuitenkin keskeinen merkitys määräämässä oikeuden sisältöä. Sosiaaliturvan kannalta merkittävää oli unionin perusoikeuskirjan muuttuminen julistuksesta oikeudellisesti sitovaksi asiakirjaksi.⁹⁴

2.4. Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja

Suomi liittyi Euroopan neuvoston jäseneksi vuonna 1989 ja ratifioi peruskirjan vuonna 1991. Suomessa Euroopan sosiaalinen peruskirja saatettiin lailla voimaan 29.5.1991. Hallituksen

⁹¹ Kts. PeL 731/1999 1§2mom.

⁹² Katso myös Yhdenvert.laki 1325/2014, PeL 6 §, KP-sopimus 2 ja 24-26 artiklat ja TSS SopS 6/1976 2 artikla.

⁹³ Perusoikeuskirjaa valmisteltiin 1980-luvulta lähtien. Ensivaiheessa toteutui perusoikeuksien ja -vapauksien julistus. EU:n parlamentti hyväksyi sen vuonna 1989. Se ei ollut muodollisesti jäsenvaltioita sitova, mutta sillä oli periaatteellista oikeudellista merkitystä.

⁹⁴ Artikla 2 ja THL 2011:48, 16.

esityksen yhteydessä katsottiin peruskirjan olevan yksilön oikeusasemaan liittyvää sääntelyä, joka on Suomessa toteutettava lain tasolla.⁹⁵ Sosiaalista peruskirjaa pidettiin TSS-sopimusta yksityiskohtaisempana. Viisi vuotta myöhemmin hyväksyttiin uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78-80/2002), joka tuli Suomea sitovaksi 2002. Peruskirjan uudistamisen tavoitteena oli saattaa peruskirja vastaamaan sosiaalisia muutoksia ja vahvistaa sen asemaa Euroopassa sosiaalisten oikeuksien takaajana. Uudistetun peruskirjan todettiin olevan ihmisoikeussopimus, joka antaa yksilölle oikeuksia ja asettaa valtiolle velvollisuuksia. Peruskirjaa koskevan hallituksen esityksen mukaan peruskirja vahvistaa epäsuorasti yksilön asemaa tarvittavan lainsäädännön ja käytännön muutosten kautta^{96, 97}.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan vaikutus ei siis ole vain ohjelmallinen. Peruskirja on oikeudellisesti velvoittava ja sisältää sekä valtiolle että lainsäätäjälle toimeksiantoja ja heikennyskieltoja. Euroopan sosiaalisen peruskirjan tarkoituksena on turvata ja edistää sosiaalisia oikeuksia Euroopassa asettamalla vähimmäisvaatimuksia lainsäädännölle ja käytännölle.⁹⁸ Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla edellyttää sopimuspuolten sitoutumista sosiaaliturvajärjestelmän luomiseen ja sen ylläpitämiseen. Sosiaaliturvajärjestelmä on pidettävä tyydyttävällä, vähintään Euroopan sosiaaliturvakoodin ratifioimisen edellyttämällä tasolla. Tämän lisäksi on asteittain pyrittävä nostamaan koko sosiaaliturvajärjestelmän tasoa. Määräys edellyttää tiettyä kattavuutta ja pyrkimystä sosiaaliturvajärjestelmän kehittämiseen.⁹⁹

Sosiaalisen peruskirjan 15 artiklassa todetaan, että vammaisella henkilöllä on oikeus itsenäisyyteen, yhteiskuntaan sopeutumiseen ja yhteiskunnalliseen elämään osallistumiseen. Sosiaalili- ja terveydenhuollon kannalta tärkeät Euroopan sosiaalisen peruskirjan artiklat käsittelevät oikeutta sosiaaliturvaan, sosiaaliapuun, oikeutta suojeluun sosiaalista syrjäytymistä vastaan sekä oikeutta asuntoon. Sopimuksen 9 artikla määrittää muun muassa oikeuden vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Sopimuksen 17 artiklan mukaan kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua.

⁹⁵ HE 67/1998 vp.

⁹⁶ HE 229/2001 vp, 8.

⁹⁷ Hänninen 2013, 285-286.

⁹⁸ Pahlman 2003, 62.

⁹⁹ Vuonna 2007 perustettu Euroopan unionin perusoikeusvirasto toimii unionin yleisenä perusoikeusasiantuntijana. Viraston keskeisenä tarkoituksena on saada perusoikeudet entistä paremmin huomioon EU:ssa. Virasto toimii riippumattomana perusoikeusasiantuntijana ja tarjoaa asiantuntija-apua unionille, sen toimielimille ja jäsenvaltioille perusoikeuskysymyksissä silloin, kun ne soveltavat unionin lainsäädäntöä. (Oikeusministeriön tiedote 1.3.2007 EU:n perusoikeusvirasto aloittaa toimintansa.)

Sosiaalisen peruskirjan valvonta perustuu sopimusvaltioiden laatimiin raportteihin peruskirjan täytäntöönpanosta ja soveltamisesta. Järjestöjen on mahdollista tehdä kantelu näitä oikeuksia koskevista rikkomuksista. Lähtökohtaisesti sosiaalipalvelut sekä sitä koskeva lainsäädäntö kuuluvat Euroopan unionin perustamissopimusten mukaan jäsenvaltioiden kansalliseen päätösvaltaan. EU-oikeudella on kuitenkin keskeinen merkitys niillä oikeudenaloilla, jotka koskettavat käytännössä kansallisen tason sosiaali oikeutta.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Narikka 2007, 25.

3. Vammaispalvelujen itsemääräämisoikeutta ja palvelutarpeen arviointia koskeva kansallinen lainsäädäntö

3.1. Perustuslaki

Perusoikeudella tarkoitetaan perustuslaissa säädettyä yksilölle kuuluvaa oikeutta. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien sääntely perustuu kansallisella tasolla Suomen perustuslakiin (11.6.1999/731) ja kansainvälisiin sopimuksiin. Perustuslaki sääntelee joko suoraan tai välillisesti yksityisen yhteiskunnallisia suhteita ja osaksi myös yksilöiden välisiä suhteita. Näkyvimmin perustuslaki sääntelee julkisoikeudellisesti painottuvia kysymyksiä. Silti yksityisoi-
keuskaan ei ole perustuslaillisen näkökulman ulottumattomissa. Perustuslain perusoikeuslu-
vussa on kiinnekohtia esimerkiksi yhdenvertaisuuteen.¹⁰¹ Kansallinen perusoikeusjärjestel-
mämme, Suomen perustuslaki, sisältää vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jäljiltä kattavan
perusoikeusnormiston¹⁰². Perusoikeussäännöstö on saanut ratkaisevia vaikutteita kansainväli-
sistä ihmisoikeussopimuksista, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksesta sekä kansalais-
oikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta (KP-
sopimus). Perustuslaki sisältää myös keskeiset säännökset TSS-oikeuksista. Tämä näkyy pe-
rusoikeuksien muotoilussa, kohteessa, alassa, ulottuvuudessa ja sitovuudessa. Ihmisoikeudet
ja perusoikeudet ovat niitä oikeuksia, jotka keskeisesti turvaavat itsemääräämisoikeutta.¹⁰³

Vaikka perusoikeudet ja ihmisoikeudet ovat suhteellisen samanlaisia, ne eivät ole perustal-
taan, syntyvaltaan, velvoittavuudeltaan ja valvontakäytännöltään täysin yhtenäisiä¹⁰⁴. Monet
perusoikeussäännökset, kuten lähes kaikki TSS-oikeudetkin, on kirjoitettu perustuslakiin väl-
jästi. Perusoikeussäännöksissä, jotka ovat oikeudellisia normeja, periaatteilla ja tavoitteilla on
paljon painoarvoa. Perusoikeusnormien kohdalla tulkinta saa suuren merkityksen. Lain tul-
kinnalla on ratkaiseva merkitys siihen, kuinka niitä sovelletaan käytännössä.¹⁰⁵

Perusoikeuksien yleiset opit ovat kehittyneet kohti yksilön perusoikeuksia. Samoin käsitykset
perusoikeuksien rajoittamisesta ovat muuttuneet. Toisaalta perusoikeusjärjestelmään sisältyy

¹⁰¹ Länsineva 2002, 28-29 ja HE 309/1993 vp., 42.

¹⁰² Suomi liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 ja Euroopan unionin jäseneksi 1995. Elokuussa 1995 tuli voimaan hallitusmuodon (HM) uusi perusoikeussäännöstö (969/1995), joka siirrettiin lähes sellaise-
naan vuonna 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin (731/1999).

¹⁰³ Viljanen 1996, 788-815.

¹⁰⁴ THL 2010:19, 191.

¹⁰⁵ THL 2010:19, 212.

yhteisöllisiä oikeuksia. tällaisia ovat esimerkiksi eri henkilöryhmiä koskevat oikeudet. Tähän kehitykseen ovat vaikuttaneet perustuslakivaliokunnan lainvalmisteluaineisto, ylempien lainvalvojien ja tuomioistuimien ratkaisukäytännöt, kansainvälinen ihmisoikeuskeskustelu ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntö sekä EY tuomioistuin. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet nähdäänkin entistä selkeämmin yhtenäisenä kokonaisuutena.¹⁰⁶

Perustuslain 1 § ilmaisee perustan muille oikeuksille. PeL:n 1 §:ssä todetaan, että Suomen valtiosääntö on vahvistettu perustuslaissa. Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden, yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Tähän samaan piiriin kuuluu myös monien muiden oikeuksien käytön perustana oleva yksilön itsemääräämisoikeus eli vapaus määrätä itsestään ja toimistaan.¹⁰⁷ Säännöstä voidaan pitää lähtökohtana arvioitaessa julkisen vallan velvollisuuksien sisältöä. Se vaikuttaa myös silloin, kun arvioidaan perusoikeuksien rajoitusten sallittavuutta. Yksilön vapauden ja oikeuksien turvaamisen piiriin kuuluu säännöksen perustelujen mukaan, monien muiden oikeuksien käytön perustana oleva, yksilön itsemääräämisoikeus eli vapaus määrätä itsestään ja toimistaan.¹⁰⁸ Itsemääräämisoikeuden perustana useissa säädöksissä on perustuslain 1 §:n 2 momentin säännökseen sisältyvä maininta yksilön oikeuksien ja vapauden turvaamisesta.

Keskeinen perusta sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännölle muodostuu perusoikeuksia koskevista säädöksistä.¹⁰⁹ Perusoikeudet vaikuttavat sekä lainsäädännön tasolla, että käytännön oikeustoimissa sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiseen ja toteuttamiseen.¹¹⁰ Vammaisten henkilöiden kannalta keskeinen yhdenvertaisuus ja tasa-arvon ajatus toistuu 6 §:ssä. Siinä ilmaistaan oikeudellinen yhdenvertaisuus ja tosiasiallisen tasa-arvon vaatimukset. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Saman pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Se ei kuitenkaan edellytä kaikkien yksilöiden kohtelua kaikissa suhteissa samalla tavoin, asiaan vaikuttavien olosuhteiden tulee olla samanlaisia. Yhdenvertaisuussäännöstä

¹⁰⁶ Viljanen 2001, 347-349 ja HE 309/1993 vp., 42.

¹⁰⁷ Oikeuskäytännöstä löytyy itsemääräämisoikeutta koskevia ratkaisuja, joissa on viitattu PeL 7 pykälään esim. KHO 2012:75, KHO 2012:63 ja KHO 2012:26.

¹⁰⁸ Viljanen 1996, 788-815.

¹⁰⁹ Narikka 2008, 19.

¹¹⁰ Pahlman 2003, 71-72.

täydentää syrjintäkielto. Säännös ei kuitenkaan estä positiivista erityiskohtelua, mikäli se on tarpeellista tasa-arvon toteutumiseksi.¹¹¹ Osa perusoikeussäännöksistä on kirjoitettu täsmälliseen muotoon ja ovat tästä johtuen suoraan sovellettavissa. Perustuslain 6.2 §:n syrjintäkielto-säännös kuuluu tähän suoraan sovellettavissa oleviin kieltojen ryhmään. Saman säännöksen ensimmäinen momentti (6.1§) on sitä vastoin avoin yleislauseke, yleinen yhdenvertaisuus-säännös. Yhdenvertaisuusvaatimus on yleinen oikeudenmukaisuusperiaate ja sitä on kunnioitettava muun muassa sosiaalipalvelujen jaossa.¹¹²

Perusoikeuksissa pyritään korostamaan yksilöä, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa sekä yksilöä oikeuksien subjektina¹¹³. Itsemääräämisoikeus liittyy vahvasti perustuslain 7 §:n 1 momenttiin,¹¹⁴ jossa säännellään oikeudesta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Yksilön oikeus elämään kattaa tietyissä tilanteissa myös erityisvelvollisuuden suojan antamiseen. Perustuslain 7 §:n säännös on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysistä vapautta sekä hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Säännöksellä oikeudesta elämään on läheinen yhteys perustuslain 19 §:n 1 momentissa mainittuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Yhdessä nämä säännökset turvaavat oikeuden elämän perusedellytyksiin.¹¹⁵ Perustuslain 7 §:n säännöksellä ja siitä aiheutuvilla velvoitteilla on kaksi ulottuvuutta. Julkisen vallan on itse pidättäydyttävä loukkauksista näitä oikeuksia, mutta sen on lisäksi luotava olosuhteet, joissa kyseiset perusoikeudet nauttivat suojaa yksityisiä loukkauksia vastaan. Siten julkisella vallalla voi olla velvoite puuttua yksilön perustuslain 7 §:ssä turvattuihin oikeuksiin toisen henkilön vastaavien oikeuksien suojaamiseksi.¹¹⁶

Yksityisyyden suoja on yksityiselämän suoja laajempi käsite. Yksityisyyden suoja liitetään perustuslain 7 §:ään. Se on jokaisen oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Yksityisyyden suojassa on kysymys yleisperusoikeudesta. Se kattaa fyysisen vapauden lisäksi tahdon vapauden ja itsemääräämisoikeuden. Yksityisyys perusoikeutena merkitsee yksilön itsemääräämisoikeutta. Yksilöllä on oikeus vapaasti päättää itseään koskevista asioista

¹¹¹ Pahlman 2003, 75.

¹¹² Länsineva 2002, 74-75 ja 85.

¹¹³ PeVM 25/1994 vp., 2-3.

¹¹⁴ Pahlman 2003, 74.

¹¹⁵ HE 95/ 2005 vp.

¹¹⁶ Viljanen 1996, 788-815.

lain sallimissa rajoissa. Kysymys on oikeudesta, joka liittyy ennen kaikkea itsemääräämiseen.¹¹⁷

Yksityiselämän suoja, joka sisältyy perustuslain 10 §:n, on keskeinen myös ihmisoikeussopimuksissa (EIS 8 artikla, YK:n ihmisoikeuksien julistus 12 artikla). Yksityiselämän piirin suoja sisältää oikeuden määrätä itsestään ja ruumiistaan. Kysymys on itsemääräämisoikeudesta, oikeudesta määrätä itsestään ja kehostaan. Yksityiselämän suojan käsite ja sen kunnioittaminen ilmenevät sosiaalipalveluja järjestettäessä. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Yksityiselämän suojan lähtökohta on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mieltävaltaista tai aiheutonta puuttumista siihen. Yleiskäsitteellä yksityiselämä tarkoitetaan henkilön yksityistä piiriä. Yksityiselämän suoja on osin päällekkäinen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden sekä kunnian ja kotirauhan suojaa koskevien perusoikeussäännösten kanssa. Yksityiselämän piiriin kuuluvat myös yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan.¹¹⁸

Sosiaalihuollon järjestäminen perustuu perustuslakiin ja sen 19 § muodostaa erityisen perustan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyille sosiaalipalvelujen erityislaeille¹¹⁹. Kansallisen erityislainsäädännön tehtävänä on tarkentaa perustuslain sisältöä. PeL:n 19 § 1 momentti turvaa jokaiselle oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä asettaa julkiselle vallalle velvoitteen riittävien sosiaalipalvelujen järjestämiseen.¹²⁰ Perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin, että välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä turvaavat erityisesti oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon sekä eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet.¹²¹ Muista perusoikeuksista poiketen 19 pykälän 1 momentti on kirjoitettu subjektiivisen oikeuden muotoon. Näin on vakiintunut tulkinta, että vain tätä ensimmäistä momenttia koskeva oikeus on subjektiivinen oikeus. Tällaiset selkeästi yksilöllisen oikeuden perustavaan muotoon kirjoitetut säännökset ovat ehdottomien kieltojen ohella helposti sovellettavissa käytännön tilanteissa. Niihin voidaan perustaa tehokkaita oikeudellisia vaateita. Subjektiivinen oike-

¹¹⁷ Pahlman 2003, 78-80.

¹¹⁸ HE 309/1993 vp., 46-55.

¹¹⁹ Narikka 2007, 21.

¹²⁰ HE 164/2014 vp.

¹²¹ HE 309/1993 vp.

us ymmärretään yleensä etuutena, jonka jokainen säädetyt edellytykset täyttävä on oikeutettu saamaan. Viranomainen ei siten voi itsenäisesti päättää velvoitteen toteuttamisesta, sisällöstä tai alasta. Subjektiivinen oikeus on periaatteessa suojattu sellaisilta tulkintojen vaihteluilta, jotka johtuvat taloudellisista syistä. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on viimesijainen vähimmäissuoja, joka yhteiskunnan on kaikissa olosuhteissa taattava. Säännös edellyttää myös ihmisarvoisen elämän edellytykset turvaavien palvelujen järjestämistä. Kyse on julkiseen valtaan kohdistuvasta yksilöä koskevasta vastuusta.¹²² Tämä on suoraan perustuslaissa säädetty subjektiivinen oikeus yksilölle kaikissa elämäntilanteissa kuuluvasta vähimmäisturvasta. Kaikesta edellä mainitusta huolimatta, vahvasti tulkittuna ja julkista valtaa velvoittavana se ei kuitenkaan kerro mitään täsmällistä julkisen vallan tarjoaman etuuden tasosta. Tämä momentti on vahvuudestaan huolimatta määriteltävissä tilanne- ja yksilökohtaisesti tehtävän selvityksen mukaisesti. Lisäksi huomioitavaa on, että yksilökohtainen ja tilannekohtainen selvitys sisältää usein tarveharkintaa.¹²³

Perustuslain 19 §:n muut säännökset ovat niin sanottuja perustuslaillisia toimeksiantoja. Luonteestaan johtuen ne velvoittavat julkista valtaa objektiivisesti, mutta eivät subjektiivisesti. Toinen momentti velvoittaa julkista valtaa takaamaan tavallisen lain kautta subjektiivisena oikeutena perustoimeentulon turvan. Perustuslain 19 § 3 momentin säännös velvoittaa säättämään riittävistä sosiaali- ja terveystalvueluista lailla. Säännös ei kuitenkaan edellytä palvelujen turvaamista subjektiivisina oikeuksina. Yksityiskohtainen päätöksenteko on jätetty erityislainsäädännön varaan.¹²⁴ Perustuslain 19 §:n 3 momentin perusoikeussäännös edellyttää, että julkinen valta turvaa palvelujen saatavuuden. Palvelujen riittävyden määrittelyssä hallituksen perusoikeusuudistusta koskeva esitys asetti lähtökohdaksi tason, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä¹²⁵. Perustuslain 19 §:n 3 momentti velvoittaa julkista valtaa turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvuelut ja edistämään väestön terveyttä. Riittävät palvelut eivät perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettussa mielessä samaistu kuitenkaan 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen turvaan. Kolmannen momentin oikeus ilmentää lainsäätäjään kohdistuvaa oikeudellisesti objektiivisesti velvoittavaa toimeksiantoa. Se ei tarkoita, että tästä johdetut alemman asteiset lait kirjoitettaisiin subjektiivisiksi oikeuksiksi.¹²⁶

¹²² HE 2014:108 vp.

¹²³ Länsineva 2002, 75 THL 2010:19, 213 ja PeVM 1994:25 vp sekä He 309/1993 vp. , 77.

¹²⁴ Narikka 2008, 19.

¹²⁵ HE 1993:309 vp.

¹²⁶ THL 2010:19, 213 ja HE 2014:108 vp.

Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien käytännön toteutumisen. Julkisella vallalla tarkoitetaan sekä valtiota että kuntia. Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen perusteluissa korostettiin, että turvaamisvelvollisuudessa ei ole kysymys pelkästään menettelyvaatimukseen liittyvästä muodollisesta oikeusturvasta, säännös edellyttää myös perusoikeuksien aineellista turvaamista¹²⁷. Perusoikeuksien toteuttaminen edellyttää julkiselta vallalta tosiasiallisten edellytysten luomista perusoikeuksien toteuttamiseksi. Keskeisiin keinoihin katsotaan kuuluvan perusoikeuksien käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen. Pykälän 22 vaatimus velvoittaa lakien soveltajia huolehtimaan, ettei ihmisoikeussopimusten asettamia aineellisia tai menettely vaatimuksia loukata. Lakeja on sovellettava sekä perusoikeus- että ihmisoikeusmyönteisellä tavalla.¹²⁸

Vammaispalveluissa merkittävää on myös perustuslain 80 §, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on aina säädettävä lailla. Perustuslaki sisältää myös säännökset siitä, millä edellytyksillä asioista ylipäänsä voidaan säätää asetuksella tai asetusta alemmalla oikeussäännöllä. Perustuslain kautta muodostuu kokonaisuus, joka rakentuu yksilön oikeuksista, velvollisuuksista ja kyvyistä sekä yhteiskunnan ja julkisen vallan tehtävistä, vastuista ja organisointitavoista. Sosiaalioikeuden (ja arvioitaessa avuttomuuteen liittyviä tekijöitä¹²⁹) erityisen merkityksellisiin perusoikeuksiin kuuluvat palveluntarpeen arviointia tehtäessä yhdenvertaisuus (6 §), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §), liikkumisvapaus (9 §), yksityiselämän suoja (10 §), osallistumisoikeudet (14§), oikeus sosiaaliturvaan ja välttämättömään huolenpitoon (19 §), oikeusturva (21 §) ja perusoikeuksien turvaaminen.¹³⁰

3.2. Sosiaalihuoltolaki

Sosiaalihuoltolaki (30.12.2014/1301) on sosiaalihuollon varsinainen yleislaki. Uusi sosiaalihuoltolaki on tullut vaiheittain voimaan vuoden 2015 alusta lähtien. Se määrittää sosiaalihuollon kokonaisuutta, josta keskeinen osa on palveluilla. Sosiaalihuoltolaki sisältää säännökset sosiaalihuollon järjestämisvelvollisuudesta, hallinnosta ja menettelystä sosiaalihuoltoa toteu-

¹²⁷ HE 1993:309 vp.

¹²⁸ Länsineva 2002, 81-82 ja HE 2005:95 vp. sekä STM 2015:21, 21.

¹²⁹ THL 2011:48, 11.

¹³⁰ THL 2011:48,11.

tettaessa.¹³¹ Sosiaalihuoltolaissa säädetään yleisesti sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämisestä. Sosiaalihuoltolakia koskee sama yleispätevä oikeuskäytäntö, jonka perusteella sosiaalihuoltolaki on kaikessa sosiaalihuollon käytännössä sovellettava yleislaki, mutta mikäli henkilöllä on oikeus muun lain nojalla sosiaalipalvelujen saamiseen, on aina sovellettava niitä säännöksiä, jotka toteuttavat parhaiten asiakkaan etua.¹³²

Myös vammaisten henkilöiden sosiaalipalvelut järjestetään ensisijaisesti osana yleistä palvelujärjestelmää sosiaalihuoltolain mukaisesti. Sosiaalihuoltolain tavoitteena on auttaa apua tarvitsevaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tukemalla mahdollisimman tehokkaasti ja antamalla lyhytaikainen tarvittava tuki asiakkaalle. Keskeisimmiksi tavoitteiksi uudelle sosiaalihuoltolaille määriteltiin sen yleislain aseman vahvistaminen, palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja ihmisten hyvinvoinnin edistäminen, asiakaskeskeisyyden vahvistaminen sekä kokonaisvaltaisesti asiakkaan tarpeisiin vastaaminen. Vammaisia henkilöitä koskee erityisesti säädöksen ensimmäisessä luvussa 1 §:ssä säännelty tavoite vähentää eriarvoisuutta ja edistää osallisuutta. Lain tavoitteena on ihmisten osallisuuden ja omatoimisuuden edistäminen. Näiden lisäksi tärkeänä tavoitteena on tarkastella palvelukokonaisuutta asiakkaan tarpeista lähtien sekä tukea ja edistää asiakkaan mahdollisuuksia omassa palveluprosessissa vaikuttamiseen niin, että asiakas saa hyvää palvelua ja kohtelua sosiaalihuollossa.¹³³

Asiakkaan edusta säännellään 4 §:ssä. Asiakkaan etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota toimintatapoihin ja ratkaisuihin. Pykälässä on lueteltu erikseen huomioitavia kohtia, jotka osaltaan on tarkoitettu turvaamaan asiakkaan etua. Säännöksen mukaan asiakkaan etu tulee huomioitua, kun turvataan asiakkaan ja hänen läheistensä hyvinvointi, asiakassuhde on luotamuksellinen, asiakkaan itsenäistä suoriutumista ja omatoimisuutta vahvistetaan sekä turvataan läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet. Sosiaalihuollon ratkaisujen on turvattava asiakkaan tarpeisiin nähden oikea-aikainen, oikeanlainen ja riittävä tuki. Toimintatapojen tulee mahdollistaa osallistuminen ja vaikuttaminen omissa asioissa sekä yhteistoiminta asiakkaan ja työntekijän välillä. Asiakkaan etu vaatii myös kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen. Niiden asiakkaiden etuun on kiinnitettävä erityistä huomiota, jotka tarvitsevat erityistä tukea. Osa vammaisista henkilöistä kuuluu tähän erityisesti huomioitavien asiakkaiden joukkoon.

¹³¹ Kananoja 2007, 52.

¹³² STM 2016 sosiaalihuoltolain soveltamisopas, 3.

¹³³ STM 2015:21, 22.

Sosiaalihuollon toteuttamista sääntelevässä sosiaalihuoltolain neljännessä luvussa 30 §:n säännökseen on kirjattu keskeisiksi periaatteiksi asiakkaan oikeus saada hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata. Asiakkaan etua koskevaan 4 §:n säännökseen palataan säädöksen 30 §:n 2 momentissa. Tähän keskeisiä periaatteita koskevaan pykälään on kirjattu, että päätöksiä, ratkaisuja tai sosiaalihuoltoa toteutettaessa asiakkaan etu on otettava ensisijaisesti huomioon.

Asiakkaan kuulemisesta ja hänen oikeudestaan saada selvitys eri vaihtoehdoista säädetään 31 §:ssä viittaamalla kahteen muuhun lakiin. Asiakkaan kuulemisella viitataan hallintolain (6.6.2003/434) säännökseen. Asiakkaan oikeudesta saada tietoa ja selvitys eri toimenpidevaihtoehdoista säädetään sosiaalihuollon asiakaslaissa (22.9.2000/812). Sekä kuuleminen että vaihtoehdoista saatu tieto ovat asiakkaan oikeusturvankin kannalta tärkeitä ja molempia näistä tarvitaan myös palvelutarpeen arviointia tehtäessä.

Sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnista säädetään sosiaalihuoltolain 36 §:ssä. Tätä säädöstä sovelletaan kaikkiin sosiaalihuollon yleisiin ja erityisiin palveluihin, ellei siitä säännellä erikseen erityislaissa. Kiireellisestä ja kiireettömästä palvelutarpeen arvioinnista säädetään 36 §:n 1 momentissa. Kiireellisen avun tarve on arvioitava välittömästi. Jokaisen oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon ei saa vaarantua missään tilanteessa. Sosiaalihuollon toimet ovat keskeisessä asemassa turvaamassa perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattua jokaisen oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon. Perustuslain säännöksen mukaan jokaisella on oikeus kiireellisessä tapauksessa päästä viipymättä sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin. Kun kunnallisen sosiaalihuollon palveluksessa oleva viranomainen saa tehtävässään tiedon sosiaalihuollon tarpeesta olevasta henkilöstä, tulee hänen huolehtia kiireellisen avun tarpeenarvioinnista välittömästi. Vaikka henkilöllä ei olisi kiireellistä avun tarvetta, hänellä on oikeus saada palvelutarpeen arviointi, jollei arvioinnin tekeminen ole ilmeisen tarpeetonta. Samassa momentissa määritellään aikarajoja arvioinnin tekemiselle. Palvelutarpeen arviointi on aloitettava toisen momentin mukaan viipymättä ja saatettava loppuun ilman aiheetonta viivytystä. Kiireettömässä tapauksessa kunta on velvollinen järjestämään henkilölle pääsyn sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin ilman aiheetonta viivytystä. Vammaisia henkilöitä koskeva palvelutarpeen arviointi on säännöksessä liitetty vammaisuuksista

annettuun lakiin¹³⁴. Säännöksen mukaan henkilöille, jotka saavat vammaisetuksista annetun lain (570/2007 9 § 3.3 mom.) mukaista ylintä hoitotukea, arvioinnin tekeminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun yhteydenotto on tullut sosiaalipalveluista vastaavalle kunnan viranomaiselle. Tämä seitsemän päivän säännös koskee vammaisten henkilöiden lisäksi niitä henkilöitä, jotka ovat täyttäneet 75 vuotta. Seitsemän arkipäivän säännös vammaisten henkilöiden osalta on sidottu hoitotuen saamiseen. Säännös koskee vammaista henkilöä, jolla on oikeus eläkkeensaajan ylimpään hoitotukeen. Tämän hoitotuen maksajana on kansaneläkelaitos. Arvioinnin käynnistävänä yhteydenottajana voi olla asiakas itse, asiakkaan omainen, läheinen tai laillinen edustaja joko yleisarvion tai tietyn palvelun saamiseksi. Sosiaalihuoltolaissa ei määritellä muita yhteydenottajia. Erityistä tukea tarvitsevien lasten palvelutarpeen arvioinnista säädetään lisäksi, että sen tulee olla valmis viimeistään kolmen kuukauden kuluttua asian vireille tulosta.

Pykälän 36 § 3 momentissa säädetään, miten palvelutarpeenarvio tulee tehdä. Säännöksen mukaan arviointi tehdään asiakkaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa. Lisäksi säädetään, että se tulee tehdä yhteistyössä asiakkaan kanssa. Arviointi voidaan tehdä tarvittaessa myös omaisten, läheisten ja muiden toimijoiden kanssa. Arviointia tehtäessä asiakkaalle on selvitettävä hänen yleislainsäädäntöön ja erityislainsäädäntöön perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa. Lisäksi tulee huolehtia, että asiakkaalle selvitetään erilaiset vaihtoehdot palvelujen toteuttamisessa. Vaihtoehtojen lisäksi tulee antaa selvitys niiden vaikutuksista samoin kuin kaikki muut seikat, joilla on merkitystä häntä koskevassa asiassa. Samassa 36 §:n 3 momentissa säännellään, että asiakkaalle annettava selvitys tulee antaa siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Palvelutarpeen arviota tehtäessä on kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja hänen toiveet, mielipiteet sekä yksilölliset tarpeensa on otettava huomioon. Erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen on kiinnitettävä säännöksen mukaan erityistä huomiota. Palvelutarpeen arvioinnin on tarkoitus muodostaa perusta 39 §:n mukaiselle asiakassuunnitelman laatimiselle.¹³⁵

Sosiaalihuoltolain 37 § säätää palvelutarpeen arvioinnin sisällöstä. Arvioinnin tulee sisältää sekä asiakkaan että työntekijän näkemykset palvelutarpeesta. Asiakkaan näkemys tulee kirjata, ellei palvelutarpeen arvioimiseen yhteistyössä asiakkaan kanssa ole ilmeistä estettä. Säännöksen 37 §:n mukaan palvelutarpeen selvittämisen perusteella arvioidaan, onko henkilöllä

¹³⁴ 570/2007 9 § 3 mom 3 kohta.

¹³⁵ HE 164/2014, 130-131.

tuen tarvetta. Mikäli henkilö tarvitsee tukea, on arvioitava, onko tuen tarve tilapäistä, toistuvaa tai pitkäaikaista. Palvelutarpeen arviointi sisältää yhteenvedon asiakkaan tilanteesta ja hänen sosiaalipalvelujen ja erityisen tuen tarpeesta, ammattihenkilön johtopäätökset asiakkuuden edellytyksistä, sekä asiakkaan ja ammattihenkilön arvion omatyöntekijän tarpeesta. Palvelutarpeen arviointiin kuuluu selvittää asiakkaan mielipide ja näkemys palvelutarpeestaan, ellei yhteistyössä arvioimiselle ole ilmeistä estettä.

Sosiaalihuoltolain 39 §:ssä säädetään asiakassuunnitelmasta, sen laatimisesta ja sisällöstä. Asiakassuunnitelma on laadittava 36 §:n mukaisen palvelutarpeen arvioinnin pohjalta. Sosiaalihuoltolain yleiset asiakassuunnitelmaa koskevat säännökset on sovellettava myös palvelusuunnitelman tekemiseen.¹³⁶ Eli palvelutarpeen arviointia on täydennettävä asiakkaalle laadittavalla asiakassuunnitelmalla tai muulla vastaavalla suunnitelmalla, kuten vammaispalvelulain mukaisella palvelusuunnitelmalla, ellei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelma laaditaan yhdessä asiakkaan kanssa. Sitä tehdessä tulee ottaa huomioon 36 § 3 ja 4 momentin säädetyt kohdat. Suunnitelman tulee sisältää asiakkaan oman arvion ja ammattilaisen arvion tarpeesta sekä tarvittavista palveluista.

Palvelutarpeenarviointia tehdessään työntekijä tekee yksilökohtaisen arvion henkilön erityisen tuen tarpeesta 37 §:n mukaisesti. Tarpeen mukaan työntekijä tekee yhteistyötä muiden sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden kanssa. Palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaavalla henkilöllä on oltava tehtävän kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammatti henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa (817/2015 3§) tarkoitettu kelpoisuus. Viranhaltijalla, joka arvioi erityistä tukea tarvitsevan henkilön palvelutarpeen, on oltava sosiaalityöntekijän kelpoisuus (22.4.2016/292). Mikäli henkilön palvelutarpeen arviointi edellyttää muiden viranomaisten palveluja on 41 §:n mukaan näiden osallistuttava pyynnöstä palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen. Sosiaalihuoltolaissa on jätetty kunnan harkittavaksi, missä yksikössä arviointi toteutetaan, eli kuka vastaa palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä.

3.3. Asiakaslaki

Kansainvälisten sopimusten ihmisoikeudet ja perustuslain 2 luvun perusoikeudet ovat perustana alemmanasteista normistoa säädettäessä. Ihmisoikeus- ja perusoikeusnormit sisältyvät

¹³⁶ THL vammaispalvelujen käsikirja.

sosiaalioikeuden piirissä säädettyihin lakeihin. Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia (palvelun käyttäjänä) koskevat keskeiset oikeusohjeet sisältyvät lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (22.9.2000/812). Laissa säädetään sosiaalihuollon asiakkaan kohteluun, osallistumiseen ja oikeusturvaan liittyvistä keskeisistä oikeudellisista periaatteista. Tämä niin sanottu sosiaalihuollon asiakaslaki on, perustuslain itsemääräämisoikeuteen liittyvien perusoikeussäännösten lisäksi, yksilön aseman ja kohtelun kannalta keskeinen laki sosiaalihuollossa. Asiakaslaki täsmentää perusoikeuksien sisältöä. Se on merkityksellinen myös tavoitteiden tasolla. Asiakaslain tavoitteena on vahvistaa asiakkaan osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta sekä turvata asiakkaan oikeutta hyvään palveluun sosiaalihuollossa. Sillä on tarkoitus edistää asiakaslähtöisyyttä, asiakkaan oikeutta hyvään sosiaalihuoltoon sekä asiakkaan ja työntekijöiden sitoutumista yhteisiin sopimuksiin. Nämä tavoitteet on kirjattu 1 §:ään. Asiakslain tarkoituksena on edistää sosiaalihuollossa asiakaslähtöisyyttä, luottamuksellisuutta sekä oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun.¹³⁷

Asiakaslaki on sosiaalihuoltolain rinnalla sovellettava yleislaki. Se sisältää sosiaalihuollossa noudatettavat keskeiset menettelysäännökset. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki sääntelee erilaisia menettelytapoja, joiden mukaan sosiaalihuollon asiakkaita tulee kohdella ja asiakkaita koskevia asioita tai asiakirjoja käsitellä. Näin asiakaslaki täydentää osaltaan hallintolain säännöksiä. Asiakslakia sovelletaan kaikkeen viranomaisten järjestämään sosiaalihuoltoon (eli sosiaalihuoltolain mukaisiin sosiaalipalveluihin), ellei siitä nimenomaisesti toisin säädetä. Laki koskee sekä julkista että yksityistä toimintaa. Asiakaslaissa säädetty menettelytavat on tarkoitettu vaikuttamaan yksilöllisesti tehtävään asiakaspalveluun, jossa otetaan huomioon asiakkaan tarpeet ja toiveet.¹³⁸

Asiakaslaki oli voimaantullessaan (1.1.2001) merkittävä uudistus sosiaalihuollon kannalta. Asiakslain ensimmäisessä luvussa ovat yleiset säännökset muun muassa lain tarkoituksesta, soveltamisalasta ja käytettävistä määritelmistä. Sosiaalihuollon asiakslain 2 luvussa säädetään sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista. Säädetty oikeudet vastaavat suurelta osin sitä, mitä potilaslaissa säädetään potilaan oikeuksista. Asiakslain säännökset tarkentavat sosiaalihuollon asiakkuuksissa perustuslain turvaamia perusoikeuksia koskevia määräyksiä ja periaatteita. Lain kolmannessa luvussa säädetään vaitiolovelvollisuuteen, salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen ja erilaisista salassapitoon liittyvistä viranomaisen ja

¹³⁷ Kananoja 2007, 55-57.

¹³⁸ Narikka 2006, 539-540.

sosiaalihuollon asiakkaan velvollisuuksista ja oikeuksista. Neljäs luku sisältää säännöksiä sosiaalihuollon viranomaisen oikeuksista salassa pidettäviin tietoihin ja virka-apuun. Asiakaslain viides luku sääntelee asiakkaan oikeusturvaan liittyvistä muistutuksen ja hallintokantelun tekemisestä sekä sosiaaliasiamiehestä.

Asiakkaalla tarkoitetaan lain 3 §:n määritelmän mukaan sosiaalihuoltoa hakevaa tai sitä käyttävää henkilöä. Sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua asiakaslain 2 luvun 6 §:n mukaan viranomaisen tekemään päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen. Säännös korostaa viranomaisen velvollisuutta tehdä hallintolaissa tarkoitettu hallintopäätös, kun asiakas hakee sosiaalihuollon palveluja tai muita etuuksia. Säännöksen merkitys on erityisen suuri niissä tilanteissa, jossa asiakas ei saa lainkaan tai kokonaan hakemaansa etuutta.¹³⁹

Asiakaslain 4 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava loukkaamatta hänen ihmisarvoaan, kunnioittaen hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään. Nämä säädöksen toisessa luvussa säännellyt asiakkaaseen kohdistuvat oikeudet sekä viranomaiseen tai yksityisen sosiaalihuollon toteuttajaan kohdistuvat vaatimukset turvaavat toteutuessaan laadukkaan ja ihmisarvoa toteuttavan sosiaalihuollon. Neljännen pykälän toisessa momentissa säännellään yksiselitteisesti, että asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet on otettava huomioon sosiaalihuoltoa toteutettaessa. Näiden lisäksi samassa momentissa säädetään ottamaan huomioon asiakkaan äidinkieli ja kulttuuritausta.

Sosiaalihuollon asiakaslain 5 § turvaa asiakkaan oikeutta saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista. Narikan mukaan nimenomaan tämä säännös konkretisoi sitä tapaa, jolla luodaan edellytykset osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Sosiaalihuoltoa toteuttavan henkilöstön tulee selvittää asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa. Lisäksi tulee huolehtia, että asiakkaalle selvitetään hänen sosiaalihuoltoon liittyvässä asiassa erilaiset vaihtoehdot ja näiden vaihtoehtojen vaikutukset. Ensimmäisen momentin mukaan selvitysvelvollisuus on kaikista niistä seikoista, joilla on merkitystä asiakkaan asiassa. Pykälä ohjaa antamaan kaiken tarpeellisen selvityksen oikeuksista ja velvollisuuksista sosiaalihuollon asiakkaana, tiedot valittavista vaihtoehdoista ja niiden valintojen vaikutuksista. Toimenpidevaihtoehtojen selvittä-

¹³⁹ HE 137/1999 vp, s. 19-67.

minen niin, että asiakkaalle selvitetään viranomaisen velvollisuudet ja viranomaisen käytössä olevat erilaiset palveluvaihtoehdot, takaavat ensimmäisen pykälän tavoitteena olevaa asiakassuhteen luottamuksellisuutta. Kun asiakkaalle annetaan selvitys toimenpidevaihtoehdoista, on huolehdittava 5.2 pykälässä säädetysti, että asiakas pystyy ymmärtämään sen sisällön ja merkityksen. Kyseiseen 5 §:n toiseen momenttiin on valittu sanamuodoksi ”riittävästi ymmärtää”. Momentti toisaalta ohjaa antamaan selvityksen asiakkaalle ymmärrettävässä muodossa, mutta toisaalta jättää väljyyttä sille, että sosiaalihuollon henkilöstö määrittelee mikä on riittävä ymmärrys. Viides pykälä säättää lisäksi, että niissä tilanteissa, joissa henkilöstö ei osaa asiakkaan käyttämää kieltä tai asiakas ei aisti- tai puhevian tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi, on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta. Niissä tilanteissa, joissa on kyseessä viranomaisen aloitteesta vireille tulleet asiat, tulkitsemista ja kääntämistä sääntelee hallintolain 26 § (434/2000).¹⁴⁰

Asiakaslain 7 §:ssä säädetään palvelu- ja hoitosuunnitelmasta. Säännöksessä velvoitetaan laatimaan sosiaalihuollon asiakkaalle palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muun vastaavan suunnitelman, jollei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelman laatiminen on tarpeetonta myös silloin, kun kyseessä on tilapäinen neuvonta tai ohjaus. Asiakaslain 7.2 §:n mukaan suunnitelma tulee laatia yhteisymmärryksessä asiakkaan tai hänen edustajiensa kanssa, ellei siihen ole ilmeistä estettä. Jollei henkilö pysty itse osallistumaan suunnitelman laatimiseen, se on laadittava yhdessä asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa tai omaisen tai muun läheisen kanssa. Sosiaalihuollon asiakaslain 7 § on yleinen palvelusuunnitelmaa koskeva säännös. Asiakaslaki ohjaa suunnitelman sisältöä koskevissa asioissa erityislainsäädäntöön, joissa määritellään tarkemmin erilaisten suunnitelmien tekoa.

Sekä pykälässä 4.2 että 8.1 säännellään, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan etu, toivomukset ja mielipide. Molemmissa pykälissä säädetään asiakkaan itsemääräämisoikeudesta ja osallistumisesta, mutta kahdeksannessa pykälässä itsemääräämisoikeus ja osallistuminen ovat säännöksen otsikkona ja erikseen säänneltyinä. Pykälän 8.1 mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakkaalle on annettava 8.2 §:n mukaan mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee myös muuta häntä koskevaa sosiaalihuoltoa ja niihin liittyviä toimenpiteitä. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti ote-

¹⁴⁰ Narikka 2006, 542.

taan huomioon asiakkaan etu. Kahdeksannen pykälän 3 momentti viittaa hallintolain (30.12.2003/1361) säännökseen kuulemisesta. Itsemääräämisoikeuteen liittyen 8 pykälässä viitataan tahdosta riippumattomiin toimenpiteisiin sekä rajoitustoimenpiteisiin, joista on tarkemmin erikseen säädetty.

Sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:ssä säädetään itsemääräämisoikeudesta niissä erityistilanteissa, joissa asiakas ei itse kykene päättämään ja ilmaisemaan omaa tahtoaan hoidon tai huollon järjestelyistä. Täysi-ikäisen asiakkaan kohdalla hänen tahtonsa on selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajan, omaisen tai muun läheisen henkilön kanssa. Näitä henkilöitä pyydetään avuksi, kun asiakas ei pysty osallistumaan tai vaikuttamaan omien palveluidensa tai oman sosiaalihuoltoon liittyvien toimenpiteiden suunnitteluun tai toteutukseen. Myös silloin, kun täysi-ikäinen asiakas ei ymmärrä ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, käytetään hänen etuaan ajamaan edellä mainittuja henkilöitä. Asiakkaalla on tällöin joku sairaus, henkisen toimintakyvyn vajavuus tai muun vastaavan syy, jonka vuoksi muita henkilöitä käytetään takaamaan hänen itsemääräämisoikeuttaan. Alaikäisen kohdalla 10 §:ssä säännellään hänen asemasta ja oikeuksista.

3.4. Vammaispalvelulaki

Vammaisia koskeva erityislainsäädäntö perustuu sosiaalihuoltolain 14.2 §:ään. Sen mukaan vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista on huolehdittava kunnallisina sosiaalipalveluina.¹⁴¹ Palvelut ja tukitoimet järjestetään vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (3.4.1987/380)¹⁴² eli vammaispalvelulain mukaisesti. Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista on sosiaalihuollon erityislaki, joka täydentää sosiaalihuoltolakia vammaisten henkilöiden osalta.

Vammaispalvelulain 1 §:ssä määritellään lain tarkoitus. Vammaispalvelulain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisina yhteiskunnan jäsenenä. Toisena tehtävänä on ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. Ensimmäinen pykälä säätää lähtökohdan lain säätämiseksi. Osa vammaispalve-

¹⁴¹ HE 164/2014, 109.

¹⁴² vammaispalvelulain uudistus tulossa, tavoitteena vuosi 2019. Lähde THL ja STM internet sivut.

lulain säännöksistä määrää viranomaisen velvollisuuksista, osa vammaisen henkilön eli oikeuden saajan oikeuksista.¹⁴³

Vammaispalvelulain 2 § mukaan vammainen on sellainen henkilö, jolla on vamman tai sairauden vuoksi pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia tavanomaisissa elämän toiminnoissa suoriutumisessa. Vammaisuus tai vaikeavammaisuus määritellään vammaispalvelulaissa ja vammaispalveluasetuksessa erikseen jokaisen palvelun ja tukitoimen kohdalla. Vammaispalvelulaki on ensisijainen laki kaikkien vammaisten henkilöiden tarvitsemien erityispalvelujen ja toimintojen säätelyssä. Laissa ei oteta huomioon erilaisia vammaisuuteen liittyviä diagnooseja. Vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia tulee 4 §:ssä säädetyn mukaisesti järjestää vammaispalvelulain perusteella silloin, kun vammainen henkilö ei saa riittäviä tai hänelle sopivia palveluja ja tukitoimia muun lain nojalla. Vammaispalvelulakia sovelletaan myös sellaisissa tapauksissa, kun muun lain nojalla palvelut tai etuuden saaminen viivästyisivät.¹⁴⁴

Kunnan tulee järjestää vammaisten henkilöiden tarvitsemat palvelut ja tukitoimet siten, että ne tukevat jokaisen omatoimista suoriutumista. Pykälässä 3 säädetään, että kunnan on huolehdittava vammaispalvelujen sisällöstä ja laajuudesta kunnassa esiintyvän tarpeen mukaan. Saman pykälän toinen momentti ohjaa ottamaan huomioon asiakkaan yksilöllisen avun tarpeen. Kaikkia vammaisten tarvitsemia palveluja ja tukitoimia ei voida riittävässä määrin järjestää yleislainsäädännön (mm. sosiaalihuoltolain) nojalla, minkä vuoksi tarvitaan vammaispalvelulain mukaista erityislainsäädäntöä turvaamaan vammaisten, erityisesti vaikeavammaisten, henkilöiden erityistarpeet. Myös asetuksessa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (18.9.1987/759), erityisesti sen 1§:ssä säädetään toimintaperiaatteet vammaispalveluilille, kunnan tulee ehkäistä ja poistaa vammaisten henkilöiden toimintamahdollisuuksia rajoittavia esteitä ja haittoja siten, että he voivat toimia yhteiskunnan tasavertaisina jäseninä.¹⁴⁵

Palvelutarpeen selvittämisestä ja palvelusuunnitelmasta säädetään vammaispalvelulain 3 a pykälässä. Säännös täydentää sosiaalihuoltolakia, jossa säädetään sosiaalipalvelujen tarpeen arvioinnista. Vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeen selvittäminen

¹⁴³ STM 2015:21, 30.

¹⁴⁴ Rätty 2003, 14. Vaikeavammaisuuden ja vammaisuuden erottelusta lainsäädännössä ollaan irtaantumassa.

¹⁴⁵ Asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista.

on aloitettava joko asianosaisen henkilön omasta ilmoituksesta tai hänen laillisen edustajansa tai omaisensa yhteydenotosta. Myös muu henkilö tai viranomainen voi ottaa yhteyttä sosiaali- palveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen palvelujen saamiseksi. Palvelutarpeen selvittäminen aloitetaan viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä yhteydenotosta. Määräaika alkaa kulu- lua siitä, kun kunnan viranomainen on saanut yhteydenoton. Ilmoitus on joko suullinen tai kirjallinen, eli henkilökohtainen käynti, puhelinsoitto, kirjallinen tiedustelu tai hakemus. Py- kälän 3 a 2 momentin mukaan vammaisen henkilön palveluiden ja tukitoimien tarpeen selvit- tämiseksi on myös ilman aiheetonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma asiakaslain (812/2000) 7 §:n mukaisesti. Palvelusuunnitelma on tarkistettava, jos vammaisen henkilön palveluntarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu muutoksia sekä aina tarpeen mukaan. Samassa 3 a pykälässä säännellään vielä vammaispalvelulain mukaisen päätöksen tekemisestä. Palveluja ja tukitoimia koskevat päätökset tulee tehdä ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun hakemus on esitetty viranomaisissa. Vain erityisistä syistä asian selvittämiseksi voidaan myöntää pidempi käsittelyaika.¹⁴⁶

Kunnan viranomaisille on säädetty velvoitteita 6 ja 7 pykälässä. Kunnan on pyrittävä poista- maan vammaisten henkilöiden toimintamahdollisuuksia ja osallistumista rajoittavia haittoja omilla toimillaan. Sosiaalilautakunta ja kunnan muut viranomaiset on velvoitettu seuraamaan vammaisten henkilöiden elinoloja. Kunnan on omalla toiminnallaan pyrittävä ehkäisemään epäkohtien syntymistä. Kunnan tulee 7 §:n mukaisesti huolehtia, että yleiset palvelut soveltu- vat myös vammaiselle henkilölle. Kunnan tulee ottaa huomioon vammaisten henkilöiden esit- tämät tarpeet ja näkökohdat, kun se järjestää ja kehittää kuntalaisille vammaisuuden perusteel- la tarjottavia palveluja. Lisäksi 7.3 pykälässä säädetään, että palveluja järjestettäessä sekä vammaista asiakasta palveltaessa on otettava huomioon hänen äidinkiensä.

Vammaispalvelulain 8 §:ssä säännellään erilaisista vammaisille tarkoitetuista palveluista. Erikseen mainitaan kuntoutusohjaus ja sopeutumisvalmennus, mutta pykälä koskee myös muita palveluja niin, että vammaispalvelulain tarkoitus toteutuisi. Vammaisen henkilön yh- denvertaisuutta edistäviä ja vammaisuudesta johtuvia esteitä ja haittoja poistamaan tarkoitet- tuja palveluja voidaan antaa myös vammaisesta henkilöstä huolehtivalle henkilölle. Kahdek- sannessa pykälässä säännellään erityisesti vaikeavammaiselle henkilölle järjestettävistä palve- luista. Kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut,

¹⁴⁶ HE 166/2008 vp., 14-15, 18.

saattajapalvelut, päivätoiminta, henkilökohtainen avustaja ja palveluasuminen, mikäli niitä tarvitaan tavanomaisista elämän toiminnoista suoriutumiseksi. Palveluasumisen ja henkilökohtaisen avun järjestämiseen on erityinen velvollisuus vain silloin, kun vaikeavammaiselle henkilölle riittävät avohuollon palvelut ja toimenpiteet. Päivätoiminnasta ja henkilökohtaisesta avusta säännellään vielä lisää omissa pykälissään 8 b ja 8 c. Päivätoimintakin on itsenäistä elämää tukevaa ja sosiaalista vuorovaikutusta edistävää toimintaa. Päivätoiminnan osalta vaikeavammaisuus määritellään erikseen. Päivätoiminta koskee henkilöä, jolla vaikean toimintarajoitteen vuoksi ei ole edellytyksiä osallistua sosiaalihuoltolain mukaiseen työtoimintaan. Lisäksi edellytetään, että hänen toimeentulonsa perustuu sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin. Henkilökohtaista apua voi saada vaikeavammaisen henkilö, jolla on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa. Henkilökohtaista avustajaa käytetään, jotta vaikeavammaisella henkilöllä olisi mahdollisuus toteuttaa omia valintojaan päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Henkilökohtaista apua järjestettäessä on 8 d §:n mukaan otettava huomioon palvelua saavan henkilön oma mielipide ja toivomukset. Lisäksi hänen elämäntilanteensa ja yksilöllinen avuntarve on otettava huomioon kokonaisuutena.

Vammaispalvelulaissa säännellään myös kunnan velvollisuuksista korvata erilaisia vammaisuudesta aiheutuvia kustannuksia ja vammaisuuteen liittyvistä taloudellisista tukitoimista. Säädöksen loppupuolella säännellään muun muassa muutoksenhausta ja vammaisuuksien ulosmittauskiellosta.

3.5. Hallintolaki ja hallinnon oikeusperiaatteet

Hallintolakia (6.6.2003/434) sovelletaan hallinnon toimintaa sääntelevänä yleislakina kaikessa viranomaistoiminnassa, hallinnollisen päätöksenteon lisäksi myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa¹⁴⁷, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon hoito- ja huoltotoiminnassa. Koska sosiaalityössä on usein kyse tosiasiallisesta toiminnasta, ei sosiaalipalveluissa voida soveltaa esimerkiksi hallinto-oikeudellista valitusta koskevia säännöksiä.¹⁴⁸ Hallintolaki sääntelee viranomaisten toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista. Toisaalta

¹⁴⁷ Tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitetaan sellaista hallinnon toimintaa, jolla ei ole varsinaisia oikeudellisia vaikutuksia. Siihen voi sisältyä myös julkisen vallan käyttöä. Tällöin viranomaisen käytännön toimenpiteillä vaikutetaan suoraan hallintotoiminnan kohteen oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Mäenpää 2016.

¹⁴⁸ Narikka 2006, 39.

hallintolaki sääntelee hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä (menettelyllisistä vaatimuksista), jotka vaikuttavat yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnollisessa päätöksenteossa. Vaikka tosiasiallinen hallintotoiminta jää hallinnollisen muutoksenhaun ulkopuolelle, sitä koskevat hallintolain 2 luvussa mainitut hallinto-oikeudelliset periaatteet ja hyvän hallinnon perusteet. Hallintolain toinen luku sisältää säännökset hallinnon oikeusperiaatteista, palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta, neuvonnasta, hyvän kielenkäytön vaatimuksesta ja viranomaisten yhteistyöstä.¹⁴⁹

Hallintolain 7 §:ään sisältyvän palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Säännös korostaa asiakasnäkökulmaa ja varmistaa muun muassa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Asiointi on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Mikäli asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallintolaissa on osin päällekkäisiä säädöksiä sosiaalihuollon asiakaslain kolmannen luvun asiakkaan asemaa koskevien säännösten kanssa.¹⁵⁰ Lähtökohtana on, että hallintolaki kattaa kaikki hallinnon toimintamuodot, varsinaisen hallintomenettelyn lisäksi myös julkisten palvelujen tuottamisen. Hallintolakia sovelletaan myös yksityisiin toimijoihin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Lain esitöiden mukaan lakia sovelletaan aina silloin, kun jostakin sen soveltamisalaan kuuluvasta asiasta ei säädetä muussa laissa. Hallintolain säännökset voivat tulla noudatettaviksi sosiaalihuollon toiminnassa erityislainsäädännössä olevien säännösten rinnalla.¹⁵¹

Hallintolain soveltamisen kannalta toinen keskeinen asiakokonaisuus koostuu hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskevista säännöksistä. Menettelyä määrittävät perusoikeudet ulot-

¹⁴⁹ HE 72/2002 vp. 1-56.

¹⁵⁰ HE 164/2014, 53.

¹⁵¹ Mäenpää 2016, 20-21.

tuvat myös hallintoasian käsittelyyn. Perustuslain 21 §:ssä määritellään neljä menettelyllistä perusoikeutta, säädetään asianmukaisen käsittelyn perusteista ja oikeudenmukaisen oikeusturvamenettelyn takeista. Hyvän hallinnon perusoikeusasema tuo mukanaan perusoikeuksiin liittyvät erityispiirteet. Hallintotoimintaa koskevat välittömästi oikeus asianmukaiseen käsittelyyn ja oikeus hyvän hallintoon.¹⁵²

Vammaispalvelussa on noudatettava hallinnon oikeusperiaatteita, jotka on säädetty hallintolain 6 §:ssä. Näistä erityisesti palvelutarpeen arviointia koskevia oikeusperiaatteita voidaan ajatella olevan yhdenvertaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Yhtäläillä loputkin säännöksessä mainituista periaatteista: puolueettomuusperiaate sekä luottamuksensuojaperiaate, vaikuttavat sosiaali oikeudellisessa päätöksenteossa.

Hallintolain mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa laissa tavoiteltuun päämäärään nähden (HL 6 §). Tämä *suhteellisuusperiaate* tarkoittaa, että jokaisessa yksittäisessä tilanteessa on valittava asianmukainen, tehokas ja sopiva toimi suhteessa perusteltuun päämäärään. Toiseksi toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön, näiden arviointi on tehtävä erityisesti hallinnon asiakkaan etujen ja oikeuksien kannalta. Kolmanneksi hallinnon toimien tulee olla oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden. Ratkaisuissa on tärkeä merkitys niillä tavoitteilla, joihin pyritään. Keino, jolla tavoitteeseen pyritään, tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukainen. Suhteellisuusperiaatteella on keskeinen merkitys silloin, kun kyseessä oleva toimi on rajoittava tai kielteinen. Hallinnon toimista on valittava vähiten rajoittava tai oikeuksiin puuttuva keino. Viranomaisen käyttämien keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden. Viranomaisen toimivallan käyttöön suhteellisuusperiaate vaikuttaa kohtuullistavasti.¹⁵³

Tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa, että viranomainen saa käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon toimivalta on tarkoitettu käytettäväksi. Hallintolaissa säädetään viranomaisen toimet koskemaan yksinomaan laissa hyväksytyjä tarkoituksia (HL 6§). Tämä niin sanottu yleinen toimivallan väärinkäyttökielto kohdistuu julkiseen valtaan, julkisen palvelun toteuttamiseen, viranomaisasemaan, viranomaisen päätösvaltaan ja harkintavaltaan. Mäenpään mukaan aina ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä viranomaisen toimivallan käytön oikea tarkoitus ja toimivallan käytön sallitut rajat. Tällöin on selvitettävä sovellettavan

¹⁵² Mäenpää 2016, 1-4. EU:n perusoikeuskirjassa (2009) taataan samansisältöiset menettelylliset oikeudet.

¹⁵³ HE 72/2002 vp., 54-56 ja Mäenpää 2016, 94-95.

normin sisältöä ja normin tavoittelemia päämääriä. Lain tarkoitusta ja tavoitteita määrittelevä yleissäännös vaikuttaa säännöksen tulkintaan.¹⁵⁴

Tasapuolisuuden vaatimus liittyy perustuslain 6 §:ään. Sen mukaan ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisia. Hallintolain 6 §:ssä määritelty *yhdenvertaisuusperiaate* täsmentää perustuslain vaatimuksia. Yhdenvertaisuusperiaatetta konkretisoi muun muassa yhdenvertaisuuslaki (30.12.2014/1325). Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (14 artikla) sisältää yleisen syrjintäkiellon. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää myös päätöksenteon johdonmukaisuutta.¹⁵⁵

Puolueettomuusperiaatteen yleisenä tavoitteena on turvata luottamus hallinnon objektiivisyyteen ja riippumattomuuteen. Hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin perusteisiin. Mäenpää mainitsee vieraksi perusteiksi esimerkkinä julkisyhteisön taloudellisten etujen tavoittelun. *Luottamuksensuojaperiaatetta* pidetään oikeusvarmuuden takeena. Viranomaisen toiminnassa suhteessa yksityiseen tulee voida luottaa siihen, että toiminta ei yllättäen tai takautuvasti muutu siltä osin, kun se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai kielteisesti. Sosiaalitoimen tulee, kuten minkä tahansa muunkin viranomaisen, edistää toimillaan luottamuksellisuutta. Tähän sosiaalihuollon luottamuksensuojaan on kiinnittänyt huomiota myös apulaisoikeuskansleri lausunnossaan. Oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia on suojattava.¹⁵⁶ Hallinnon oikeusperiaatteiden sisältöä on pääpiirteissään mahdollista näin erikseen määritellä ja selvittää. Todellisuudessa niiden erot eivät ole selvärajaisia. Periaatteiden päällekkäinen soveltaminen on mahdollista. Hallintotoiminnan puolueettomuutta ja riippumattomuutta voidaan pitää muiden periaatteiden taustalla olevana yleisenä lähtökohtana.¹⁵⁷

Rajanveto tosiasiallisen hallintotoiminnan ja hallintopäätökseen johtavan toiminnan välillä ei ole aina selkeää. Esimerkiksi asiakaslain 7 §:n mukaisen palvelusuunnitelman tekemistä voidaan pitää hallintolain mukaisena hallintoasiana. Palvelu- ja hoitosuunnitelman tekeminen on kuitenkin luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa, sillä palvelusuunnitelmaa ei sellaisenaan voida pitää valituskelpoisena päätöksenä. Yleensä kuitenkin palvelusuunnitelman perus-

¹⁵⁴ Laakso 1990, 235-236 ja Mäenpää 2016, 81, 89-90 sekä Hautamäki 2004, 77.

¹⁵⁵ Mäenpää 2016, 83-88.

¹⁵⁶ Hautamäki 2004, 79-80 ja Mäenpää 2016, 92-98 sekä OKa 442/1/00. Palvelun vuoroin myöntäminen ja vuoroin evääminen aiheutti epätietoisuutta palvelun laajuudesta ja sen pysyvyydestä.

¹⁵⁷ Mäenpää 2016, 81.

teella tehdään hallintopäätös asiakkaalle myönnettävistä palveluista tai palvelusuunnitelma toteuttaa jo tehtyä päätöstä asiakkaalle myönnettyistä palveluista.¹⁵⁸

Sosiaalihuollon asiakkaan kannalta keskeinen hallintolain säännös on 6 §:n hallinnon oikeusturvaperiaate. Pykälän nojalla viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Toiminnan tulee olla johdonmukaista, harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja on arvioitava samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia on suojattava. Säännös merkitsee luottamuksensuojaperiaatteen laintasoista vahvistamista. Periaate merkitsee yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Tämän periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttämällä tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen on turva viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Hallintolain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Asiakasnäkökulman korostaminen ja viranomaistoiminnan tuloksellisuuden parantaminen ovat olleet hallinnon kehittämisessä keskeinen painopistealue. Hallintolain perustelujen mukaan julkisia palveluja järjestettäessä tulee kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan henkilön valinnanvapauteen. Julkisen sektorin on huolehdittava tärkeät palvelut kaikkien saataville ja välttämättömien tehtävien tehokkaasta hoitamisesta.¹⁵⁹ Hallintolaki sääntelee asian vireille tuloa, selvittämistä ja päätöksentekoa. Hallintolaki edellyttää, että viranomainen neuvoo asiakasta (8 §), selvittää asiaa oma-aloitteisesti (31 §), kirjaa suullisesti esitetyt vaatimukset (42 §), ohjaa asiakasta tarvittaessa hakemaan etuutta tai palvelua kirjallisesti (8 §) ja pääsääntöisesti kuulee asianosaista ennen päätöksen tekemistä (34 §) sekä perustelee päätöksensä (45 §).¹⁶⁰

¹⁵⁸ HE 95/2005 vp., 9.

¹⁵⁹ HE 72/2002 vp.

¹⁶⁰ HE 95/2005 vp.

4. Vammaispalveluasiakkaan itsemääräämisoikeuden toteuttaminen

4.1. Palvelutarpeen arviointi prosessina ja viranomaisen velvollisuutena

Vammaispalvelulakiin ja sosiaalihuoltolakiin säädettyjen palvelutarpeen arviointia koskevien pykälien tarkoituksena on ollut selkiyttää sosiaalihuollon käytännössä tapahtuvaa palvelujen tarpeen arviointia. Samalla näiden säännösten on ollut tarkoitus tarkentaa niitä menettelytapoja, joilla palvelujen piiriin voi päästä. Palvelutarpeen arvioinnilla ja vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden korostamisella halutaan edistää yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen palveluja järjestettäessä. Sosiaalihuoltolakia koskevassa HE:ssä käydään tarkasti läpi sosiaalihuoltolain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin tarkoitus, vaikka pääosin esitys käsittelee asiakasprosessin osista palvelusuunnitelmaa.¹⁶¹ Palvelutarpeen arviointia koskevien säännösten tarkoituksena on turvata riittävien ja laadukkaiden sosiaalipalvelujen tarpeenmukainen ja yhdenvertainen saatavuus. Vammaispalvelulain palvelutarpeen arviointia koskevan 3a pykälän säännöksen on tarkoitus täydentää erityislakina sosiaalihuoltolain 36 §:n ja 37 §:n sosiaalipalvelujen tarpeen arviointia koskevia säännöksiä.¹⁶²

Vammaispalvelulain mukaan palvelutarpeen selvittäminen koskee kaikkia vammaispalvelulaissa tarkoitettujen palvelujen tarpeessa olevia vammaisia henkilöitä. Tavoitteena on ollut turvata, iästä ja diagnoosista riippumatta, vammaisten henkilöiden pääsy kunnan suorittamaan palvelujen tarpeen arviointiin. Vastaava oikeus palvelujen tarpeen arviointiin sosiaalihuoltolain mukaan on iästä riippumatta sellaisilla vammaisilla henkilöillä, jotka saavat vammaisetuksista annetun lain (11.5.2007/570) 9 §:n mukaista ylintä hoitotukea.¹⁶³ Myös sosiaalihuoltolain 36 §:n säännös tulee ymmärtää niin, että henkilöllä on aina oikeus saada palvelutarpeen arviointi. Yksilön oikeutta palvelutarpeen arviointiin on tulkittava tiukasti. Arviointiin eivät ole oikeutettuja ainoastaan vammaiset henkilöt, vaan kaikilla sosiaalihuollon asiakkailta on oikeus saada palvelutarpeensa arvioiduksi kokonaisvaltaisesti sitä tarvitessaan.¹⁶⁴

¹⁶¹ HE 164/2014 vp., 53 ja Rätty 2017, 264.

¹⁶² HE 164/2014 vp., 128-129.

¹⁶³ HE 95/2005 vp. ja Narikka 2008, 28. Vuonna 2006 sosiaalihuoltolakiin lisättiin uusi palvelutarpeen arviointia koskeva pykälä. Pykälässä säädettiin rajoitettuja tilanteita koskevasta subjektiivisesta oikeudesta palvelutarpeen arviointiin. Palvelutarpeen arviointia koskeva HE keskittyi perusteluissaan vanhusten palveluihin. Lain tavoitteena oli täsmentää vanhusten pääsyä sosiaalipalveluiden palvelutarpeen arviointiin.

¹⁶⁴ STM 2016 Sosiaalihuoltolain soveltamisopas, 8.

Palvelutarpeen selvittäminen koskee kaikkia vammaisia henkilöitä, jotka ovat vammaispalvelulaissa tarkoitettujen palvelujen tarpeessa. Henkilön tilanne ja olosuhteet määrittelevät arvioinnin laajuuden. Sosiaalihuollon palveluita pyritään tarjoamaan niin, että asiakasta tuettaisiin jo tuen tarpeen varhaisessa vaiheessa. Asiakkuuden alussa tehtävä laaja-alainen palvelutarpeen arviointi on nähty yhtenä niistä toimenpiteistä, jolla tähän tavoitteeseen päästään.¹⁶⁵

Sosiaalihuoltolain 37 pykälässä säännellään, että oikeus saada palvelutarpeen arviointi on niillä henkilöillä, joille arvioinnin tekeminen ei ole *ilmeisen* tarpeetonta. Vammaispalvelulaki ei sisällä tarkempia ehtoja siitä, kenelle palvelutarpeen arviointi voidaan jättää tekemättä. Vammaisella henkilöllä on erityinen tarve ja lakiin perustuva oikeus saada itseään koskeva palvelutarpeensa arvio laadituksi. Vammaispalvelulain 2 pykälään sisältyvä vammaisuusmääritelmä on neutraali suhteessa erilaisiin diagnooseihin ja vamman taustaan. Tavoitteena on ollut, että jokaiselle palvelujen tarpeessa olevalle turvataan hänen tarvitsemansa palvelut. Vammaispalvelujen saaminen ei ole myöskään sidoksissa vammaisen henkilön varallisuuteen, ikään eikä muuhun ulkoiseen seikkaan. Laissa on säädetty, että uuden palvelutarpeen arvioinnin tekeminen ei ole tarpeen, jos palvelun tarve on vasta selvitetty, eikä tämän lisäksi tilanteeseen ole tullut olennaisia muutoksia. Oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa tämän säännöksen on katsottu tarkoittavan, että arviointi on tarpeetonta vain silloin, kun vastaavanlainen selvitys on jo tehty tai henkilön tarve on selvästi luonteeltaan tilapäistä. Koska palvelutarpeen arvioiminen on keskeinen väline asiakkaan oikeusturvan toteuttamisessa, asiakkaalle tulee kertoa hänen oikeudestaan saada palvelutarpeen arviointi.¹⁶⁶

Oikeuskäytännössä esiin tulleet palvelusuunnitelmaan liittyvät ongelmakohdat koskettavat myös sosiaalihuollon palveluprosessin aloittavaa palvelutarpeen arviointia. Vanhaan vammaispalveluasetukseen liittyvä KKO:n ratkaisu koski palvelusuunnitelman laatimisen tarpeellisuutta. KKO:n mukaan sana ”tarvittaessa” oli tulkittava objektiivisesti. KKO ratkaisun mukaan siitä huolimatta, ettei palvelusuunnitelma sellaisenaan luo oikeuksia asiakkaalle, eikä laatimatta jättäminen kumoa oikeuksia, suunnitelmalla on kuitenkin tärkeä informatiivinen ja koordinoiva vaikutus. Kyseisestä tapauksesta todettiin, että kaupungin hallintokäytännöt olivat ristiriidassa lainsäädännön vaatimusten kanssa. KKO totesi että, myös asiakaslain 7 § 1 momentin säännöksellä on haluttu korostaa, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa on aina laadit-

¹⁶⁵ HE 164/2014 vp., 53.

¹⁶⁶ Rätty 2010, 14 ja EOA 1156/4/15.

tava palvelusuunnitelma¹⁶⁷. Silloisen vammaispalveluasetuksen väljä säännös oli johtanut kunnissa epäyhtenäiseen tulkinta- ja soveltamiskäytäntöön. Vaikka palvelusuunnitelma ei ole hallintopäätös, se toimii päätöksenteon pohjana. Tämä on huomioitava myös silloin, kun kunta ei taloudellisista tai muista resursseista johtuen voi välittömästi toteuttaa kaikkia suunnitelmissa ilmeneviä palvelutarpeita¹⁶⁸. KHO:n vanhemmissa ratkaisuissa on esillä paljon tilanteita, joissa oikeus palvelutarpeen arviointiin on katsottu KHO:n ratkaisussa toisin kuin viranomaisissa. Myös palvelutarpeen arvioinnin tekemättä jättämisiä koskevia ratkaisuja on useita. Aiemmista ratkaisuista aikaa on kulunut yli kymmenen vuotta, mutta vielä vuodelta 2016 löytyy KHO:n ratkaisu tapaukseen, jossa palvelutarvetta ei ollut selvitetty riittävästi eikä lainmukaisesti.¹⁶⁹ Viranomaisia on kuitenkin monella tavalla ohjattu uudistamaan näkökulmaa. Tällä on ollut vaikutusta käytäntöihin, sillä asiaa koskevien oikeuden ratkaisujen määrän perusteella voidaan olettaa, että palvelutarpeen arviointi jätetään nykyään tekemättä vain poikkeustapauksissa.¹⁷⁰

Vammaispalvelulain 3 a säännöksen tarkoitus on toteuttaa sosiaalitakuuta ottamalla palvelutarpeen arvioinnin määräajat käyttöön. Sama seitsemän arkipäivän määräaika on myös sosiaalihuoltolaissa. Kunnan velvollisuus aloittaa palvelutarpeen selvittäminen määräajassa koskee kaikkia vammaisia henkilöitä, jotka ovat vammaispalvelulain mukaisten palvelujen tarpeessa. Palvelusuunnitelman laatimiselle ei seitsemän päivän määräaika ole säädetty. Palvelusuunnitelma on kuitenkin tehtävä viivytyksettä ja siitä seuraavat päätökset viimeistään kolmen kuukauden kuluessa. Säännöksestä ilmenee, että palvelusuunnitelmaa on ryhdyttävä valmistelemaan palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä. Sosiaalityön asiakkaan palvelutarpeeseen vastaan tekemällä palvelusuunnitelma tai asiakassuunnitelma.¹⁷¹

Lähtökohtana on riittävän kattavasti tehty palvelutarpeen arviointi. Sosiaalihuoltolain mukaan palvelutarpeenarviointi tulee tehdä asiakkaan elämäntilanteen ja tarpeiden edellyttämässä laajuudessa. Laissa ei edellytetä samanlaista palvelutarpeen arviointia tehtäväksi kaikissa tapauksissa. Henkilöiden elämäntilanteet vaihtelevat ja tästä moninaisuudesta johtuen palvelutarve arviointien laajuus vaihtelee. Sen tulkinta, mikä olisi milloinkin sopiva laajuus, voi olla

¹⁶⁷ HE 137/1999 vp. ,22.

¹⁶⁸ HE 166/2008 vp., 14.

¹⁶⁹ KHO:2016:28

¹⁷⁰ HE 95/2005 vp.

¹⁷¹ HE 166/2008 vp., 14-15,18.

käytännössä joskus haasteellista. Tätä haasteellisuutta lisäävät ne tilanteet, joissa kunnan toimielimet rajoittavat vammaispalvelun resursseja.¹⁷²

Vammaispalvelulain palvelutarpeen selvittämistä koskevassa pykälässä 3 a ei määritellä palvelutarpeenarvioinnin laatua kuten sosiaalihuoltolaissa. Sosiaalihuoltolaki toimii kuitenkin tätä säännöstä sovellettaessa ensisijaisena lakina, koska erityislain puolelta tähän säännökseen ei saada täydennystä. HE:n perustelujen mukaan palvelutarpeen arvioinnissa tavoitteena on kaikille yhdenvertainen oikeus, johon päästään asiakaslähtoisellä lainsäädännöllä. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta (sosiaalihuoltolain esityöt) totesi, että palvelukokonaisuuden rakentumisen tulee lähteä asiakkaan tarpeesta. Myös valiokunnan mietinnössä palvelujen lähtökohtana on asiakkaan tilanteen kokonaisvaltainen arviointi. Valiokunta piti asiakaslähtöisyyden ja palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamisen olevan lain keskeisiä tavoitteita. Lisäksi korostettiin, että sosiaalihuoltolain toimeenpanossa on seurattava säännöksen toteutumista. Tarvittaessa asiakkaan on saatava palvelut sekä yleislain että erityislain perusteella. Valiokunta toteasi palvelutarpeen arvioinnin olevan keskeisessä asemassa palveluprosessin toimivuuden kannalta. HE:ssä kuitenkin todetaan, että palvelujen ulkopuolelle jäävät osa vaikean aivovamman saaneista henkilöistä sekä neurologisia sairaus- ja vammaryhmiä edustavat henkilöt. Tätä tapahtuu siitä huolimatta, ettei lainsäädäntöön sisälly diagnoosi- tai vammakohtaisia rajauksia. Palvelutarpeen arvioinnin laajuus on otettava erityiseen huomioon tällaisten henkilöiden kohdalla.¹⁷³

Vammaispalvelulain mukaisesti kunnan viranomainen tekee päätöksen palvelun tarpeesta, sisällöstä ja määrästä palvelutarpeen arvioinnin pohjalta ja kuultuaan asiakasta tai tarvittaessa hänen laillista edustajaansa, omaistaan tai läheistään. Palvelutarpeen arvioinnin jälkeen on tehtävä päätös palvelujen myöntämisestä tai myöntämättä jättämisestä. Päätös on myönteinen silloin, kun asiakkaalla on todettu palvelujen tarve. Palvelutarpeen arviointi on sosiaalityön asiakasprosessissa kiinteästi yhteydessä palvelusuunnitelmaan. Sosiaalihuollon kokonaisuudessa palvelutarpeen arviointia pidetään välttämättömänä osana yksilöllisen palvelusuunnitelman valmisteluprosessissa.¹⁷⁴

¹⁷² STM 2016 sosiaalihuoltolain soveltamisopas, 76-87.

¹⁷³ HE 164/2014, 29 ja StVM 27/2014 ja Sosiaalihuollon soveltamisopas, 68.

¹⁷⁴ STM 2016, sosiaalihuoltolain soveltamisopas, 75-85 ja HE 166/2008 vp., 15-18.

Palveluntarpeen arviointiin pääsy edellyttää suullista tai kirjallista yhteydenottoa sosiaalipalveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen. Yhteydenottajana voi olla vammainen henkilö itse, hänen laillinen edustajansa, omaisensa, muu henkilö tai viranomainen. Sosiaalihuoltolain mukaisessa palvelutarpeen arvioinnissa yhteydenottajaksi määritellään asiakas, asiakkaan omainen, läheinen tai laillinen edustaja. Vammaispalvelulain mukaisessa palvelujen tarpeen selvittämisessä asian vireille saattavien joukossa ovat myös ”muu henkilö tai viranomainen”. Vammaispalvelulain säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea niiden vammaisten henkilöiden kohdalla, jotka eivät kykene itse ajamaan asiaansa, eivätkä voi käyttää apuna läheisiä tai omaisia. Muu henkilö määritelmä sisältää kaikki eri mahdollisuudet yhteydenottajasta. Vammaispalvelulain säännös laajentaa myös eri viranomaisten vastuuta huomioimaan kohtaamensa ihmisten mahdolliset avun ja tuen tarpeet.¹⁷⁵

Palvelutarpeen arviointi on perustana asiakaslähtöiselle työskentelylle. Kyseessä on aina yksilöllinen prosessi, jonka tulee sosiaalihuoltolain mukaan sisältää yhteenvedon asiakkaan tilanteesta sekä sosiaalipalvelujen ja erityisen tuen tarpeesta, ammattihenkilön johtopäätökset asiakkuuden edellytyksistä ja asiakkaan mielipiteen sekä näkemyksen omasta palvelutarpeestaan. Arviointi on tarkoitettu tehtäväksi aina yhteistyössä asiakkaan kanssa. Sitä tehtäessä on kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja hänen omaa näkemystään palvelutarpeestaan. Arvioinnissa on otettava huomioon asiakkaan toiveet, mielipiteet ja yksilölliset tarpeet. Sosiaalihuoltolain mukaisesti palvelutarpeen arviointiin kirjataan asiakkaan oma arvio ja sosiaalihuollon ammattilaisen arvio tuen tarpeesta sekä asiakkuuden edellytyksistä. Samoin arvioidaan tarvittavia palveluja ja toimenpiteitä. Arvioon kirjataan työntekijän arvio asiakkaan kannalta välttämättömistä sosiaalipalveluista ja niiden kestosta. Arvio sisältää myös asiakkaan ja työntekijän arvion asiakkaan vahvuuksista ja voimavaroista. Tarvittaessa palvelutarpeen arvioita tehtäessä ovat mukana vammaisen henkilön omainen, läheinen tai muu toimija, esimerkiksi laillinen edustaja. Näin palvelutarpeen arviosta saadaan oikeanlainen käsitys asiakkaan tarvitsemasta tuen tarpeesta.¹⁷⁶ Asiakkaan pitkäjänteinen selviytyminen oman elämänsä eri tilanteissa ja ympäristöissä on tärkeää. Ei riitä, että hän selviytyy yksittäisistä toiminnoista. Palvelutarpeen arvioinnissa tavoitteena on pyrkiä tunnistamaan ne tilanteet ja ympäristöt, joissa apua tai tukea tarvitaan. Toisaalta on osattava huomioida ne tilanteet ja ympäristöt, joissa asiakas selviytyy omin voimin. Asiakkaan omilla tukiverkoilla on tässä tehtävässä suuri mer-

¹⁷⁵ HE 95/2005 vp.

¹⁷⁶ HE 164/2014 vp., 131-132.

kitys. Läheisten panos asiakkaan elämänhallinnan tukemiseen on tärkeätä kirjata arvioinnissa näkyviin.¹⁷⁷

Sosiaalihuollon yleislainsäädännön nojalla sosiaalihuollon tarpeen arviointi kuuluu palvelujen järjestäjälle. Järjestämisvastuussa olevan kunnan tehtävänä on ensisijaisesti vastata palvelujen saatavuuteen liittyvistä seikoista. Tosiasiallisen hoidon ja palvelujen toteuttaja voi olla myös muu taho, kuten yksityinen palveluntuottaja. Käytännössä palvelutarpeen arvioinnin tekee sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain mukaiset vaatimukset täyttävä henkilö. Sosiaalihuoltolaissa säännellään erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvion tekeminen sosiaalityöntekijälle.¹⁷⁸ Vammaispalvelulakia koskevan hallituksen esityksen mukaan palvelutarpeen selvittämisessä on kiinnitettävä riittävästi huomiota selvityksen laatijoiden ammattitaitoon palvelun laadun varmistamiseksi. Sosiaalihuollon tulee pohjautua ammattihenkilön ja asiakkaan yhteiseen suunnitteluun. Lähtökohtana (tuen tarvetta selvittäessä ja suunnitelmaa laadittaessa) on, että asianosaiset, ammattilaisen avustuksella ja tuella, arvioivat elämäntilannettaan. Aina tämä arviota tekevä sosiaalityöntekijä ei tunne asiakastaan. Erityisesti silloin ammattitaidolla on merkitystä. Huomioitavaa on myös se, että teknisen ja väljän normiston soveltaminen edellyttää oikeudellisen asiantunteumuksen lisäksi sosiaalihuollon ja vammaispalvelun asiantuntemusta.¹⁷⁹

Tarvittaessa sosiaalihuollon asiakkaan avuntarve tulee arvioida monialaisesti ja moniammatillisesti. Sosiaalihuollon viranomaisen tehtävänä on huolehtia, että käytettävissä on vammaisen henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista eri ammattiryhmien edustajien välityksellä. Arvioinnista vastaavan työntekijän on oltava tarvittaessa yhteydessä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin sekä henkilön omaisiin ja muihin läheisiin henkilöihin. Jos palvelutarpeiden arviointi ja tarpeeseen vastaaminen edellyttävät sosiaalitoimen tai muiden viranomaisten palveluja tai tukitoimia, on näillä tahoilla velvollisuus osallistua vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen. Yhdistämällä osaamista saadaan riittävästi tietoa asiakkaan tarpeista palvelujen myöntämiseen liittyvän päätöksenteon perustaksi. Asiakkaan tarpeet ratkaisevat, millainen on kunkin ammattihenkilön panos palvelutarpeen selvityksessä. Keskeisintä

¹⁷⁷ THL soveltamisopas.

¹⁷⁸ HE 95/2005 vp. Vammaispalveluissa käytännön palvelutarpeenarviointia ei tee aina sosiaalityöntekijä, vaan joissakin tilanteissa sosiaaliohjaaja. Sosiaalityön käytännössä kaikki vammaiset henkilöt eivät ole erityisen tuen tarpeessa olevia henkilöitä (eivät edes kaikki vaikeavammaiset).

¹⁷⁹ HE 164/2014, 130-131 ja Sosiaalihuollon soveltamisopas, 68.

on kuitenkin asiakkaan oma näkemys asiastaan. Se, ketä ammattihenkilöitä palvelutarpeen arvioinnissa kulloinkin tarvitaan, tulisi riippua siitä mitä tarpeita asiakkaalla on. Lähtökohtaisesti asiakas tulisi pyrkiä heti ohjaamaan oikealle henkilölle jo asiakkuuden alussa, kun tiedetään, minkä tyyppisistä tarpeista on kyse ja mitkä tahot muodostavat tulevan palvelukokonaisuuden.¹⁸⁰

4.2. Itsemääräämisoikeuden huomioiminen vammaispalveluissa

Kansainvälisten ja kansallisten vammaisia henkilöitä koskevien säädösten ja sopimusten tarkoituksena on turvata vammaisille henkilöille yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet. Kansallisella tasolla perustuslaki asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sosiaalihuollossa. Kaikissa sosiaalihuollon asiakkaita koskevissa päätöksissä perus- ja ihmisoikeudet ovat vaikuttamassa lain soveltamisessa ja ratkaisukäytännössä. Ihmisen itsemääräämisoikeus, osana ihmisoikeuksia ja eräänlaisena moraalisen perusoikeutena, tulee näin ollen ottaa huomioon kaikissa sosiaalipalveluissa ja näitä palveluja järjestettäessä.

Yksilön oikeus määrätä itsestään ja toimistaan on monien muiden oikeuksien käytön perusta. Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden (oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen) ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.¹⁸¹ Nämä oikeushyvät turvataan perustuslain 7.1 §:ssä. Säännös turvaa siinä lueteltuja oikeushyviä julkisen vallan toimeenpanemilta loukkauksilta ja edellyttää, että valtio turvaa lainsäädännöllä näitä oikeuksia ulkopuolisia loukkauksia vastaan. Perustuslain 7.2 §:n mukaan ketään ei saa kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Itsemääräämisoikeus liittyy kiinteästi myös perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta. Myös muilla ihmis- ja perusoikeuksilla on itsemääräämisoikeuteen liittyviä ulottuvuuksia¹⁸².¹⁸³ Perustuslain turvaamat vapausoikeudet käsitettiin aikaisemmin viranomaisen mieltä vastaan suojaavina säännöksiä. Nykyinen tulkinta lähtee siitä, että julkisella vallalla on aktiivinen velvollisuus vapausoikeuksien turvaamiseen. Julkisella vallalla on velvollisuus edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Monet vapausoikeuksista ovat sellaisia, että

¹⁸⁰ HE 164/2014, 130-131.

¹⁸¹ HE 1993:309 vp., 42 ja Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, 11-12.

¹⁸² Yhdenvertaisuus lain edessä, oikeus yksityisyyteen, liikkumisvapaus, oikeus osallisuuteen (yhdenvertaisesti osallistua yhteiskuntaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon), oikeus henkilökohtaisen koskemattomuuteen ja omaisuuden suojaan.

¹⁸³ HE 309/1993 vp., 42.

niiden toteutuminen on myös TSS-oikeuksien toteutumisen edellytys. Vapausoikeuksien ja perusoikeuksien yhteys näkyy esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa henkilö ei saa palveluja siksi, ettei pääse fyysisesti niiden lähelle tai ei ymmärrä palvelun antajan käyttämää kieltä. Perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli luoda edellytyksiä sille, että ihmiset voisivat vaikuttaa entistä paremmin itseään koskeviin asioihin. Perusoikeussäännöt jätettiin kuitenkin väljiksi eikä kyseisiä keinoja tarkemmin täsmennetty.¹⁸⁴

Ensisijaisesti vammaiset henkilöt saavat tarvitsemansa sosiaalipalvelut osana yleistä palvelujärjestelmää sosiaalihuoltolain mukaisesti. Sosiaalihuoltolain keskeisiä tavoitteita itsemääräämisoikeuden näkökulmasta ovat asiakaslähtöisyyden vahvistaminen ja asiakkaan tarpeisiin vastaaminen kokonaisvaltaisesti. Yksilö omine tarpeineen on lain keskiössä. Sosiaalihuoltolain tavoitteiden mukaisesti asiakasta tuetaan itsemääräämisoikeuden ohella kaikenlaiseen osallisuuteen ja omatoimisuuteen. Koska sosiaalihuollon palvelukokonaisuuden rakentumista tulee tarkastella aina asiakkaan tarpeiden näkökulmasta, vammaisella henkilöllä on oltava mahdollisuus vaikuttaa omassa palveluprosessissaan.¹⁸⁵

Sosiaalihuollon vammaispalvelun asiakkaan itsemääräämisoikeus on otettava huomioon myös silloin, kun sosiaalipalvelut järjestetään vammaispalvelulain mukaisesti. Itsemääräämisoikeuden toteuttaminen alkaa jo palvelutarpeen arvioinnista. Kaikissa vammaispalvelujen prosesseissa, niin palvelutarpeen selvittämisvaiheessa, palvelusuunnitelmaa laadittaessa ja palveluja konkreettisesti järjestettäessä, on otettava huomioon vammaisen henkilön itsemääräämisoikeus ja yksilöllinen avun tarve. Vammaispalvelulain yleisenä tavoitteena on edistää vammaisten henkilöiden tasa-arvoa ja mahdollisuuksia yhdenvertaiseen elämään muiden kansalaisten kanssa. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa yksilöllisiä osallistumis- ja toimintamahdollisuuksia sekä parantaa vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnan palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen.¹⁸⁶

Sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain lisäksi erityisesti asiakaslaki vahvistaa kaikkien sosiaalihuollon asiakkaiden itsemääräämisoikeutta. Asiakaslain säännökset vahvistavat sosiaalipalveluja hakevan tai saavan asiakkaan osallistumista palvelujensa suunnitteluun ja toteutukseen. Lain tavoitteina ovat yhteistyö ja vuorovaikutus sosiaalihuollon asiakkaan ja ammat-

¹⁸⁴ Koskinen 2010, 323.

¹⁸⁵ Rätty 2017, 21-50 ja THL 2010:19, 212-213.

¹⁸⁶ STM 2015:21, 30 ja Rätty 2017, 20-21, 264 ja Vammaispalvelulaki 3§ 2 momentti.

tihenkilön välillä. Asiakslain 8 §:n mukaisesti asiakkaan tarpeet, mielipiteet ja toivomukset tulee ottaa huomioon asiakkaan itsensä ilmaisemalla tavalla. Tällä tarkoitetaan, että monenlaisista asiantuntemusta tarvitsevan asiakkaan kanssa tulee keskustella siitä, miten hän itse haluaisi asioitaan hoidettavan. Säännöksellä on pyritty siihen, että sosiaalipalveluiden asiakkaiden oma aktiivisuus lisääntyisi.¹⁸⁷

Asiakslaisissa asiakkaan itsemääräämisoikeutta turvaavat nimenomaisen 8.1 §:n itsemääräämisoikeuden kunnioittamista koskevan säännöksen lisäksi säännökset oikeuksista. Näitä oikeuksia ovat toivomusten ja mielipiteen huomioiminen, selvityksen saaminen oikeuksista ja velvollisuuksista sekä eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksista, selvityksen saaminen ennen päätöstä erityisesti ratkaisuun vaikuttavista seikoista. Itsemääräämisoikeuteen liittyy myös tieto mahdollisuudesta tarkistaa ja korjata asiakasrekisteriin kirjatut tiedot.¹⁸⁸

Asiakslain esitöissä tarkastellaan lähemmin palvelusuunnitelman tekemistä. Sen tehtävänä on edistää asiakkaan mielipiteiden ja toiveiden huomioimista häntä itseään koskevassa asiassa. Palvelutarpeen arvioinnin ohella nämä tavoitteet on tarkoitettu toteutettavaksi kaikessa asiakaslakia soveltavissa tilanteissa. Varsinaisesti asiakslain perusteluissa ei mennä kovin syvälle itsemääräämisoikeuden konkreettisessa selittämisessä. Kahdeksannen pykälän perusteluissa todetaan, että asiakkaan mahdollisuutta itseään koskevaan päätöksentekoon tulee edistää. Lainsäädännössä halutaan sitouttaa sosiaalihuollon asiakas ja työntekijä yhteiseen prosessiin. Palvelusuunnitelmat ja niitä edeltävät palvelutarpeen arvioinnit on tarkoitettu edistämään asiakkaan toivomusten ja mielipiteiden entistä parempaa huomioimista. Asiakslain perusteluissa määritelläänkin melko yksityiskohtaisesti asiakkaan huomioiminen palveluprosessissa.¹⁸⁹

Kaikissa palvelutarpeen arviointia sääntelevissä laeissa on lähtökohtaisesti otettu huomioon asiakkaan itsemääräämisoikeus. Sosiaalihuollon asiakslaki korostaa asiakkaan itsemääräämisoikeutta myös määritelmätasolla¹⁹⁰. Sääöksissä ja lain esitöissä asiakkaan mielipiteen huomioiminen mainitaan toistuvasti¹⁹¹. Itsemääräämisoikeuden varmistaminen on kirjattu sosiaalihuoltolain osalta säädöstä koskevaan hallituksen esitykseen, jossa todetaan ”periaat-

¹⁸⁷ Rätty 2017, 25-29.

¹⁸⁸ Koskinen 2010, 326.

¹⁸⁹ HE 137/1999 vp., 19-67. (23)

¹⁹⁰ STM 2014:14, 44. Asiakslaisissa ja potilaslaissa otetaan nimenomaisesti kantaa itsemääräämisoikeuden edistämiseen ja toteutumiseen.

¹⁹¹ HE 164/2014 vp. mm. asiakassuunnitelmaa koskevassa kohdassa.

teena olevan, että asiakkaita pyritään tukemaan mahdollisimman vähän heidän yksityisyyteensä ja itsemääräämisoikeuteensa puuttuvalla tavalla”.

Vammaispalvelulain palvelutarpeen arviointia koskevan pykälän 3 a esitöissä todetaan tavoitteena olevan vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden vahvistaminen. Palvelutarpeen arvioinnista on käytävä riittävän yksityiskohtaisesti ilmi ne asiakkaan yksilölliseen palvelutarpeeseen ja elämäntilanteeseen liittyvät seikat, joilla on merkitystä palveluiden sisällöstä, järjestämistavasta ja määrästä päätettäessä. Tähän on pyritty muun muassa kehittämällä palvelujen toteuttamista koskevia menettelytapasäännöksiä. Eli vammaisen henkilön oma mielipide, toivomukset, yksilöllinen avuntarve ja elämäntilanne tulee ottaa vahvemmin huomioon palveluja ja tukitoimia suunniteltaessa ja niistä päätettäessä. Tavoitteena on myös lisätä palvelujen ja tukitoimien suunnitelmallisuutta ja niiden saannin joutuisuutta.¹⁹²

On tärkeää, että vammaispalveluja järjestettäessä kunnioitetaan itsemääräämisoikeutta ja kiinnitetään erityistä huomiota vammasta aiheutuvaan avuntarpeeseen sekä yksilölliseen elämäntilanteeseen. Tämän vuoksi vammaispalvelulain 3 pykälään on lisätty 2 momentti, jossa painotetaan yksilöllisen avuntarpeen huomioimista vammaispalveluita järjestettäessä. Tämä tarkoittaa erityisesti sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:ssä olevien asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja osallistumista koskevien säännösten huomioon ottamista. Asiakaslain 8 §:n soveltaminen vammaispalveluissa merkitsee, että vammaiselle henkilölle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa siihen, millaisia palveluita ja tukitoimia hänelle järjestetään. Ammattihenkilön tulee huolehtia, että ne parhaiten edistävät itsemääräämisoikeuden toteutumista ja lisäävät mahdollisuuksia toimia ja osallistua yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä. Lähtökohtana on aina ensisijaisesti ottaa huomioon henkilön oma käsitys avun- tai palveluntarpeestaan ja palveluiden järjestämistavasta.¹⁹³

Yksilöt tarvitsevat perusoikeussuojaa silloin, kun he ovat joko oikeudellisesti tai tosiasiallisesti erivertaisessa asemassa. Mikäli vammaisella henkilöllä ei ole valinnanvaraa, tai hän ei voi vaikuttaa kuin rajallisesti palvelunsa sisältöön, asiakassuhdetta voidaan pitää epäsymmetrisenä. Näissä suhteissa heikommalla osapuolella on merkittävä suojantarve vahvemman valankäyttömahdollisuuksia vastaan. Vammaisten henkilöiden oikeuksien katsotaan kuuluvan niin sanottuihin heikkojen erityisryhmään. Keskeisessä asemassa heikkojen oikeuksissa on

¹⁹² HE 166/2008 vp., 15.

¹⁹³ HE 166/2008 vp.

ollut yksilön suojaamisen periaate. Tällöin perusta on heikomman suojaaminen oikeudenloukkauksia vastaan. Mäki-Petäjä-Leinonen toteaa, että suojaamisen periaatteen rinnalle on tullut ja osittain sen ohittanut periaate henkilön itsemääräämisoikeuden toteutumisen tukemisesta. Itsemääräämisen ja suojaamisen periaatteet ovat lähtöisin ihmis- ja perusoikeuksista. Julkisen sektorin toimintaa pyritään ohjaamaan lainsäädännöllä, jotta turvattaisiin kansalaisten tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Lainsäädännön osa-alueista erityisesti sosiaalioikeus pyrkii turvaamaan tosiasiallisen tasa-arvon myös silloin, kun ihminen tarvitsee siihen erityistä tukea. Yksityiskohtaisen lainsäädännön ei tarvitse olla itsetarkoitus, varsinkaan silloin, kun erityisesti suojeltavien erityisryhmien intressit pystytään riittävästi toteuttamaan. Pelkkä lainsäädäntö ei kuitenkaan riitä, ellei sitä tunneta. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes on raportissaan todennut, että heikko laintuntemus palvelujärjestelmässä johtaa asiakkaan laillisten oikeuksien epäämiseen ja eriarvoiseen kohteluun.¹⁹⁴

Sosiaalihuoltolaissa säännellään sosiaalipalveluita käyttävän asiakkaan näkemyksen kirjaamisesta. Asiakkaan oma näkemys tulee kirjata palvelutarpeen arvioon, ellei yhteistyölle asiakkaan kanssa ole *ilmeistä estettä*. Hallituksen esityksen mukaan tämä tarkoittaa, että asiakkaan näkemys tulisi kirjata aina, ellei se ole käytännössä mahdotonta. Mahdottomalla tarkoitetaan tässä yhteydessä tilannetta, jossa asiakas ei halua tai ei pysty osallistumaan palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen. Asiakaslain 7.2 pykälässä puhutaan palvelusuunnitelmasta ja käytetään samaa määritelmää. Palvelusuunnitelma tulee laatia yhteisymmärryksessä asiakkaan tai hänen edustajiensa kanssa, ellei siihen *ole ilmeistä estettä*. Asiakaslain säännöksen keskeisenä tavoitteena on saada asiakas ja kaikki palvelukokonaisuuteen vaikuttavat tahot sitoutumaan suunnitelmaan ja sen toteuttamiseen. Säännös liittyy samalla saman lain pykäliin 8 ja 9, joissa säädetään asiakkaan itsemääräämisoikeudesta ja siitä, miten henkilön omat mielipiteet tulee selvittää ja ottaa huomioon. Asiakaslain 7 §:n tavoite on korostaa suunnitelmallisuuden merkitystä kaikessa sosiaalihuollon toiminnassa ja ohjaa huomioimaan suunnitelmien asiakaslähtöistä laatimista. Myös suunnitelman osalta tavoitteena on lisätä sosiaalihuollon asiakkaan mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskevan palvelun sisältöön.¹⁹⁵

Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide sekä muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Tämän periaatteen mukaisesti ei myöskään palvelutarpeen

¹⁹⁴ THL 2011:48, 3-4, HE 72/2002, 95-97 ja Lötjönen 2004, 14.

¹⁹⁵ HE 164/2014 vp., 131-132 ja Narikka 2006, 539-543.

selvittämistä aloiteta, tai jo aloitettu selvittäminen keskeytetään, mikäli asiakas vastustaa selvittämistä. Ennen kuin selvityksen tekemisestä luovutaan, asiakkaalle on kuitenkin annettava riittävästi tietoa hänen oikeuksista ja velvollisuuksista sekä niistä erilaisista vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista, joilla on merkitystä hänen asiassaan.¹⁹⁶ Huomiota on kiinnitettävä erityisesti sellaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen, jotka tarvitsevat erityistä tukea. Asiakkaan osallistumismahdollisuuksien lisäämisen keskeisenä edellytyksenä ja keinona on turvattava oikeus tietoon. Itsemääräämisoikeutta toteutetaan valinnan vapaudella. Valinnan vapautta edeltää riittävä tiedon saanti ja tätä tiedon hankkimista on tuettava aktiivisella tiedottamisella ja palvelunohjauksella.¹⁹⁷

Kivistö totesi väitöskirjatutkimuksessaan, että palvelusuunnitelmissa korostuu ongelmallisen vaikeavammaisuuden kuvaaminen. Osallisuutta ilmaistiin lähinnä osallistumisen kohteiden luettelemisena. Kivistö huomioi, ettei hänen tutkimissaan palvelusuunnitelmissa riittävästi kuvattu sitä, miten asiakas toivoo palvelunsa järjestettävän tai niitä tavoitteita ja keinoja, joilla palvelutarpeeseen vastataan. Virallisessa keskustelussa tavoitellun asiakaslähtöisyyden näkökulmasta tämä on huomiota herättävä puute. Sosiaalityötä koskevat tutkimukset ovat tuoneet esille, että palvelusuunnitelmiin voidaan joskus kirjata enemmän asiantuntijoiden näkemyksiä asiakkaan tarpeesta, kuin asiakkaan itsensä näkemyksiä ja arvioita omasta tilanteestaan. Yksinomaan asiakkaan ilmaisema palvelutarve ei aina näytä olevan riittävä peruste sosiaaliviranomaisen myönteiselle päätöksenteolle. Kivistön mukaan ”virallinen osallisuusdiskurssi tai oikeusdiskurssi ei näytä legitimoituneen sosiaaliviranomaisten toimintaan ainakaan kyseisessä tutkimuksessa tarkasteltujen palvelusuunnitelmien perusteella, huolimatta siitä, että sosiaaliviranomaiset itse edustavat virallista diskurssia.” Palvelujen ja etuuksien yhteydessä itsemääräämisoikeus tarkoittaa asiakkaan toivomusten ja mielipiteiden kunnioittamista. Vaikka sosiaalihuollon asiakkaalle selvitetään palveluvaihtoehdot, joutuuko hän viime kädessä kuitenkin hyväksymään viranomaisen esittämän vaihtoehdon? On tutkittu, ettei vammaisen henkilön osallistuminen palvelujensa arviointiin toteudu aina riittävästi. Erityisesti silloin, kun asiakas ei kommunikoi puheella tai hänellä on vaikeuksia seurata ja ymmärtää asioita, on todettu, että osallistuminen toteutuu lähinnä muodollisesti, jos lainkaan.¹⁹⁸

¹⁹⁶ HE 166/2008 vp. Viittaus asiakaslain 5 pykälään.

¹⁹⁷ HE 137/1999 vp., 19-67 ja HE 164/2014 vp., 131-132.

¹⁹⁸ Kivistö 2014; 6, 196, 200 ja 218; VAMPO 2015:21, 60.

Ihmisoikeuksiin perustuva vammaiskäsitys korostaa vammaisen henkilön oikeutta vaikuttaa itse omaan elämäänsä. Tämä edellyttää itsemääräämisoikeutta ja osallisuutta edistäviä käytäntöjä ja palveluja monipuolisesti. Vammaislainsäädännön uudistamista koskevassa raportissa arveltiin, että palvelujen käyttöön liittyy tilanteita, joissa riippuvuus palveluista asettaa henkilön vallankäytön kohteeksi. Tarpeiden perustelu, vammaisuuden osoittaminen ja jo itsessään palvelupäätösten kohteena oleminen saattavat uhata itsemääräämisoikeutta. Raportin mukaan (vuodelta 2015) palvelut vastaavat vain osin itsemääräämisoikeuden ja osallisuuden edistämisen tavoitteisiin.¹⁹⁹ Vaikka vammaispalvelulain uudistuksessa vuonna 2009 korostettiin palvelutarpeen arvioinnin merkitystä, VAMPO raportti kertoo, ettei vammaisen henkilön tarpeita ja palvelujen kokonaisuutta arvioida edelleenkään riittävän kokonaisvaltaisesti. Lakia sovelletaan keskittyen yksittäisiä palveluja koskeviin päätöksiin. Palvelujärjestelmän pirstaleisuus haittaa osaltaan palvelujen kokonaisvaltaista suunnittelua. Palvelutarpeen arviointia kokonaisuutena pidetään erityisen tärkeänä silloin, kun vammaisella henkilöllä monialaisia tuen ja avun tarpeita.²⁰⁰

Palvelutarvetta arvioitaessa erityisesti riippuvuudet, ihmissuhteet sekä sosiaalinen ja psyykinen toimintakyky jäävät usein muita osa-alueita vähemmälle huomiolle. Fyysinen ja kognitiivinen toimintakyky painottuvat muita osa-alueita näkyvimmin. Tähän osasyynä on pidetty sitä, että näihin osa-alueisiin on tarjolla enemmän erilaisia toimintakyvyn mittareita.²⁰¹ Hallituksen esityksessä todetaan toimintakyvyn arvioinnin olevan keskeinen osa palvelutarpeen arviointia. Stakesin tekemän kyselytutkimukseen mukaan enemmistö kunnista käyttää palvelutarpeen arvioinnissa apuna jotakin toimintakykymittaria. Useimmat näistä mittareista arvioivat ihmisten fyysistä selviytymistä. Kognitiivisen ja psyykkisen toimintakyvyn arviointiin käytettiin vain vähän mittareita. Hallituksen esityksessä arvioitiin silloisten toimintakykymittarien mittaavan riittämättömästi asuin- ja lähiympäristöön liittyviä tekijöitä, epävirallisen avun saatavuutta ja ihmisen osallistumismahdollisuuksia. Sosiaalihuoltolaissa tai vammaispalvelulaissa ei ole palvelutarpeiden arviointia sääntelevissä kohdissa tarkemmin lueteltu mitkä osa-alueet tulee huomioida arviointia tehtäessä. Sosiaalihuollon vanhuspalveluja sääntelevässä laissa (laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja

¹⁹⁹ HE 164/2014 vp., 92 ja VAMPO 2015:21, 60.

²⁰⁰ VAMPO 2015:21, 59.

²⁰¹ Alatalo 2014, 109.

terveyspalveluista 28.12.2012/980) on toisin. Siinä 15 §:n 3 momentissa säännellään, mitä asioita palvelutarpeen arvioinnissa on otettava huomioon.²⁰²

Asiakaslaissa 8 §:ssä itsemääräämisoikeutta on pyritty vahvistamaan hallinto-oikeudellisissa yleissäännöksissä olevia säännöksiä vahvemmiksi. Asiakaslakia koskevissa esitöissä korostetaan, että itsemääräämisoikeuden käyttö edellyttää asianomaiselta henkilöltä edellytyksiä ja kykyä hallita itseään sekä kykyä harkittuihin, itsenäisiin päätöksiin ja tekoihin. Jotta itsemääräämisoikeuttaan voisi toteuttaa, on pystyttävä myös omaksumaan tietoa.²⁰³ THL:n on henkilökohtaisia avustajia koskevassa esityksessään ehdottanut avun sisällön laajentamista koskemaan myös henkilön tukemista ja ohjaamista omien valintojen tekemisessä ja itsenäisessä päätöksenteossa. Itsemääräämisoikeuden toteutumisen edellytyksenä on tarvittavan avun saaminen silloin, kun henkilö ei itse kykene tekemään jotakin asiaa. THL:n mukaan vammaispalvelulaki on sen soveltamisalasta ja kohderyhmästä johtuen yksi niistä erityislaeista, johon luontevasti voisi sisällyttää henkilön itsemääräämisoikeutta tukevan tuetun päätöksenteon. Toimiva vuorovaikutus on nähty keinona vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutumiselle. YK:n vammaissopimus edellyttää tuetun päätöksenteon järjestämistä heille, joilla on vaikeuksia tehdä omaa elämäänsä koskevia päätöksiä. Tuettu päätöksenteko tarkoittaa esimerkiksi päätösten ja toimintavaihtoehtojen selvittämistä, vaikeiden asioiden selvittämistä ja tukea päätösten toteuttamisessa.²⁰⁴

Tuettua päätöksentekoa saatetaan tarvita jo ennen kuin vammaisen henkilö kykenee tekemään päätöksen edustajan käyttämisestä. Henkilön pitäisi pystyä sanomaan, mitä hän haluaa asiamehensä tekevän.²⁰⁵ THL:n raportin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioissa henkilöstö ei ole sisäistänyt toimenpidevaihtoehtojen selvittämistä toimintamallikseen. Vaikka säännöksen olemassaolo tiedetään, sillä ei ole tutkimuksen mukaan aina tosiasiallista merkitystä asiakkaita kohdatessa.²⁰⁶ Mikäli henkilöllä ei olisi lain edellyttämiä voimavaroja määritellä tarvitsemansa avun määrää ja sisältöä, on ehdotettu, että hänellä olisi sitä tehtävää varten avustaja.²⁰⁷ Tätä mahdollisuutta ei ole säännelty sosiaalihuoltolain palveluntarpeen arvioimisen kohdalla. Palveluntarpeen arvioinnissa on huomioitava myös hallintolaissa annettu mahdollisuus käyttää asiamiestä tai avustajaa. Jotta itsemääräämisoikeus toteutuisi vammais-

²⁰² HE 95/2005 vp.

²⁰³ HE 137/1999 vp. ,22.

²⁰⁴ THL 2011:48 ja VAMPO 2015:21, 60.

²⁰⁵ THL 2010:19, 110.

²⁰⁶ THL 2010:19, 44 ja THL verkkolähde: Sosiaalihuollon soveltamisopas, 64-65.

²⁰⁷ THL 2011:48, 36.

ten henkilöiden osalta, tulisi kaikilla olla sama mahdollisuus tehdä päätökset avustajan avulla. Huomioitavaa on kuitenkin se, että saadaan kirjattua asiakkaan mielipide eikä asiakasta avustavan henkilön esimerkiksi omaisen yksipuolinen käsitys tarpeista. Itsemääräämisoikeus osana jokapäiväistä elämää haastaa annettavat palvelut. Jotta vammaisen henkilö voisi tehdä valintoja, hän saattaa tarvita apua päätöksenteossa tai valintojen toteuttamisessa. Hoivaa ja muuta avustamista ei ole helppoa erottaa toisistaan, kun henkilön toimintakyky on monella tavalla rajoittunutta. Itsemääräämisoikeus ja avun tarve tulee erottaa toisistaan, vaikka henkilö voi tarvita apua toteuttaakseen itsemääräämisoikeuttaan.²⁰⁸

THL kiinnitti raportissaan huomiota siihen, ettei lainsäädäntö huomioi vammaisten henkilöiden toimintakyvyn vajetta niissä prosesseissa, jotka ovat edellytyksenä palvelujen ja etuukseen saamiselle. Tämä tulee esille erityisesti silloin, kun asiakkaalta edellytetään kykyä yksityisoikeudellisen sopimuksen solmimiseen ja sen toteutumisen valvontaan. Hallintolain mukaan hallintosopimuksissa, joita muun muassa kunnan ja palvelun tuottajan väliset sopimukset ovat, on riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita sovittava asia koskee. Samoin on turvattava mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön. THL:n raportin mukaan tämä toteuttaminen on käytännössä vaikeaa. Syyksi tähän todetaan, että asiakas harvoin mieltää tällaisen sopimuksen olemassaolon tai sitä, että sopimus samalla määrittelee hänen palvelujensa laatua. Kaikilla henkilöillä ei ole omaista tai läheistä eikä henkilöön liittyvien asioiden hoidossa mahdollisuutta laillisen edustajan käyttämiseen. Tästä seuraa, että asiakkaan kuuleminen ja mielipiteiden huomioiminen jäävät toteutumatta. Yleisesti itsemääräämisoikeus näkyy säännöksissä ja säädösten esitöissä. Asiakkaan mielipide nähdään arvokkaana asiakaslähtöisessä lainsäädännössä, mutta vaikka tämä kaikki tiedostetaan, oman mielipiteen muodostamiseen tarvittavaa tukea on harvoin saatavilla.²⁰⁹

Sosiaalihuolto vastaa siitä, että asianomaisen henkilön toimintakyky omassa asuin- ja toimintaympäristössään sekä olosuhteet ja muut vastaavat tekijät otetaan palveluntarvetta arvioitaessa huomioon. Toimintakyvyn arvioimisen lisäksi saatetaan joutua arvioimaan itsemääräämiskykyä. Sen arvioiminen on sosiaalihuollon ammattilaisen lisäksi myös asiakkaan itsensä tehtävänä. Henkilön itsemääräämiskykyä arvioitaessa tulisi aina selvittää asiakkaan oma mielipide itsemääräämiskyvystään. Arviota tehdessä on huomioitava, että asiakkaan itsemääräämiskyky ei ole silloin alentunut, jos hän asianmukaisesti tuettuna kykenee käyttämään itsemää-

²⁰⁸ THL 2010:19, 110, 115-117 ja KHO:2012:46 (20.6.2012/1709) ja KHO 2011:69.

²⁰⁹ THL 2011:48, 42-44.

räämisoiikeuttaan. Vammaisen henkilön mahdollisuus ymmärtää ja tulla ymmärretyksi on tarvittaessa turvattava käyttämällä erilaisia tulkintakeinoja. Näitä ovat esimerkiksi tulkkauspalvelut, vaihtoehtoiset kommunikaatiokeinot ja päätöksenteossa tukeminen.²¹⁰

Asiakkaan tahto ja tarpeet tulee selvittää ja huomioida aina parhaalla mahdollisella tavalla. Hallituksen esityksessä itsemääräämisoiikeuslaiksi oli tavoitteena valmistella yksilöllinen itsemääräämisoiikeussuunnitelma. Sen sisältönä olisi ollut asiakkaan, hänen lähiyhteisönsä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten yhdessä toteuttama asiakkaan palvelukokonaisuuden suunnittelua, tavoitteen asettelua sekä asiakkaan mielipiteiden kartoittamista ja huomioimista. Nämä tehtävät sisältyvät jo voimassaoleviin säädöksiin sosiaalihuoltolain, asiakaslain ja vammaispalvelulain säännöksissä. Kuitenkin suunnitteilla olleeseen lakiin olisi sisällytynyt erillinen itsemääräämisoiikeussuunnitelma. Siihen olisi ollut tarkoitus kirjata toimenpiteet asiakkaan itsemääräämisoiikeuden vahvistamiseksi, itsemääräämiskykynsä tukemiseksi ja ylläpitämiseksi. Nämä olisivat osaltaan vahvistaneet hyvin toteutuessaan asiakkaan itsemääräämisoiikeutta. Lakiehdotusta käsittelevässä HE:ssä todettiin, että itsemääräämisoiikeuden toteutumista edistetään suunnittelemalla sosiaalihuolto asiakkaan tarpeista lähteväksi.²¹¹

Itsemääräämisoiikeuslain luonnoksessa pyrittiin hallituksen esityksen mukaan siihen, että potilaan ja asiakkaan itsemääräämisoiikeus vahvistuisi. Ehdotetun itsemääräämisoiikeuslain tarkoituksena oli osoittaa laissa positiivisia toimintavelvoitteita palvelujen tuottajalle ja järjestäjälle. Niillä oli tarkoitus vahvistaa asiakkaan itsemääräämisoiikeutta ja muita perusoikeuksia. Ehdotetun lain soveltamisalalla itsemääräämisoiikeuden sisältönä olisi ollut erityisesti yksilön oikeus päättää hoidostaan ja palveluistaan.²¹²

Ilman tätä itsemääräämisoiikeuslakiakin sosiaalihuollon toteuttamisen lähtökohtana on ja tulee olla ensisijaisesti asiakkaan etu ja palvelun tarve. Kaiken sosiaalihuollon tarjoaman palvelun tulee vahvistaa asiakkaan voimavaroja ja kunnioittaa itsemääräämisoiikeutta. Myös vammais-

²¹⁰ HE 108/2014 vp., 1-5.

²¹¹ HE 108/2014 vp., 1. Vaikka ”itsemääräämisoiikeus laki” ei edennyt HE:stä pidemmälle (rauennut), monet siinä huomioidut seikat toimivat myös vammaispalvelujen toteuttamisen mallina. HE:n tavoitteena oli vahvistaa asiakkaan itsemääräämisoiikeutta. Lakiehdotus koski pitkälti rajoitustoimenpiteiden käyttöä, mutta sisälsi osaltaan samoja aiheita kuin vammaispalvelulaki. Uuteen lakiin olisi sisällytetty säännökset itsemääräämiskyvyn arvioinnista ja yksilöllisestä itsemääräämisoiikeussuunnitelmasta. Yksilökohtainen suunnitelma olisi liitetty asiakaslain mukaisen suunnitelmaan.

²¹² Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoiikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä (HE108/2014 vp) oli tarkoitus tulla voimaan 1.11.2014. HE:n mukaan kysymys olisi henkilöstön osaamisen kehittämisestä ja käytäntöjen yhtenäistämisestä. (HE 108/2014 kohta 4).

palvelulakia koskevassa HE:ssä tavoitteeksi asetettiin itsemääräämisoikeuden vahvistaminen. Sen ajateltiin toteutuvan kehittämällä palvelujen toteuttamista koskevia menettelytapasäännöksiä siten, että vammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset otetaan entistä vahvemmin huomioon. Jo voimassaolevien säädösten mukaan asiakas ei saa olla toiminnan objekti, vaan oman sosiaalihuoltonsa suunnittelun ja toteuttamisesta päättämisen osallinen. Myös asiakkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistaminen tehostaa itsemääräämisoikeutta. Itsemääräämisoikeuteen kuuluu mahdollisuus vaikuttaa toteutettaviin toimenpiteisiin. Ympäristöstä aiheutuvat esteet ja häiriötekijät saattavat heikentää mahdollisuutta itsemääräämisoikeuden toteuttamiseen, ellei niitä erityisesti huomioida. Asiakkaan tukeminen itsemääräämisoikeutensa toteuttamisessa ennaltaehkäisee itsemääräämiskyvyn heikkenemistä.

213

4.3. Palvelutarpeen arviointiin liittyvät erityiskysymykset

Sosiaalihuoltolakia koskeva hallituksen esitys ohjaa sosiaalihuoltolakia soveltavia ammattihenkilöitä puuttumaan käytännön palvelutilanteissa asiakkaiden itsemääräämisoikeuteen mahdollisimman vähän. Kyseisessä hallituksen esityksessä todetaan, että viranomainen tekee palvelutarpeen arviointia ”tarvittaessa asiakkaan ohella tai sijasta”. Asianomainen sosiaali- ja vammaispalvelun asiakas, arvioi omaa elämäntilannettaan tarvittaessa toisten avustuksella ja tuella. Lähtökohtaisesti asiakas on itse aktiivinen toimija. Hallituksen esityksessä todetaan, että tarkoituksena on arvioida kokonaisvaltaisesti asiakkaan palvelutarpeen tilanne.²¹⁴ Sosiaalihuoltolakia koskevassa HE:n yksityiskohtaisissa perusteluissa löytyy toisaalta myös maininta, jossa todetaan, että palvelun tarvetta arvioitaessa ”*ammattilaisen* arvion lisäksi palvelujen suunnittelun perustana tulisi olla vahvasti asiakkaan kokema tuen tarve”²¹⁵. Hallituksen esityksessä on aluksi painotettu asiakkaan osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta, mutta myöhemmin todetaan asiakkaan olevan eräänlainen apuri arviota tehtäessä. Vaikka asiakkaan kokemusta halutaan korostaa sanalla ”vahvasti”, auttaako kyseinen HE:n ohjaus lain tulkintatilanteissa? On kyse sanajärjestyksestä, mutta ammattilaisen mainitseminen ensin voi johtaa helposti ajatukseen ammattilaisen tekemän arvion ensisijaisuudesta. Asiakkaan kokemus tarvitsemastaan tuesta voi silloin jäädä vähemmän tärkeäksi lähtökohdaksi.

²¹³ STM 2010, 45 ja HE 166/2008 vp., 15.

²¹⁴ HE 164/2014 vp. ja Sosiaalihuollon soveltamisopas, 67-68.

²¹⁵ HE 164/2014 vp., 130.

Sosiaalihuollon säädöksissä on tavoiteltu asiakaslähtöisyyttä, vaikka teksteissä puhutaankin välillä ”asiakkaan ohella tai asiakkaan sijasta” toimimisesta. Nämä sanavalinnat eivät kuitenkaan saa vaikuttaa varsinaiseen päätöksentekoon itsemääräämisoikeuden kannalta. Terveystieteidenhuollossa asiakkaan itsemääräämisoikeus on säädösten tasolla sosiaalihuoltoa vahvempi. Potilaslain mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Asiakkaan itsemääräämisoikeudet sosiaali- ja terveydenhuollossa vastaavat kuitenkin pitkälle toisiaan.²¹⁶ Sosiaalihuoltolain 39 §:n asiakassuunnitelmaa koskevan säännöksen ja 36 §:n palvelutarpeen arviointia sääntelevän pykälän tarkoituksena on yhdessä korostaa asiakkaan itsemääräämisoikeuden ja osallistumisen keskeisyyttä sosiaalihuoltoa toteutettaessa.²¹⁷

Asiakkaalle on aina annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu. Erityistä huomiota tulee kiinnittää niiden asiakasryhmien oikeusturvaan, jotka eivät muun lainsäädännön nojalla voi itse pätevästi käyttää määräysvaltaansa ja joiden edellytykset valvoa itse omaa etuaan ovat käytännössä muuten heikot. Myös ristiriitatilanteissa asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu. Asiakkaalla on oikeus silloinkin itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen. Palvelutarpeen arvioinnilla, samoin kuin palvelusuunnitelmalla, on erityistä merkitystä silloin, kun vammaisen henkilö ja viranomaiset ovat erimielisiä siitä, millä tavoin vammaispalveluita tulee järjestää. Myös palvelutarpeen arvioinnista on hyvä ilmetä viranomaisen ja asiakkaan poikkeavat näkemykset. Ristiriitatilanteissa asiakkaan tai omaisen näkemyksellä voi olla merkitystä asiakkaan hakiessa muutosta viranomaisen ratkaisusta. Kyse voi olla palveluiden määrästä, palveluiden toteuttamistavasta tai siitä, millaisia palveluita asiassa on järjestettävissä tai tulee järjestää.²¹⁸

Kun kysymys on viranomaisen ja asiakkaan välisestä palvelujen tarvearviosta ja siihen perustuvasta suunnitelmasta, syntyy asiakkaalle helposti mielikuva, että arvioinnissa kirjatut tavoitteet toteutuvat aina itselle myönteisinä palvelupäätöksinä. Samoin ajatus siitä, että viranomaisen järjestää palvelusuunnitelmaan kirjatut palvelut tai tukitoimet juuri niin kuin ne ovat palvelusuunnitelmaan kirjattu. Hyvin tehdyssä palvelutarpeen arvioinnissa sekä suunnitelmassa

²¹⁶ THL 2011:48, 32-33.

²¹⁷ HE 164/2014 vp., 132; VAMPO 2015:21, 60.

²¹⁸ EOA 1156/4/15 ja KHO 2003:94 dnro 1485/3/02

otetaan huomioon vamman tai sairauden aiheuttamat tarpeet. Näiden lisäksi myös päätöksessä on otettava huomioon vammaisen henkilön vamman tai sairauden aiheuttama tarve. Tämä saattaa lisätä ajatusta mahdollisuudesta itse määrätä palveluistaan. Lähtökohtaisesti palvelutarpeen arviointi ei ole sellaisenaan oikeudellisesti sitova päätös palvelun myöntämisestä. On kuitenkin tilanteita, joissa sopimusta tehtäessä asiakkaalla on ollut syy olettaa arvioinnissa tai palvelusuunnitelmassa mainittujen tukipalvelujen tulevan osaksi sopimusta. Oikeuskäytäntö on ohjannut tulkitsemaan asiaa niin, että palvelusuunnitelmaan kirjattuja seikkoja ei tulisi ilman perusteltua syytä sivuuttaa päätöksenteossa.²¹⁹

Yhteistyössä laadittu suunnitelma voidaan katsoa sitovan kuntaa huolehtimaan suunnitelmassa sovituista palveluista.²²⁰ Oikeusasiamies on todennut ratkaisussaan, että kunta pystyy palvelusuunnitelmien kautta kartoittamaan kunnassa esiintyvää vammaispalvelulain mukaisten palveluiden ja tukitoimien tarvetta. Myös 3 a pykälän esitöissä nähdään palvelusuunnitelman merkitys välineenä, jolla kunta saa tietoa olemassa olevasta palveluntarpeesta.²²¹ AOA toteaa hallituksen esityksen mukaisesti, että arviot ja suunnitelmat ovat tärkeitä yksilöä koskevassa päätöksenteossa erityisesti silloin, kun palvelulla on tai saattaa olla merkitystä vammaisen henkilön henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden suojan ja itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta.²²²

Sosiaalipalvelujen yhteydessä puhutaan subjektiivisista oikeuksista. Myös palvelutarpeen arviointi on eräänlainen subjektiivinen oikeus, vaikka siinä ei suoranaisesti ole kyse etuuksista. Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan, että kunnalla on velvoite järjestää palveluja ja etuuksia riittävin määrärahoihin²²³. KHO:n tulkintalinjana on ollut, että kunta ei voi kieltäytyä palvelujen järjestämisestä pelkästään puuttuviin määrärahoihin vetoamalla, mikäli palvelujen tarve on kiistatonta.²²⁴ Sosiaalihuollon etuudet perustuvat tarvearviointiin. Tarveperiaate oikeusperiaatteena on lähtökohtana myös silloin, kun kyseessä ei ole subjektiivinen oikeus ja tarjontaa rajoittavat kunnan talousarviossa olevat määrärahat. Sosiaalihuollon lainsäädäntö

²¹⁹ HE 166/2008 ja eoak 21.10.2010 dnro 2855/4/10. HO:n ratkaisussa on todettu, että palvelusuunnitelmasta poikkeaminen on perusteltava. Palvelusuunnitelmaan kirjattuja seikkoja ei tulisi ilman perusteltua syytä sivuuttaa vammaista henkilöä koskevissa päätöksenteoissa.

²²⁰ AOA 4132/4/2012, AOA 2855/4/10, 2 ja Hämeenlinnan HO 09/0205/4.

²²¹ EOA 798/4/03, 3.

²²² AOA 4132/4/2012, 4 ja 2855/4/10.

²²³ Kuntalaki (10.4.2015/410) säätää, että taloussuunnitelmassa on turvattava edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseksi. Talousarviota on muutettava, mikäli subjektiivisia palveluja tai etuuksia turvaavat määrärahat ovat riittämättömät.

²²⁴ KHO 1997:90 ja Narikka 2008, 26-28.

viittaa tällaisissa tilanteissa tarveperiaatteen ensisijaisuuteen. Ongelmaksi muodostuu tämän periaatteen epämääräisyys silloin, kun palveluiden hakijoita on paljon. Ihmisten yksilöllisiä tarpeita on vaikea vertailla tai laittaa arvojärjestykseen.²²⁵

Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportissa kiinnitettiin huomiota siihen, että asiakkaan itsemääräämisoikeus saattaa vaarantua silloin, kun palvelutarpeenarviointia on tekemässä sama henkilö kuin palvelusuunnitelmaa ja lopullista päätöstä. Raportissa todettiin, että palvelutarpeen arvioinnin vastuuhenkilön tulisi olla sellainen riippumaton henkilö, joka ei edusta palvelun maksajaa eikä tulevaa tuottajaa. Asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutuminen vaatii tällöin objektiivisesti työtä tekevät sosiaalihuollon ammattilaiset. THL:n mukaan laajastikin lainsäädäntöön kirjattu neuvonta ja ohjaus eivät ole puolueettomia, mikäli neuvonantajana on päätöksentekijä, jota sitovat tiukat budjettiraamit, tai jos neuvonantaja on samalla sopimuksen toinen osapuoli.²²⁶

Itsemääräämisoikeuden toteutumiseen vaikuttavat monet erilaiset seikat. Jotkut tekijät saattavat muodostua esteeksi täysimääräiselle itsemääräämiselle. Stakesin asettama työryhmä totesi loppuraportissaan yllättyneensä, että talous nousi keskeisimmäksi sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliseksi tekijäksi, joka vaikuttaa sekä palvelujärjestelmään että asiakkaaseen. Eriytyisesti talouden laskukaudet koettelevat sosiaaliturvan toimivuutta asiakkaan ja talouden välissä.²²⁷ Sosiaalipalvelut ovat perustuslain mukaisesti kunnan vastuulla olevia palveluja. Vammaispalvelulain 3§:n mukaisesti kunnan on huolehdittava, että vammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina, kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kunnan velvollisuuksista tarjota palveluja, ja asiakkaan oikeuksista saada palveluja on useita KHO:n ratkaisuja. Hakemuksia ei voida hylätä sen perusteella, että määrärahoja ei ole varattu. Mikäli määrärahan olemassaoloa mietitään, asiaa ei ratkaista tukitoimien tarpeen harkinnalla.²²⁸ Toisaalta KHO:n ratkaisussa vuodelta 2014 todetaan, että kunnalla on vammaispalvelulainsäädännön tavoitteiden puitteissa harkintavaltaa määrärahan mitoituksessa sekä silloin, kun päätetään etusijajärjestyksestä tai palvelujen kohdentamisesta. Siitä huolimatta, että kunnan on järjestettävä määrärahasidonnaisia palveluita kunnassa esiintyvän tarpeen edellyttävällä tavalla. KHO:n mukaan määrärahasidonnaisten palveluiden osalta kunnan järjestämisvelvollisuus ei vastaa asiakkaan ehdotonta oikeutta tietyn palvelun saami-

²²⁵ Tuori 2000, 108-112.

²²⁶ THL 2010:19, 110; VAMPO 2015:21, 17..

²²⁷ THL 2011:48, 3-4.

²²⁸ KHO 1997:90.

seen muilta osin, kuin subjektiivisen oikeuden piiriin kuuluvissa palveluissa. Nämä KHO:n ratkaisut osaltaan selittävät sitä problematiikkaa, joka liittyy vammaispalveluihin. Myös KKO:n mukaan kunnan osoittamat voimavarat vaikuttavat siihen millainen hallintokulttuurin käytäntö viranomaisissa muodostuu.²²⁹ Asiaa tarkastellaan, ei pelkästään säädetyn lain, vaan myös taloudellisten resurssien näkökulmasta ja vasta tämän jälkeen tehdään myönteinen palvelupäätös. Niin myös itsemääräämisoikeuden toteutuminen joutuu välillä vastakkain taloudellisten resurssien tarkastelun kanssa.²³⁰

Sosiaalioikeudella on perustuslaillinen painoarvo, mutta varsinaisesti perustuslaki ei määritä sosiaalietuisuuksien tasoa. THL raportoi vuonna 2005 sosiaalisten oikeuksien toteutumisessa olevien puutteiden johtuvan osittain poliittisista tekijöistä sekä niihin vaikuttavista taloudellisista tekijöistä. Sosiaalisten oikeuksien ”liikkumavara” määrittyy helposti taloudellisten voimavarojen antamiin rajoihin. Lainsäädäntöuudistuksia kritisoidaan usein siitä, että niiden nähdään olevan joko niin sanotusti kustannusneutraaleja tai tavoitteena on kustannusten vähentäminen.²³¹ THL:n mukaan asiakkaan oikeudet voivat jäädä toissijaisiksi hallinnon omien, usein taloudellisilla syillä perusteltujen tavoitteiden kanssa. Tästä hyvänä esimerkkinä käy KHO:n ratkaisu, jossa asunnon muutostöitä koskevan hakemuksen hylkäämisen perusteina oli sairauden mahdollinen eteneminen ja muutostöiden käyminen sen jälkeen mahdollisesti hyödyttömiksi. Vammaispalvelulain mukaisen palvelun lähtökohtana ei ole kuitenkaan kunnan nykyiset palvelut ja resurssit, vaan asiakkaan ja heidän asioiden hoitajien ilmaisevat tarpeet.²³²

Valtion ja kuntien tulee lainsäädäntötoimin, voimavaroja myöntämällä ja toiminnan asianmukaisella järjestämisellä huolehtia siitä, että jokaiselle turvataan riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut. Niissä tilanteissa joissa perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittamien sosiaalipalvelujen taso on lainsäädännön perusteella riippuvainen kuntien päätöksistä, kuntien on huolehdittava muun muassa talousarviopäätöksissään siitä, että jokaiselle turvataan säännöksen edellyttämät riittävät palvelut. Perustuslain 19 §:n 3 momenttia täydentävät sosiaalihuollon lainsäädännön, erityisesti sosiaalihuoltolain, säännökset kuntien yleisestä palvelujen järjestämisvelvollisuudesta. Talousarviopäätöksissä perusoikeussäännökset toimivat etusijanormeina, jotka on otettava huomioon, kun kuntien käytettävissä olevia voimavaroja kohdennetaan eri tarkoituk-

²²⁹ KKO 2009:86.

²³⁰ KHO 2014:165.

²³¹ THL 2010:19, 110.

²³² THL 2011:48, 132 ja KHO 2014:166.

siin.²³³ Saarenpää toteaa itsemääräämisoikeutta koskevassa pohdinnassaan, että viime kädessä itsemääräämisoikeutemme toteutuminen riippuu myös siitä, missä määrin ja miten oikeuksiamme suojaavia ja valvovia ”koneistoja” rahoitetaan. Oikeus teoriassa ja oikeus käytännössä saattavat poiketa toisistaan tällöin merkittävästi.²³⁴

Itsemääräämisoikeuden tosiasialliseen toteutumiseen sosiaalihuollossa liittyy vastaavia ongelmia kuin toimenpidevaihtoehtojen selvittämiseen. Sosiaaliasiamiesten raportoimat erilaiset todelliset ja henkilöstön kokemat syyt tai niiden yhteisvaikutus on johtanut asiakkaan itsemääräämisoikeuden puutteelliseen toteutumiseen. Raportit kertovat, että itsemääräämisoikeus jää joskus kokonaan toteutumatta. Syinä ovat olleet muun muassa määrärahoihin tai soveltamisohjeisiin liittyvät syyt, voimassa olevan oikeuden puutteellinen tuntemus tai puutteellinen sisäistäminen sekä ajanpuute.²³⁵ Sosiaalihuollon palvelut toteutuvat konkreettisesti niin sanotussa tosiasiallisessa hallinnossa, jossa asiakas on aina riippuvainen palvelun tuottajan ja sen palveluksessa olevien henkilöiden ammatillisesta osaamisesta, toimintakulttuureista sekä yksittäisten työntekijöiden eettisistä arvoista. Kuten THL raportissaan toteaa: ”mitä heikompi on asiakkaan kyky puolustaa oikeuksiaan, sitä tärkeämpää on, että asiakkaalla on mahdollisuus saada ulkopuolista tukea omassa asemassaan.”²³⁶

4.4. Itsemääräämisoikeutta tukevat kysymykset

Palvelutarpeen arviointi on toimintaa, jossa yhdistyvät palvelujen hakeminen ja tarvittava neuvonta. Hyvään hallintoon kuuluva neuvontaperiaate edellyttää, että viranomainen antaa asiakkaalle neuvontaa ja vastaa asiaa koskeviin kysymyksiin. Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaisesti sosiaalihuollon henkilöstöllä on hallintolain mukaista menettelytapaneuvontaa koskeva laajempi selvittämisvelvollisuus. Se lisää osaltaan vammaisen henkilön tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Asiakaslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa. Erityisesti tähän selvittämisvelvollisuuteen kuuluu kertoa sosiaalihuollon asiakkaalle ja tarvittaessa hänen lailliselle edustajalleen tai avustajalleen, minkälaisilla edellytyksillä asiakas on oikeutettu saamaan palveluja ja tukitoimia. Viranomaisen tulee huolehtia, että asiakas saa tietää lain mukaiset oikeutensa. Arviointia tehtäessä asiakkaalle on selvitettävä hänen yleis- ja erityislainsäädäntöön perustuvat oikeuten-

²³³ HE 2005:95 vp.

²³⁴ Saarenpää 2011, 246.

²³⁵ THL 19/2010, 44-45.

²³⁶ THL 48/2011, 34.

sa ja velvollisuutensa. Samoin olisi selvitettävä erilaiset vaihtoehdot palvelujen toteuttamisessa ja niiden vaikutukset asiakkaan asiaan. Selvitystä vaativat kaikki muutkin seikat, joilla on merkitystä asiakkaan asiassa, myös ne eri vaihtoehdoiset palvelut ja tukitoimet, joihin asiakkaalla saattaa olla oikeus.

Hallintolaki ja siihen liitetyt hyvän hallinnon periaatteet ovat olleet jo pitkään voimassa. Hallintolain voimaantulon jälkeen neuvontaan liittyviä ongelmia ei lainsäädännön puitteissa näyttäisi olevan. Lain soveltamistilanteissa niitä kuitenkin löytyy ja joudutaan jälleen toteamaan, kuinka säännösten tulkintaerot vaikuttavat asiakkaiden saamaan palveluun. Tulkinta siitä, mikä on riittävää neuvontaa, vaihtelee. Yhden näkökulman mukaan asiakaslain 5 § ei edellytä sinänsä neuvonnan antamista asiakkaalle, mutta yhteys hallintolakiin vaatii viranomaiselta viestin ymmärrettävyyttä ja tämän takia on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Eoak:n mukaan selvittämisvelvollisuus on laajempi eikä ylempien laillisuusvalvojen ratkaisuista löydy pohjaa sellaiselle ajatukselle, että olisi olemassa liiallista neuvontaa, jolla vaarannettaisiin asiakkaiden yhdenvertaisuus.²³⁷

Palvelutarpeen selvityksessä on huolehdittava, että vammaisen henkilö saa selkeän käsityksen niistä palveluista ja tukitoimista, jotka ovat hänen kohdalla mahdollisia. Selvitys ja menettelyneuvonta täytyy antaa siinä muodossa ja sillä tavalla, että asiakas kykenee riittävästi ymmärtämään annetun selvityksen sisällön ja sen merkityksen. Sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamaa selvitystä annettaessa on otettava huomioon muun muassa asiakkaan henkilökohtaiset ominaisuudet. Viranomaisen on käytettävä sellaista ilmaisutapaa, jonka perusteella voidaan olettaa asiakkaan yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä riittävästi tietoa. Selvitysvelvollisuuden laajuus ja tapa riippuvat annettavasta palvelusta sekä henkilöstä kenelle selvitystä ollaan antamassa. Sosiaalihuollon järjestäjän on myös varmistettava, että asiakas on ymmärtänyt selvityksen. Lainsäädännössä osaa vammaisista henkilöistä koskee erityisen tuen tarve ja sen vuoksi lainsäädäntöön on asetettu heitä koskevia erityisiä ohjaamisvelvoitteita^{238, 239}.

Tämä kaikki edellyttää sosiaalihuollon ammattilaisilta valmiutta ja herkkyyttä tunnistaa ne tekijät, jotka vaikuttavat asiakkaan kokonaistilanteeseen. Lisäksi on kerrottava niistä asiakasta

²³⁷ EOA 2436/4/01, 3; KHO 2003:94 dnro1485/3/02 ja eoak 1397/2014 dnro 1397/4/14 sekä Hautamäki 2004, 98 ja 122.

²³⁸ Esimerkiksi autettava ja ohjattava avustajan palkkaamiseen liittyvissä asioissa (Vamm.palv.laki 8 d §)

²³⁹ Eoak 4847/4/14.

auttavista tai kokonaistilannetta parantavista palveluista, joita asiakas ei välttämättä itse osaa tai tiedä kysyä. Itsemääräämisoikeuttaan ei voi täysimääräisesti toteuttaa, ellei ole saanut tarvittavia tietoja päätettävänä olevasta asiasta. Sosiaalihuoltolaissa on viittaukset hallintolakiin asiakkaan kuulemisesta ja asiakaslakiin tiedonsaannista. Asiakaslain lisäksi myös sosiaalihuoltolaki sääntelee, että asiakkaan tulee saada tietää erilaiset vaihtoehdot palvelujen toteuttamisessa ja niiden vaikutukset hänen asiassaan. Tieto on annettava niin, että asiakas voi vaikuttaa palvelukokonaisuutensa suunnitteluun ja valintoihin.²⁴⁰ Päätöksentekoa varten asiakkaalle on annettava todellisia vaihtoehtoja ja riittävästi aikaa päätöksen tekemiseen. Asiakkaan täytyy myös ymmärtää vaihtoehtojen sisältö. Vammaisella henkilöllä sosiaalihuollon asiakkaana tulee olla aito mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa häntä koskevien palveluiden valintoihin ja suunnitteluun. Neuvontaa ohjaavien säännösten avulla varmistetaan, että asiakkaan tietoisuus palvelujen ja tukimuotojen olemassaolosta ei jää henkilön oman selvittämistyön ja aktiivisuuden varaan.²⁴¹

Neuvonta ja ohjaus liittyvät osana palvelun laadun kokemukseen. Palvelun laatu on asiakkaan kokemus saadun palvelun onnistumisesta. Toisaalta se on myös sosiaalihuollon ammattilaisten määrittelemää ammatillista ja tieteellistä laatua. Keskeisiä laatuun vaikuttavia tekijöitä neuvonnan ja ohjauksen lisäksi ovat myös asiakkaan kohtelu, asiakkaan tilanteen perusteellinen selvittäminen, asiakkaan osallistumismahdollisuudet ja näkemysten kunnioittaminen sekä asiakaslähtöinen toimintatapa. Sosiaalihuollon toimintatavoissa tulee aina huomioida asiakkaan elämäntilanteen kokonaisuus ja hänen voimavarojensa. Tavoitteen toteutuessa sillä tuetaan asiakkaan arkea ja omatoimisuutta, sekä samalla mahdollistetaan tavanomaiseen elämään osallistuminen. Sosiaalihuollossa tulisi aina varmistaa palvelujen tarkoituksenmukaisuus ja merkityksellisyys, sekä tarvittaessa hyvä huolenpito. Tähän kaikkeen tarvitaan riittävät toimintaedellytykset, jotta sosiaalihuollon järjestäminen olisi laadukasta ja asianmukaista. Samanaikaisesti on kysymys myös siitä, millainen on toimintaa ohjaava toimintakulttuuri ja asenteet.²⁴²

Kaikkia laadukkaassa ja itsemääräämisoikeutta tukevassa vammaispalvelussa huomioon otettavia seikkoja ei voida säännellä yksityiskohtaisesti lainsäädännössä. Osassa palvelupäätöksiä vammaispalvelun asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutumista takaa ja tukee kaikkia vi-

²⁴⁰ THL Sosiaalihuollon soveltamisopas s. 65-67.

²⁴¹ HE 164/2014 vp., 130 ja KKO 2009:86.

²⁴² HE 108/2014 ja STM 2016 sosiaalihuoltolain soveltamisopas.

ranomaisia velvoittava perusoikeusmyönteinen laintulkinta. Tämä laintulkintaperiaate ohjaa valitsemaan sellaisen vaihtoehdon, joka parhaiten toteuttaa yksilön perus- ja ihmisoikeuksia. Perusoikeudet ovat merkittäviä julkisen vallan ja yksittäisen ihmisen välisen suhteen määrittelyssä.²⁴³ Vammaispalvelun laatua takaa myös vakiintunut oikeuskäytäntö, jossa sosiaalihuoltolain sijaan noudatetaan vammaispalvelulakia niissä tilanteissa, joissa vammaispalvelulain mukainen päätös johtaa asiakkaan kannalta oikeudenmukaisempaan tai edullisempaan lopputulokseen.²⁴⁴

Sosiaalihuoltoa koskevat säädökset ovat viime vuosina täydentyneet ja uudistuneet ottamaan yhä paremmin huomioon kaikille taatut perus- ja ihmisoikeudet. Aikaisemmin muun muassa eduskunnan oikeusasiamies oli ottanut päätöksissään kantaa lainsäädännön puuttumiseen ja joutunut käyttämään ratkaisussaan muun muassa potilaslain periaatteita.²⁴⁵ Perusoikeusmyönteisessä laintulkinnassa on huomioitava ihmisten sosiaaliset perusoikeudet ja niiden osalta huomioitava, etteivät ulkopuoliset tekijät saa vaikuttaa perusoikeuksien toteutumiseen. Pahlmanin mukaan päätöksen kokonaisharkinnassa sosiaalisten oikeuksien toteutusta ei voida suhteuttaa tyhjentävästi esimerkiksi taloudellisiin voimavaroihin. Perusoikeuksien subjektina olemisen ei ole myöskään riippuvainen henkilön oikeustoimikelpoisuudesta eikä iästä.²⁴⁶

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle on säädetty velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan normatiivinen perusta on tässä perustuslain pykälässä. Siinä säännelty ihmisoikeuksien turvaamisen velvoite on muun muassa tuomioistuimella. Pahlmanin mukaan säännös viittaa valtiosisäisesti lailla voimaansaatettuihin ihmisoikeussopimuksiin ja ihmisoikeuteen käsitteenä²⁴⁷. Vammaispalveluja koskeva Suomessa vasta voimaansaatettu vammaissopimus ja sen määräykset muodostavat kaikkia velvoittavan vähimmäistason vammaisen henkilön palveluja arvioitaessa ja niistä päätettäessä. Jo perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin, että lain soveltajalla on velvollisuus omaksumaa ihmisoikeusmääräysten toteutumista edistävä laintulkinta. Tällaisella laintulkinta ohjeistuksella huomioitiin ne mahdolliset tulkintatilanteet, joissa muodolliset etusijasäännökset johtaisivat ihmisoikeussopimuksen syrjäytymiseen kansallisen lain tieltä. PeLV:n lausunnossa

²⁴³ Narikka 2007, 21-25. Perusoikeuksiin, kuten kaiken lainsäädännön soveltamiseen, liittyy normihierarkia ja oikeuslähdeoppi. Normihierarkkisesti perustuslaki on tavallisen lain yläpuolella. Oikeuskirjallisuudessa normihierarkkisessa jäsentelyssä samalle tasolle Suomen perustuslain kanssa asettuvat EU-oikeus ja kansainväliset ihmisoikeussitoumukset.

²⁴⁴ Pajukoski teoksessa Koskinen (toim.) 2010, 84.

²⁴⁵ EOAK 363/4/09.

²⁴⁶ Pahlman 2003, 71-72 ja Länsineva 2002, 3.

²⁴⁷ Pahlman 2003, 52.

todetaan, että tulkintatilanteessa tulee valita aina ihmisoikeusmääräyksien toteutumista edistävä vaihtoehto.²⁴⁸ Perusoikeuksille luonteenomaisesta periaateominaisuudesta johtuen, on aina tilannekohtaisesti punnittava, mikä merkitys kullekin perusoikeudelle annetaan. Eli yksittäisissä ratkaisutilanteissa on tehtävä perusoikeuspunnintaa. Ihmisoikeusmyönteisessä ja perusoikeusmyönteisessä lain tulkinnassa on valittava sellainen vaihtoehto, joka edistää parhaiten ihmisoikeuksien tai perusoikeuksien toteutumista.²⁴⁹

Kun perusoikeusmyönteinen laintulkinta on lain esitöissä korostettuna käsitteenä, se vaikuttaa viranomaisten tulkinta – ja harkintavaltaan²⁵⁰. Perustuslakivaliokunta korosti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallista harmonisointia. Sen mukaan harmonisoiva tulkinta johtaa hyväksyttävämpään lopputulokseen.²⁵¹ Perusoikeus säännökset tukevat kansainvälisen sopimuksen soveltamista niissä tilanteissa, joissa on olemassa laintasoinen säännös. Kansallisten lakien rinnalla ja niitä tulkittaessa sovelletaan ihmisoikeussopimuksia ja kansainvälisiä ihmisoikeusasiakirjoja (jotka saatettu voimaan asetuksella tai niitä, jotka eivät ole vielä voimassa valtiosisäisesti).²⁵² Säädöshierarkkisesti perusoikeuksilla on vahva asema Suomen perustuslakiin sisältyvinä säännöksinä. Perustuslain 106 §:ssä säädetään perustuslain ensisijaisuudesta.²⁵³

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan lisäksi myös muilla perustuslain ja perusoikeusajattelun taustalla olevilla oikeudellisilla periaatteilla on suuri vaikutus sosiaali- ja terveystalouden erikoislainsäädäntöön. Näitä oikeudellisia periaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaatteeseen liittyvä syrjinnän kielto ja siihen liittyvä positiivisen erityiskohtelun salliminen. Positiivinen erityiskohtelu ilmenee muun muassa vammaisten ihmisten palveluja koskevissa säännöksissä. Positiivista erityiskohtelua pidetään sallittuna, kun yhdenvertaisuuden periaate edellyttää sitä. Yhdenvertaisuussäännös toteuttaa perustuslain 1 §:n yleistä arvolähtökohtaa oikeudenmukaisuuden edistämisestä. Sosiaalipalveluja on annettava siten, ettei ihmisiä ilman hyväksyttävää perustetta aseteta eri asemaan esimerkiksi iän tai terveydentilan perusteella.²⁵⁴ Tavoitteena on

²⁴⁸ PeLV 2/1990, 208.(200/208)

²⁴⁹ PeVM 25/1994, 2-4 ja Sarja 2007, 374-396.

²⁵⁰ PeLV 6/1988, 270.

²⁵¹ PeVM 25/1994.

²⁵² Scheinin 1999, 105-114. Teoksessa Hyvinvointioikeus (toim. Pelkonen).

²⁵³ Kv-ihmisoikeussopimukset määrittelevät tason, jolle perusoikeudet asettuvat. Viljanen 1996, 789.

²⁵⁴ HE 95/2005 vp. ja STM 2015:21, 21.

tosiasiallisesti esiintyvän syrjinnän poistaminen. Positiivisen erityiskohtelun on nähty näin parantavan vammaisten ihmisten asemaa ja olosuhteita.²⁵⁵

Koska osa vammaispalvelulain mukaisia palveluja käyttävistä henkilöistä ovat niin sanotusti erityisen tuen tarpeessa, itsemääräämisoikeuden toteutumiseen on kiinnitettävä huomiota. Sosiaalihuoltolaki määrittelee erityistä tukea tarvitsevan henkilön ihmiseksi, jolla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveystalvveluja. Vaikeuksien syynä voivat olla kognitiivinen tai psyykkinen vamma tai sairaus. Myös fyysinen vammautuminen tuo esteitä ja heikentää itsemääräämisoikeuden täysimääräistä toteutumista. Erityisen tuen tarvitseminen ei ole sidottu mihinkään tiettyyn diagnoosiin tai vammaan. Määrittelyn piiriin kuuluvat myös ne henkilöt, joilla erityisen tuen tarve perustuu useampaan sairauteen tai vammaan tai vielä diagnosoimattomaan oireyhtymään, joka vakavasti vaikeuttaa henkilön toimintakykyyn. Tämä määrittely koskee myös niitä henkilöitä, joiden keskeinen ongelma on useasta erisyystä johtuva tuen tarve. Kun henkilöllä on usean yhtäaikaisen eri tuen tarve, se luo hankaluuksia palvelujen saamiseen. Erityisen tuen tarvetta on myös niissä tilanteissa, jossa henkilöllä oleva suuri avun tarve aiheuttaa vaikeuksia päästä tarvittavien palvelujen piiriin. Erityisen tuen tarpeella ei siis aikuisten kohdalla viitata henkilön palvelutarpeeseen, vaan tuen tarpeeseen palveluja haettaessa. Erityistä tukea tarvitsevat henkilöt on huomioitava sosiaalihuoltolain mukaan varsinkin asiakkaan edun määrittelemisessä (4 §), neuvonnassa ja ohjauksessa (6 §), erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvoinnin seuraamisessa ja edistämisessä (8 §), palvelutarpeen arvioinnissa (36 §) sekä tehtäessä hoitoa ja huolenpitoa turvaavia päätöksiä (46 §). Näiden määritelmien lisäksi vammaispalvelujen tarjontaa määrittää vaikeavammaisuuden käsitteen tulkinta. Se, missä tapauksessa henkilö määritellään vaikeavammaiseksi, voidaan ymmärtää eritavoin ja erilainen tulkinta voi johtaa käytännössä palvelujen erilaiseen saatavuuteen. Tähän problematiikkaan liittyvät myös tulkintaristiriidat siitä, milloin riittävä huolenpito voidaan turvata avohuollon toimenpitein ja milloin henkilö tarvitsee laitoshoidoa.²⁵⁶

Vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta sosiaalipalveluissa ja itsemääräämisoikeuden tulkintaa valottaa vammaispalvelulaissa säännellyt henkilökohtaiseen apuun liittyvät käytännöt. Henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää, että vaikeavammaisella henkilöllä on

²⁵⁵ Narikka 2007, 21.

²⁵⁶ STM 2016: Sosiaalihuoltolain soveltamisopas, 8 ja Koskinen (toim.) 2010, 85-88. Myös päihteiden ongelmakäyttö tai muun vastaava syy voi aiheuttaa vaikeuksia saada palveluja. Määritelmän ulkopuolelle jäävät henkilöt, joiden tuen tarve liittyy korkeaan ikään siten kuin vanhuspalvelulain 3 §:ssä säädetään.

voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa. Henkilö voi ymmärtää tarvitsevansa apua asioimisessa tai esimerkiksi kirjallisissa asioiden hoitamisissa, mutta tarvitsee apua niistä suoriutuakseen. Tämä on aika tiukasti säännökseen kirjattu vaatimus.²⁵⁷ Tämän pykälän tulkintaratkaisuihin on haettu apua ylemmiltä oikeusasteilta. KHO:n ratkaisut ovat ohjanneet pykälän tulkinnan kohti asiakkaan oikeutta määrätä itse, vammoista ja hankaluuksista huolimatta. Oikeuden ratkaisun mukaan se, että henkilö ei pystynyt kommunikoimaan, ei merkinnyt, ettei hän kykenisi vammaispalvelulain tarkoittamassa mielessä ilmaisemaan omaa tahtoaan. Samassa ratkaisussa todettiin, että ongelmat kommunikoinnissa eivät myöskään tarkoita, että henkilöltä puuttuisi voimavaroja määritellä henkilökohtaisen avun sisältöä ja toteutustapaa. Toisessa vastaavassa kysymyksessä KHO totesi ratkaisussaan, että kyseinen lainsäädännös on hyvin tulkinnanvarainen. Kuitenkaan tulkinnan tarve ei poista vammaisen henkilön oikeutta saada vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua. Keneltäkään ei myöskään tulisi edellyttää tarkempaa määrittelykykyä, kuin lain esitöissä kuvataan. Kaikissa tulkinnanvaraisissa tilanteissa lainsäädäntö ohjaa aina valitsemaan perusoikeusmyönteisimmän ja asiakkaan etua parhaiten huomioivan vaihtoehdon. Viranomaisten on pyrittävä valitsemaan perusteltavista vaihtoehdoista se, joka edistää ihmisoikeuksien toteutumista ja asiakkaan etua.²⁵⁸

Vammaispalvelun käytännössä, lain soveltamistilanteissa, tulkinta-asetelmat sosiaalipalvelujen laajan erityislainsäädännön ja muun lainsäädännön välillä eivät ole aina yksinkertaista. Sosiaalihuollossa on runsaasti erilaisia yksityisten ja julkisten etujen ristiriitoja.²⁵⁹ Sosiaalioikeudessa sovellettavat säännökset ilmaisevat periaatetyypisiä tai tavanomaista harkinnanvaraisempia normeja. Oikeudellinen päätöksenteko sosiaalityön käytännössä on arvojen ja periaatteiden keskinäistä punnintaa. Tästä lähtökohdasta tehtävä ratkaisu perustuu arvovalintoihin. On kuitenkin huomioitava, ettei lain sanamuotoa tai lain tarkoitusta voida ohittaa tulkinnalla.²⁶⁰

Nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa säädetään tarkoituksellisesti avointa normistoa. Tästä johtuen on syntynyt punnintanormeja. Punnintanormeihin kuuluvat yleislausekkeet eli joustavat normit. Punnintanormit siirtävät harkintavallan painopistettä lakia soveltavan viranomaisen suuntaan.²⁶¹ Joustavien normien ongelmana on, että sanamuodot mahdollistavat useita

²⁵⁷ Vammaispalvelulaki 8 c § 2 mom.

²⁵⁸ Lehtimaja 1995, 183 ja 188. KHO 2011:69, KHO 2016:7 sekä KHO 2012:36.

²⁵⁹ Narikka 2007, 25.

²⁶⁰ STM 2003:10, 17-37.

²⁶¹ Aarnio 1989, 77-78.

erilaisia laintulkintoja²⁶². Yleensä normit osoittavat millä tavalla eri suuntiin käyviä intressejä on painotettava keskenään. Intressien runsaus ja erisuuntaisuus vaikuttavat kuitenkin siihen, ettei aina intressien keskinäistä yhteensovittamista ja tasapainottamista voida tehdä säädösta-solla kovin täsmällisesti. Tällöin tämä tehtävä jää säännöksiä soveltavaan päätöksentekotilan- teeseen. Pahlman toteaa, että yksilöllä ovat ne oikeudet, joita laki antaa. Ongelmat ratkaistaan kirjoitetun oikeuden mukaisesti. Mikäli tämä ei ole selvää, ratkaisua on haettava lain tarkoi- tuksesta. Ratkaisun perusteluissa ja perusteltavan teorian taustalla on arvoja ja tietyn yhteisön käsitys oikeudenmukaisuudesta.²⁶³

Sosiaalioikeuden soveltamisessa joudutaan tekemään ratkaisuja, joissa oikeusnormit ja tosi- asiat on sovittava keskenään. Hännisen mukaan kuntien käytännöissä tämä sovittelu saa usein poliittisen luonteen, vaikka siinä väitettäisiin olevan kyse oikeudellisesta harkinnasta. Hänninen puhuu oikeusnormien lävitse luetuista tosiasioista, niillä voi olla ratkaiseva vaiku- tus laintulkintaan. Tämä ei tarkoita, että tosiasia voisi muuttaa oikeusnormin merkitystä. Mut- ta se voi vaikuttaa siihen tapaan, jolla normi viittaa tähän tavoiteltavaan seikkaan. Keskeinen kysymys Hännisen mukaan on, miten tosiasiat suodattuvat oikeusnormien kautta oikeusto- siseikoiksi ja miten tosiasiat ehdollistavat tai perustelevat oikeustosiseikkojen ja oikeusseu- raamusten suhdetta. Aarnion sanoin tulkitsija venyttää tai supistaa lakipykälä tilanteiden vaa- timusten mukaan. Normit ovat tulkinnan tuloksia ja tulkinnan avulla selvitetään normien si- sältöä eli johdetaan yksilöity normi.²⁶⁴

Sosiaalihuollon lainsäädännöllä luodaan tavoitteita, mutta varsinaisia keinoja näiden tavoittei- den saavuttamiseksi sieltä ei kaikilta osin ole löydettävissä tai nämä keinot on kerrottu epäsel- västi. Osa säännöksistä koskee niin sanottu aineeton vaikutus ja lainsäädännön tavoitteiden vaikutus voidaan nähdä muuttuneina asenteina. Alvesalon ja Ervastin mukaan on olemassa symbolista lainsäädäntöä, jolla halutaan viestittää ongelmaan puuttumisesta, vaikeivät sään- nökset vaikuttaisi oikeustodellisuudessa. Itsemääräämisoikeuden toteutuminen vammaispal- veluissa on myös jossakin määrin tällaista symbolista lainsäädäntöä. Keinot itsemääräämisoi- keuden toteuttamiseen ovat joustavat ja joustavuus voi johtaa monenlaisiin lopputuloksiin.

²⁶² Kangas 2005, 161-162. Kun yksittäisen oikeudellisen ongelman ratkaisukriteeriksi nostetaan jonkun henkilön etu, oikeudellinen sääntely tapahtuu yleislausekkeen avulla. Yleislauseke eli joustava oikeusnormi taipuu muut- tuviin yksittäistapauksiin kasuistista normistoa helpommin. Joustavien oikeusnormien käyttöala on laajentunut ja samalla muuttanut oikeudellisten ratkaisujen luonnetta. Kankaan mukaan keskeistä ei ole enää niinkään normin tulkinta, kuin normin tarkoittaman asiutilan punninta. Myös Kumpuvuori STM 2003:10, 40-42.

²⁶³ Pahlman 2003, 7. Viittaa kohdassa Aarnioon ja Dworkiniin. (Aarnio 1989, 267-271 ja Dworkin 1977a, 82-130). Samasta aiheesta myös Hautamäki 2004, 105-107 sekä Laakso 1990, 23.

²⁶⁴ Aarnio 1989, 19,161-162 ja Hänninen 2013, 212-214.

Väljässä normisääntelyssä yhtenäinen säännösten noudattaminen voi tosiasiallisessa lainkäyttötilanteissa olla vaikeaa.²⁶⁵

²⁶⁵ Alvesalo 2006, 43-44 sekä 66-68.

5. Yhteenveto ja johtopäätökset

Sosiaalihuollon asiakasprosessia säännellään sosiaalihuoltolaissa ja vammaispalvelulaissa. Asiakasprosessi käynnistyy asian vireille tuloa seuraavalla palvelutarpeen arvioinnilla. Sosiaalihuoltolain esitöissä palvelutarpeen arviointi on nähty erityisen tärkeänä osana sosiaalihuollon asiakkaan palveluprosessissa ja sen tavoiteltiin vähentävän asiakassuunnitelmien tekemistä. Sosiaalihuoltolakiin liittyvässä hallituksen esityksessä palvelutarpeen arviointi nähtiin asiakassuunnitelman pohjana. Esityksen mukaan erillisen asiakassuunnitelman tekeminen voidaan katsoa ”ilmeisen tarpeettomaksi” silloin, kun palvelutarpeen arviointi on asiakkaan tilanteen selvittämiseksi ja jatkotyöskentelyn kannalta riittävä tukimuoto.²⁶⁶ Sääntely nähtiin näin vastaavan sosiaalihuollon asiakaslain velvoitetta palvelusuunnitelman tekemisestä.²⁶⁷

Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada palvelutarpeensa arvioiduksi kokonaisvaltaisesti, ellei arvioinnin tekeminen ole ilmeisen tarpeetonta. Hyvässä palvelutarpeen arvioinnissa tasapainotetaan asiakkaan oma subjektiivinen arvio avuntarpeestaan, tarvittaessa asiakkaan läheisten näkemykset sekä yhden tai useamman ammattihenkilön eri keinoja käyttäen tekemät arviot. Näiden tietojen yhdistämisestä syntyy selvitys palvelutarpeesta. Tarve on määriteltävä yhteisenä käsityksenä, yhteisymmärryksessä asiakasta kunnioittaen ja hänen voimavarojaan sekä vahvuuksiaan tarkoituksenmukaisesti tukien. Mikäli asiakkaan ja ammattihenkilöiden näkemykset poikkeavat toisistaan, näkemyserojen syyt täytyy selvittää. Asiakkaan oma näkemys tulee kirjata aina sellaisenaan. Asiakkaan osallistumisen varmistamiseksi on huolehdittava tarvittavista kommunikaation apuvälineistä sekä tulkkaukspalvelusta ja mahdollisesti tarvittavasta päätöksenteon tuesta.²⁶⁸

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää, miten vammaispalvelulain mukaisessa palvelutarpeen arviointia koskevassa lainsäädännössä on otettu huomioon itsemääräämisoikeuden toteutuminen. Itsemääräämisoikeus on yksi merkityksellisistä oikeusperiaatteista, kun puhutaan vammaispalveluista tai yleisesti sosiaalihuoltoon kuuluvista toiminnoista. Vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta takaavien keinojen valikoimaan vaikuttavat sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain säännösten ilmaisemien normien ohella myös muut oikeusjärjestykseen kuulumat normit. Kansainväliset sopimukset ihmisoikeuksista, kansalliset perus-

²⁶⁶ HE 164/2014 vp., 53.

²⁶⁷ HE 164/2014 vp., 128-129 ja THL soveltamisopas, 67.

²⁶⁸ HE 164/2014, 132-133 ja THL soveltamisopas.

tuslain perusoikeussäännökset sekä tavallisten lakien tavoitteet tukevat tätä oikeusperiaatetta ja sen toteuttamista. Kansainväliset sopimukset ja kansalliset lait määrittelevät erityisen velvollisuuden huolehtia vammaisten henkilöiden oikeudesta itsemääräämiseen. Viimeisin Suomen lainsäädäntöön vaikuttanut kansainvälinen vammaisten henkilöiden oikeuksia varmistava sopimus on YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista. Vammaisten henkilöiden oikeutta yhdenvertaisuuteen ja positiiviseen erityiskohteluun on korostettu, koska lähtökohtaisesti ajatellaan heillä olevan usein heikommat mahdollisuudet toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan. Vammaissopimuksen mukaan jokaisella tulee olla muun muassa yhdenvertaiset valinnan mahdollisuudet. Mikäli itsemääräämisoikeus ei toteudu, ei voida toteuttaa yhdenvertaisuuttakaan. Vammaispalvelulain mukaista palvelutarpeen arviointia tehtäessä tulee huomioida myös EIS:ssa mainittu syrjinnän kieltäminen kansalliseen vähemmistöön kuulumisen perusteella. Itsemääräämisoikeus koskee kaikkia, vammaisuuden määritelmästä riippumatta. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa nostetaan esille vammaisten henkilöiden itsenäisen elämän edistämisen. Ilman asian esilläpitoa itsemääräämisoikeus voi jäädä toteutumatta juuri heiltä, joiden vuoksi nämä lait on säädetty.

Kaikkeen sosiaalihuoltoon liittyvä tavoite asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksista ja osallisuudesta kiinnittyy perustuslain pykäliin (19§, 21§ ja 22§). Perustuslain säännösten mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Samat asiakkaan oikeudet osallistua omassa asiassaan säännellään sosiaalihuollon asiakaslaissa. Sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden takaaminen on asiakaslain yksi keskeisiä tavoitteita. Asiakaslain mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet. Tämä tarkoittaa samalla itsemääräämisoikeuden kunnioittamista. Yksilön edun huomioiminen yhtenä sosiaalihuoltoa koskevan lainsäädännön lähtökohtana takaa itsemääräämisoikeuden toteutumista.

Koska sosiaalipalvelujen saaminen perustuu yksilölliseen hallintopäätökseen ja on hallintoa, siinä noudatetaan myös hallintolain säännöksiä. Asiakkaan osallisuus on turvattava jo sopimuksen valmisteluvaiheessa. Hallintolaissa säännellään myös hyvän hallinnon perusteista. Hyvä hallinto auttaa asianmukaista käsittelyä ja korostaa asiakkaan asemaa. Kun sosiaalihuollosta haetaan erilaisia oikeuksia, tukia tai palveluja, on kyseessä julkinen päätöksenteko. Julkiseen päätöksentekoon kuuluu oikeudellinen sitovuus ja velvoittavuus. Oikein toteutettuna, hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, se vähentää tarvetta muutoksenhakuun.

Tässä vammaispalveluja koskevassa tutkielmassani tarkastelin myös oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön ratkaisujen valossa vammaispalvelulain palvelutarpeen arvioinnin käytännön toteutumista. Useista KHO:n päätöksistä voidaan huomata, että vammaispalvelulain käsitteiden tulkinta on aiheuttanut ongelmia käytännön lain soveltamistilanteissa. Sosiaalihuollon säännöksissä määritelmät on tehty tulkinnanvaraisin sanamuodoin. Siksi sosiaalihuollossa yksilön tilanne tulee selvittää aina tapauskohtaisesti.²⁶⁹ Oikeudellisessa ratkaisussa tulkinnan tapa ohjaa ratkaisun lopputulosta. Oikeudellisen tulkinnan suunnasta riippuen voidaan saada aikaan toisistaan hyvinkin poikkeavia vammaispalvelun päätöksiä. Lain sanamuodon mukainen tulkinta on hankalaa, kun kyseessä on sosiaalioikeuden väljät ja tulkinnanvaraa antavat säännökset. Enemmän on katsottava jokaista säännöstä osana laajempaa kokonaisuutta. Sosiaalipalvelujen yhteydessä ihmisoikeusnäkökulma ja perusoikeuksia koskevat säännökset ohjaavat käytännön palvelutilanteissa sosiaalihuollon säännösten tulkintaa. Erityisesti tämä on huomioitava palveltaessa vammaisia henkilöitä ja erityistä tukea tarvitsevia henkilöitä. Perusoikeuksiakaan ei voida huomioida pelkästään yksittäisinä oikeuksina, nekin on katsottava osana laajempaa kokonaisuutta. Tulkinnassa on otettava huomioon aina myös tulkinnan seuraukset. Sosiaalilainsäädännössä erityinen painoarvo on myös lainsäätäjän tarkoitusta korostavalla laintulkinnalla.

Sosiaalihuollon näkökulma on aikojen saatossa muuttunut suuresti, mutta osin niin sanottu viranomaisnäkökulma näkyy yhä sosiaalilainsäädännön esitöissä. Vielä 2000-luvun alussa tehdyissä tutkimuksissa todettiin viranomaiskontrollin vaikuttavan voimakkaasti vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisessa. Kun henkilö käyttää hyvinvointivaltion palveluja, saattaa hän joutua luopumaan itsemääräämisoikeudestaan. Koska laintulkinta on osaksi myös sanojen merkitysten vaikutusta, on tulkintaa tehtäessä syytä kriittisesti arvioida, mihin suuntaan sanamuodot meitä ohjaavat. Säädösteksteissä käytetyt monitulkintaiset ja avoimet käsitteet kuten ”tarvittaessa” tai ”mahdollisuuksien mukaan” kääntyvät helposti asiakkaan itsemääräämisoikeutta vastaan. Näkökulma voi muuttua lain tarkoituksen vastaisesti niin, että viranomaisen arvioi yksin, onko palvelulle tarvetta.²⁷⁰

On tarpeellista pohtia, mitä tänä päivänä viranomaisnäkökulma tarkoittaa sosiaalityössä. Itsemääräämiseen liitetty osallisuus ja asiakaslähtöisyys saatetaan mieltää yhteneväksi käsitteeksi.

²⁶⁹ Katso myös Narikka 2007, 550.

²⁷⁰ Länsineva 2002, 119. Länsineva puhuu oikeudellisen ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden välillä olevasta ristiriidasta. Hän varoittaa ”lankeamasta hyvinvointivaltiolliseen paternalismiin”.

Kuitenkin osallisuus kuvaa asiakkaan kokemusta ja asiakaslähtöisyys pikemminkin organisaation ja työntekijän toimintatapaa.²⁷¹ Asiakaslähtöisyyteen liitetään sosiaalityössä tavoite asiakkaan itsemääräämisoikeudesta ja valinnanvapaudesta. On kuitenkin edelleen huomioitava, että lainsäädännöstä huolimatta asiakkaan ja viranomaisen suhde on aina lähtökohdaltaan epätasapainoinen. Viranomaisen toiminnan rajat määräytyvät kuitenkin sääntelyn perusteella. Itsemääräämisoikeuteen kuuluva peruselementti on oikeus valtaan. Se tulee huomioida, jotta valta olisi asiakkaalla, ei viranomaisella tai omaisella.²⁷²

Vammaispalveluissa yksittäiseltä sosiaalihuollon ammattihenkilöltä vaaditaan osaamista tunnistaa itsemääräämisoikeuden toteutumisen haasteet. Sosiaalihuollon vammaispalvelujen saamisen peruste on toimintakyvyn vajeen ja ympäristön välisessä suhteessa syntyvä tarve. Se voi olla fyysinen, psyykinen, kognitiivinen tai sosiaalinen. Vammaisia henkilöitä koskeva palvelutarpeen arviointi on sosiaalityössä arkea ja rutiinia. Palvelutarpeen arviointeja tehdään paljon ja niiden kuuluminen normaaliin asiakasprosessiin on sisäistetty sosiaalityön käytännössä hyvin. Sosiaalityön ammattilaisilta vaaditaan jatkuvaa reflektointia siitä, miten arviointeja tehdään ja miten asiakkaan itsemääräämisoikeus niissä näkyy.²⁷³ Sosiaalityön ammattilaisten lisäksi vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutumista tulee tarkkailla myös kuntien organisaatioissa. Kunnalta edellytetään riittävää yksilöllistä tarveharkintaa ja varautumista vammaispalvelujen järjestämiseen. Itsemääräämisoikeuden toteutumisen valvonta ei kuitenkaan ratkea pelkästään lainsäädännöllisesti. Se vaatii toteutuakseen kunnan toimielinten ja sosiaalihuollon viranomaisten yhteisen tahtotilan. Näin voidaan saavuttaa yksi sosiaalilainsäädännön tavoite, eli saadaan kohdennettua voimavarat ja resurssit kunnan näkökulmastakin parhaalla tavalla. Tähän tavoitteeseen päästään itsemääräämisoikeuden huomiomisella, osallisuuden lisäämisellä ja moniammatillisella yhteistyöllä.²⁷⁴

Eri raportit ja selonteot ovat tuoneet esille talouden vaikutukset sosiaalihuollon lainsäädäntöön ja käytännön palvelutarjontaan, vaikka sosiaalityötä koskevien lakien esitöiden, oikeusasiamiehen ja KHO:n ratkaisujen perusteella ensisijainen tavoite on asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutuminen. Samoista ratkaisuista voidaan nähdä myös viranomaisen päätäntävalan näkökulma. Tämä ehkä luo eräänlaisen takaportin sille, että viranomainen päättää palve-

²⁷¹ Kivistö 2014, 47 viittaa Minna Laitilan väitöskirjaan 2010.

²⁷² Katso myös THL 2011:48,12.

²⁷³ Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 124/2007. Kymmenen vuotta vanhassa sosiaaliasiamiehen raportissa kiinnitettiin huomiota siihen, ettei palvelusuunnitelmia tehty lain edellyttämässä laajuudessa.

²⁷⁴ HE 164/2014 vp., 134.

luista talousresurssien perusteella, eikä asiakkaan tarpeen, saati tahdon mukaisesti. Näin voi käydä silloinkin, kun asiakas kykenee täysivaltaisesti omaa itsemääräämisoikeuttaan käyttämään. KHO:n ratkaisujen perusteella sosiaalihuollon vammaispalveluissa talouteen liittyvät tekijät ja ratkaisut ovat merkittävässä roolissa. Vammaisia henkilöitä koskevassa sosiaalioikeuden oikeusalalla ollaan oikeuden ja politiikan välimaastossa. Kunnan talousarvio on pohja, joka määrittelee sosiaalipalvelujen toteutumista. Kuitenkin oikeudelliset normit ohjaavat virkamiehiä. Vaikka tulkinnanvaraa olisi, kyse on aina oikeudellisesta tulkinnasta ja oikeudellisesta harkinnasta. Itsemääräämisoikeuden osalta sosiaalioikeuden säädökset ohjaavat selkeästi viranomaista luomaan mahdollisuudet asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutumiseen.

Vammaisia henkilöitä koskevan sosiaalihuollon erityislainsäädännön uudistamista selvittänyt työryhmä on ehdottanut loppuraportissaan lainsäädäntöä uudistettavaksi säätämällä laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista. Uusi laki täydentäisi sosiaalihuollon yleislakina sovellettavaa sosiaalihuoltolakia. Tämänkin lain tarkoituksena olisi toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa, sekä ehkäistä ja poistaa esteitä, jotka rajoittavat henkilön yhdenvertaisuuden saavuttamista. Lisäksi lain tavoitteena olisi, kuten muillakin sosiaalihuollon laeilla, edistää vammaisten henkilöiden itsenäistä suoriutumista ja itsemääräämisoikeutta, sekä turvata yksilöllisen tarpeen mukaiset, riittävät ja laadultaan hyvät palvelut.²⁷⁵ Esityksen tavoitteena on, että kyseessä on edelleen erityislaki, jota sovelletaan vasta, kun vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja tarvitsemiaan palveluja muiden lakien perusteella. Ongelmana on, mitä lakia sovelletaan silloin, kun asiakkaan taloudellisen edun mukaista olisi saada palvelu erityislain mukaan maksuttomana, vaikka palvelun tarpeeseen kyettäisiin vastaamaan yleislakien pohjalta. Tämä sama ongelma on olemassa jo nyt. Talousresurssit voivat vaikuttaa viranomaisen harkintaan esimerkiksi, kun kysymyksessä on valinta, onko vammaisen henkilö sosiaalihuollon asiakas vai terveystalouden potilas. Myös olemassa olevan sosiaalihuoltolain tavoitteena on ollut raja-aitojen poistaminen ja asiakkaan kannalta joustavien palvelukokonaisuuksien luominen.²⁷⁶ Uudella sääntelyllä ei välttämättä saada suurta muutosta asiakkaan asemaan ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseen.

²⁷⁵ STM 2015:21, 5.

²⁷⁶ STM 2015:21, 22. STM 2015:21, 155.

Sosiaalilainsäädäntö rakentuu avoimeksi jo pelkästään siksi, että ihmisten elämäntilanteet vaihtelevat ja asiakkaiden tuen tarpeet ovat moninaiset.²⁷⁷ Näin ollen lainsäädäntö vaatii avointa säännöstelyä. Kovin tarkasti kirjattuna säännöksistä tulisi vain muutamia tilanteisiin sopivia. Avoimesta lainsäädännöstä huolimatta tiukat laintulkintalinjat voivat saada aikaan erikoisiakin ratkaisuja. Jo nyt KHO:n ratkaisuissa on esimerkkejä viranomaisten tekemistä jäykistä tulkinnoista.²⁷⁸ Sosiaalihuollossa merkityksellinen oikeusperiaate on hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuus. Niin myös palvelutarpeen arvioinnin pohjalta tehtävät päätökset tulee tehdä asiakkaalle tämän oikeusperiaatteen mukaisesti. Ideologisella tasolla sosiaalihuolto on asiakkaan toimeksiannosta tapahtuvaa toimintaa. Käytännössä se ei aina sitä ole. Ehdotetun itsemääräämislain esitöissä todettiin, että yksilöllisen itsemääräämisoikeussuunnitelman laatiminen edellyttäisi sen laatijan tuntevan asiakkaansa. Tämä sama pätee palvelutarpeen arviointiin. Mikäli palvelutarpeen arviointi halutaan tehdä laadukkaasti, myös siinä tarvitaan asiakkaan tunteva työntekijä tai muu henkilö. Tällöin suunnitelma edistäisi itsemääräämisoikeuden toteutumista myös silloin, kun asiakas ei pysty ilmaisemaan itseään ymmärrettävästi.

Vammaispalvelulaissa on pyritty huomioimaan henkilöt, jotka tarvitsevat itsemääräämisoikeutensa tukemiseksi toisten apua. Sosiaalihuollon palveluprosessissa on huomioitava itsemääräämisoikeuden toteutuminen myös silloin, kun asiakkaalla on vaikeaa ilmaista tarpeitaan ja tahtoaan. Säännösten olemassaolo ei kuitenkaan yksin takaa itsemääräämisoikeuden toteutumista. Kun vammaisen henkilö tarvitsee paljon palveluita, itsemääräämisoikeus palvelutarpeen arvioinnin osalta on helposti alhainen. Sosiaalihuollon vammaispalvelun asiakkaat eivät kuitenkaan ole tarpeiltaan samanlaisia ihmisiä. Siksi erityisesti silloin, kun kyseessä on henkilö, jonka vamma ei vaikuta hänen itsemääräämiskykyynsä, sosiaalihuollon viranomaisen tulee olla tarkkana asiakkaan edun toteutumisesta. On huolehdittava, ettei vammaispalveluissa asiakkaan itsemääräämisoikeus rakentuisi ammattihenkilön arvioon siitä, mikä on autettavan edun mukaista.

Edellä kuvattujen säännösten ja periaatteiden valossa vammaisen henkilön itsemääräämisen mahdollisuudet näyttäisivät olevan toteutettavissa. Lainsäädäntö antaa vammaispalvelun asiakkaalle mahdollisuuden toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan. Myös oikeuskäytäntö on tukenut

²⁷⁷ Pahlman 2003, 7. Irma Pahlman on pohtinut kysymystä, onko jokaiselle olemassa yksi oikea ratkaisu tai hyvin lähellä oleva oikea ratkaisu? Pahlmann mukaan terveydenhuollossa talouteen liittyvät tekijät ja ratkaisut ovat merkittävässä roolissa.

²⁷⁸ KHO 14.1.1998/33. Palveluasumisen tarpeellisuutta arvioitaessa oli tulkittu vamm.palv.lain 8 § ”vuorokauden eri aikoina” tarkoittavan, että palvelu myönnetään, jos apua tarvitaan *kaikkina* vuorokauden aikoina.

vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutumisesta ratkaisuisaan. Lainsäädännössä sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeutta on turvattu sääntelemällä siitä useammassa laissa. Itse vammaispalvelulaissa ei mainita missään säännöksessä itsemääräämisoikeutta käsitteenä eikä se sääntele palvelutarpeen arviointia muutoin kuin määräaikojen osalta. Vammaispalvelulaki ei myöskään tuo erityisemmin esille palvelutarpeen arviointia, lähinnä se ohjaa palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä laatimaan palvelusuunnitelmaa. Palvelutarpeen arviointi ei näin vammaispalvelulaissa tule lainkaan niin korostetusti esille, kuin se mainitaan hallituksen esitöissä ja sosiaalihuollon palvelutarpeenarviointia koskevissa ohjeistuksissa. Kuitenkin palvelutarpeen arviointi on merkittävä ja välttämätön palveluprosessin osa, ja sen tekemättä jättäminen syy muutoksenhakuun. Itsemääräämisoikeuden huomioiminen ei ole päätöstä edellyttävä etuus, mutta palvelutarpeenarviointiin pääsy voidaan katsoa sellaiseksi.

Vammaispalvelulain tehtävä on täydentää sosiaalihuoltolakia vammaisten henkilöiden tarpeiden osalta. Vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta se tukee ehkä parhaiten henkilökohtaista apua koskevassa säännöksessä, jossa säädetään otettavaksi huomioon henkilön mielipide ja toivomukset henkilökohtaista apua järjestettäessä. Asiakkaan asemasta palvelutarpeen arviointia tehdessä säännellään sosiaalihuoltolaissa. Siellä itsemääräämisoikeus säännellään ja todetaan, että asiakkaan itsemääräämisoikeutta on kunnioitettava. Myös asiakaslaki sääntelee itsemääräämisoikeudesta. Samoin kuin sosiaalihuoltolain, myös asiakaslain säännösten mukaan asiakkaan mielipiteet ja toivomukset on otettava ensisijaisesti huomioon. Vammaispalvelulain mukaista palvelutarpeen arviointia selkeyttäisi, jos se säänneltäisiin itsemääräämisoikeuden osalta samalla tavoin kuin sosiaalihuoltolaissa ja asiakaslaisissa. Toisaalta kaikki itsemääräämisoikeutta sääntelevät kohdat ovat avoimia erilaisille tulkinnoille. Avoimesti kirjoitettu säännös antaa mahdollisuuksia määritellä eri tavoin milloin osallisuuden ja itsemääräämisen aste on riittävää. Sosiaalihuollon palveluprosessissa vaikuttavat myös kuntien omat ohjeistukset tulkintatavoista. Kuitenkin, jo nykyisellään, on lainsäädännön tavoitteiden mukaan, että vammaisen henkilön oma näkemys omassa asiassaan ei koskaan kilpailisi sosiaalityön asiantuntijan näkemyksen kanssa. Ammatillisuudesta huolimatta ei ole tarpeen asettua asiakkaan yläpuolelle.

Palvelutarpeen arviointia ei ole säännelty vammaispalvelulaissa yhtä tarkasti kuin esimerkiksi vanhuspalvelulaissa. Pelkästään vammaispalvelulakia tarkastelemalla ei saada yhtä laajaa kuvaa lain tarkoituksesta, kuin silloin, kun huomioon otetaan myös sosiaalihuoltolaki ja asiakaslaki yleislakeina. Kaikki huolelliseen ja hyvin tehtyyn palvelutarpeen arviointiin tarvittava

sääntely on löydettävissä sosiaalihuollon säädöksistä. Myös kansainväliset sopimukset osoittavat käytännön lainsoveltajalle niitä periaatteita, joita tulee huomioida vammaisten henkilöiden sosiaalipalveluissa. Jotta nämä kaikki tulisi toteutettua lain tahdon mukaisesti, itsemääräämisoikeuden toteutuminen on ensisijainen lähtökohta kaikelle vammaispalvelulle. Palvelutarpeen arviointi itsessään on tärkeä ja olennainen osa palveluprosessissa. Arvio on lähtökohta kaikelle tulevalle palvelulle ja myös mahdolliselle palvelujen epäämiselle. Siksi se tulee toteuttaa itsemääräämisoikeutta kunnioittaen ja itsemääräämisoikeus täydesti huomioiden, jotta asiakkaan oikeudet saisivat ylipäättään mahdollisuuden toteutua. Palvelutarpeen arviointi on väline oikeusturvan toteuttamisessa. Ei voida myöskään puhua asiakaslähtöisestä työskentelestä, jos asiakasta oteta huomioon arviointia tehtäessä. Palveluprosessin toimivuus vaatii huolellisen arvioinnin tekemisen. Moniammatillisuus ja asiakkaan itsemääräämisoikeuden huomioiminen auttavat toteuttamaan palveluja yksilöllisen tarpeen ja edun mukaisina. Samalla se vähentää päällekkäistä työtä, myöhemmin tehtäviä uusia selvityksiä ja vaikuttaa näin myös vammaispalvelujen kustannuksiin.