

Viranomaisen vastuu sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa ja
sosiaalisten oikeuksien heikennyskielto erityisesti vammaislainsäädännön näkökulmasta

Mikko Lindroos
Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Hallinto-oikeus
Maisteritutkielma
2017

TIIVISTELMÄ

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Viranomaisen vastuu sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa ja sosiaalisten oikeuksien heikennyskielto erityisesti vammaislainsäädännön näkökulmasta

Tekijä: Mikko Lindroos

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Hallinto-oikeus (hyvinvointioikeus)

Työn laji: Tutkielma Laudaturtyö Lisensiaatintyö Kirjallinen työ

Sivumäärä: XXVI + 100

Vuosi: 2017

Sosiaaliset oikeudet ovat osa perus- ja ihmisoikeusjärjestelmää. Perustuslain mukaan valtio on ensisijaisesti vastuussa sosiaalisten oikeuksien toteuttamisesta. Valtio on antanut lainsäädännössä osan näistä tehtävistä alemmille viranomaisille. Nämä tehtävät rahoitetaan pääosin valtionosuuksien turvin. Järjestämisvastuu näistä tehtävistä on usein kunnilla, jotka vastaavat välillisesti sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta.

Tässä tutkielmassa perehdytään vammaislainsäädännön systematiikkaan osana sosiaalihuollon lainsäädäntöä. Tutkielmassa käytetään vammaisten oikeuksia esimerkkinä sosiaalisten oikeuksien tulkittamisessa perus- ja ihmisoikeusjärjestelmässä, lainsäädäntötyössä, oikeuskäytännössä, kuntien soveltamiskäytännössä sekä ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä. Lisäksi syvennytään vammaisuuden määrittelyyn liittyvään problematiikkaan lainsäädännön näkökulmasta esimerkiksi subjektiivisten ja määrärahasidonnaisten oikeuksien kohdalla.

Tutkielmassa perehdytään kunnallisen viranomaisen ja valtion vastuuseen vammaisten oikeuksien toteuttamisessa. Kunnallisessa näkökulmassa korostuvat viranomaisen harkintavalta ja voimavarojen kohdentaminen. Valtiollisessa kontekstissa pääpaino on sosiaalisten oikeuksien heikentämiskiellossa ja muissa sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksissa.

Tutkielma on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Kysymyksinä ovat kunnallisen viranomaisen vastuu vammaisten oikeuksien toteuttamisessa, valtion vastuu sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa sekä sosiaalisten oikeuksien heikennyskiellon merkitys taloudellisessa taantumassa. Tutkielmassa on huomioitu myös tulevaisuuden skenaarioita, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos ja vammaislainsäädännön kokonaisuudistus.

Tärkeimpinä lähteinä ovat perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotot sekä sosiaalioikeuteen liittyvä kirjallisuus. Sosiaalisten oikeuksien heikentämiskiellon osalta käydään läpi yleiset perusoikeuksien rajoitusperiaatteet, asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä, hallinto-oikeudelliset periaatteet erityisesti luottamuksensuojan kannalta sekä muut sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutukset.

Tutkielma kattaa niin ikään analyysin YK:n vammaisyleissopimuksen ratifiointiprosessista Suomessa. Tutkielman päättää yhteenveto sisältäen pohdinnan ja tulkintakannanotot.

Avainsanat: Harkintavalta, heikennyskielto, perusoikeudet, sosiaalioikeus, sosiaaliset oikeudet, subjektiivinen oikeus, vammaispalvelulaki, vammaisuus.

Tutkimusmenetelmä: Oikeusdogmaattinen

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi
(vain Lappia koskevat)

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ.....	I
LÄHTEET	V
KAAVIOT	XXVI
I JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuskysymys	1
1.2 Metodi	3
1.3 Rajaus.....	6
II VAMMAISLAINSÄÄDÄNNÖN SYSTEMATIikka	9
2.1 Suomalainen sosiaalihuoltojärjestelmä.....	10
2.2 Vammaispalvelulain historiallinen viitekehys.....	13
2.3 Vammaisuuden määrittely	15
2.4 Vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden rajapinta	18
III KUNTA VAMMAISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTTAJANA.....	25
3.1 Laissa säädetyt oikeudet	26
3.2 Palvelutarpeen arviointi	28
3.3 Viranomaisen harkintavalta	31
3.3.1 Subjektiiivisten oikeuksien soveltamisala.....	34
3.3.2 Subjektiiivisten ja määrärahasidonnaisten oikeuksien toteutuminen.....	36
3.4 Sosiaaliset oikeudet ja kunnan itsehallinto	38
3.4.1 Rahoitusperiaate ja sosiaalisten oikeuksien toteuttaminen	40
3.4.2 Taloudellisten voimavarojen kohdentaminen kunnan sosiaalipalveluissa.....	43
3.4.3 Alueellinen yhdenvertaisuus	45
IV SOSIAALISET OIKEUDET JA NIIDEN RAJOITTAMINEN	48
4.1 Sosiaaliset oikeudet osana perusoikeusjärjestelmää	48
4.2 Sosiaalisten oikeuksien oikeudellinen perusta.....	50

4.2.1 Sosiaaliset oikeudet suhteessa perusoikeuksiin.....	52
4.2.2 Sosiaaliset oikeudet käytännössä	54
4.3 Sosiaali- ja terveyspalveluiden perustuslainmukaisuus	55
4.4 Sosiaalisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten tulkintakäytäntö eduskunnan perustuslakivaliokunnassa	58
4.4.1 Perusoikeudet ja julkinen talous.....	60
4.4.2 Perusoikeudet suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin	63
4.4.3 Perusoikeudet viranomaistoiminnassa	64
4.5 Sosiaalisten oikeuksien rajoitukset ja heikennykset	67
4.5.1 Sosiaalisten oikeuksien paradigma.....	69
4.5.2 Taloudellinen lama ja sosiaaliset oikeudet.....	71
V VAMMAISTEN IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN SUOMESSA.....	74
5.1 Vammaisyleissopimuksen ratifiointi	74
5.2 Suomen vammaislainsäädäntö ja YK:n vammaisyleissopimuksen ratifiointi.....	76
5.3 Sosiaaliset perusoikeudet	78
5.4 Johtopäätökset vammaisyleissopimuksen ratifiointiprosessista	80
VI YHTEENVETO	86
6.1 Lainsäädännön kipukohdat	87
6.2 Vammaiset ja ikäihmiset.....	89
6.3 Sosiaalisten oikeuksien rahoitus	93
6.4 Sosiaalisten oikeuksien rajoittaminen.....	95
6.5 De lege ferenda	96
6.6 Lopuksi	99

LÄHTEET

Kirjallisuus

- AARNIO, AULIS: Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY. Porvoo 1989.
- AARNIO, AULIS: Laki, oikeus, oikeudenmukaisuus. Filosofinen aikakauslehti niin & näin, n:o 3/1998. Sivut 65–70.
- ARAJÄRVI, PENTTI: Eduskunta sosiaalioikeudellisena toimijana. Teoksessa Hänninen, Sakari – Kotkas, Toomas – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja – Sakslin, Maija (toim.): Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2013. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja; E-sarja n:o 24. Sivut 127–159.
- ARAJÄRVI, PENTTI: Johdatus sosiaalioikeuteen. Talentum. Helsinki 2011. Juridica-sarja, nro 26.
- ARAJÄRVI, PENTTI: Näkökohtia avuttoman oikeusturvaan. Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulko-puoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Terveys- ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki 2010. Sivut 9–19.
- ARAJÄRVI, PENTTI: Toimeentuloturvan oikeellisuus: Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Kansaneläkelaitos. Helsinki 2002.
- CRAVEN, MATTHEW: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development. Oxford 1995.
- ERICH, RAFAEL: Suomen valtio-oikeus II. WSOY. Porvoo 1925.
- ERVASTI, KAIJUS: Ympäristöministeriön lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten jälkikä-teinen seuranta ja arviointi. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VIII. Hel-sinki 2015. Sivut 63–118.
- ERVASTI, KAIJUS – DE GODZINSKY, VIRVE-MARIA: Koettu oikeudenmukaisuus tuomioistuimissa. Lakimies 2/2014. Sivut 175–181.
- ERVASTI, KAIJUS – TALA, JYRKI: Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi. Valtio-varainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Edita. Helsinki 1996.
- DE GODZINSKY, VIRVE-MARIA – AALTONEN, MIKKO: Koettu oikeudenmukai-suus hallintoprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 121. Helsinki 2013.
- FREDMAN, MARKKU: Perustuslain tulkinnasta. Saatavissa <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2016/01/27/markku-fredman-perustuslain-tulkinnasta/>. Viitattu 30.6.2016.

- GUSTAFSSON, HENRIK: Toolkit-käsikirja YK:n vammaisyleissopimuksesta. Invalidiliitto. Helsinki 2010.
- HAUTAMÄKI, VELI-PEKKA: Valtiosäännön muuttaminen ja muuttuminen – eräitä linjanvetoja yleisen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta. Lakimies 3/1999. Sivut 409–425.
- HEISKANEN, MARJA-LEENA: Henkilökohtaisen avustajajärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Suuntaaja 1/2013. Verkkojulkaisu. Saatavissa <https://www.aspa.fi/fi/suuntaaja/suuntaaja-12013/henkil%C3%B6kohtaisen-avustajaj%C3%A4rjestelm%C3%A4n-muotoutuminen-suomessa>. Viitattu 20.5.2016.
- HELENELUND, JAN-ERIK: Asuminen ihmisoikeutena Suomessa – oikeuden kohdentuminen. Teoksessa Hänninen, Sakari – Kotkas, Toomas – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja – Sakslin, Maija (toim.): Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2013. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja; E-sarja n:o 24. Sivut 331–362.
- HEURU, KAUKO: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum. Helsinki 2002.
- HIDÉN, MIKAEL: Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä. Teoksessa Liisa Nieminen (toim.): Perusoikeudet Suomessa. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1999. Sivut 1–27.
- HIDÉN, MIKAEL: Tulkinnan muuttaminen valtiosäännön kehittämiskeinona. Poliitikka 1983:4. Sivut 377–388.
- HUHTA, JAANA: “Avun tarve ratkaisee vammaispalveluissa”. Toimittanut Mannonen, Paula. STM uutinen 8.12.2014. Saatavissa http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/disability-services-according-to-people-s-needs. Viitattu 30.6.2016.
- HUHTANEN, RAIJA: Sosiaaliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan käytännössä. Teoksessa Hänninen, Sakari – Kotkas, Toomas – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja – Sakslin, Maija (toim.): Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2013. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja; E-sarja n:o 24. Sivut 161–191.
- HYTTINEN, SANNA: Sosiaaliset ihmisoikeudet Suomessa ja suomalaiset tuomioistuintimet – Otetaanko sosiaaliset ihmisoikeudet vakavasti? Oikeus 2012 (41); 4: 496–515.
- HYTTINEN, SANNA: Sosiaaliset oikeudet ja Suomi – sitomattomista tavoitteista Euroopan ihmisoikeussopimuksen varjoon. Teoksessa Hänninen, Sakari – Kotkas, Toomas – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja – Sakslin, Maija (toim.): Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2013. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja; E-sarja n:o 24. Sivut 273–296.
- HYYRYLÄINEN, JUKKA: Vaikeavammaisen oikeus henkilökohtaiseen apuun. Tampereen yliopisto. Tampere 2012.

- HÄNNINEN, SAKARI: Tosiasioiden merkityksestä Suomen sosiaalioikeuden laillisuusvalvonnassa. Teoksessa Hänninen, Sakari – Kotkas, Toomas – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja – Sakslin, Maija (toim.): Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2013. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja; E-sarja n:o 24. Sivut 193–215.
- JYRÄNKI, ANTERO – HUSA, JAAKKO: Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2012.
- KALIMA, KAI: Kunnan talous: tutkimus kunnan taloudenhoidon oikeudellisista perusteista. Jyväskylä 1988.
- KALLIOMAA-PUHA, LAURA – KOTKAS, TOOMAS – RAJAVAARA, MARKETTA: Harkitusti sosiaaliturvaa – Harkintavalta tutkimuskohteena. Teoksessa Kalliomaa-Puha, Laura – Kotkas, Toomas – Rajavaara, Marketta (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto. Juvenes Print. Tampere 2014. Sivut 8–18.
- KARAPUU, HEIKKI: Perusasioita perusoikeuksista. Oikeustiede – Jurisprudentia 1986. Sivut 71–124.
- KARAPUU, HEIKKI: Perusoikeudet ja niiden toteuttaminen – Perusoikeudet kansallisten normien hierarkiassa. Lakimies 6–7/1999. Sivut 867–877.
- KARAPUU, HEIKKI: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Teoksessa Helminen, Marjut – K. J. Lång (toim.): Kansainväliset ihmisoikeudet. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1987. Sivut 73–93.
- KARAPUU, HEIKKI: Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen velvoittavuus. Teoksessa Kristian Myntti (toim.): Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ja Suomi. Seminaari Helsingissä 4.12.1987. Åbo Akademi 1988. Sivut 25–48.
- KARIKOSKI, MERJA: Mielenterveyskuntoutujan oikeusturvasta. Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki 2010. Sivut 71–78.
- KARHU, JUHA: Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. Lakimies 5/2003. Sivut 789–807.
- KEINÄNEN, ANSSI: Miksi ja miten sääntelyn noudattamista tulisi arvioida säädösvalmistelussa? Lakimies 6/2013. Sivut 1099–1117.
- KEINÄNEN, ANSSI – WIBERG, MATTI: Perustuslakivaliokunta lausuntovaliokuntana ja asiantuntijoiden kuulijana. Oikeus 2012 (41); 1: 86–106.
- KORPI, JARI: Suo, kuokka ja Jari. Toimittaneet Konttinen, Juha-Pekka – Könkkölä, Kalle – Saraste, Heini. Vammaisten ihmisoikeuskeskus VIKE. Helsinki 2008.
- KOTKAS, TOOMAS: Hallinto-oikeudellisen harkintavaltaopin päivitys kotimaisen sosiaalioikeudellisen lainsäädännön valossa. Lakimies 6/2011. Sivut 1130–1151.

- KOTKAS, TOOMAS: Perustuslain 19 §:n sosiaaliset perusoikeudet korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. Teoksessa Hänninen, Sakari – Kotkas, Toomas – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja – Sakslin, Maija (toim.): Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja; E-sarja n:o 24. Helsinki 2013. Sivut 217–237.
- KOTKAS, TOOMAS: Viranomaisjärjestyksen oikeudelliset rajat. Teoksessa Kallioma-Puha, Laura – Kotkas, Toomas – Rajavaara, Marketta (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto. Juvenes Print. Tampere 2014. Sivut 40–61.
- KOTKAS, TOOMAS: Sosiaalioikeudellisesta kohtuusperiaatteesta – tarvitaanko selailta? Lakimies 5/2009. Sivut 761–778.
- KUMPUVUORI, JUKKA: Perusoikeuksien rajoittamisesta kehitysvammaisten palvelujen toteuttamisessa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:45. Yliopistopaino. Helsinki 2006.
- KUMPUVUORI, JUKKA - HÖGBACKA, MARIKA: Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:10. Helsinki 2003.
- KUUSIKKO, KIRSI: Hyvitysesitykset oikeusasiamiehen toimintamuotona. Lakimies 1/2014. Sivut 3–22.
- KUUSIKKO, KIRSI: Oikeusasiamiesinstituutio. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2011.
- KUUSIKKO, KIRSI: Viranomaisen neuvontavelvoite hallintolaisissa. Teoksessa Tuomisto, Jarmo – Wikström, Kauko – Viljanen, Veli-Pekka – Lämsineva, Pekka – Anttila, Erno – Koillinen, Mikael (toim.): Hallinto ja hallintolainkäyttö: juhlaulkaisu Heikki Kulla 1950–28/8–2010. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Turku 2010.
- KÖNKKÖLÄ, KALLE: Vammaispalvelujen vaihtoehtoiset säästöt. Selvitysmiehen raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:58. Helsinki 2016.
- LAAKSO, SEPPO: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta: erityisesti julkisoikeuden alalla. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990.
- LAVAPURO, JUHA: Perustuslakivaliokunta perustuslain vartijana. Teoksessa Wiberg, Matti (toim.): Perustuslakiahaasteet. Edita Oy. Helsinki 2010.
- LEPPÄLÄ, HELI: Vammaisuus hyvinvointivaltiossa. Invalideiksi, vajaamielisiksi tai kehitysvammaisiksi määriteltyjen kansalaisasema suomalaisessa vammaispolitiikassa 1940-luvun taitteesta vuoteen 1987. Turun yliopiston julkaisuja – Universitatis Turkuensis. Sarja C osa 394. Scripta Lingua Fennica Edita. Pinosalama Oy. Turku 2014.

- LIUKKONEN, MIIKKAEEL: Näennäisoikeusturva sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki 2010. Sivut 54–63.
- LOHINIVA-KERKELÄ, MIRVA: Terveydenhuollon juridiikka. 4. uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2007.
- MAKKONEN, KAARLE: Luentoja yleisestä oikeustieteestä. 3. laitos. Helsingin yliopisto. Helsinki 1998.
- MATIKAINEN, TANJA: Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana – Tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Forum iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2014.
- MERIKOSKI, VELI: Vapaa harkinta hallinnossa. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta. Helsinki 1958.
- METTERI, ANNA: Arjen tieto ja sosiaalityö terveydenhuollon moniammatillisessa työryhmässä – tietojen yhteensovitus. Teoksessa Metteri, Anna (toim.): Moniammatillisuus ja sosiaalityö. Edita. Helsinki 1996. Sivut 143–157.
- METTERI, ANNA: Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampereen yliopisto. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere 2012.
- MYRSKY, MATTI: Valtiontalousoikeus. 3. uudistettu painos. Talentum. Juridica-sarja. Helsinki 2010.
- MÄENPÄÄ, OLLI: Hallinto-oikeus. 3. laitos. Werner Söderström Lakitieto WSLT. Helsinki 2000.
- MÄENPÄÄ, OLLI: Hallinto-oikeus. 4. laitos. WSOY Lakitieto. Helsinki 2003.
- MÄENPÄÄ, OLLI: Hallinto-oikeus. 5. painos. WSOY Lakitieto. Helsinki 2004.
- MÄENPÄÄ, OLLI: Hallinto-oikeus. 1 painos. Sanoma Pro Oy. Helsinki 2013.
- MÄENPÄÄ, OLLI: Tarkoituksenmukaisuus – vallanjaon rajapyykki? Teoksessa Hurri, Samuli (toim.): Demokraattisen oikeuden ehdot. Kritiikki, politiikka, kulttuuri. Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja. Tutkijaliitto. Helsinki 2008. Sivut 137–147.
- NARIKKA, JOUKO: Kuntien asema. Teoksessa Narikka, Jouko (toim.): Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Tietosanoma Oy. Tallinna 2006. Sivut 94–117.
- NARIKKA, JOUKO: Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö. Teoksessa Narikka, Jouko (toim.): Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Tietosanoma Oy. Tallinna 2006. Sivut 37–80.

- NARIKKA, JOUKO: Vammaisten henkilöiden palvelut. Teoksessa Narikka, Jouko (toim.): Sosiaali- ja terveystieteiden laitoksen julkaisu. Tietosanoma Oy. Tallinna 2006. Sivut 349–369.
- OJANEN, TUOMAS: Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2009.
- OJANEN, TUOMAS: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2003.
- OJANEN, TUOMAS – LAVAPURO, JUHA: Hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet: Hakeeko hallitus tietoisesti perustuslaillista konfliktia? Saatavissa <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2015/09/11/hallituksen-maahanmuuttopoliittiset-toimenpiteet-hakeeko-hallitus-tietoisesti-perustuslaillista-konfliktia/>. Viitattu 22.6.2016.
- OJANEN, TUOMAS – LAVAPURO, JUHA: Hallitusohjelma ja perustuslaki: Tippuiko perustuslaki pois prosessikaaviosta? Saatavissa <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2015/06/08/juha-lavapuro-tuomas-ojanen-hallitusohjelma-ja-perustuslaki-tippuiko-perustuslaki-pois-prosessikaaviosta/>. Viitattu 22.6.2016.
- PAANETOJA, JAANA: Sosiaalipalveluna järjestettävästä työstä. Teoksessa Orasmaa, Pekka – Kröger, Tarja (toim.): Juhlajulkaisu Kari-Pekka Tiitinen 1944 - 28.12.2004: Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 2003–2004. Helsinki 2004. Sivut 145–173.
- PAANETOJA, JAANA – RUPONEN, ILKKA: Vajaakuntoisten ja vammaisten asema työehtosopimusmääräysten näkökulmasta. Työ- ja elinkeinoministeriö TEM. Vatesäätiö. Helsinki 2005.
- PAHLMAN, IRMA: Potilaan itsemääräämisoikeus. Edita. Helsinki 2003.
- PAJUKOSKI, MARJA: Mitä oikeusturva on? Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki 2010. Sivut 20–41.
- PAJUKOSKI, MARJA: Miltä oikeusturva näyttää hallinnon (oikeudellisissa) käytännöissä? – Kokoavia näkökohtia. Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki 2010. Sivut 176–182.
- PARKKINEN, KAISA: Sosiaalityöntekijän harkintavalta uudistuneessa sosiaalilainsäädännössä. Tampereen yliopisto. Tampere 2015.
- PAUNIO, JOUKO: Puheenvuoroja talouspolitiikasta ja oppihistoriasta. Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitos. Helsinki 2003.
- PIRJATANNIEMI, ELINA: Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet. Teoksessa Koivurova, Timo – Pirjatanniemi, Elina (toim.): Ihmisoikeuksien käsikirja. Tietosanoma. Helsinki 2014. Sivut 270–297.

- PYLKKÄNEN, ANU: Yhdenvertaisuus ja sosiaaliturva – harkinnan muuttuneet rajat. Teoksessa Kalliomaa-Puha, Laura – Kotkas, Toomas – Rajavaara, Marketta (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto. Juvenes Print. Tampere 2014.
- RAJALA, PERTTI: Vammaisia tulee kohdella samalla tavalla kuin muita ihmisiä. Sosiaali- ja terveysministeriön esite (2007:4). Yliopistopaino. Helsinki 2007.
- RIEPULA, ESKO: Eduskunnan perustusvaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vuosien 1907–1972 valtiopäiviltä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 101. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 1973.
- RYYNÄNEN, AIMO: Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. 2. uudistettu painos. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1991.
- RÄTY, TAPIO: Vammaispalvelut – vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö. 4. täysin uusittu laitos. Kynnys ry. Helsinki 2010.
- RÄTY, TAPIO: Henkilökohtaisen avun järjestäminen – lainsäädännöllisiä näkökohtia. Suuntaaja 1/2013. Verkkojulkaisu. Saatavissa <http://www.aspasaatio.fi/suuntaaja/suuntaaja-12013/henkil%C3%B6kohtaisen-avun-j%C3%A4rjest%C3%A4minen-%E2%80%93-lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6llisi%C3%A4n%C3%A4k%C3%B6kohtia>. Viitattu 30.6.2016.
- SAKSLIN, MAIJA: Suomen hallitusmuodon sosiaaliset perusoikeudet – osa kansallista ja EU:n jäsenvaltioiden yhteistä valtiosääntöperinnettä. Lakimies 5-6/1996. Sivut 885–908.
- SAJAMA, SEPPO: Oikeudellinen argumentaatio. Itä-Suomen yliopisto 2011. Saatavissa <https://www.uef.fi/documents/16189/1381075/Oikeudellinen+argumentaatio+2011.pdf/e07d5baa-9d63-4123-845a-229792bbf77b>. Viitattu 30.6.2016.
- SARAVIITA, ILKKA: Eduskunnan perustuslakivaliokunnan rooli ja uusi perusoikeussäännöstö. Lakimies 5–6/1996. Sivut 770–787.
- SARAVIITA, ILKKA: Perustuslaki. Talentum. 2. uudistettu painos. Hämeenlinna 2011.
- SARAVIITA, ILKKA: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Talentum. Jyväskylä 2005.
- SCHEININ, MARTIN: Edellyttävätkö kansainväliset ihmisoikeussopimukset subjektiivisia oikeuksia? Teoksessa Pelkonen, Veli (toim.): Hyvinvointioikeus. Suomen kaupunkiliitto, Suomen kunnallisliitto. Helsinki 1993.
- SCHEININ, MARTIN: Sosiaaliset perusoikeudet ja lainsäätäjä. Teoksessa Pohjolainen, Teuvo – Husa, Jaakko (toim.): TSS-oikeudet – Taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet. Joensuun yliopiston yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos. Joensuun yliopistopaino. Joensuu 1997. Sivut 109–130.

- SCHINDLER, BENJAMIN: Verwaltungsermessen. Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Dike. Zürich 2010.
- SIPPONEN, KAUKO: Yhden ainoan oikean tai tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaatteista. Lakimies 1965; (3): 197–212.
- STÅHLBERG, KAARLO JUHO: Suomen hallinto-oikeus: Yleinen osa. Otava. Helsinki 1913.
- SUOKKO, ELISA: Euron venyttäjät – Vertaileva tutkimus toimeentuloturvasta suomalaisena oikeutena ja eurooppalaisena ihmisoikeutena Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaan. Helsinki Law Review 1/2016: 48–76.
- SUVIRANTA, OUTI: Vammaispalveluasiat KHO:ssa – Oikeussuojaa vammaisille hallinto- ja oikeuskäytännön ohjaamista. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2015. Sivut 12–15.
- TALA, JYRKI: Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista? Oikeus 2004 (33); 4. Sivut 378–397.
- TALA, JYRKI: Sääntelytarkkuus lainlaadinnan ongelmana. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010. Sivut 91–122.
- TIITINEN, LAURA – KAUPPI, ARTO: Viisi vaihtamisen tapaa - sosiaalialan työntekijöiden julkiseen viestintään kohdistuvat sananvapauden rajoittamisen ja vaihtamisen käytännöt. Oikeus 2014 (43); 2. Sivut 125–146.
- TUOMINEN, TOMI: Budjettikurisopimus – kestävään talouteen pakottaminen oikeuden keinoin. Poliittinen talous. Vol. 3, Nro 1 (2015).
- TUORI, KAARLO: Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto WSLT. Juva 1999. Sivut 667–673.
- TUORI, KAARLO: Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro. Helsinki 2007.
- TUORI, KAARLO: Sosiaalioikeus. 2. laitos. WSOY Lakitieto. Helsinki 2000.
- TUORI, KAARLO: Sosiaalioikeus. 3. uudistettu painos. WSOY Lakitieto. Helsinki 2004.
- TUORI, KAARLO: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto WSLT. Juva 1999. Sivut 593–630.
- TUORI, KAARLO: Sosiaaliset perusoikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. WSOYpro Oy. Helsinki 2011. Sivut 711–752.

- TUORI, KAARLO – KOTKAS, TOOMAS: Sosiaalioikeus. 4. uudistettu painos. WSOY Pro. Helsinki 2008.
- TUORI, KAARLO – KOTKAS, TOOMAS: Sosiaalioikeus. 5. uudistettu painos. Talentum Pro. Helsinki 2016.
- VALKONEN, TANJA: Oikaisuvaatimusmenettelystä ja sen tehokkuudesta erityisesti sosiaalihuollossa. Lapin yliopisto. Rovaniemi 2015.
- VILJANEN, JUKKA: Euroopan ihmisoikeussopimus perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Oikeustiede-Jurisprudentia 2005:XXXVIII. Sivut 461–520.
- VILJANEN, VELI-PEKKA: Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä. Teoksessa Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Turun yliopisto. Turku 2002. Sivut 25–37.
- VILJANEN, VELI-PEKKA: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. WSOYpro Oy. Helsinki 2011. Sivut 139–170.
- VILJANEN, VELI-PEKKA: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.) Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto (WSLT) Oy. Juva 1999. Sivut 111–156.
- VÄYRYNEN, RIIKKA – METSÄVAINIO, MARI: Vammaispalvelujen ja kehitysvammahuollon asiakastiedot. Teoksessa Väyrynen, Riikka – Kärki, Jarmo – Heinonen, Helena – Kaisla, Susanna – Metsävainio, Mari (toim.): Selvitys palvelukohtaisista asiakastiedoista vammaisten, ikäihmisten ja päihteiden ongelmakäyttäjien sosiaalipalveluissa. Terveys- ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 8/2010. Helsinki 2010. Sivut 40–101.

Virallislähteet

- EV 325/2014 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen 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).
- EV 57/2016 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (HE 96/2015 vp).
- HE 62/1946 vp. Hallituksen esitys n:o 62 (1946 vp) invaliidihuoltolaiksi.
- HE 42/1974 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja kansallisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä

siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä ja viimeksi mainitun yleissopimuksen 41 artiklassa tarkoitetun selityksen antamisesta.

HE 219/1986 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle 1) laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista sekä 2) laiksi sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta.

HE 266/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 217/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 67/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan sosiaalisen peruskirjan järjestökanteluja koskevan lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytönlain muuttamisesta.

HE 23/2008 vp. Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

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

HE 101/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

HE 74/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 19/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 108/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

- HE 230/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.
- HE 284/2014 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 96/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 97/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa.
- K 8/2004 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003.
- K 11/2016 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015.
- KM 1979:9. Komitean mietintö kuntoutuspalvelujärjestelmän kehittämistoimikunnan mietintö. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 1979.
- KM 1982:35. Komitean mietintö kansainvälisen vammaisten vuoden 1981 Suomen komitean mietintö. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 1982.
- KM 1984:14. Komitean mietintö vammaishuoltolakitoimikunnan mietintö II. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 1984.
- KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö Suomen Hallitusmuodon muuttamiseksi perusoikeussäännösten osalta. Helsinki 1992.
- LA 28/2007 vp. Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 9 §:n muuttamisesta.
- LA 94/2007 vp. Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 9 §:n muuttamisesta.
- LA 8/2008 vp. Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 8 §:n muuttamisesta.
- LaVO 2/1993. Perusoikeustyöryhmä 1992 mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993.
- PeVL 2/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 22/1990 vp).
- PeVL 15/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen sairauspäivärahajärjestelmän ja kuntoutuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 124/1995 vp).

- PeVL 17/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta (HE 172/1995 vp).
- PeVL 16/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 72/1996 vp).
- PeVL 17/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta (HE 75/1996 vp).
- PeVL 34/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laeiksi työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta ja työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (HE 88/1996 vp).
- PeVL 31/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta (HE 217/1997 vp).
- PeVL 25/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 152/1997 vp).
- PeVL 44/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 148/1998 vp).
- PeVL 41/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laeiksi veron-tilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta (HE 123/2002 vp).
- PeVL 33/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen sairausvakuutuslaiksi ja sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen (HE 50/2004 vp) täydentämisestä (HE 164/2004 vp).
- PeVL 37/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varain- siirtoverolain muuttamisesta (HE 166/2006 vp).
- PeVL 13/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 23/2008 vp).
- PeVL 30/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 166/2008 vp).
- PeVL 12/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 60/2011 vp).

- PeVL 25/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 116/2012 vp).
- PeVL 36/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi ikään-
tyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalve-
luista ja laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta (HE 160/2012 vp).
- PeVL 25/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi työttö-
myysturvain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 90/2013 vp).
- PeVL 32/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi lapsili-
sälain 7 §:n muuttamisesta (HE 165/2014 vp).
- PeVL 44/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi opetus-
ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liitty-
viksi laeiksi (HE 258/2014 vp).
- PeVL 6/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi opinto-
tukilain muuttamisesta (HE 40/2015 vp).
- PeVL 10/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laeiksi yli-
opistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE
38/2015 vp).
- PeVL 11/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laeiksi lapsi-
lisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta (HE 70/2015 vp).
- PeVL 12/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laeiksi var-
haiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain
muuttamisesta (HE 80/2015 vp).
- PeVL 14/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi yliopis-
tolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisesta (HE 76/2015 vp).
- PeVL 15/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi kehi-
tysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (HE 96/2015 vp).
- PeVL 12/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi kehi-
tysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (HE 96/2015 vp).
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen perustusla-
kien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp).
- PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen uudeksi Suo-
men Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp).
- SoVM 40/1986 vp. Sosiaalivaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen eduskunnalle 1)
laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista sekä 2)
laiksi sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta (HE 219/1986 vp).

StVL 3/2007 vp. Valtioneuvoston selvitys YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan sopimuksen allekirjoitusvaltuuksien myöntämisestä Euroopan yhteisölle.

StVL 17/2008 vp. Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksista neuvoston päätöksiksi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ja yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (vammaisyleissopimus).

StVM 32/2008 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 166/2008 vp).

StVM 51/2014 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen 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).

StVM 4/2016 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (HE 96/2015 vp).

TA 1527/1983 vp. Toivomusaloite vammaisten erityispalveluja ja tukitoimenpiteitä koskevan lakiesityksen antamisesta.

VaVL 2/1994 vp. Valtiovarainvaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp).

Muut lähteet

Euroopan neuvoston vammaispoliittinen toimintaohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriö. STM julkaisu 2006:18. Helsinki 2006.

European Justice. Tuomioistuinjärjestelmät jäsenvaltioissa – Saksa. Saatavissa https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-de-fi.do?member=1. Viitattu 11.4.2016.

European Social Charter (revised). European Committee of Social Rights. Conclusions 2006 (FINLAND). Council of Europe. January 2007.

European Social Charter (revised). European Committee of Social Rights. Conclusions 2009 (FINLAND). Council of Europe. January 2010.

European Social Charter (revised). European Committee of Social Rights. Conclusions 2013 (FINLAND). Council of Europe. January 2014.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA): Protecting fundamental rights during the economic crisis. Working paper. December 2010.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA): The European Union as a Community of Values: safeguarding fundamental rights in times of crisis. Publications Office of the European Union. Luxembourg 2013.

Ihmisoikeuskeskus 2015. Ihmisoikeuskeskuksen lausunto koskien hallituksen esitystä HE 284/2014 vp 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. Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta. Diaarinumero 694/9B/15. 17.2.2015.

Kehitysvammaisten Tukiliitto ry: Ajankohtaista 4.3.2015: Eduskunta hyväksyi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen. Saatavissa <http://www.kvtl.fi/fi/ajankohtaista/lisaa-ajankohtaisia/?nid=1441>. Viitattu 30.6.2016.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaali- komitealle ja alueiden komitealle: Euroopan vammaisstrategia 2010–2020: Uudistettu sitoutuminen esteettömään Eurooppaan. SEC(2010) 1323, 1324. KOM(2010) 636 lopullinen. Bryssel 15.11.2010. EUR-Lex.

Korkein hallinto-oikeus (KHO): Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2013. Helsinki 2014.

Korkein hallinto-oikeus (KHO): Vuosikertomus 2013. Helsinki 2014.

Korkein hallinto-oikeus (KHO): Vuosikertomus 2015. Helsinki 2016.

Kuntaliitto: Kunnan kustannusrakenne. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kustannusrakenne/Sivut/default.aspx>. Viitattu 30.6.2016.

Kynnys ry: Kynnys ry:n hallitusohjelmatavoitteet 2015–2019. Kynnys. Nro 1/2015.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta. Saatavissa <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A31997R1466>. Viitattu 2.7.2016.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä [EYVL L 209, 2.8.1997] Saatavissa <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:31997R1467>. Viitattu 30.6.2016.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä. Tiivistelmä asiakirjasta. Korjaava osio: Liiallisia alijäämiä koskeva menettely. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=URISERV%3A125020>. Viitattu 30.6.2016.

- Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 24.6.2014 nimitetyn pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmasta. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2014.
- Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 2015–2019: Ratkaisujen Suomi. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2011.
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2007.
- Rovaniemen kaupungin hallintosäätö. Voimaantulo 1.1.2016. Rovaniemi 2015. Saatavissa <http://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=18cbd565-4e93-4651-af77-89bfc53e7276>. Viitattu 30.6.2016.
- Rovaniemen kaupungin vammaispalvelu- ja sosiaalihuoltolain mukaisten kuljetuspalveluiden soveltamisohjeet 1.11.2013 alkaen. Perusturvalautakunta 27.8.2013 § 92.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:14. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2014.
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Valviran tehtävät. Saatavissa <http://www.valvira.fi/valvira>. Viitattu 30.6.2016.
- Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes. Tällä lailla sosiaaliturvaa: Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista. Hyvinvointivaltion rajat -hanke. Helsinki 2006.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Keskeinen sisältö vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportista annetuista lausunnoista. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita. Helsinki 2015.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaali- ja terveydenhuollon uusi hallintomalli. Saatavissa <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/hallinto-ja-tehtavat>. Viitattu 7.1.2017.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaalihuoltolain uudistaminen. Saatavissa <http://www.stm.fi/sosiaalihuoltolaki>. Viitattu 30.6.2016
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Usein kysyttyä vammaislainsäädännön uudistuksesta. Saatavissa <http://stm.fi/vammaislainsaadannon-uudistus-ukk>. Viitattu 10.5.2016.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Vammaislainsäädännön uudistus. Saatavissa <http://stm.fi/vammaislainsaadannon-uudistus>. Viitattu 20.6.2016.
- Sosiaali- ja terveysministeriö – Valtiovarainministeriö: Sote- ja maakuntauudistus. Saatavissa <http://alueuudistus.fi/etusivu>. Viitattu 4.1.2017.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:21. Helsinki 2015.

- Suomen Lähetysseura. Tasaus.fi 2015: YK:n vammaisyleissopimuksen ratifiointi venyi taas. Saatavissa <http://www.tasaus.fi/ykn-vammaisyleissopimuksen-ratifiointi-venyi-taas/>. Viitattu 28.6.2016.
- Suomen YK-liitto: YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen pöytäkirja. Sälekarin Kirjapaino Oy. Somero 2012.
- Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010–2015: Vahva pohja osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:4. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2010.
- Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos THL: Toimintakyky ja ICF-luokitus. Saatavissa <http://www.thl.fi/fi/web/toimintakyky/icf-luokitus>. Viitattu 30.6.2016.
- Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos THL: Vammaislainsäädännön uudistaminen. Saatavissa <http://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/laki-ja-oikeuskaytanto/vammaislainsaadannon-uudistus>. Viitattu 30.6.2016.
- Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos THL: Vammaispalvelujen käsikirja. Palvelujen järjestämismenettely. Saatavissa <https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/palvelujen-jarjestamismenettely>. Viitattu 30.6.2016.
- Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos THL: Vammaispalvelujen käsikirja. Palvelutarpeen arviointi. Saatavissa <https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/palvelujen-jarjestamismenettely/palvelutarpeen-selvittaminen>. Viitattu 20.1.2017.
- Tilastokeskus. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistut asiat asiaryhmittäin 2009–2013. Saatavissa http://www.stat.fi/til/khaloikr/2013/khaloikr_2013_2014-09-26_tau_001_fi.html. Viitattu 30.6.2016.
- Tilastokeskus. Hallinto-oikeuksissa ratkaistut asiat asiaryhmittäin 2009–2013. Saatavissa http://www.stat.fi/til/haloikr/2013/haloikr_2013_2014-09-26_tau_001_fi.html. Viitattu 30.6.2016.
- Ulkoasiainministeriö: Muistio 14.4.2014 Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirja voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietintö 31.12.2013.
- Ulkoasiainministeriö: Valtiosopimusopas – Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelu ja voimaansaattamista koskevat ohjeet. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Ennakkoaversio - päivitetty 3/2012.
- Ulkoasiainministeriö: Vireillä olevat ihmisoikeussopimushankkeet. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus. Saatavissa <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=324993&contentlan=1&culture=fi-FI>. Viitattu 20.6.2016.
- Valtakunnallinen vammaisneuvosto. Lausunnot, kannanotot ja aloitteet 2015: Lausunto hallituksen esityksestä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan ratifioimisesta. VANE lausunto 20.2.2014.

Valtioneuvoston kanslia: Lainsäädännön arviointineuvosto. Saatavissa <http://vnk.fi/arviointineuvosto>. Viitattu 27.6.2016.

Valtiovarainministeriö: Hankkeet ja säädösvalmistelu; Paras-puitelain perusteella syntyneiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismallien seuranta: Saatavissa <http://vm.fi/hanke?selectedProjectId=4723>. Viitattu 30.6.2016.

Valtiovarainministeriö: Kunnan peruspalvelujen valtionosuus. Saatavissa <http://vm.fi/kunnan-peruspalvelujen-valuationosuus>. Viitattu 15.6.2016.

Valtiovarainministeriö: Talouspolitiikan raamit. Saatavilla <http://vm.fi/talouspolitiikan-raamit>. Viitattu 30.6.2016.

Valtiovarainministeriö: Talouspolitiikka. Saatavilla <http://vm.fi/talouspolitiikka>. Viitattu 7.7.2017.

Vammaisfoorumi. Vammaisfoorumi.fi 2015: Lausunnot ja kannanotot 2014. Vammais-sopimus ratifioitava – nyt. Saatavissa <http://www.vammaisfoorumi.fi/materiaali/index.php>. Viitattu 30.6.2016.

Kansainväliset sopimukset

Euroopan ihmisoikeussopimus lisäpöytäkirjoineen (SopS 18–19/1990) (Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi).

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 85–86/1998) (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi)

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65–66/1991).

Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 43–44/1991).

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2010/C 83/02).

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976).

Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 60/1991).

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) (SopS 110/2011).

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

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

Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimus (SopS 32–33/1980).

Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26–27/2016): The Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol (A/RES/61/106).

Oikeuskäytäntö ja laillisuusvalvojien ratkaisut

Korkein hallinto-oikeus

KHO 9.11.1990/3882

KHO 27.6.1994 T 2994

KHO 12.9.1997 T 2213

KHO 1997:90

KHO 14.1.1998 T 33

KHO 12.8.1998 T 1374

KHO 16.11.1998 T 2524

KHO 30.9.1999 T 2635

KHO 2000:63

KHO 13.6.2000 T 1911

KHO 27.11.2000 T 3118

KHO 7.2.2002 T 268

KHO 2002:61

KHO 2003:12

KHO 2004:69

KHO 29.6.2004 T 1587

KHO 2005:36

KHO 18.1.2005 T 89

KHO 17.8.2006 T 1954

KHO 23.8.2008 T 1929

KHO 3.9.2008 T 2153

KHO 2011:69

KHO 2012:59

KHO 2012:60

KHO 2012:111

KHO 2013:6

KHO 2013:7

KHO 2014:68

KHO 2014:166

KHO 19.9.2016/3907

Hallinto-oikeudet

Hämeenlinnan HAO 21.3.2005 T 05/0123/3

Turun HAO 25.6.2001 T 01/0351/2

Turun HAO 24.4.2002 T 02/0225/1

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea

European Committee of Social Rights Decision 11 February 2015: Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012

Eduskunnan oikeusasiamies

AOA 31.12.1997, dnro 290/4/95

EOA 23.4.2003, dnro 2436/4/01

EOA 30.5.2003, dnro 595/4/01

EOA 5.6.2003, dnro 3104/4/01

EOA 6.6.2003, dnro 2898/4/01

EOA 7.8.2006, dnro 964/4/04

EOAK 1863/2009, dnro 1863/4/09

AOA 11.12.2013, dnro 4132/4/12

AOA 27.4.2015, dnro 1163/4/14

EOA 17.11.2015 dnro 2922/4/15

AOA 17.12.2015, dnro 5222/4/14

Valtioneuvoston oikeuskansleri

AOK 16.4.1996, dnro 751/1/94

OKA 12.3.2008, dnro 1052/1/06

KAAVIOT

Kaavio 1. Vammaislainsäädännön systematiikka.

Kaavio 2. Viranomaisen harkintavalta sosiaalipalveluissa.

Kaavio 3. Sosiaalisten oikeuksien jaottelu.

Kaavio 4. Sosiaalisten oikeuksien oikeudellinen perusta.

Kaavio 5. Sosiaalisten oikeuksien rajoittaminen ja heikentäminen.

Kaavio 6. Sosiaalisten oikeuksien paradigma.

Kaavio 7. Kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sitoutuminen.

I JOHDANTO

1.1 Tutkimuskysymys

Tämä oikeustieteellinen tutkimus käsittelee sosiaalisten oikeuksien toteutumista ja niiden rajoittamista vammaisten oikeuksien näkökulmasta. Lähtökohtana tutkimukselle ovat vammaisten oikeuksien perusta, vammaisuuden määrittelyminen, laissa taatut oikeudet sekä näiden oikeuksien toteutuminen käytännössä. Vammaisten oikeuksien kautta päädytään laajempaan kontekstiin julkisen vallan vastuusta sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa.

Innostukseni tutkimuksen tekemiseen nousi käynnissä olevasta vammaislainsäädännön kokonaisuudistuksesta, YK:n vammaisyleissopimuksen ratifioinnista Suomessa sekä tiedotusvälineissä olleesta keskustelusta vammaisten oikeuksien toteutumisen ja kuntien heikon taloudellisen tilanteen välisestä yhteydestä. Tässä tutkimuksessa perehdytään erityisesti vammaisten oikeuksia koskevan lainsäädännön sisältöön sekä siitä johdettaviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Itse tutkimustehtävä liittyy vammaisten oikeuksien toteutumiseen. Tutkimuksessa tarkastellaan sitä, kuka on oikeutettu vammaispalveluihin. Tutkimus määrittelee vammaisten oikeuksien lainsäädännöllisen pohjan ja arvioi sitä, minkälaiset edellytykset lainsäädännön toteutumisella on käytännössä. Tutkimuksessa tarkastellaan myös vammaislainsäädännön hierarkiaa ja sen johdonmukaisuutta oikeusjärjestyksessä aina ihmisoikeusmääräyksistä kuntien sisäisiin soveltamisohjeisiin.

Tutkimuksessa pohditaan myös sitä, kuinka huolellisesti vammaisia koskeva lainsäädäntö on valmisteltu ja onko se kovin eri tavoin tulkittavissa. Missä määrin vammaisen asuinpaikka voi vaikuttaa siihen, kuinka hyvin laissa asetetut oikeudet toteutuvat, ja voiko oikeuksien toteutuminen riippua kunnan taloudellisesta tilanteesta ja viranomaisen harkintavallasta? Kysymykseksi nousee tällöin lain tarkoituksenmukaisuus ja sen toimivuus.

Kun kyse on lakiin perustuvista palveluista ja tukitoimista, yhdenvertaisuuden vuoksi vammaisten oikeuksien tulisi toteutua yhtäläisesti asuinkunnasta riippumatta. Näkemykseni mukaan vastakkain ovat viranhaltijan korostunut ammattitaidon merkitys suhteessa tarkasti lainsäädännössä määriteltuihin palveluiden ja tukitoimien myöntämisperusteisiin. Kysymys onkin siitä, kuinka paljon yksittäiselle viranhaltijalle annetaan valtaa tulkita lakia.

Tutkimuksen kohteena on vammaislainsäädännön kehittyminen ja vammaisten oikeuksia koskevan lainsäädännön tarkoitus. Mikä on nykyinen tilanne, miten tähän tilanteeseen on päädytty ja mitkä ovat lain tavoitteet? Tutkimuksessa pohditaan muun muassa sitä, kuinka lainsäädännössä otetaan huomioon koko vammaisten palveluihin ja tukitoimiin oikeutettujen kirjo, ja kuinka oikeudet toteutetaan tilanteessa, jossa kunnille asetettujen tehtävien hoitamiseen ei ole osoittanut riittävästi taloudellisia resursseja.

Vammaisten palveluiden toteutumisessa esiintyy runsaasti epäkohtia.¹ Hypoteesina esitän syiksi näille epäkohdille heikosti valmisteltua lakia, kunnallisten viranhaltijoiden puutteellista perehdytystä lain sisältöön sekä kunnan taloudellisesta niukkuudesta johtuvaa määrärahojen puutetta. Ratkaisuksi voisi muodostua vammaislainsäädännön uudistaminen ja koulutuksen lisääminen erityisesti sosiaalioikeuden alalla, jolloin lainsoveltajat olisivat paremmin tietoisia lain sisällöstä. Tämä ei kuitenkaan tuo ratkaisua siihen ongelmaan, että kunnallisella viranomaisella ei ole mahdollisuutta tarjota kaikkia laissa säädettyjä oikeuksia vammaisille henkilöille kunnan heikosta taloudellisesta tilanteesta johtuen. Missä menee siis raja sosiaalisten oikeuksien myöntämisessä ja epäämässä taloudellisiin resursseihin vedoten? Tutkimuskysymys muodostuu siten seuraavasti:

Mikä on kunnallisen viranomaisen vastuu vammaisten oikeuksien toteutumisesta lakisääteisten palveluiden järjestämisessä?

Lailla osoitetut tehtävät kunnan on hoidettava taloudellisista edellytyksistä riippumatta. Valtionosuusjärjestelmän perusteella kunnille myönnettävät valtionosuudet on tarkoitettu juuri näiden lakisääteisten kunnan peruspalveluiden järjestämiseen (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) 1 §). Näihin peruspalveluihin kuuluvat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuolto. Palveluiden tuottamistavat kunta saa itse päättää kunnalliseen itsehallintoon perustuen, kuten myös valtionosuuksien kohdentamisen (Suomen perustuslaki

¹ Vuonna 2013 hallinto-oikeuksissa ratkaistiin 20 281 asiaa, joista 31 % koski sosiaali- ja terveydenhuoltoa (Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2013, s. 14). Myös korkeimman hallinto-oikeuden työtilastot osoittavat, että saapuneista asioista 20,9 % koskee sosiaali- ja terveydenhuoltoa (KHO vuosikertomus 2013 s. 28). Sosiaalihuoltoa koskevista asioista ylivoimaisesti suurin osa koskee vammaispalvelua sekä lasten huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista (KHO vuosikertomus 2013, s. 36–37). Trendi on jatkunut samankaltaisena myös vuonna 2015 (*Suviranta* 2016, s. 12–15; KHO vuosikertomus 2015, s. 33–34). Kaikista korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista asioista 20,7 % oli sosiaali- ja terveydenhuollon asioita ja vammaispalveluihin liittyviä asioita 3,7 %.

(731/1999) PL 121 §, kuntalaki (410/2015) 7–9 §, laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (1309/2003) 4 §). Tutkimuksessa selvitetään syitä ja ratkaisukeinoja sosiaalisten oikeuksien toteutumisvajeeseen.

Tutkimuksen jälkipuoliskolla laajennetaan näkökulmaa vammaisten oikeuksista sosiaalisiin oikeuksiin. Tarkastelussa ovat sosiaalisten oikeuksien jäsentyminen osana perus- ja ihmisoikeuksia. Lisäksi pohditaan perusoikeuksien oikeusvaikutuksia ja rajoitusedellytyksiä eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa. Keskeisin kysymys onkin, voidaanko sosiaalisia oikeuksia rajoittaa, ja jos voidaan, millä perusteilla se voidaan tehdä? Toisin sanoen tutkitaan sitä, kuinka lainsäätäjää ja viranomaisia velvoittavat perus- ja ihmisoikeudet rajoittavat perusoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien kaventamista sekä näiden oikeuksien keskinäistä punnintaa.

Tutkimukseen sisältyy myös analyysi Yhdistyneiden kansakuntien vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (YK:n vammaisyleissopimus) ratifiointiprosessista Suomessa. Tässä yhteydessä tarkastellaan muun muassa sitä, miksi vammaisyleissopimuksen ratifiointi vei hyvinvointioikeuksistaan tunnetulta Suomelta niin pitkään. Lisäksi pohditaan yleisemmin sitä, kuinka Suomen tulisi suhtautua kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön.

Tutkimuksen päättää yhteenveto.

1.2 Metodi

Tutkimus on lainopillinen. Tutkimus painottuu sosiaalilainsäädännön ja sen lainvalmisteluaineiston tutkimiseen. Ensisijaisesti kohteena on laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1986) (jäljempänä vammaispalvelulaki) erityislakina, mutta myös sosiaalihuoltolaki (710/1982) ja uudistettu sosiaalihuoltolaki (1301/2014) yleislakina.

Tutkimus rakentuu pääasiassa sosiaalioikeudelliseen aineistoon, mutta mukana on myös lääkärintä-, hallinto- ja valtiosääntöoikeudellista kirjallisuutta. Oikeustieteellisen lisäksi tutkimuksessa on hyödynnetty yhteiskuntatieteellistä aineistoa. Tutkimuksessa on niin ikään myös oikeuspoliittisia aineksia.

Vammaisia koskevia oikeuksia on säännelty aina perustuslain tasolta viranomaisen antamiin päätöksiin asti. Myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset velvoittavat Suomen viranomaisia vammaisten osalta. Tavoitteenani on selvittää, mitkä ovat ne laissa säädetyt kriteerit ja vaatimukset, jotka vammaisen henkilön on täytettävä voidakseen vaatia lain turvaamia oikeuksia. Tämä tarkoittaa erityisesti lain sisällön ja sen esitöiden tarkastelemista, mutta myös lainsoveltajan tekemien ratkaisujen tulkintalinjaa. Tällöin keskiössä ovat hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntö sekä ylimpien laillisuusvalvojien antamat oikeusohjeet ja tulkinnat. Merkitystä on ennen kaikkea viranomaisten ohjeistuksilla ja määräyksillä sekä kunnallisten toimielinten antamalla lain soveltamisen tulkintaohjeilla. Kysymykseen tulee myös kunnan johtavien viranhaltijoiden alaisilleen antamat määräykset siitä, kuinka lakia tulee soveltaa käytännössä.² Nämä viranomaisten ohjeet eivät saisi olla ristiriidassa lain kanssa.³ Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, perustuslain, tavallisen lain, lakia tarkentavien asetusten, viranomaisten päätösten⁴ sekä kunnallisten toimielinten soveltamisohjeiden tulisikin täydentää toisiaan.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja muiden valiokuntien kannanottojen avulla tarkastellaan sosiaalisten oikeuksien asemaa Suomen oikeusjärjestyksessä. Tähän liittyy olennaisella tavalla yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset sekä näiden soveltuminen sosiaaliin oikeuksiin. Julkisen talouden heikentynyttä tilaa ja sen vaikutuksia vammaisiin tarkastellaan sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksien näkökulmasta. Sosiaalisia oikeuksia viranomaistoiminnassa peilataan suhteessa hallinnon oikeusperiaatteisiin ja viranomaisten harkintavaltaan.

Eräs oikeustieteen funktioista on oikeudellisen tiedon systematisointi ja tulkinta.⁵ Tämä tutkimus palvelee juuri tätä tarkoitusta voimassa olevan lainsäädännön lähestymisellä. Vaikka kyseessä onkin sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen liittyvä tutkimus, se keskittyy yleisen

² Ks. *Tuori – Kotkas* 2008, s. 138–145 kuntien ja kuntayhtymien sisäisestä norminannosta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Ks. myös *Mäenpää* 2013, s. 83–86 perusoikeuksien toteutumisesta viranomaistoiminnassa.

³ PL 107 § kieltää lakia alemmanasteisen säännöksen soveltamisen tilanteessa, jos kyseinen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Ks. *Mäenpää* 2003, s. 157–158.

⁴ Tällaisia päätöksiä ja ohjeita antaa esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Valvira julkaisee myös sosiaali- ja terveydenhuollon alaan liittyviä kannanottoja ja linjauksia. Virastolla on myös lain suoma oikeus antaa mm. sosiaali- ja terveydenhuollon alaan liittyviä määräyksiä. Ks. laki sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirastosta (669/2009).

⁵ *Makkonen* 1998, s. 26–29.

oikeustieteen tavoin tarkastelemaan normeja varsin oikeusteoreettisesti. Näin painoarvoa annetaan laintulkinnalle oikeuskirjallisuuden, lainkäytön ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintojen kautta. Lainoppi eli oikeusdogmaattinen lähestymistapa on tämän tutkimuksen olennainen luonne, koska tutkimus liittyy läheisesti positiivisoikeudellisten ongelmien ratkaisemiseen.⁶

Sekä aiemmin säädettyjen lakien jälkikäteinen arviointi että tulevien lakien ennakkollinen arviointi on tärkeä osa lainvalmisteluprosessin kokonaisuutta.⁷ Tämä tutkimus on niin sanottu lainsäädäntötutkimus, jossa tutkitaan politiikkatoimien vaikutusarviointia. Tutkimuksessa on ”Law in Action” -näkökulma, joka ilmentää lainsäädännön vaikutuksia yhteiskunnassa.⁸ Osa tätä lainsäädäntötutkimusta on niin sanottu sääntely- eli regulaatiotutkimus. Toisin sanoen tutkitaan sääntelyn kehitystä, tavoitteita ja intressejä lainsäädännön taustalla, eri toimijoiden roolia sääntelyn synnyssä sekä sääntelyn toimeenpanon mekanismeja ja vaikutuksia.⁹

Tarkoituksena on osin tutkia lakien syntyprosessia, lainvalmistelua, sen laatua, lakien vaikutuksia, toimeenpanoa sekä lainsäädännön yhteiskunnallista merkitystä. Yhtä tärkeä on oikeuslähteiden tarkastelu, joskaan perinteistä oikeuslähdeoppia ei kyseenalaisteta.¹⁰ Samalla otetaan kantaa tulevan lainsäädännön ja oikeussääntöjen kehitykseen de lege ferenda -tulkintakannanotoilla.

Tutkimuksen luonne on kaksiosainen. Sen alussa suoritetaan jälkikäteistä lakien vaikutusten arviointia (ex post) vammaispalveluita koskevan lainsäädännön osalta.¹¹ Tutkimuksen taitekohdassa siirrytään lainsäädännön ennakkolliseen ja etukäteiseen arviointiin (ex ante). Olemassa olevan lain näkökulmasta katse on jo käännetty kohti valtakunnallista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutusta ja vammaislainsäädännön kokonaisuudistusta.

⁶ Jaottelu perustuu *Makkosen* määritelmiin oikeustieteen tutkimusaloista. Hänen mukaansa lainoppi korostaa voimassa olevan oikeuden systemaattista tutkimista ja yleinen oikeustiede painottuu lainkäytön ja oikeudellisen päätöksenteon problematiikkaan. Tarkasteluun joutuvat tällöin mm. oikeuslähteet, laintulkinta, oikeusnormit, yleiset oikeusperiaatteet sekä oikeudelliset käsitteet. *Makkonen* 1998, s. 2–3.

⁷ *Keinänen* 2013, s. 1099–1117.

⁸ *Makkonen* 1998, s. 40–41.

⁹ *Tala* 2004, s. 378–397.

¹⁰ Oikeuslähdeopista ja oikeuslähteiden perinteisestä jaottelusta vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin, ks. lisää *Aarnio* 1989: Laintulkinnan teoria ja *Tuori – Kotkas* 2008, s. 111–119.

¹¹ Ks. ennakkollisen ja jälkikäteisen lakien vaikutusten arvioinnista *Ervasti – Tala* 1996: Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakkointi.

Varsinaista taloustieteellistä metodia tai näkökulmaa tutkimuksessa ei ole. Julkisyhteisöjen, erityisesti valtion ja kuntien taloutta koskevissa osioissa ei määritellä julkisen talouden heikkoa tilaa. Julkisen talouden rahoitusongelmia käsitellään hypoteettisesti, eikä niiden taustoja tai syitä tässä tutkimuksessa tarkemmin eritellä.¹²

1.3 Rajaus

Tässä tutkimuksessa keskitytään vammaisuuden perusteella järjestettävien, kunnan vastuulla olevien palveluiden järjestämiseen.¹³ Sen sijaan tutkimus ei niinkään perehdy muiden lakien perusteella järjestettäviin palveluihin, kuten kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) mukaisiin oikeuksiin (jäljempänä kehitysvammalaki). Tutkimus ei siten keskity vammaisuuden perusteella luokiteltujen erityisryhmien, kuten kehitysvammaisten oikeuksien tutkimiseen.

Sitä vastoin tutkimus painottuu vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin, jotka erotetaan omaksi kokonaisuudekseen suhteessa esimerkiksi vanhuuden perusteella myönnettäviin etuuksiin. Tällaisia vanhuuteen liittyviä yleisiä sosiaalihuollon palveluita myönnetään sosiaalihuoltolain sekä ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012) perusteella (jäljempänä vanhuspalvelulaki).

Tässä tutkimuksessa ei perehdytä vammaisten muiden lakien mukaisiin etuuksiin, vaan etusijalla on vammaispalvelulaki. Tällainen vastaava säädös on esimerkiksi laki vammaisetuuksista (570/2007) (jäljempänä vammaisetuslaki). Vammaisetuslain mukaisten etuuksien myöntämisestä vastaa Kansaneläkelaitos (vammaisetuslaki 3 §). Vammaispalvelulain osalta palveluiden ja tukitoimien järjestämismääräykset on sen sijaan säädetty kunnalle (vammaispalvelulaki 3 §).¹⁴

¹² Julkisen taloutta ohjaa valtioneuvostossa valtiovarainministeriö ja valtiontaloutta arvioivat eduskunta, valtiontalouden tarkastusvirasto sekä kansainväliset järjestöt ja luottoluokittajat (Valtiovarainministeriö: Talouspolitiikka). Tämän lisäksi Suomi on sitoutunut liiallisen alijäämän ja liiallisen julkisen talouden velkaantumisen ehkäisemiseen (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 126 art.).

¹³ Tällaisia palveluita ovat ensi sijassa kuljetuspalvelut, päivätoiminta, henkilökohtainen apu ja palveluasuminen (vammaispalvelulaki 8.2 §). Lisäksi samankaltaisia vammaispalvelulain mukaisia oikeuksia ovat taloudelliset tukitoimet, kuten välineiden, koneiden ja laitteiden hankkiminen sekä asunnon muutostyöt (9 § 1 ja 2 mom.).

¹⁴ Vrt. kehitysvammalaki 6 §, jossa kehitysvammaisten erityishuollon järjestämismääräykset on annettu erityishuoltopiireille, jotka muodostuvat kuntien kuntainliitoista.

Toisin kuin vammaisuutta koskevissa viimeaikaisissa tutkimuksessa, tässä tutkielmassa ei tutkita vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa eikä vammaisten henkilöiden työtoimintaa. Sosiaalilainsäädäntö sisältää lukuisia vammaisten työllisyyttä edistäviä palveluita. Näiden palveluiden tarkoitus on edesauttaa vajaatyökykyisten (tässä yhteydessä vammaisten) työllistymistä ja toimeentulon hankkimista.¹⁵ Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevia toimenpiteitä, työkykyä sekä syrjintää työmarkkinoilla on käsitelty erityisesti työoikeudellisissa tutkimuksissa.¹⁶

Tässä tutkimuksessa ei liioin oteta kantaa kuntien keskinäiseen korvausjärjestelmään tai kuntien välisten kustannuksien korvaamisesta henkilön kotipaikkakunnan mukaan. Tällaiset kotikuntalakiin (201/1994) ja erityislakeihin liittyvät ongelmat kuntien keskinäisistä korvauksista on tarkoituksenmukaista jättää tämän tutkimuksen ulkopuolelle, koska ne eivät ole yksilön kannalta merkityksellisiä. Tällaiset riidat siitä, mikä taho on korvausvelvollinen vammaisen henkilön oikeuksien turvaamisesta johtuneista kustannuksista, ovat julkisoikeudellisia hallintoriitoja. Hallintoriidat eivät sisälly tämän tutkimuksen teemaan yksilön oikeuksien toteutumisesta lainsäädännöllisessä viitekehyksessä.¹⁷

Myös sosiaalisiin oikeuksiin liittyvä muutoksenhakujärjestelmä tämän tutkimuksen kohteena on rajattu pois. Tässä tutkimuksessa keskitytään vammaisten oikeuksien toteutumiseen ja niihin liittyviin ongelmiin ennen muutoksenhakuprosessia eli etukäteiseen (preventiiviseen) oikeusturvaan. Muutoksenhakuoikeus on taas keskeisin yksilön käytettävissä oleva jälkikäteen (repressiivinen) oikeusturvakeino.¹⁸ Hallintolain (434/2003) 7a luvun oikaisuvaatimusmenettely ja hallintolainkäyttölain (586/1996) valitus sekä ylimääräiset muutoksenhakukeinot ovat kiistatta yksi oikeusjärjestelmämme tukipilareita.¹⁹ Oikeus hakea muutosta on myös perustuslaissamme tunnustettu oikeusturvan edellytys (PL 21 §).

¹⁵ Tällaisia sosiaalihuollon palveluita ovat muun muassa työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001). Myös vammaispalvelulain osalta henkilökohtainen apu (8 c § 1 momentti 2 kohta ja 8 c § 4 mom.) ja kuljetuspalvelut (8.2 §) ovat osin työntekoa tukevia vammaisille tarkoitettuja palveluita. Sittemmin vammaisten työllistymistä tukevat palvelut on siirretty kokonaisuudessaan erityislainsäädäntöön (HE 164/2014 vp, s. 105).

¹⁶ Ks. esimerkiksi *Paanetoja – Ruponen* 2005: Vajaakuntoisten ja vammaisten asema työehtosopimusmääräysten näkökulmasta sekä *Paanetoja* 2004: Sosiaalipalveluna järjestettävästä työstä.

¹⁷ Lisää hallintoriitojen luonteesta ks. *Mäenpää* 2003, s. 497–498.

¹⁸ *Pajukoski* 2010, s. 33.

¹⁹ Ks. esim. oikaisuvaatimusmenettelystä ja sen tehokkuudesta erityisesti sosiaalihuollossa ks. *Valkonen* 2015.

Käytännössä suurimmaksi työksi muodostuu vammaispalvelulain ja sitä koskevan asetuksen sisällön tutkiminen. Näin ollen itse laki, lain esityöt sekä lakia koskeva asetus ovat tarkassa käsittelyssä. Merkityksellisiä ovat myös kunnallisten viranomaisten antamat soveltamisohjeet vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeviin päätöksentekotilanteisiin. Sen sijaan kunnan johtavan viranhaltijan antamat ohjeet menettelystä sosiaalihuollon yksittäistapauksissa ja niiden vaikutukset oikeuksien toteutumiseen eivät kuulu tämän tutkimuksen piiriin.

Tutkimuksessa on käytetty runsaasti lähdemateriaalia. Sosiaaliset oikeudet ja niihin liittyvät perusoikeudet ovat laajasti käsiteltyjä asioita, minkä vuoksi kaikkea asiaan liittyvää kirjallisuutta ei ole ollut mahdollista käsitellä tässä yhteydessä. Vammaisuuden historiaan ja siihen suhtautumiseen kansallisessa ja kansainvälisessä kontekstissa ei tässä tutkimuksessa syvennytä.²⁰ Kansainvälinen osa tutkimuksesta painottuu Euroopan unionin yhteisöoikeuteen sekä kansainvälisten sopimusten tarkasteluun. Varsinaista oikeusvertailevaa osiota tutkielma ei sisällä, vaan vertailu suoritetaan mahdollisessa jatkotutkimuksessa.²¹

²⁰ Ks. lisää suhtautumisen muuttumisesta vammaisuutta kohtaan ihmisoikeuskontekstissa *Pirjatanniemi* 2014, s. 270–274 ja *Heli Leppälän* väitöskirja ”Vammaisuus hyvinvointivaltiossa” vuodelta 2014.

²¹ *Saraviita* 2011, s. 267: ”Vertaileva [valtiosääntö]oikeudellinen tutkimus ei käytännössä syvenny valtion sosiaali-, koulutus- ja kulttuurilainsäädäntöön, vaan vertailu tehdään perustuslakien pykälätekstien ja niiden kommentoinnin tasossa.”

II VAMMAISLAINSÄÄDÄNNÖN SYSTEMATIikka

Suomessa sosiaaliset oikeudet perustuvat hyvin pitkälti Suomen perustuslaissa (731/1999) (myöhemmin PL) määriteltyyn oikeuteen sosiaaliturvaan (PL 19 §). Pykälä jakaantuu sosiaalisia oikeuksia tarkentaviin määräyksiin momenttien mukaan, joilla on kaikilla oma oikeudellinen ulottuvuutensa.²² Sosiaaliin perusoikeuksiin vaikuttaa tämän lisäksi perustuslain tasolla yhdenvertaisuusvaatimus (PL 6 §), jonka mukaan kaikille olisi taattava yhdenvertaiset palvelut asuinpaikasta riippumatta. Lisäksi näitä perusoikeussäännöksiä täydentää PL 22 §, joka määrää julkiselle vallalle veloitteen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi.²³

Sosiaalisista oikeuksista säädetään tarkemmin lailla ja niitä tarkentavilla asetuksilla (PL 19.3 §). Lainsäätäjän edellytetään siis säätävän tarkemmin kyseisestä oikeudesta, mutta sääntelyn yksityiskohdat jätetään lainsäätäjän harkintaan.²⁴ Tämä lakiviittaus perustuu PL 80.1 § säännökseen, jonka mukaan yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevista perusteista on säädettävä tavallisen lain tasoisella säädöksellä.²⁵ Lisäksi eduskunta voi valtiosäännön puitteissa lailla päättää, että tarkempia määräyksiä lailla säädetyistä oikeuksista annetaan asetuksella.

Tämä tarkoittaa myös sitä, millä tavalla Suomi sitoutuu kansainvälisiin velvoitteisiin ja hyväksyy valtiosopimukset.²⁶ Sosiaalisia oikeuksia koskeviin kansainvälisiin velvoitteisiin voidaan siis sitoutua tämän lakiviittauksen vuoksi vain eduskunnan hyväksymällä lailla.²⁷ Lisäksi lakiviittauksella voi olla merkitystä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ja säädöstason valvontaan liittyvissä kysymyksissä.²⁸

²² PL 19 §:n oikeusvaikutuksista ks. *Tuori – Kotkas* 2008, s. 215–231, 236–242.

²³ *Saraviita* 2005, s. 132. Säännös perusoikeuksien toteutumisen turvaamisesta voi tulla sovellettavaksi ainoastaan nimenomaisen perusoikeussäännöksen yhteydessä. Toisaalta PL 22 § on ollut usein eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnoissa perusteluna sille, että toista perusoikeutta on asiallisesti rajoitettu muiden perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi, esim. PeVL 44/1998 vp. Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5 perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä.

²⁴ PL 19.3 § sääntely- eli lakivaraus: Julkisen vallan on turvattava, *sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään*, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Lakiviittauksista ja -varauksista tarkemmin PeVM 25/1994 vp, s. 4–6; *Ojanen* 2003, s. 62–65; *Jyränki – Husa* 2012, s. 404–405.

²⁵ HE 1/1998 vp, s. 39–41; *Narikka* 2006a, s. 62.

²⁶ PeVM 10/1998 vp, s. 10–12.

²⁷ Ks. myös kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen PL 95 § 1 ja 2 momentti (1112/2011).

²⁸ PeVM 10/1998 vp, s. 11–12.

Lainsäädännössä määrättyjen vammaisten oikeuksien toteutumisessa kyse on lainsäätäjään kohdistuvasta perustuslaillisesta toimeksiannosta eli lainsäätäjän positiivisesta toimintaveloitteesta (lainsäätäjän turvaamisvelvollisuus). Tällaiset yksilön oikeuksien muotoon kirjatut perustuslailliset toimeksiannot eivät ole sellaisinaan sovellettavissa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.²⁹ Siksi viranomaisia velvoittavat tarkentavat määräykset on annettu perustuslakia alemmassa sääntelyssä. Lisäksi PL 106 § velvoittaa tuomioistuimia antamaan perustuslain säännökselle etusijan, jos alempi säännös on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. PL 107 § kieltää tuomioistuinta ja viranomaista soveltamaan sellaista asetusta ja muuta lakia alemman säädöksen säädöstä, jos sen on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.³⁰

2.1 Suomalainen sosiaalihuoltojärjestelmä

Suomalaisessa hyvinvointivaltiossa sosiaalihuoltojärjestelmän voidaan sanoa jakaantuneen kahteen osaan, yleisiin ja erityisiin sosiaalipalveluihin.³¹ Yleislakina sosiaalipalveluiden osalta toimii sosiaalihuoltolaki (1301/2014). Se määrittelee kunnallisessa sosiaalihuollossa sovellettavan sosiaalihuollon alan sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämiseksi sisältäen yleis- ja erityislainsäädännön mukaiset tehtävät ja palvelut (2.1 §).³² Sosiaalihuoltolaki sääntelee muun muassa sosiaalityötä, neuvontapalveluita, kotipalveluita, asumispalveluita, laitoshuoltoa sekä joitain vammaisten palveluita (14 §). Tämä laki sisältää niin sanotut yleiset sosiaalipalvelut, jotka on tarkoitettu palvelemaan koko väestön tarpeita. Näiden palveluiden painopiste on ennaltaehkäisevissä palveluissa.³³

Sosiaalihuollon erityispalvelut on sen sijaan suunnattu erityistä tukea tarvitseville henkilöille (sosiaalihuoltolaki 3 § 3 kohta). Erityisiä väestöryhmiä ovat esimerkiksi lapset, päihteiden ongelmakäyttäjät sekä vammaiset.³⁴ Sosiaalihuollon erityispalveluita koskevia lakeja ovat

²⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 4–6.

³⁰ Tuori – Kotkas 2008, s. 205.

³¹ Arajärvi 2011, s. 3–4, 304–305.

³² Vrt. aiempi sosiaalihuoltolaki (710/1982), joka määritteli sosiaalihuollon yksityiskohtaisemmin (1 §): “*Sosiaalihuollolla* tarkoitetaan tässä laissa sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia, sosiaalista luottoa ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. (20.12.2002/1134)”

³³ HE 164/2014 vp, s. 1.

³⁴ Tuori 2011, s. 749.

muun muassa lastensuojelulaki (417/2007), päihdehuoltolaki (41/1986), laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977) sekä laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) (jäljempänä vammaispalvelulaki). Sosiaalihuoltolaki määrää kunnan vastuulle muun muassa näiden erityislakien nojalla järjestettävät palvelut ja tukitoimet (14 §). Myös välttämätön huolenpito ja toimeentulo (PL 19.1 §) järjestetään osana kunnan sosiaalihuoltoa (sosiaalihuoltolaki 12 §, laki toimeentulotuesta (1412/1997)).³⁵

Sosiaalihuoltolain nojalla myönnettävät yleispalvelut ovatkin suuremmalle väestöryhmälle tarkoitettuja kuin erityispalvelut. Siksi vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin on oikeutettu vasta silloin, kun vammaisen henkilö ylittää tietyn palvelutarpeen.³⁶ Tällainen henkilö, joka on oikeutettu vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin ja tukitoimiin, on aina myös oikeutettu sosiaalihuoltolain mukaisiin etuuksiin. Tämä johtuu oikeusjärjestyksen hierarkkisuudesta: erityislaki syrjäyttää yleislain (*lex specialis derogat legi generali*).³⁷

Päällekkäisiä etuuksia ei kuitenkaan käytännössä myönnetä, koska erityislain nojalla myönnetty oikeudet ovat vammaiselle henkilölle edullisempia yleislakiin verrattuna. Tähän ohjaa myös sosiaalihuoltolain 2 §. Yleisten palveluiden ensisijaisuus ei saa johtaa myöskään viranomaistoiminnassa siihen, että erityisen tuen piirissä olevia asiakkaita ohjataan yleisten ja tasoltaan heikompien sosiaalipalveluiden piiriin ilman palvelutarpeessa ilmenneitä muutoksia.³⁸

Päällekkäisten palveluiden myöntäminen on toisinaan laissa tai asetuksessa nimenomaisesti kielletty.³⁹ Tällainen ehto kieltää sellaisen palvelun myöntämisen vammaiselle, joka saa jo

³⁵ Toimeentulotuen perusosan maksatus siirtyy Kansaneläkelaitokselle vuoden 2017 alusta lähtien: laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta (815/2015). Myös muita muutoksia tulee näillä näkymin vuodesta 2019 lukien, kun sosiaali- ja terveydenhuolto siirtyy palvelurakennemuutoksen myötä kunnilta maakuntien tehtäviksi. Ks. tarkemmin HE 97/2016 vp, Pääministeri Sipilän strateginen hallitusohjelma 2015–2019, s. 28–31 sekä Alueuudistus.fi: Sosiaali- ja terveydenhuollon uusi hallintomalli.

³⁶ Vammaisen henkilön palvelujen ja tukitoimien tarve arvioidaan vammaispalvelulain 3 a.1:n mukaan aina, kun vammaisen henkilö, hänen laillinen edustajansa tai omainen, muu henkilö taikka viranomainen ottaa yhteyttä kunnan sosiaaliviranomaiseen palveluiden saamiseksi. Samalla hakijalle laaditaan palvelusuunnitelma. Tähän liittyy myös vammaispalvelulain 2 §:n vammaisuuden määrittely: onko palvelun hakija ylipäänsä vammaispalvelulain tarkoittama vammaisen henkilö? Tämä taas vaikuttaa siihen, myönnetäänkö henkilölle palvelu subjektiivisena oikeutena, määrärahasidonnaisena etuutena vai evätäänkö hakemus kokonaan. Asiaan palataan vielä jäljempänä.

³⁷ Aarnio 1989, s. 254 oikeuslähteiden etusijaperiaatteista: ”Vähemmän yleinen säännös on katsottava poikkeukseksi yleisemmästä eli erikoissäännös syrjäyttää yleissäännöksen.”

³⁸ Narikka 2006b, s. 39–40; Tuori – Kotkas 2008, s. 122–123.

³⁹ Esimerkiksi asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (759/1987) sisältää tällaisen ehdon. Asetuksen 5.2 § kieltää kuljetuspalvelun järjestämisen sellaiselle henkilölle, joka saa palvelun

palvelun jonkin muun lain nojalla. Erityislain nojalla myönnettävät palvelut ja tukitoimet siis täydentävät yleislain mukaisia palveluita.⁴⁰ Sosiaalihuollon normaalisuusperiaatteen mukaan palvelut järjestetään kuitenkin ensisijaisesti yleislain ja vasta toissijaisesti erityislain nojalla.⁴¹

Vammaispalvelulain 4 § määrää nimenomaisesti, että se on erityislaki suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Vammaispalvelulaki on siis toissijainen laki suhteessa sosiaalipalvelulakiin.⁴² Siksi vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään silloin, kun vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja ja tukitoimia muun lain, esimerkiksi sosiaalihuoltolain nojalla.⁴³ Kuitenkin vammaispalvelulakia sovelletaan ensisijaisesti suhteessa kehitysvammalakiin (vammaispalvelulaki 4.1 §).⁴⁴

Sosiaalihuoltolain uudistuksessa pyrittiin välttämään yleislakien tulkinnallisuutta siirtämällä vammaisia koskevaa lainsäädäntöä erityislakeihin. Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta jätettiin kuitenkin voimaan vanhan sosiaalihuoltolain (17.1 § 7 k, 27 d-e §) mukaisesti sosiaalihuoltolain kokonaisuudistuksen yhteydessä (sosiaalihuoltolaki 61 § (20.3.2015/269)).⁴⁵ Tällaiset työllisyyttä tukevat sosiaalipalvelut jätettiin erillisen työelämäosallisuutta koskevan lainvalmistelun kehitettäväksi.⁴⁶

Yleis- ja erityislakien edestakaiset viittaukset muodostavat jopa oikeusturvariskejä väliinpuotoajille, jos henkilön katsotaan saavan palveluita yleis- eikä erityislain perusteella, vaikka avun tarve erityislaissa tarkoitettuun palveluun olisikin ilmeinen. Toissijaisuussäännökset hankaloittavat puolestaan soveltamisjärjestykseen liittyvää tulkintaa eikä edes perusoikeus-

muun lain nojalla. Tämä edellyttää kuitenkin, että muun lain nojalla myönnetty palvelu on vähintään vastaavan tasoinen vammaispalvelulain ja -asetuksen nojalla myönnettävän kuljetuspalvelun kanssa.

⁴⁰ Ks. EOA 5.6.2003, dnro 3104/4/01 sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaisen etuuden myöntämisestä.

⁴¹ HE 164/2014 vp, s. 75.

⁴² Tuori – Kotkas 2008, s. 169 ja 268; Narikka 2006b, s. 63.

⁴³ Narikka 2006b, s. 63. Ks. vammaispalvelulaki 4.1 §: *“Tämän lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään, jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia muun lain nojalla - -”*). Vastaavasti sosiaalihuoltolain 2.1 § ohjaa henkilön erityispalveluiden piiriin, jos ne parhaiten toteuttavat asiakkaan etua. Näin esimerkiksi sosiaalihuoltolain 23.3 §, joka poissulkee tämän lain nojalla myönnettävät kuljetuspalvelut tilanteessa, jossa henkilö saa oikeuden kuljetuksiin tai kustannusten korvaamiseen erityislain nojalla.

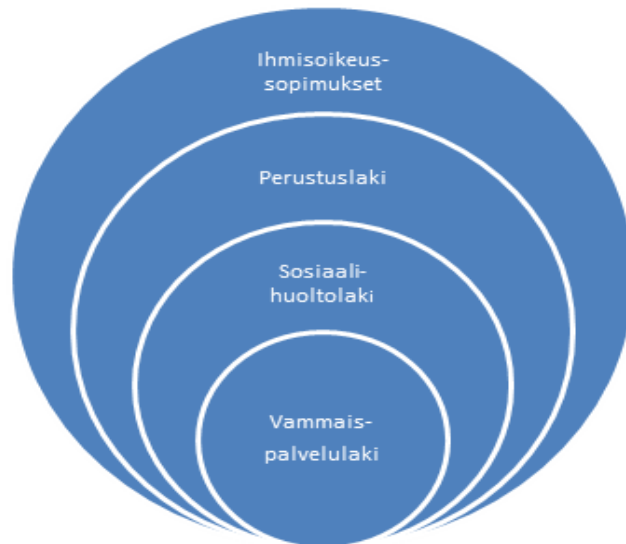
⁴⁴ Ks. myös Narikka 2006c, s. 349–350 vammaislainsäädännön systematiikasta.

⁴⁵ HE 164/2014 vp, s. 7, 32–33. Nämä säännökset oli otettu sosiaalihuoltolakiin vuonna 2002 (68/2002). Taivoitteena oli nostaa vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisastetta lähemmäs muuta väestöä.

⁴⁶ HE 164/2014 vp, s. 144.

myönteinen tulkintakäytäntö ohjaa oikeuksien jäsentymistä yleis- ja erityislakien perusteella.⁴⁷ Lisäksi sosiaalihuoltolaista oli tullut muutoinkin pirstaleinen sisältäen useita yksittäisiä asiakasryhmiä koskevia säännöksiä.⁴⁸

Alla oleva kaavio on laadittu havainnollistamaan Suomen vammaislainsäädännön systematiikkaa.



Kaavio 1. Vammaislainsäädännön systematiikka.

2.2 Vammaispalvelulain historiallinen viitekehys

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista sekä laiksi sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta (380/1987) tuli voimaan 1.1.1988.⁴⁹ Se säädettiin korvaamaan sosiaalihuoltolain (710/1982) ja invaliidihuoltolain⁵⁰ (907/1946) nojalla vammaisille myönnettävät palvelut ja taloudelliset tukitoimet.⁵¹ Samalla sosiaalihuoltolain 17 pykälään

⁴⁷ Stakes 2006, s. 94.

⁴⁸ HE 164/2014 vp, s. 75–76.

⁴⁹ Lain säätäminen koski hallituksen esitystä HE 219/1986 vp.

⁵⁰ Toimituksellinen huomio: sana “invalidi” kirjoitetaan nykyisin vakiintuneesti lyhyellä ii-muodolla. Esimerkiksi Kotimaisten kielten keskuksen (KOTUS) Kielitoimiston sanakirja ei tunnista enää sanaa “invalidi”. Aiemmin voimassa ollut oikeus määrittäi lain nimeksi nimenomaisesti “invaliidihuoltolaki”. Kyseisessä laissa käytetään johdonmukaisesti sanamuotoa “invalidi”.

⁵¹ Vammaispalvelulain säätäminen oli osa silloista vammaishuollon lainsäädännön kokonaisuudistusta (HE 219/1986 vp, s. 1). Uusi sosiaalihuoltolain kokonaisuudistus tuli voimaan 1.4.2015. Ks. hallituksen esitys sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (164/2014); sosiaalihuoltolaki (1301/2014).

lisättiin vammaispalvelulain nojalla myönnettäviä oikeuksia koskevat kunnan erityisellä järjestämisvastuulla olevat palvelut ja tukitoimet.⁵²

Vammaispalvelulaki kumosi invaliidihuoltolain (vammaispalvelulaki 22 §). Vammaispalvelulakia täydentää saman lain 10 §:n 1 momentin ja 20 §:n nojalla annettu asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (759/1987) (myöhemmin vammaispalveluasetus).

Hallituksen esityksen mukaan vammaispalvelulain mukaisilla etuuksilla haluttiin täydentää yleisiä, koko väestölle tarkoitettuja sosiaalihuoltolain nojalla järjestettäviä palveluja.⁵³ Esityksellä pyrittiin parantamaan erityisesti vaikeavammaisten asemaa turvaamalla heille kuljetuspalvelut, tulkkipalvelut, palveluasuminen sekä asunnon muutostöiden ja asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden korvaaminen. Invaliidihuoltolakiin verrattuna esityksen ulkopuolelle jäivät vain erityiskoulut, jotka olivat jo aiemmin siirtyneet opetushallinnon alaisuuteen sosiaalihuollon puolelta.⁵⁴

Jo aiemmin eduskunnassa oli herännyt huoli erityisesti kuljetuspalveluiden niukkuudesta vaikeavammaisille.⁵⁵ Sitä ennen sosiaali- ja terveysministeriö oli asettanut vuonna 1979 kuntoutuspalvelujärjestelmän kehittämistoimikunnan⁵⁶ ja valtioneuvosto kansainvälisen vammaisten vuoden 1981 Suomen komitean.⁵⁷ Kansainvälisen vammaisten vuoden 1981 Suomen komitea kiinnitti erityistä huomiota nimenomaan vammaisuuden määritelmään. Komitea päätyi siihen lopputulokseen, ettei selkeää rajaa vammaisuuden ja vammattomuuden välille voida vetää.⁵⁸

Komitea käytti työskentelyssään lähtökohtina Kansainvälisen terveysjärjestön (World Health Organization WHO) vuonna 1980 julkaisemaa luokitusta vammaisuudesta (International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps ICDH). Luokittelun mukaan vammaisuus syntyy henkilön ja ympäristön välisestä suhteesta, eikä ole niinkään yksilön tilaa

⁵² Rätty 2010, s. 15.

⁵³ HE 219/1986 vp, s. 1 ja 4. Samalla haluttiin edistää vammaisten henkilöiden tasa-arvoa ja poistaa vammaisuudesta aiheutuvia rajoituksia.

⁵⁴ HE 219/1986 vp, s. 4.

⁵⁵ TA 1527/1983 vp.

⁵⁶ KM 1979:9. Komitean mietintö sisälsi mm. ehdotuksen laiksi vammaishuollon erityispalveluista ja tukitoimista.

⁵⁷ KM 1982:35.

⁵⁸ Rätty 2010, s. 17.

kuvaava käsite.⁵⁹ Komitean johtopäätös olikin, ettei vammainen henkilö ole aina sairas, vaan saattaa tuntea itsensä myös terveeksi. Viimein vuonna 1984 sosiaali- ja terveysministeriön asettama vammaishuoltolakitöimikunta antoi ehdotuksensa vammaishuoltolaiksi.⁶⁰

Lain eduskuntakäsittelyssä sosiaalivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota vuonna 1984 tapahtuneeseen invalidihuollon palveluiden kunnallistamiseen ja siitä aiheutuneeseen eriarvoistumiseen.⁶¹ Valiokunta piti lakiesitystä onnistuneena, koska se kodifioi invalidihuoltolakia paremmin sellaiset vaikeavammaisille tarkoitetut erityispalvelut ja tukitoimet, jotka ovat itsenäiselle elämiselle välttämättömiä. Kunnille laki tarkoitti erityistä järjestämisvelvollisuutta näiden palveluiden ja tukitoimien osalta.⁶²

2.3 Vammaisuuden määrittely

Vammaispalvelulain 2 § määrittelee vammaisen henkilöksi, jolla on *vamman tai sairauden johdosta pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista*. Eduskunnan sosiaalivaliokunta kiinnitti huomiota hallituksen esityksen mukaiseen vammaisuuden määritelmään. Valiokunnan näkemyksen mukaan laeva määrittely mahdollistaa henkilön tosiasiallisen tilanteen huomioon ottamisen.⁶³

Valiokunta kiinnitti huomiota myös käytännössä ilmeneviin ongelmiin vammaisuuden ja siitä aiheutuvan haitan arvioinnissa, mutta uskoi kuitenkin, että *“tyydyttävään tulokseen varmasti päästään, jos lääketieteellisen selvityksen ohella otetaan huomioon myös sosiaaliset näkökohdat.”* Valiokunnan mukaan tällöin kyetään paremmin huomioimaan sellaiset tilanteet, jossa vammaisuus tai sairaus on vasta pahenemassa, mutta selkeä tarve erityispalveluille

⁵⁹ WHO on sittemmin uudistanut luokitustaan ja julkaissut vuonna 2010 kattavan kansainvälisen toimintakyvyn, toimintarajoitteiden ja terveyden luokituksen (International Classification of Functioning, Disability and Health) kuvaamaan vammaisuuden tai sairauden vaikutuksia yksilön elämässä. Itse vammaisuuden käsite on silti pysynyt samana. ICF-luokitus Terveyden- ja hyvinvoinninlaitoksen internet-sivuilla.

⁶⁰ KM 1984:14 ja HE 219/1986 vp, s. 9.

⁶¹ SoVM 40/1986, s. 2.

⁶² Erityinen järjestämisvelvollisuus tarkoittaa ns. subjektiivisten oikeuksien turvaamista. Ks. Tuori 2011, s. 749; Mäenpää 2013, s. 254–255; Pahlman 2003, s. 82; Mäenpää 2004, s. 196–199; Jyränki – Husa 2012, s. 399; Rätty 2010, s. 110.

⁶³ SoVM 40/1986 vp, s. 3; HE 219/1986 vp, s. 11. Sosiaalivaliokunta lausui mm. näin: *“Luopumalla invalidilakiin sisältyvästä tiukasta kohderyhmän määrittelystä ja ottamalla haitta-arvion pohjaksi se tosiasiallinen tilanne, joka vammaisuuden tai sairauden johdosta henkilölle tavanomaisen elämän toiminnoissa aiheutuu, voidaan yksilölliset ja inhimillisen elämän eri näkökohdat ottaa huomioon”*.

ja tukitoimille olisi jo olemassa. Valiokunta painotti ongelmien ennaltaehkäisyä sekä varhaista puuttumista.⁶⁴

Sosiaalivaliokunta piti tarkoituksenmukaisena sitä vaihtoehtoa, että yksittäisessä tapauksessa annetaan kunnallisen sosiaalityöntekijän ammattitaidon varaan harkita sosiaalihuollon asiakkaan vammaisuus ja hänen palvelutarpeensa.⁶⁵ Tämä siitäkkin huolimatta, että lavea määrittely saattaisi johtaa lain soveltamisen kannalta epäyhdennukaisiin ratkaisuihin valtakunnallisesti tai jopa kunnan sisällä riippuen viranhaltijasta.⁶⁶

Invaliidihuoltolaki (907/1946) määritteli vammaisen henkilön⁶⁷ aikakautensa kasuistisen lainopin⁶⁸ mukaan hieman toisella tavalla. Invaliidihuoltolain 2.1 § määritteli invalidin seuraavasti: *“Invaliidilla tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, jonka työ- ja toimintakyky jonkin elimen puuttumisen vuoksi on pysyvästi siinä määrin puutteellinen, että hänellä on siitä olennaista haittaa jokapäiväisessä elämässään tai toimeentulonsa hankkimisessa. - -”*

Kuitenkaan invaliidihuoltolain 2 §:n toinen momentti ei sallinut pitkälle edenneitä, peruuttamattomasti parantumattomien sairauksien määrittämistä vammaisuuden piiriin. Siitä huolimatta invaliidihuoltolain 3 § salli kyseisen lain mukaisten palveluiden tarjoamisen sellaisille

⁶⁴ SoVM 40/1986, s. 4: *“- - Myös yhteiskunnan kannalta olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä riittävän ajoissa hoitamaan ne puutteet, jotka sairauden aiheuttamista haitoista ilmenevät.”*

⁶⁵ Sosiaalihuollon asiakkaalla tarkoitetaan niin sosiaalihuoltoa hakevaa kuin sitä jo käyttävääkin henkilöä. Ks. *Räty* 2010, s. 93–94, laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) 3 § 1 kohta.

⁶⁶ Näin todettiin muun muassa sosiaalihuoltolain uudistamisen yhteydessä. Eri lakien pohjalta määräytyvät asiakkuudet ovat johtaneet vaihteleviin etuus-, tulo- ja maksukäytänteisiin sosiaalihuollossa. HE 164/2014 vp, s. 75.

⁶⁷ Invaliidihuoltolaki ja silloinen lainsäädäntö käsitteli vammaisia johdonmukaisesti käsitteellä ‘invalidi’. Vammaisuuden käsite ja määrittely sai vaikutteita sodan jälkeiseltä ajalta. Nykyinen kansallinen oikeuskielemme on ottanut vakiintuneesti käyttöönsä termin ‘vammaisen’ käsiteltäessä henkilöä, jolla joko vamman tai sairauden on pitkäaikaisia vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista (vammapalvelulaki 2 §). Mm. Euroopan neuvoston uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (80/2002) sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja (2010/C 83/02) sisältävät nimenomaan käsitteen ‘vammaisen’ sanan ‘invalidi’ sijaan. Ks. myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (The Convention on the Rights of Persons with Disabilities), jossa käsitellään vammaisuutta ja sen käsitettä.

⁶⁸ Lainopissa kasuistisuudella tarkoitetaan yksityistapauksiin perustuvaa tai keskittyvää. Ks. *Sajama* 2011, s. 30 ja *Aarnio* 1989, s. 99: *“Jos perussysteemi on kasuistinen tai sen yleiskatsauksellisuus muusta syystä on epätydyttävä, on perusteltua korvata tämä systeemi toisella, sen kanssa identtisellä systeemillä”*. Tästä on osin kyse myös invaliidihuoltolain uudistamisesta: lain tarkastaminen vastaamaan tämän päivän yhteiskunnan tarpeita sekä oikeuskielen tarkoituksenmukainen muotoilu ja lakitekstin yksinkertaistaminen lain soveltamisen helpottamiseksi. Onhan laki lopulta tarkoitettu turvaamaan yhteiskuntarauhaa ja palvelemaan kansalaisia. Ks. myös *Aarnio* 1998, s. 65–70.

henkilöille, joista *todennäköisesti tulee invaliideja*. Näiden henkilöiden sairaus ei ollut edennyt vielä siihen pisteeseen, että henkilö olisi jo invaliidi, mutta joille oli kohtuuden ja tarkoituksenmukaisuuden nimissä jo syytä myöntää invaliidihuoltopalvelut.⁶⁹

Silloisen lainsäädännön invaliidihuollon toimielimet sekä erityispalvelut ja tukipalvelut olivat nykyisestä poikkeavia niin nimellisesti kuin sisällöllisestikin.⁷⁰ Invaliidihuoltolaki ei tuntenut esimerkiksi henkilökohtaisen avun palvelumuotoa lainkaan. Henkilökohtaisen avustajajärjestelmän tuominen osaksi vammaisten henkilöiden palvelukokonaisuutta oli yksi vammaispalvelulain saavutuksista.⁷¹ Tavoitteena oli ehkäistä ja vähentää vaikeavammaisten henkilöiden laitoshuollon tarvetta sekä tarjota vaihtoehto palveluasumiselle.

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (The Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol (A/RES/61/106), jäljempänä vammaisyleissopimus) määrittelee vammaisen henkilöksi, jolla on pitkäaikainen pysyvä fyysinen, henkinen, älyllinen tai aistillinen vamma.⁷² Vammaisyleissopimuksen mukaan henkilö on vammaisen, jos nämä vammat aiheuttavat sellaisia esteitä, ettei ihminen voi täysipainoisesti osallistua yhteiskunnan toimintaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.⁷³ Vammaisuuden määrittelyn lähtökohtana onkin oltava henkilön suhde ympäröivään yhteiskuntaan, ei ainoastaan lääketieteellinen diagnoosipohjainen määrittely.⁷⁴ Lisäksi on otettava huomioon sosiaalihuollon asiakkaan yksilöllinen avun tarve (vammaispalvelulaki 3.2 § (981/2008)).

Vammaisuuden määrittelyssä on siis eroja. Myös sosiaali- ja terveysministeriö on havahtunut aiheeseen ja valmistelee vammaislainsäädännön uudistamista. Tavoitteena on sovittaa yhteen nykyinen vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki uudeksi vammaispalveluja koskevaksi

⁶⁹ HE 907/1946 vp.

⁷⁰ Vrt. invaliidihuoltolaki: 2 luku – 4 luku Lääkintähuolto, koulutus ja työhuolto; 5 luku Invaliidihuoltoelimet.

⁷¹ HE 219/1986 vp, s. 5. Ks. myös *Heiskanen* 2013: Henkilökohtaisen avustajajärjestelmän muotoutuminen Suomessa.

⁷² The Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol (A/RES/61/106) 2 art. Ks. myös Invalidiliitto ry:n lakimiehen *Henrik Gustafssonin* Toolkit-käsikirja YK:n vammaisyleissopimuksesta. Samoin *Rajala* 2004: Vammaisia tulee kohdella samalla tavalla kuin muita ihmisiä.

⁷³ Suomi allekirjoitti yleissopimuksen vuonna 2007 ja ratifioi sen vuonna 2015 (HE 284/2014 vp). Yleissopimus astui voimaan Suomessa 10.6.2016. Ks. ulkoasiainministeriö: Vireillä olevat ihmisoikeussopimushankkeet; Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus.

⁷⁴ HE 164/2014 vp, s. 29.

erityislaiksi sekä selvittää muut nykyisen vammaispalveluja koskevan lainsäädännön uudistamistarpeet.⁷⁵ Tähän asti vammaispalvelulaki on periaatteessa sisältänyt kaikkien vammaisten henkilöiden tarvitsemia erityispalveluita ja toimintoja, mutta kehitysvammaisille tarkoitettuja palveluita on täydennetty erillisellä kehitysvammaisten erityishuollosta annetulla lailla (519/1977).⁷⁶

2.4 Vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden rajapinta

Vammaispalvelulaki määrittelee vammaisuuden siis vain yleisellä tasolla. Vammaisuudella on kuitenkin erilaisia tasoja, ja siksi vammaiset tarvitsevat erilaisia palveluita ja tukitoimia. Vammaisuuden ja palvelutarpeen arviointi taas vaikuttaa siihen, minkä oikeusohjeen perusteella ja minkä laajuisena vammaisille henkilöille myönnetään palveluita ja tukitoimia.⁷⁷

Vammaispalvelulain säätämisen aikaan eduskunnan sosiaalivaliokunta ennakoி määrittelyn kautta tulleita mahdollisuuksia, mutta myös mahdollisia ongelmia.⁷⁸ Tyydyttävään lopputulokseen ei nimittäin ole päästy aina sellaisissa tilanteissa, joissa lääketieteellisen selvityksen perusteella vammaisen olisi oikeutettu vammaispalvelulain mukaisiin etuuksiin, mutta sosiaaliset näkökohdat eivät ole syystä tai toisesta näitä hakemuksia puoltaneet.⁷⁹

Hallituksen esityksessä kuntien erityinen järjestämisvelvollisuus katsottiin koskevan ainoastaan vaikeavammaisia henkilöitä.⁸⁰ Vaikeavammaisuudesta ei kuitenkaan katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää laissa, koska “...*kunkin palvelumuodon osalta on syytä määritellä erikseen se, keille näitä palveluja tulisi järjestää*”.⁸¹ Tästä syystä vaikeavammaisuudesta olikin

⁷⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö: Vammaisia henkilöitä koskevan sosiaalihuollon erityislainsäädännön uudistaminen.

⁷⁶ Kehitysvammahuoltolaki määrittelee kehitysvammaisen henkilöksi, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja (1.1 §, 20.6.2016/381). Lain tarkoituksenakin on vammaispalvelulain tavoin edistää kehitysvammaisten henkilöiden suoriutumista päivittäisistä toiminnoista, omintakeista toimeentuloa ja sopeutumista yhteiskuntaan sekä turvata tarvittava hoito ja muu huolenpito (1.2 §, 30.12.1996/1369). Kehitysvammalaki sisältää erilaisia palveluita suhteessa vammaispalvelulakiin (lähinnä terveydenhuolto, neuvonta ja itsenäinen selviytyminen), minkä vuoksi kehitysvammaisille myönnetään paljon myös vammaispalvelulain mukaisia palveluita. Palvelut on lueteltu kehitysvammalain 2 §:ssä.

⁷⁷ *Narikka* 2006c, s. 350–365.

⁷⁸ HE 219/1986 vp, s. 4.

⁷⁹ *Helenehund* 2013, s. 349–358 on käsitellyt vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden eroa mm. hoito- ja palvelusuunnitelman kannalta. Ks. myös jäljempänä selostetut oikeustapaukset.

⁸⁰ HE 219/1986 vp, s. 5–6.

⁸¹ HE 219/1986 vp, s. 1–2.

tarkoitus säätää asetuksella, jolla täsmennettiin eri palvelumuotojen sisältöä (asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (759/1987), jäljempänä vammaispalveluasetus).⁸²

Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa vaikeavammaisuuden määrittelyyn. Hallituksen esitys (HE 166/2008 vp) sisälsi lakimuutoksen, joka määräsi henkilökohtaisen avun kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Hallituksen esitykseen sisältyneen 1. lakiehdotuksen uuden 8 c §:n mukaan henkilökohtaista apua järjestettäessä ”...vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua eikä avun tarve johdu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista.”⁸³ Perustuslakivaliokunta lausui, ettei säännöksessä oikeutta henkilökohtaisen avun saamiseen ei ollut sidottu tiettyyn ikään vaan *toimintavajavuuden objektiiviseen syyhyn*, eikä sitä siten ollut valiokunnan mukaan tarpeen arvioida perustuslain 6 §:n 2 momentin yhdenvertaisuuden kannalta.⁸⁴

Perustuslakivaliokunta ei siis pitänyt ikääntymiseen liittyvien sairauksien poislukeamista subjektiivisen oikeuden tarveharkinnassa yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena. Perustuslakivaliokunta on pitänyt myös ikärajojen asettamista ja ikärajasääntelyä hyväksyttävänä, jos ne ovat perusteltavissa sosiaaliturvan kokonaisuudella eikä ikärajojen ulkopuolella jää väliinpuotajaryhmiä.⁸⁵

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista määrittelee vammaisen ihmisen henkilöksi, jolla on vamman tai sairauden johdosta pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista (vammaispalvelulaki 2 §). Hallituksen esityksen mukaan kyse onkin nimenomaan pitkäaikaisista vaikeuksista suoriutua arkipäivän haasteista. Palveluiden ja tukitoimien saamisen edellytys ei ole vamma tai sairaus

⁸² Erityisesti vammaispalveluasetuksen 2 luku.

⁸³ HE 166/2008 vp, s. 17, 29.

⁸⁴ PeVL 30/2008 vp, s. 2.

⁸⁵ PeVL 17/1996 vp, s. 2–3; HE 309/1993 vp, s. 70. Ks. myös STM 2016: Usein kysyttyä vammaislainsäädännön uudistuksesta: Vammaislainsäädännön uudistamisen yhteydessä suunniteltu 75 vuoden ikäraja.

sinänsä, vaan sen aiheuttama haitta.⁸⁶ Vaikeavammaisuuden määrittely onkin tarkentunut oikeuskäytännön myötä.⁸⁷

Sen määrittelemisen, mitkä ovat *vammasta ja sairauksista* johtuvia ja mitkä taas *ikääntymisestä* johtuvia pitkäaikaisia erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista, on todettu oikeuskäytännössä ongelmalliseksi. Rajanveto näissä tapauksissa on hyvin vaikeaa, koska on selvää, että ikääntymisen myötä riski sairastua ja vammautua kohoaa. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin linjannut vuosikirjaratkaisussaan KHO 2012:111, ettei ikääntymisestä johtuva sairaus tai vamma ole peruste vammaispalvelulain mukaiseen henkilökohtaiseen apuun.⁸⁸

KHO 2012:111⁸⁹ Vammaispalvelu - Henkilökohtainen apu - Aivoverenvuoto - Ikään liittyvä sairaus

Korkein hallinto-oikeus hankki asiassa selvitystä muun ohella aivohalvausriskin ja iän välisestä yhteydestä. Korkein hallinto-oikeus totesi saadun selvityksen perusteella olevan perusteltua päätellä, että asianomaisen avuntarve johtui hänen sairastamastaan aivoverenvuodosta, joka oli seurausta ikääntyessä väistämättä tapahtuvasta elimistön heikkenemisestä ja rappeutumisesta. Avuntarve johtui näin ollen pääasiassa ikääntymiseen liittyvästä sairaudesta, eikä asianomaisella ollut oikeutta hakemaansa henkilökohtaiseen apuun.

Toisaalta korkein hallinto-oikeus on myös todennut, ettei ikäsyryjä ole hyväksyttävää harmitaessa muiden vammaispalvelulain mukaisten etuuksien myöntämistä. Näin ollen myös iäkkäälle henkilölle voidaan myöntää vammaispalvelulain mukaisia palveluita ja tukitoimia.

⁸⁶ HE 219/1986 vp, s. 4. Toisin oli invaliidihuoltolain voimassaolon aikaan, jolloin palvelujen ja tukitoimien saamisen arvioinnin pohjana käytettiin osin nimenomaan henkilön sairautta tai vammaa sinänsä eikä siitä aiheutuvaa haittaa (invaliidihuoltolaki 2 § 2 mom.)

⁸⁷ Ks. esim. KHO 16.11.1998 T 2524; KHO 2005:36; KHO 14.1.1998 T 33.

⁸⁸ *Jan-Erik Helenelund* kritisoi erityisesti vammaispalvelulain 8 c § ihmisoikeusnäkökulmasta ja siihen liittyvästä arvioinnista (laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain muuttamisesta (981/2008)). Pykälän 3 momentti kieltää nimenomaisesti palvelun myöntämisen henkilölle, jonka avun tarve johtuu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista. *Helenelundin* mukaan vamman tausta ei saisi vaikuttaa oikeuksiin. Vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden erottelusta, syrjimättömyydestä ja ikään liittyvistä sairauksista ks. *Helenelund* 2013, s. 360–362.

⁸⁹ Diaarinumero: 732/3/12, antopäivä: 10.12.2012, taltio: 3389.

Lisäksi näissäkin tapauksissa vaaditaan, että sairaus tai vamma tuottaa pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista (vammaispalvelulaki 2 ja 8.2 §). Tästä syystä vammaispalvelulain 3.2 § määrää palveluja ja tukitoimia järjestettäessä viiranomaisen ottamaan huomioon asiakkaan yksilöllinen avun tarve.⁹⁰

KHO 12.8.1998 T 1374⁹¹ Vammaispalvelu - Kuljetuspalvelu - Vaikeavammaisuus - Ikä

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

Kuten edellä kuvatusta ratkaisuselosteesta ilmenee, ei pelkkä ikä voi olla este saada vammaispalvelulain ja -asetuksen mukaisia palveluja. Korkein hallinto-oikeus on myös tulkinnut, ettei lainsäädäntömuutoksessa, jossa henkilökohtainen apu muutettiin subjektiiviseksi oikeudeksi, muutettu muiden vammaispalveluiden myöntämisperusteita.⁹² Esimerkiksi kuljetuspalveluiden ja palveluasumisen saamiselle ei ole asetettu ylä- eikä alaikärajaa, vaan palvelutarpeen arvioinnin perusteena on henkilön vammasta tai sairaudesta aiheutuva tarve saada palveluita.⁹³

⁹⁰ Ks. esim. KHO 12.9.1997 T 2213.

⁹¹ Diaarinumero: 1307/3/97, antopäivä: 12.8.1998, taltio: 1374.

⁹² KHO 2012:59: ”Ikäntymisen ei sinänsä katsottu sulkevan pois oikeutta vaikeavammaisille tarkoitettuihin kuljetuspalveluihin, vaan asia tuli ratkaista arvioimalla vamman tai sairauden vaikutusta henkilön avun tarpeeseen” ja KHO 2012:60: ”... Henkilön iällä ei ole merkitystä asiaa ratkaistaessa, vaan asia tulee ratkaista arvioimalla vamman tai sairauden vaikutusta vaikeavammaisen kuljetuspalvelujen tarpeeseen.” Ks. myös KHO 19.9.2016/3907, joka koski iäkkäälle henkilölle myönnettyä vammaispalvelulain mukaista palveluasumista.

⁹³ Ks. vammaislainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä selvitysmies *Kalle Könkkölän* vaihtoehdotiset säästöt, jossa esitettiin kuljetuspalveluiden rajaamista sellaisilta henkilöiltä, joilla liikunta- ja toimintakyvyn

Sen sijaan henkilökohtaisen avun palvelutarpeen arvioinnin suhteen vammaiset ja ikääntyneet ovat erilaisessa asemassa keskenään, vaikka heidän palvelutarpeensa olisikin samanlainen. Tämä huolimatta siitä, että vammaisuuden määrittely tulisikin perustua vammaisyleissopimuksen ja vammaispalvelulain mukaan suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan eikä lääketieteelliseen diagnoosiin (vammaisyleissopimus 1 art., vammaispalvelulaki 2 §).⁹⁴

Näissä tapauksissa lääketieteellisellä arvioinnilla on erityisen suuri merkitys, koska kunnallinen viranhaltija, kunnan sosiaalilautakunta oikaisuvaatimuksen käsittelijänä, alueellinen hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus joutuvat ottamaan kantaa sosiaalihuollon asiakkaan elämäntilanteeseen ja palvelutarpeeseen erityisesti lääketieteellisen diagnoosin perusteella.⁹⁵ Silloin kysymykseen tulee etenkin lääketieteellisen arvioinnin täsmällisyys ja selkeys siten, että niin sosiaalihuollon asiakas kuin kunnan viranhaltijakin (sosiaalityöntekijä) kykenee tulkitsemaan diagnoosia yhteisymmärryksessä.⁹⁶

Mikäli sosiaalihuollon asiakas ja kunnan sosiaalityöntekijä ovat palvelutarpeesta eri mieltä, tulisi tuomioistuimen ymmärtää lääketieteellinen diagnoosi yksioikoisesti ilman tulkinnanvaraa. Lain kirjaimen pitäisi olla niin selkeä, ettei asiakkaan kokonaistilanne ja palvelutarve suhteessa lain määäämien palvelun myöntämisen edellytysten kanssa ole tulkinnanvaraa.⁹⁷ Toisaalta lain soveltamisen kannalta epäselvissä tilanteissa päätös tulisi tehdä sosiaalihuollon asiakkaan eduksi perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ja luottamuksensuojaperiaatteen vuoksi (hallintolaki (434/2003) 6 §).⁹⁸

rajoitukset johtuvat korkeasta iästä. Selvityksen mukaan iäkkäiden henkilöiden kuljetuspalvelut turvattaisiin sosiaalihuoltolain ja vanhuspalvelulain perusteella. *Könkkölä* 2016, s. 12–13, 49.

⁹⁴ HE 164/2014 vp, s. 29.

⁹⁵ Hakijan toimintakyvystä saadun lääketieteellisen ja muun selvityksen arvioinnista ks. KHO 2014:68.

⁹⁶ *Anna Metteri* kuvaa sosiaalihuollon päätöksentekomallia juridis-lääketieteelliseksi päätöksentekoinstituutioksi. *Metteri* 1996, s. 143–157

⁹⁷ Ks. KHO 2003:12, jossa korkein hallinto-oikeus korosti, ettei asiaa voitu ratkaista pelkästään lääkärilausuntojen pohjalta ottamatta huomioon myös hoito- ja palvelusuunnitelmasta ilmeneviä tosiseikkoja ja henkilön tosiasiallista selviytymistä kotiympäristössä. Vrt. KHO 2004:69, jossa lääkärinlausunnoilla ja muilla asiantuntijalausunnoilla oli ratkaiseva merkitys siinä, oliko henkilö vaikeavammaisen ja siten oikeutettu palveluasumiseen.

⁹⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 4; *Ojanen* 2009, s. 57.

KHO 9.11.1990/3882⁹⁹ Vammaispalvelu - Valituslupa - Erityisravinnon korvaaminen

A sairasti muun ohessa sokeritautia. Hänen sairautensa ei katsottu edellyttävän hänelle vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 9 §:n 1 momentissa tarkoitetun erityisravinnon hankkimista, josta johtuvat ylimääräiset kustannukset korvataan sanotun lainkohdan ja vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen 19 §:n nojalla vammaiselle henkilölle.

Tapauksen asiakirjoissa on ollut mukana myös lääkintöhallituksen lausunto KHO:lle. Tapaus osoittaa myös sen, että tuomioistuin tarvitsee myös ulkopuolista asiantuntija-apua lääketieteellisten diagnoosien tulkitsemiseen. Kun kyseessä on lähes puhtaasti lääketieteellisesti arvioinnista riippuva sosiaalityönsien myöntämisperuste, tulisi samalla myös kunnan sosiaalityöntekijöillä olla valmiudet ulkopuoliseen asiantuntija-apuun lääketieteellisten diagnoosien tulkitsemiseen.¹⁰⁰ Ei ole kuitenkaan olemassa sellaista sairaus- tai vammaluetteloa, jonka perusteella palvelut myönnetään. Arvio perustuu aina toiminnalliseen ja lääketieteelliseen arviointiin.¹⁰¹

Toinen huomio potilasasiakirjojen tulkitsemiseen löytyy terveydenhoitohenkilökunnan ammattikielestä. Mitkä ovat sosiaalityöntekijän edellytykset tulkita lääketieteellistä diagnoosia? Sosiaalityöntekijöiden laajempi kouluttaminen voisi olla yksi ratkaisu, mutta helpompi vaihtoehto olisi toteuttaa laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) terveydenhuollon ammattihenkilöille asetettu palveluvelvoite. Erityisesti laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) (jäljempänä potilaslaki) 2 luvun 5 §:n potilaan tiedonsaantioikeus takaa potilaan oikeuden selkeään ja ymmärrettävään tietoon omasta terveydentilastaan ja hoidostaan. Velvoite on vahvennettu myös laissa terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) 3 luvun

⁹⁹ Diaarinumero: 3276/5/89, antopäivä: 9.11.1990, taltio: 3882.

¹⁰⁰ Lääketieteellisillä diagnooseilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa niin potilaslaissa säädettyjä potilaalle hoidon yhteydessä annettuja selvityksiä potilaan terveydentilasta ja hoidon tarpeesta kuin myös terveydenhuollon ammattihenkilöiden 23 §:ssä määriteltyjä lääkintälaillisia todistuksia ja lausuntoja.

¹⁰¹ Rätty 2010, s. 33–38. Ks. myös KHO 3.9.2008 T 2153, jossa henkilön vaikeavammaisuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota lääkärinlausuntoihin, henkilön elämäntilanteeseen sekä vammasta tai sairaudesta johtuviin yksilöllistä tarvetta kuvaaviin selvityksiin ja lausuntoihin.

15 §:n 2 momentissa ja saman lain 16 pykälässä potilaan oikeuksien turvaamiseksi. Potilaslain 5 §:n 2 momentti tarkoittanee niin suullista kuin kirjallistakin selvitystä potilaan terveydentilasta siten, että maallikkokin ymmärtää sen ilman lääketieteellistä koulutusta.

Terveydenhuollon ammattihenkilöillä on velvollisuus antaa sosiaalihuollon viranomaiselle salassa pidettäviä tietoja (laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) 20 § 1 mom.). Tämä on niin sosiaalihuollon asiakkaan kuin viranomaisenkin etu, koska viranomaisen päätös perustuu osin lääketieteelliseen arvioon vamman tai sairauden laadusta. Tieto asiakkaan diagnoosista on kuitenkin hyödytön, jollei sosiaalihuollon ja terveydenhuollon viranomaiset toimi saumattomassa yhteistyössä keskenään. Erityisen tärkeää olisikin laatia potilasasiakirjat mahdollisimman selkeästi ja kansantajuisesti, jotta asiakirjoja voidaan hyödyntää tehokkaasti sosiaalihuollossa. Tällöin myös palvelutarve olisi sujuvampaa selvittää sosiaalihuollon asiakkuuksien yhteydessä, kun asiakkaan lääketieteellinen diagnoosi on helposti käytettävissä ja ymmärrettävässä muodossa.¹⁰²

¹⁰² Ks. lääkärintodistuksista ja -lausunnoista *Lohiniva-Kerkelä* 2007, s. 79–87.

III KUNTA VAMMAISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTTAJANA

Kuten aiemmin tässä tutkimuksessa on todettu, vammaispalvelulain sisältämät palvelut ja tukitoimet ovat kunnan järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvia erityiselle kohderyhmälle tarkoitettuja sosiaalihuollon erityispalveluita.¹⁰³ Näillä etuuksilla täydennetään koko väestölle tarkoitettuja yleisiä sosiaalipalveluita, joita järjestetään sosiaalihuoltolain nojalla.¹⁰⁴

Palvelut ja tukitoimet on jaettu vammaispalvelulaissa kahteen eri ryhmään.¹⁰⁵ Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat palvelut ovat niin sanottuja *määrärahasidonnaisia* palveluita. Tällaiset palvelut tulee järjestää sellaisille henkilöille, jotka täyttävät vammaispalvelulain vammaisuuden määritelmän.¹⁰⁶ Lisäksi edellytyksenä on, ettei henkilö saa yleislain eli sosiaalihuoltolain nojalla jokapäiväiseen elämiseen tarvittavia palveluja ja tukitoimia (vammaispalvelulaki 4 §).

Toisen ryhmän muodostavat sellaiset palvelut, joita saavat vain *vaikeavammaiset* henkilöt. Nämä palvelut ja etuudet ovat niin sanottuja *subjektiivisia oikeuksia* eli ne tulee myöntää vammaiselle tämän henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella.¹⁰⁷ Samoin nämä palvelut kuuluvat kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin eli kunta on velvollinen tarjoamaan nämä palvelut vaikeavammaiselle riippumatta siitä, onko kunnalla taloudellisia edellytyksiä niiden myöntämiseen.¹⁰⁸

¹⁰³ HE 219/1986 vp, s. 1; *Narikka* 2006c, s. 349–352. Aiempi invalidihuoltojärjestelmä ei asettanut lakisääteistä palveluiden järjestämisvastuuta millekään viranomaiselle. Sen sijaan valtio tuki taloudellisesti tarpeellisten palveluiden tuottamista, josta vastasi erilaiset vammaisjärjestöt. Vuoden 1984 voimaan tullut sosiaalihuoltolaki (719/1982) ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (677/1982) siirsivät invalidihuollon järjestämisvastuun kunnille. Nykyinen sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja vammaispalvelulaki jatkavat kuntien järjestämisvelvollisuutta: sosiaalihuoltolaki 2.1 § ja 14 §, vammaispalvelulaki 3 § (vastuu palvelujen ja tukitoimien järjestämisestä). Ks. myös vammaispalvelulain tausta HE 219/1986 vp, s. 7. Samoin valmisteilla olevan uuden vammaispalvelut kokoavan erityislain on määrä jatkaa kuntien vastuuta vammaispalveluiden järjestämisessä (ks. lain lakiluonnos Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos: Vammaislainsäädännön uudistaminen). Ks. kuitenkin sote-uudistus, jonka mukaan sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen tulisi maakuntien vastuulle (Sosiaali- ja terveysministeriö: Sote- ja maakuntauudistus).

¹⁰⁴ Uuden sosiaalihuoltolain tarkoituksena olikin siirtää painopistettä erityispalveluista sosiaalihuollon yleispalveluihin. HE 164/2014 vp, s. 1.

¹⁰⁵ HE 219/1986 vp, s. 3–4.

¹⁰⁶ Yleisen järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvista oikeuksista ja eduista käytetään myös termiä ”harkinnanvarainen”. Tässä tutkimuksessa kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvista oikeuksista ja eduista käytetään johdonmukaisesti termiä ”määrärahasidonnainen”, koska se kuvaa paremmin erottelua suhteessa subjektiivisiin etuuksiin. Myös subjektiivisten oikeuksien myöntäminen perustuu harkintaan, vaikka julkinen valta onkin velvollinen ne myöntämään kaikille säädännäiset edellytykset täyttävälle. Vrt. toisin *Mäenpää* 2013, s. 254.

¹⁰⁷ *Tuori – Kotkas* 2008, s. 204.

¹⁰⁸ *Mäenpää* 2013, s. 256.

Hallituksen esityksessä vammaispalvelulain tarkoittamia kunnan *yleisen* järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvia palveluita olivat kuntoutusohjaus, sopeutumisvalmennus ja muut vammaishuollon tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeelliset palvelut (esimerkiksi neuvonta ja ohjaus vammaisen omaisille). Lisäksi kunnan vastuulla olivat taloudellisista tukitoimista korvauksen suorittaminen kustannuksiin, jotka aiheutuivat henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta sekä päivittäisistä toiminnoista suoriutumiseksi tarvittavien välineiden, koneiden ja laitteiden hankkimisesta. Myös ylimääräiset kustannukset, jotka aiheutuivat vamman tai sairauden edellyttämän vaatetuksen ja erityisravinnon hankkimisesta tulivat kunnan vastattavaksi.¹⁰⁹

Kunnan *erityisen* järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvat palvelut ja tukitoimet olivat vammaispalvelulain voimaantullessa kuljetuspalvelut, tulkkipalvelut sekä palveluasuminen. Myös asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen kuului erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin.¹¹⁰

Vammaispalvelulaki itsessään ei sisällä vaikeavammaisuuden määrittelyä, mutta palveluiden edellytykset on kirjattu vammaispalvelulain 10 § 1 momentin ja 20 §:n nojalla annettuun asetukseen vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (759/1987) (vammaispalveluasetus). Erityisesti asetuksen 2 luku sisältää vaikeavammaisuuden määrittelyn pykälittäin. Määrittely riippuu järjestettävän palvelun sisällöstä.¹¹¹ Keskeinen ero *määrärahasisidonnaisten* ja *subjektiivisten* oikeuksien myöntämisperusteena on ero ”*vammaisuuden*” ja ”*vaikeavammaisuuden*” välillä.

3.1 Laissa säädetyt oikeudet

Voimassaoleva vammaispalvelulaki jaottelee kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvat palvelut ja subjektiiviset oikeudet hieman toisella tavalla kuin laki alkuperäisessä muodossaan. Nykyisessä muodossaan ensimmäiseen ryhmään kuuluvat vammaispalvelulain 8 § 1 momentin mukaan kuntoutusohjaus, sopeutusvalmennus sekä muut tarpeelliset palvelut. Lisäksi vammaiselle henkilölle säädetään korvattavaksi kokonaan tai osittain päivittä-

¹⁰⁹ HE 219/1986 vp, s. 5.

¹¹⁰ HE 219/1986 vp, s. 6.

¹¹¹ Vammaispalvelulaki 8.3 §: Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kuntoutusohjauksen ja sopeutumisvalmennuksen sisällöstä sekä kuljetuspalvelujen ja palveluasumisen sisällöstä ja järjestämisestä. (19.12.2008/981).

sistä toiminnoista suoriutumiseen tarvittavien välineiden, koneiden tai laitteiden hankkimisesta aiheutuneet kustannukset sekä ylimääräiset kustannukset, jotka aiheutuvat vamman tai sairauden edellyttämän vaatetuksen tai erityisravinnon hankkimisesta (vammaispalvelulaki 9.1 §). Tarkempia määräyksiä näiden palveluiden osalta annetaan vammaispalveluasetuksen 3 luvussa (muut palvelut ja tukitoimet 14–19 §).¹¹²

Subjektiiivisiin oikeuksiin kuuluvat sen sijaan kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, päivätoiminta, henkilökohtainen apu¹¹³ ja palveluasuminen (vammaispalvelulaki 8.2 §).¹¹⁴ Lisäksi vaikeavammaiselle määrätään korvattavaksi asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvista välineistä ja laitteista aiheutuvat kohtuulliset kustannukset. Näiden palveluiden osalta laki edellyttää nimenomaan vaikeavammaisuutta (vammaispalvelulaki 8.2 §, 8 a-d §, 9.2 §). Palveluiden ja tukitoimien saamiseksi henkilön tulee täyttää vammaispalveluasetuksen toisessa luvussa määrätyt vaikeavammaisuuden kriteerit, jotka vaihtelevat edellä mainitun tavoin palvelun sisällön mukaan (vammaispalveluasetus 3–13 §). Tämä koskee erityisesti kuljetuspalveluita, palveluasumista ja asunnon muutostöistä korvattavia palveluita.

Ero näiden kahden ryhmän välillä (kunnan yleinen ja erityinen järjestämisvelvollisuus) vaikuttaakin olevan vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden erottamisessa.¹¹⁵ *Mäenpään* mu-

¹¹² Vammaisiin henkilöihin suoranaisesti liittyvä kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvia oikeuksia olivat myös edellisen sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaiset vammaisten henkilöiden työllistämistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta (17 §, 27 d–e §). Tällaiset työllistymistä edistävät palvelut on siirretty erityislainsäädäntöön sosiaalihuoltolain uudistamisen ja vammaislainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä (HE 164/2014 vp, s. 105).

¹¹³ Henkilökohtainen avustajajärjestelmä säädettiin subjektiiviseksi oikeudeksi syyskuusta 2009 lähtien (laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain muuttamisesta (981/2008). Perustuslakivaliokunta lausui hallituksen esityksestä näin (PeVL 30/2008 vp, s. 1): “Hallituksen esitykseen (HE 166/2008 vp) sisältyvän 1. lakiehdotuksen mukaan vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 8 §:n 2 momenttiin lisätään säännös vaikeavammaisen oikeudesta henkilökohtaiseen apuun. *Asiallisesti tämä muutos merkitsee sitä, että tällainen apu ei enää ole määrärahasidonnainen palvelu, vaan että avun saamisesta tulee vaikeavammaisen henkilön subjektiivinen oikeus, joka kuuluu kunnan ns. erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin* [kurs. ML].” Tätä ennen eduskunnassa jätettiin kolme lakialoitetta henkilökohtaisen avustajajärjestelmän säätämistä subjektiiviseksi oikeudeksi juuri ennen kuin hallitus antoi oman esityksensä asiasta (LA 28/2007 vp, LA 94/2007 vp, LA 8/2008 vp). Ks. myös *Heiskanen* 2013: Henkilökohtaisen avustajajärjestelmän muotoutuminen Suomessa ja *Räty* 2013: Henkilökohtaisen avun järjestäminen – lainsäädännöllisiä näkökohtia.

¹¹⁴ Palveluasuminen ja henkilökohtaisen avun järjestäminen eivät kuulu kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden alaan, jos vaikeavammaisen henkilön riittävä huolenpito voidaan turvata avohuollon toimenpitein (vammaispalvelulaki 8.2 § (19.2.2010/134)). Samoin taloudelliset tukitoimet voidaan vaihtoehtoisesti järjestää avohuollon toimenpitein (vammaispalvelulaki 9.2 §).

¹¹⁵ Erottelusta vammaisiin ja vaikeavammaisiin on tarkoitus luopua vammaislainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. *Könkkölä* 2016, s. 13.

kaan keskeisimpiä eroja subjektiivisten ja määrärahasidonnaisten oikeuksien välillä ovat vi-ranomaisen kokonaisuudessaan laajempi harkintavalta etenkin oikeudellisten edellytysten ar-vioinnissa sekä jaettavan oikeuden rajallisuus.¹¹⁶ Lainsäädännön systematiikan kannalta on ongelmallista, että erityislakiin (vammaispalvelulaki) on kirjattu sekä määrärahasidonnaisia etuuksia että subjektiivisia oikeuksia.

Toinen vaihtoehto olisi ollut kirjata kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvat vammaispalvelut yleislakiin (sosiaalihuoltolaki) ja erityisen järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvat palvelut ja tukitoimet erityislakiin ja -asetukseen. Tämä olisi voinut omalta osaltaan helpottaa myös laintulkintaa etenkin niissä tilanteissa, joissa vammaiset vaativat oikeuksiaan vedoten nimenomaan subjektiivisiin oikeuksiinsa. Myös lainsäädännön selkeyden kannalta ratkaisu olisi ollut perustellumpi.¹¹⁷

3.2 Palvelutarpeen arviointi

Vammaispalvelulain tarkoittamien palveluiden ja tukitoimien myöntäminen edellyttää aina palvelutarpeen selvittämistä ja palvelusuunnitelman laatimista (vammaispalvelulaki 3 a § (981/2008)).¹¹⁸ Asiasta on määräys myös sosiaalihuoltolaissa ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000).¹¹⁹

Edellisen sosiaalihuoltolain 40 a § (17.2.2006/125) koski sosiaalipalveluiden tarpeen ar-vioinnin osalta vain kiireellisiä tapauksia, yli 75-vuotiaiden ikäihmisten ja vammaisetus-lain (570/2007) mukaista eläkettä saavan hoitotukea saavia henkilöitä. Mitään yleistä so-siaalihuollon palvelutarpeen arviointisäännöstä oikeutemme ei tuntenut. Sosiaalihuolto-asetus (607/1983) 6.2 § määrää kylläkin huoltosuunnitelman laadittavaksi asiakkaan sosi-aalihuollon tarpeen arvioimiseksi ja avun saannin turvaamiseksi. Myös laki sosiaalihuol-lon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) 7 § määrää palvelu- tai hoitosuunnitel-man laadittavaksi, jollei sitä katsota ilmeisen tarpeettomaksi. Kyseinen lakipykälä sisältää

¹¹⁶ Mäenpää 2013, s. 257. Ks. myös Kotkas 2014, s. 46–47.

¹¹⁷ Ks. Könkkölä 2016, s. 12–13, jossa käsitellään sosiaalihuoltolain, vanhuspalvelulain ja vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden kehittämisvaihtoehtoja.

¹¹⁸ Rätty 2010, s. 92–93. Myös ennen lakimuutosta edellytettiin palvelusuunnitelman laatimista vammaispalve-lun asiakkaalle, jollei se ollut ilmeisen tarpeetonta vammaispalveluasetuksen 2 §:n (kumottu 371/2009) ja sosi-aalihuollon asiakaslain 7 §:n mukaan (K 8/2004 vp, s. 159).

¹¹⁹ THL on koonnut vammaispalveluista käsikirjan, joka käsittelee muun muassa palvelusuunnitelman laati-mista. THL.fi: Vammaispalvelujen käsikirja. Palvelujen järjestämisprosessi. Ks. myös Väyrynen – Metsävainio 2010, s. 52–57.

myös viittaussäännöksen suunnitelman sisällöstä ja sen osallisista. Palvelutarpeen arviointi ja sille asetetut määräajat ovatkin määritelty sosiaalihuollon erityislaeissa. Kuitenkaan tästä ei ole mainintaa sosiaalihuoltolaissa.

Sosiaalihuollon yleislakina sosiaalihuoltolain tulisi määrittää sosiaalihuollon piirissä yleisesti hyväksytty menettely sosiaalihuollon asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista sekä palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muun vastaavan suunnitelman laatimisesta. Yksinkertaisimmin tämä olisi tapahtunut (huomioimatta sosiaalihuoltolain kokonaisuudistusta) kirjaimella sosiaalihuoltolain 40 a pykälän 3 momentiksi viittaussäännös erityislakeihin palvelutarpeen arvioinnista ja palvelusuunnitelman laatimisesta.

Uudessa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) palvelutarpeen arviointi on kirjattu lain 36 §:ään. Säännöksessä veloitetaan tekemään kiireellinen palvelutarpeen arviointi edellisen sosiaalihuoltolain (71/1982) 40 a §:n kaltaisissa tapauksissa (yli 75-vuotias tai vammaisetuuslain 9 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaista ylintä hoitotukea saavalle). Muussa tapauksessa henkilöllä on oikeus saada palvelutarpeen arviointi, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta. Palvelutarpeen arvioinnin ottaminen omaksi pykäläkseen sosiaalihuoltolakiin korostaa arvioinnin merkitystä osana sosiaalihuollon asiakkuutta ja edistää sosiaalipalveluiden suunnitelmallista ja tarkoituksenmukaista käyttöä.¹²⁰

Tällöin sosiaalihuollon asiakkaalle tulisi selvittää kunnan palvelutarjonta sekä asiakkaan käytettävissä olevat palvelut ja tukitoimet.¹²¹ Samalla asiakkaalle olisi selvitettävä ero määrärahasidonnaisten palveluiden ja tukitoimien sekä subjektiivisten oikeuksien ero. Sosiaalihuollon asiakaslaki vahventaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeusasemaa ja lain 5 § sisältääkin asiakkaan oikeuden saada riittävä selvitys toimenpidevaihtoehtoista.¹²²

Mikäli sosiaalihuollon asiakaslain 5.1 § mukainen selvitys annetaan riittävässä laajuudessaan siten, että henkilö tietää oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset, ei ongelmaa määrärahasidonnaisten ja subjektiivisten oikeuksien erottamisessa pitäisi olla. Näin “oppikirjamaisella tyylikkyydellä” sosiaalihuollon asiakkuuksien kanssa tuskin aina menetellään. Tilanteet voivat olla hyvinkin moninaisia: asiakkuudet ovat kaikki yksilöllisiä ja haasteita viranomaistoiminnalle asettaa erityisesti kunnan rajalliset resurssit.¹²³ Myös vammaispalvelulain 3.2 § velvoittaa kunnan ottamaan asiakkaan yksilöllinen avun

¹²⁰ HE 164/2014 vp, s. 128–131.

¹²¹ *Narikka* 2006c, s. 352–353.

¹²² Kehitysvammalain mukaan kehitysvammaisille henkilöille laaditaan aina erityishuolto-ohjelma (34 § (20.5.2016/381)) sekä palvelu- ja hoitosuunnitelma (42 a § (20.5.2016/381)).

¹²³ Viranomaisten rajallisista resursseista ks. *Jyränki – Husa* 2012, s. 401–402.

tarve huomioon palveluja ja tukitoimia järjestettäessä. Palvelutarve arvioidaan aina jokaisen palvelun ja tukitoimen osalta erikseen.¹²⁴

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta kiinnitti vammaispalvelulain muutosta koskeneessa mietinnössään huomiota siihen, että palvelusuunnitelmalla on erityisen suuri merkitys sosiaalihuollon asiakkaan yksilöllisten palvelutarpeiden ja elämäntilanteen selvittämiseksi.¹²⁵ Näin voitaisiin parhaiten ottaa vaikutukset huomioon asiakkaan kannalta palveluiden ja tukitoimien sisällyttämisestä, järjestämistavasta ja määrästä riippuen.¹²⁶ Vammaispalvelulain 6 § ja 7 § velvoittavatkin kuntaa kehittämään vammaisten elinoloja ja palveluita.¹²⁷ Tarkastelussa tulee ottaa huomioon vammaisten henkilöiden esittämät tarpeet ja näkökohdat.¹²⁸

Säännöksillä varmistetaan, että vammaisen henkilö voi käyttää kunnan yleisiä palveluita yhdenvertaisesti muiden palveluiden käyttäjien kanssa ja vammaisille tarkoitettuja erityispalveluita olisivat riittäviä ja tarkoituksenmukaisia. Samalla edistetään vammaisten henkilöiden toimintamahdollisuuksia ja osallistumista yhteiskunnan toimintoihin.¹²⁹ Palvelusuunnitelman laatimiseen liittyvät olennaisesti myös hyvän hallinnon palveluperiaate ja viranomaisen neuvontavelvoite (hallintolaki 7 § ja 8 §).¹³⁰

Kysymys on ennen kaikkea vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeudesta.¹³¹ Vammaisten palveluiden ja tukitoimien osalta (vammaispalvelulaki 7.2 §) itsemääräämisoikeudella tarkoitetaan erityisesti sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaista osallistumisoikeutta ja vi-

¹²⁴ THL: Vammaispalvelujen käsikirja. Palvelutarpeen arviointi.

¹²⁵ StVM 32/2008 vp, s. 4. Lakimuutoksella lisättiin vammaispalvelulakiin 3 a § säännös palvelutarpeen selvittämisestä ja palvelusuunnitelman laatimisesta (981/2008). Ks. myös AOA ratkaisu 11.12.2013, dnro 4132/4/12 koskien palvelusuunnitelman laatimisen merkitystä.

¹²⁶ Ks. hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut kyseistä lakimuutosta koskien (HE 166/2008 vp, s. 26) ja sosiaalihuoltolain uudistus (HE 164/2014 vp, s. 27–29).

¹²⁷ *Narikka* 2006c, s. 350.

¹²⁸ Vammaisten henkilöiden osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia haluttiin myös lisätä perustamalla kuntiin vammaisneuvostot. Ks. HE 219/1986 vp, s. 3, 6 ja 14; vammaispalvelulaki 13 §.

¹²⁹ Ks. *Arajärvi* 2011, s. 417–419.

¹³⁰ *Arajärvi* 2010, s. 19. Ks. lisää viranomaisen neuvontavelvoitteesta *Kuusikko* 2010, s. 57–78. Ks. myös EOA 23.4.2003, dnro 2436/4/01, jossa oikeusasiamies korostaa palvelusuunnitelman laatimisessa edellytettävän viranomaisen selvitysvollisuuden ylittävän hallintomenettelylain (nyk. hallintolain) neuvontavollisuuden.

¹³¹ *Jukka Kumpuvuori* toteaa asian näin: ”Ylipäätään palvelutarjonnassa on huomioitava myös sosiaalihuollon asiakaslain 8.1 §, jonka mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Säännös on saanut vahvoja vaikutteita potilasoikeuslaista eli itsemääräämisoikeuden suojasta terveydenhuollossa.” *Kumpuvuori* 2006, s. 34. Myös YK:n vammaisyleissopimuksen ratifiointia edellyttävissä lainsäädännöllisissä toimenpiteissä oli kysymys vammaisten itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta (HE 96/2015 vp, s. 4–5).

ranomaisen selvittämismahdollisuutta asiakkaan tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaan. Sosiaalihuollon asiakkaalla tulee olla myös tosiasiallinen mahdollisuus arvioida viranomaisen toiminnan oikeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.¹³² Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että sosiaalihuollon asiakkaalla olisi oikeus saada lainmukainen palvelu haluamallaan tavalla järjestettynä.¹³³

Vammaiset tulisi huomioida kaupungin palveluiden järjestämisessä myös siten, että esteettömyys ja saavutettavuus varmistetaan myös vammaisille henkilöille (vammaispalvelulaki 6 § ja 7.1 §).¹³⁴ Vähintään yhtä tärkeää on ottaa huomioon myös muut kuin sosiaaliviranomaisen tarjoamat palvelut. Tässä korostuu etenkin moniammatillinen yhteistyö eri viranomaisten ja palveluntarjoajien välillä.¹³⁵

3.3 Viranomaisen harkintavalta

Julkisen vallan on turvattava jokaiselle mm. riittävät sosiaali- ja terveystalvet, jotka määritellään tarkemmin laissa (PL 19 §). Siksi *Myrskyn* mukaan lakiin perustuvien subjektiivisten oikeuksien saamiseksi riittää viittaaminen perustuslakiin.¹³⁶ Hän mainitsee myös perustuslain etusijan (PL 106 §) ja lakia alempien säädösten soveltamisrajoituksen (PL 107 §). Myös *Räty*, *Arajärvi* ja *Ojanen* huomauttavat perustuslain 19 §:n julkisen vallan velvoittavuudesta.¹³⁷

Vammaispalvelulain mukaiset palvelut ja tukitoimet jaetaan subjektiivisiin ja määrärahasidonnaisiin oikeuksiin.¹³⁸ Subjektiiviset oikeudet ovat olemukseltaan sellaisia perustus-

¹³² EOA 17.11.2015, dnro 2922/4/15; K 11/2016 vp, s. 214–215.

¹³³ AOA 27.4.2015, dnro 1163/4/14; K 11/2016, s. 243–244.

¹³⁴ *Pahlman* 2003, s. 70–83.

¹³⁵ *Karikoski* 2010, s. 75.

¹³⁶ *Myrsky* 2010, s. 124–125.

¹³⁷ *Räty* 2010, s. 108–109; *Arajärvi* 2011, s. 51–55; *Ojanen* 2009, s. 31–35; *Ojanen* 2003, s. 47–48. Ks. myös *Stakes* 2006, s. 93 ja *Tuori – Kotkas* 2008, s. 204, 211.

¹³⁸ HE 219/1986 vp, s. 1.

lain ja tavallisen lain nojalla myönnettäviä palveluita ja tukitoimia, jotka kunnan on järjestettävä erityisen järjestämisvelvollisuutensa nojalla.¹³⁹ Yleisen järjestämisvelvollisuuden piirissä olevien oikeuksien myöntämisedellytykset riippuvat myös kunnassa esiintyvistä tarpeista ja näihin palveluihin varatuista määrärahoista.¹⁴⁰

Ongelmia syntyy niissä tapauksissa, joissa ero subjektiivisten oikeuksien ja määrärahasidonnaisten palvelujen välillä hämärtyy. Kunnan järjestämisvastuun tulkintalinja onkin osin jätetty oikeuskäytännön varaan.¹⁴¹ *Mäenpään* mukaan oikeuksia ja etuja perustavien säännösten erottelussa subjektiivisiin ja määrärahasidonnaisiin oikeuksiin on *lain sanamuodon* lisäksi kiinnitettävä huomiota *oikeutta koskevaan lainsäädäntöön kokonaisuutena, sääntelyn tarkoitukseen, oikeusturvakeinojen määrittelyyn ja asiaa koskevaan oikeuskäytäntöön*.¹⁴²

Etuuksien myöntäminen perustuu aina tarveharkinnalle, joka suoritetaan vammaispalvelulain 3 a §:n mukaan jokaiselle palvelua tai tukitoimia hakevalle.¹⁴³ *Tarveharkinta taas perustuu tarveperiaatteelle, joka on oikeusperiaate*.¹⁴⁴ Tarveperiaatteessa kyse on pikemminkin laillisuus- kuin tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.¹⁴⁵ Tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen on velvollinen noudattamaan lakia ja muita asiaa koskevia säännöksiä (PL 2.3 §).¹⁴⁶ Lain ohella viranomaisen on velvollinen noudattamaan yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita, jotka toimivat samalla myös harkintavallan rajoitusperiaatteina.¹⁴⁷ Lisäksi viranomaisen on otettava huomioon asiakkaan yksilöllinen palvelutarve.

¹³⁹ *Räty* 2010, s. 107.

¹⁴⁰ *Narikka* 2006a, s. 97–98.

¹⁴¹ *Narikka* 2006c, s. 351–365.

¹⁴² *Mäenpää* 2013, s. 256.

¹⁴³ Ks. tarveharkinnasta, päätöksen perustelemisesta sekä subjektiivisen ja määrärahasidonnaisten oikeuksien eroista EOA 7.8.2006, dnro 964/4/04 ja *Narikka* 2006c, s. 350–352.

¹⁴⁴ Ks. tarveperiaatteesta ja viranomaisen harkintavallasta *Tuori* 2004, s. 251–260; *Tuori – Kotkas* 2008, s. 167–168. Ks. myös *Hänninen* 2013, s. 206–215 tosiasioiden ja oikeusnormien suhteesta sosiaalioikeutta sovellettaessa sekä oikeudellisen harkinnan ja tarveharkinnan eroista. Edelleen tarveperiaatteen merkityksestä sosiaalihuollossa ks. *Narikka* 2006b, s. 39.

¹⁴⁵ *Tuori – Kotkas* 2008, s. 113–115, 252–253; *Mäenpää* 2013, s. 499–507.

¹⁴⁶ Ks. *Kotkas* 2011, s. 1130–1133 tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusharkinnasta sekä erityisesti näiden erojen merkityksen kaventumisesta sosiaalioikeudessa ja *Kotkas* 2014, s. 43–48 tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusharkinnan eron merkityksen menettämisestä hallintolainkäytössä.

¹⁴⁷ *Tuori – Kotkas* 2008, s. 152, joiden mukaan oikeusperiaatteet vaikuttavat paitsi ratkaisunormeina, myös tulkintanormeina lainsäädännön yleislausekkeita ja joustavia normeja tulkittaessa. Ks. myös *Makkonen* 1998, s. 26–29 vapaasta ja sidotusta harkinnasta.

Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet:

1. Yhdenvertaisuusperiaate
2. Objektiviteettiperiaate
3. Suhteellisuusperiaate
4. Tarkoitussidonnaisuusperiaate
5. Luottamuksensuojaperiaate.¹⁴⁸

Viranomaisen käyttäessä harkintavaltaansa myös muutoksenhakuvaiheessa kyse on laillisuussasiasta, ei tarkoituksenmukaisuusseikasta.¹⁴⁹

Alla esitetty kaavio on laadittu havainnollistamaan kunnallisen viranhaltijan harkintavaltaa sosiaalipalveluiden osalta.¹⁵⁰



Kaavio 2. Viranomaisen harkintavalta sosiaalipalveluissa.

¹⁴⁸ Tuori – Kotkas 2008, s. 153–159; HE 72/2002 vp, s. 54–56. Näiden lisäksi on keskusteltu myös kohtuusperiaatteesta yleisenä hallinto-oikeudellisena periaatteena erityisesti sosiaalioikeuden saralla. *Kotkaksen* mukaan kohtuusperiaate on ainakin pääsääntöisesti suojattavissa suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteella. Kohtuusperiaatteen merkityksestä erityisesti etuuskien takaisinperinnän yhteydessä ovat esittäneet mm. *Laakso* 1990, s. 217–230 ja *Tuori* 2004, s. 395–409. Ks. myös *Kotkas* 2009, s. 761–778.

¹⁴⁹ Valitusviranomaisen hallintolainkäytössä (hallintotuomioistuini) voi ottaa asian käsiteltäväksi vain laillisuusperusteella, mutta ei tarkoituksenmukaisuusperusteella (HE 230/2014 vp, s. 53). Siten myös ylimmällä muutoksenhakuasteella eli korkeimmassa hallinto-oikeudessa tapausta tutkitaan vain ja ainoastaan laillisuuskysymyksenä. Vrt. *Kotkas* 2013, s. 231–233. *Kotkas* käsittelee kolmea korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua, joissa on hänen mukaansa kyse nimenomaan näyttökysymyksistä: KHO 2011:69, KHO 2013:6 ja KHO 2013:7. Ks. myös *Kotkas* 2014, s. 46: ”Viranomaiset eivät lähtökohtaisesti käytä tarkoituksenmukaisuusharkintaa.” Edelleen tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ks. *Mäenpää* 2008, s. 137–147.

¹⁵⁰ Vrt. *Aimo Rynnäsen* esittämä kaavio viranomaisen harkintavallasta lain asettamissa puitteissa (*Rynnänen* 1991, s. 12). Ks. myös *Tuorin* ja *Kotkaksen* esitys sosiaalihuollon oikeusperiaatteista, jotka ohjaavat niin ikään sosiaalihuollon alaan kuuluvaa viranomaistoimintaa (*Tuori – Kotkas* 2016, s. 195–205).

3.3.1 Subjektiiivisten oikeuksien soveltamisala

Subjektiiivinen oikeus määritellään lakisääteiseksi oikeudeksi, eduksi tai palveluksi, jonka hallintoelin on velvollinen myöntämään tai muuten järjestämään oikeuden tai edun saamisen säädännäiset edellytykset täyttävälle.¹⁵¹ Tällaiset edut ja palvelut sekä säädännäiset edellytykset määritellään vammaisten osalta vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa. Myös sosiaalihuoltolaki sisältää osin vammaisille tarkoitettuja etuja ja palveluita, mutta ei niin sanottuja subjektiiivisiä oikeuksia.¹⁵²

Subjektiiivisten oikeuksien ja tukitoimien piirissä olevien vammaisten määrä on kasvanut jatkuvasti 1990-luvun alusta alkaen. Vammaispalvelulain mukaisten palveluiden ja tukitoimien kokonaiskustannukset olivat vuonna 2013 513,4 miljoonaa euroa.¹⁵³

Hallituksen esityksessä, jossa henkilökohtainen apu säädettiin subjektiiiviseksi oikeudeksi vammaisille henkilöille, avun saannin edellytyksien sanottiin määrittävän melko tiukoin kriteerein.¹⁵⁴ Lakiesityksen mukaan henkilökohtainen apu tulee myöntää subjektiiivisena oikeutena sellaiselle henkilölle, jotka tarvitsevat runsaasti pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta ja toistuvasti toisen henkilön apua päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa tai sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Tällaisia henkilöitä pidetään lain valossa vaikeavammaisina tai erittäin vaikeavammaisina.¹⁵⁵ Erittäin vaikeavammaiset henkilöt eivät kuitenkaan muodosta omaa kategoriaansa. Tällaista *erittäin vaikeavammaisten ryhmää* ei mainita muissa virallislähteissä. Näillä henkilöillä tarkoitettaneen ensisijaisesti laitoshoidtoa tarvitsevia vammaisia.¹⁵⁶

¹⁵¹ *Mäenpää* 2013, s. 254–256. Ks. myös *Pahlman* 2003, s. 71; *Mäenpää* 2000, s. 228; *Tuori* 2000, s. 213–214.

¹⁵² *Pahlmanin* mukaan subjektiiivisen oikeuden käsite sisältää ainakin kolme kriteeriä: Säännöksen on oltava täsmällinen sekä sisällöllisesti että saamisedellytyksiltään, viranomaisen harkintavallan on oltava suhteellisen sidottua ja oikeuden tai edun saamiseksi on oltava muutoksenhakuoikeus. Näin myös *Mäenpää* 2004 s. 228–229. Sosiaalihuoltolaki ei sisällä tällaisia tarkkarajaisia säännöksiä, vaan ohjaa kunnan sosiaalihuollon järjestämisvelvollisuutta (2 §).

¹⁵³ STM raportteja ja muistioita 2015:21, s. 37.

¹⁵⁴ HE 166/2008 vp, s. 17, 29–30. Lisää henkilökohtaisesta avusta vammaispalvelulain mukaisena oikeutena ks. *Hyyryläinen* 2012: Vaikeavammaisen oikeus henkilökohtaiseen apuun.

¹⁵⁵ Erityisesti henkilökohtaiseen avustajajärjestelmään liittyvässä avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa vaikeavammaisen tarvitsee todennäköisesti ohjausta ja apua. Henkilökohtainen apu tuli vammaisille henkilöille lakisääteiseksi oikeudeksi vuonna 1988 vammaispalvelulain tultua voimaan. Lakiin liittyvän asetuksen perustelumuistiossa huomautetaan sekä vaikeavammaisten että *erittäin vaikeavammaisten* heikosta asemasta sopia työnantajavelvoitteitaan (HE 166/2008 vp, s. 13).

¹⁵⁶ *Räty* 2010, s. 243.

Edelleen pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista tai toimintarajoitteista johtuva avun tarve ei kuitenkaan oikeuta vammaispalvelulain mukaiseen subjektiiviseen oikeuteen henkilökohtaiseen apuun.¹⁵⁷ Mikäli avun tarve johtuu pääasiassa normaaliin ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista, siihen olisi vastattava muilla sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla kuin vammaispalvelulain mukaisilla palveluilla ja tukitoimilla.¹⁵⁸

Tämän lisäksi henkilöllä itsellään pitää olla voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa.¹⁵⁹ Rajaus tehtiin sen vuoksi, että henkilökohtaisen avun ulkopuolelle rajautuu sellaiset tapaukset, joissa vaaditaan ensisijaisesti laitoshoidtoa. Laitoshoidon katsotaan soveltuvan vaikeavammaisille, jota tarvitsevat pääosin hoivaa, hoitoa ja valvontaa. Henkilökohtaisen avun tarkoitus taas on pikemminkin tukea vaikeavammaista hänen päivittäisissä toiminnoissaan. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta hyväksyi lakiesityksen sellaisenaan, mutta mietinnön vastalauseissa esitettiin muutoksia henkilökohtaista apua koskevien tiukkojen rajausten väljentämiseksi.¹⁶⁰

Itse vammaispalvelulakiin kirjattiin vaikeavammaisille oikeus henkilökohtaiseen apuun *päivittäisiä toimia, työtä ja opiskelua varten siinä laajuudessa kuin vaikeavammaisen henkilö sitä välttämättä tarvitsee* (vammaispalvelulaki 8 c §). Lain soveltamisen osalta tämä tarkoittaa, että kunnilla ja yksittäisellä viranhaltijalla on lain esitöidenkin arvioinnin mukaan huomattava valta päättää avun tarpeen välttämättömyys.¹⁶¹ Tämä on johtanut erilaiseen soveltamiskäytäntöön eri kunnissa ja jopa kunnan sisälläkin huolimatta kuntien soveltamisohjeista.¹⁶²

¹⁵⁷ PeVL 30/2008 vp, s. 2.

¹⁵⁸ HE 166/2008 vp, s. 5, 30. Tämä vastaa aiempaa soveltamiskäytäntöä. Hallituksen esityksessä harkittiin vammaispalvelulain 2 §:n vammaisuuden yleismääritelmän muuttamista siten, että kaikki pääasiassa normaaliin ikääntymiseen liittyvistä sairauksista tai toimintarajoitteista johtuva avun tarve ei olisi vammaispalvelulain soveltamisalaan (HE 166/2008 vp, s. 36). Toistaiseksi tällaista lakimuutosta ei ole tehty.

¹⁵⁹ HE 166/2008 vp, s. 16–17.

¹⁶⁰ StVM 32/2008 vp, s.12–14. Vastalauseessa ei hyväksytty rajauksia ikään liittyviin sairauksiin eikä sitä, että vaikeavammaisella itsellä pitäisi olla voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa. Niiden mukaan säännökset ovat syrjiviä ja rajoittaa sellaisen henkilön oikeutta määritellä avuntarpeensa, joka ei vammansa vuoksi voi määritellä avun sisältöä ja toteutustapaa. Toiseksi ikääntymiseen liittyvät sairauden käsite katsottiin niin epäselväksi ja määrittelemättömäksi, että se johtaisi ikään liittyvään syrjintään.

¹⁶¹ Vrt. KHO 30.9.1999 T 2635, jossa arvioitiin vaikeavammaisen subjektiivista oikeutta saada kunnalta korvausta kodin välttämättömiin muutostöihin.

¹⁶² *Narikka* 2006c, s. 351–352. Vrt. esim. EOA 30.5.2003, dnro 595/4/01, jossa sosiaalityöntekijä oli lainvastaisesti puuttanut vaikeavammaisen subjektiiviseen oikeuteen kuljetuspalveluihin.

3.3.2 Subjektiiivisten ja määrärahasidonnaisten oikeuksien toteutuminen

Ongelmaksi muodostuu myös se, mitkä palvelut ja tukitoimet tulee myöntää vammaiselle subjektiivisena oikeutena ja mitkä palvelut kuuluvat kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden alaan. Subjektiiivisten oikeuksien kohdalla kunnalla ei ole liikkumavaraa, mutta yleisen järjestämisvelvollisuuden alaisten palveluiden osalta kunta voi esimerkiksi etusijajärjestyksellä vaikuttaa myönnettävien palveluiden määrään ja laatuun.¹⁶³

Kunnan on varattava vammaispalvelulain mukaisiin oikeuksiin *todellista tarvetta* vastaavat määrärahat (kuntalaki 65.2 §, vammaispalvelulaki 3 §).¹⁶⁴ Kunnan on myönnettävä vaikeavammaisille turvatut edut talousarvioon varatuista määrärahoista riippumatta. Määrärahasidonnaisiin oikeuksiin on myös varattava riittävät määrärahat kunnassa esiintyvään tarpeeseen nähden.¹⁶⁵ Subjektiiivisten oikeuksien osalta määrärahojen loppuessa kesken talousarviovuoden, kunnan on tehtävä lisätalousarvio kuntalain (410/2015) 110 §:n määräämällä tavalla.¹⁶⁶

Valtion talousarvion ja perusoikeuksien kannalta asiaa on tarkastellut *Myrsky*.¹⁶⁷ Valtion budjettiperiaatteita voisi analogisesti soveltaa osin myös kunnan talousarvioon.¹⁶⁸ *Myrskyn* mukaan talousarviopäätös ei sinällään perusta itsenäistä subjektiivista oikeutta. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka talousarviossa olisikin myönnetty tiettyyn tarkoitukseen määrärahat, ei

¹⁶³ Kuten *Pahlman* asian toteaa: “*Kun sääntely on näin väljää, vaikeuttaa tämä erityisen järjestämisvelvollisuuden alaisten subjektiivisten oikeuksien erottamista määrärahasidonnaisista etuuksista, jotka kuuluvat yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin.*” *Pahlman* 2003, s. 154.

¹⁶⁴ *Narikka* 2006a, s. 97; *Pahlman* 2003, s. 155–156; *Narikka* 2006c, 350–352. Ks. KHO 2014:166: ”Vammaispalvelulain mukaan kunnan on varattava kunnassa esiintyvään palvelujen ja tukitoimien tarpeeseen nähden riittävät varat talousarvioon.” Ks. myös Turun hallinto-oikeuden päätös 24.4.2002 T 02/0225/1, jossa kunnan talousarvio oli lainvastainen, koska se ei turvannut riittävästi vammaispalvelulain mukaisten tehtävien hoitamista kunnan todelliseen tarpeeseen nähden.

¹⁶⁵ Kunnan luottamushenkilöorganisaatiossa sosiaalialan viranomaistoimintaa ohjaa kunnan hallinto- ja johtosäännössä määrätty toimielin. Useimmiten tämä toimielin on sosiaalilautakunta. Lautakunta voi olla nimetty myös jollain muulla tavoin. Esimerkiksi Rovaniemen kaupungin hallintosäännön mukaan perusturvalautakunnan tehtävänä on sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottaminen. Samalla se vastaa sosiaalihuollon alaan kuuluvista kaupungin lakisääteisistä tehtävistä (III luku, 10 §). Ks. *Narikka* 2006a, s. 100–101.

¹⁶⁶ *Räty* 2010, s. 110–111.

¹⁶⁷ *Myrsky* 2010, s. 124–125. Ks. myös *Hidén* 1996, s. 899–901 sosiaalisten oikeuksien joustavuudesta suhteessa valtion talouteen.

¹⁶⁸ *Myrsky* 2010, s. 92–115. *Tuori – Kotkas* 2008, s. 214–215 kuntiin kohdistuvista oikeusvaikutuksista.

viranomaisella välttämättä ole velvollisuutta antaa taloudellista tukea talousarvion perusteella.¹⁶⁹ Määrärahojen priorisointiperusteet eivät kuitenkaan saa olla lainvastaisia, esimerkiksi syrjiviä.¹⁷⁰ Lisäksi aiemmin tehdyt päätökset vaikuttavat tulevaan harkintavaltaan, kuten seuraavassa tapauksessa on tuotu esiin:

KHO 23.8.2008 T 1929¹⁷¹ Vammaispalvelu - Taloudellinen tukitoimi - Auto - Auton hankinta - Korvauksen määrä - Määräraha – Määrärahasidonnaisuus

*Korkein hallinto-oikeus katsoi, että perusturvalautakunta oli voinut korvata hakijalle auton hankkimisesta aiheutuneista kustannuksista vähemmän kuin puolet vammaishuoltoon varattujen määrärahojen vähäisyyden ja hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun perusteella, koska kysymys oli määrärahasidonnaisesta tukitaimesta eikä esiin ollut tullut, että kunta olisi rikkonut yleisen järjestämisvelvollisuutensa. Hallinto-oikeus oli katsonut, että korvauksen määrä oli yksiselitteisesti säädetty vammaispalveluasetuksen 17 §:n 2 momentissa ja ettei perusturvalautakunnalla ollut harkintavaltaa korvauksen määrän suhteen sen jälkeen kun se oli päättänyt myöntää tukea tietynlaisen ja -hintaisen auton hankintaan. Hallinto-oikeuden päätös kumottiin ja lautakunnan päätös saatettiin voimaan.*¹⁷²

Jokaisella on oikeus saada valtiolta laillinen saatavansa riippumatta valtion talousarviosta (PL 88 §). Menomäärärahojen loppuminen ei voi olla perusteena subjektiivisena oikeutena myönnettävän etuuden epäämiseksi.¹⁷³ Määrärahojen puuttuessa pitäisi siis talousarvion soveltajan ylittää budjetti. Tällöin merkitystä on erityisesti perusoikeuksien turvaamisvelvoit-

¹⁶⁹ Ks. EOA 23.4.2003, dnro 2436/4/01: “Kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta kustantaa esimerkiksi invalidimopedia vammaisen henkilön käyttöön. Kyseessä on kunnan määrärahasidonnainen tukitoimi, johon vammaisella henkilöllä ei ole subjektiivista oikeutta (vaikka hän muutoin täyttäisi tuen saamisedellytykset), mikäli tarkoitukseen varatut määrärahat ovat loppuneet. Oikeuskäytännön mukaan kunta voi myös kohdentaa niukkoja määrärahoja kaikkein heikoimmassa asemassa oleville henkilöille.”

¹⁷⁰ Narikka 2006a, s. 98. Ks. esim. KHO 27.6.1994 T 2994.

¹⁷¹ Diaarinumero: 3642/3/01, antopäivä 23.8.2002, taltio: 1929.

¹⁷² Ks. EOAK 1863/2009, jossa apulaisoikeusasiamies ei katsonut kunnan rikkoneen järjestämisvelvollisuuttaan talousarviopäätöksessään eikä sen palveluiden priorisointiperusteet olleet lain vastaisia. Ks. myös KHO 7.2.2002 T 268

¹⁷³ Myrsky 2010, s. 125.

teella, jolloin julkisen vallan voimavaroja kohdennettaessa tulisi turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §).¹⁷⁴ Tämä tarkoittaa perusoikeuksien käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätämistä sekä taloudellisten voimavarojen kohdentamista.¹⁷⁵

3.4 Sosiaaliset oikeudet ja kunnan itsehallinto

Perusoikeuksien toteuttaminen velvoittaa julkista valtaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan julkisen vallan käsitteen sisältö vaihtelee perusoikeudesta riippuen eikä oikeuksien toteuttamisen vastuunjako voida johtaa suoraan perustuslaista. Näistä keskeisimpiä ovat valtio, kunnat ja kuntayhtymät.¹⁷⁶ Kuitenkin näistä tahoista valtio on perusoikeussäännösten mukaan ensisijaisesti velvoitettu toimija.¹⁷⁷

Valtio ei voi vapautua velvoitteistaan pelkästään siirtämällä tehtävää muun oikeussubjektin tehtäväksi.¹⁷⁸ Antaessaan perusoikeuksien toteuttamistehtäviä esimerkiksi kunnille, valtion tulee huolehtia lainsäädännöllä ja taloudellisilla toimenpiteillä riittävät edellytykset tehtävien suorittamiseksi.¹⁷⁹ Mikäli kunnat eivät kykene huolehtimaan niille annetuista perusoikeuksiin liittyvistä tehtävistä, vastuu niiden toteuttamisesta palautuu valtiolle.¹⁸⁰

Kunnille lailla säädettävien tehtävien yhteydessä tulee arvioida PL 121 §:n kunnallisen itsehallinnon toteutuminen. Kunnallisen itsehallinnon suoja on taattu myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (SopS 66/1991).¹⁸¹ Kunnilla on perustuslain ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan muun muassa oikeus päättää itse taloudestaan. Valtio ei siten saa määrätä kuntien tehtäväksi velvoitteita, joiden rahoittamisesta valtio itse ei huolehdi riittävin valtionosuuksin.¹⁸²

Valtio voi siirtää kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa määriteltyjä velvoitteita kuntien tehtäväksi kansallisella lainsäädännöllä, mutta valtio ei tällä tavoin vapaudu ihmisoikeuksien

¹⁷⁴ Tuori – Kotkas 2008, s. 210–215.

¹⁷⁵ HE 166/2008 vp, s. 6.

¹⁷⁶ Stakes 2006, s. 101–102.

¹⁷⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 3. Jatkossa sote-uudistuksen myötä mahdollisesti myös maakunnat olisivat perusoikeuksien toteuttamisen yhteydessä tarkoitettuja julkisen vallan subjekteja. Ks. sosiaali- ja terveysministeriö: Sote- ja maakuntauudistus.

¹⁷⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 4.

¹⁷⁹ Viljanen 1999, s. 137–138; Mäenpää 2013, s. 1096.

¹⁸⁰ Julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta ks. Tuori 1999, s. 667–673.

¹⁸¹ Ojanen 2009, s. 34.

¹⁸² Tuori 1999, s. 605.

toteuttamisvastuusta. Päinvastoin, kunnat voivat käyttää ihmisoikeussopimuksia perusteena vaatia valtiolta taloudellista vastuuta kunnille siirrettyjen tehtävien toteuttamiseksi.¹⁸³

Kunnille on perustuslaissa taattu verotusoikeus tehtäviensä suorittamiseksi (PL 121.3 §). Se on myös kunnan itsenäisen taloudellisen päätösvallan edellytys. Lisäksi kunnilla on oikeus periä veronluonteisia maksuja ja palvelumaksuja laissa säädetyissä rajoissa (laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992), Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 9(3) artikla). Valtionosuusjärjestelmällä pyritään takaamaan kaikkien kuntien edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistään kunnan olosuhteista ja tulopohjasta huolimatta.¹⁸⁴ Kunnan taloudellisen itsenäisyyden edellytyksenä on myös voimavarojen riittävyys suhteessa niihin kustannuksiin, jotka aiheutuvat kunnille lakisääteisten tehtävien hoitamisesta.¹⁸⁵

Tulkinnat ovat kaiken kaikkiaan valtiota ja kuntia velvoittavia sosiaalisten oikeuksien osalta. Etenkin heikennyskiellon merkitystä sekä julkisen talouden kestävyysvajeen vaikutusta subjektiivisten oikeuksien toteutumiseen on korostettu.¹⁸⁶ Perustuslakivaliokunnan mietinnössä koskien vuoden 1995 perusoikeusuudistusta korostettiin, että kunnille aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla.¹⁸⁷ Samalla olisi huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua etenkin taloudellisesti velvoitteistaan.¹⁸⁸

Tähän vaikuttaa siten merkittäväällä tavalla myös eduskunnan budjettivalta ja valtion talousarvio. Valtion talousarviota laadittaessa sosiaalisten oikeuksien yhteydessä tulisikin huomioida erityisesti laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992), laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009), sosiaalihuoltolain tavoitteet ja kuntalain 7 §:n mukaiset kunnille annetut tehtävät sosiaalihuollon alalla.

Perustuslakivaliokunta on ottanut asian huomioon myös lausunnossaan, joka koski hallituksen esitystä henkilökohtaisen avun muuttamista kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden alaan (HE 166/2008 vp). Valiokunta kiinnitti huomiota muun muassa perusoikeuksien toteu-

¹⁸³ *Scheinin* 1993, s. 105–114.

¹⁸⁴ *Mäenpää* 2013, s. 1094.

¹⁸⁵ *Mäenpää* 2013, s. 1096.

¹⁸⁶ *Pahlman* 2003, s. 82–83.

¹⁸⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 3.

¹⁸⁸ *Mäenpää* 2013, s. 1096. Vrt. *Jyränki - Husa* 2012, s. 399, joiden mukaan hyvinvointioikeuksien erityispiirre on juuri niiden riippuvuus julkisyhteisöjen käytettävissä olevista taloudellisista voimavaroista.

tumiseen sekä kuntien tosiasiallisiin edellytyksiin suoriutua tehtävistä ja velvoitteistaan. Samalla valiokunta korosti valtion viimekätistä vastuuta siitä, että kunnilla on riittävät taloudelliset voimavarat palvelujen käytännön järjestämiseksi.¹⁸⁹ Valiokunnan mukaan maan eri osissa eläville vaikeavammaisille pitää turvata yhdenvertainen huolenpito.¹⁹⁰

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan mm. perusoikeusuudistukseen (HE 309/1993 vp). Perusoikeusuudistusta koskeneessa mietinnössään valiokunta korosti, ”ettei valtio voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuustaan ainoastaan siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille”.¹⁹¹ Kunnille aiheutuvista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lain tasoisella säännöksellä (PL 121 §). Perustuslakivaliokunta antoi siten painoarvoa perusoikeuksien toteutumisen lisäksi myös kunnalliselle itsehallinnolle.

3.4.1 Rahoitusperiaate ja sosiaalisten oikeuksien toteuttaminen

Valtion antaessa kunnille uusia tehtäviä tulisi samalla myös huolehtia rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Toisin sanoen valtion tulee huolehtia kunnan taloudellisten voimavarojen tosiasiallisesta riittävydestä jokaisen lakisääteisen tehtävän kohdalla.¹⁹² Tämä tarkoittaa uusien tehtävien rahoittamista ja kunnille aiheutuvien kustannusvaikutusten seuraamista.¹⁹³ Rahoitusperiaate on lausuttu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4(3), 7(2) ja 9 artiklassa ja kuntalain 12.3 §:ssä.

Sosiaalipalveluiden järjestämisessä on kyse kunnan lakisääteisten tehtävien järjestämisestä (kuntalaki 7 ja 8 §).¹⁹⁴ Kunnille ei voida antaa uusia tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä (PL 121.2 §).¹⁹⁵ Lakisääteisen tehtävän sisällöllistä laatua voidaan kuitenkin määritellä

¹⁸⁹ PeVL 30/2008 vp s. 2.

¹⁹⁰ Ks. myös PeVL 37/2006 vp, s. 2–3.

¹⁹¹ PeVM 25/1994 vp, s. 3.

¹⁹² *Mäenpää 2013*, s. 1093; Narikka 2006a, s. 95–96. Rahoitusperiaatteesta ks. lisää *Matikainen 2014*: Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana.

¹⁹³ PeVL 12/2011 vp, s. 3–4. Lakiehdotus käsitteli kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista annetun lain muuttamista. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota mm. siihen, ettei valtio voi välttyä kunnille asettamiensa tehtävien rahoittamisvastuusta ainoastaan toteamalla ”kunnat joutuvat sopeuttamaan toimintaansa vähenevien valtionosuuksien vuoksi”.

¹⁹⁴ Kuntien ja kuntayhtymien menoista lähes puolet menee sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämiseen (Kuntaliitto: Kunnan kustannusrakenne).

¹⁹⁵ HE 1/1998 vp, s. 176.

lakia alemmalla säädöksellä.¹⁹⁶ Mikäli tarkempi määrittely aiheuttaisi kunnille huomattavia kustannuksia velvoitteiden täyttämiseksi, tehtävien perusteista tulisi säätää lailla.¹⁹⁷

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 3 § määrää, että kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon.¹⁹⁸ Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia sovelletaan sen 1.1 §:n mukaan sellaisiin kuntien käyttökustannuksiin eli valtionosuustehtäviin, joista säädetään muun muassa sosiaalihuoltolaissa ja vammaisuuden perusteella myönnettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa.¹⁹⁹ Lisäksi sosiaalihuoltolain 2, 12 ja 14 § määräävät sosiaalipalvelut kunnan tehtäviksi, joihin kunnan tulee saada valtiolta riittävä rahoitus. Sama periaate on lausuttu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa 9(2) artiklassa.

Näiden lakien mukaisten kuntien tehtävien rahoittamiseksi valtion tulisi talousarviossaan välillisesti huolehtia siitä, että kuntien lakisääteiset tehtävät tulee hoidetuksi.²⁰⁰ Myös perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että eduskunnan tulee huomioida budjettivaltaa käyttäessään sille perustuslaissa lainsäätäjään kohdistuvien aktiivisten toimintavelvoitteiden toteuttamisessa.²⁰¹ Näitä aktiivisia toimintavelvoitteita ovat muun muassa PL 19 §:n sisältämät sosiaaliset perusoikeudet.

Erityisen tärkeäksi rahoitusperiaatteen noudattamisvelvollisuus voidaan katsoa perustuslakiin kirjattujen tehtävien toteutuksessa, jotka on säädetty kuntien tehtäviksi. Siten kunnat toteuttavat omalta osaltaan julkisen vallan tehtävää turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutu-

¹⁹⁶ Näin on tehty esim. vammaispalveluasetuksessa, jossa palveluiden ja tukitoimien sisältöä ja myöntämisperusteita on tarkennettu.

¹⁹⁷ *Mäenpää* 2013, s. 1103. Näin lausui myös perustuslakivaliokunta vanhuspalvelulain (laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalouksista) säätämisen yhteydessä (PeVL 36/2012 vp, s. 3–4). Valiokunta piti ongelmallisena mm. sitä, että henkilöstömitoitus jätettiin valtioneuvoston asetuksen varaan, vaikka se on kuntia sitova ja vaikuttaa huomattavalla tavalla sosiaali- ja terveystalouksien järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Lakiehdotuksen tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytykseksi lausuttiin, että henkilöstön mitoitukselta on säädettävä lailla tai lakia olisi täsmennettävä asetuksenantajan harjantavaltaa olennaisesti rajaamalla (lakiehdotuksen 20 § 3 mom.).

¹⁹⁸ Ks. *Tuori – Kotkas* 2008, s. 133–137 suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmästä.

¹⁹⁹ Ks. myös valtiovarainministeriö: Kunnan peruspalvelujen valtionosuus.

²⁰⁰ Valtion ja kuntien talousarviot eivät enää nykyisin ole pelkkiä taloudellisia katsauksia ja ennakkollisia arvioita tulevan vuoden tuloista ja menoista. Erityisesti valtion talousarvio laaditaan budjettiperiaatteiden mukaisesti niin täydelliseksi, että se sisältää myös yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin. Tämä koskee ensisijaisesti valtion viranomaisia, mutta välillisesti myös kuntia, jotka hoitavat niille annettuja lakisääteisiä tehtäviä. Ks. *Myrsky* 2010, s. 57–61, PL 83–86 §, kuntalaki 8 § ja 65 §.

²⁰¹ PeVM 25/1994 vp, s. 3.

minen (PL 22 §). Yksi kuntien tehtävänä olevista perusoikeuksista on sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen. Näistä kuntien tehtävien perusteista säädetään tarkemmin lainsäädännöllä. Lainsäädännössä määritellään esimerkiksi palvelun määrärahasidonnaisuudesta ja subjektiivisena oikeutena toteuttavista palveluista.²⁰²

Budjettioikeudellisen periaatteen mukaan julkisyhteisön on toteutettava lakisääteiset velvollisuutensa talousarviosta ja määrärahapäätöksestä riippumatta (PL 88 §).²⁰³ Valtiokaan ei voi julkisyhteisönä vapautua tehtävien suorittamisesta pelkästään siirtämällä ne lailla kuntien tehtäväksi, vaan tehtävistä säädettyä on huolehdittava kuntien tosiasiallisesta edellytyksistä suoriutua tehtävistään.²⁰⁴ Mikäli oikeuksien toteutuminen on jäänyt vaillinaiseksi vammaisten osalta, valtio on epäonnistunut tehtävässään resursoida julkisia varoja oikeuksien toteutumiseksi.

Kun henkilökohtainen avustajajärjestelmä laajennettiin vaikeavammaisille subjektiiviseksi oikeudeksi, ei hallituksen esityksessä kyetty arvioimaan tai ennakoimaan kustannuksia luotettavasti. Itse asiassa laki laadittiin siten, että lain säännökset jättivät väistämättä sijaa tulkinnalle. Tämän vuoksi olikin tarkoitus valmistella suositukset yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön sekä lain toimeenpanosta vastaavien eli kuntien kesken.²⁰⁵ On kuitenkin kyseenalaista, täyttääkö tämänkaltainen lakiehdotus rahoitusperiaatteen vaatimuksia. Tästä myös perustuslakivaliokunta huomautti.²⁰⁶

Korkein hallinto-oikeus on todennut, että sen tehtävänä on valvoa laissa säädettyjä säännöksiä sosiaalisten oikeuksien myöntämisestä. Julkisen talouden rajallisista taloudellisista voimavaroista johtuen hallinto-oikeudetkaan eivät voi ongelmattomasti laajentaa tulkintaa palvelujen ja etuuksien myöntämisestä. Siten perusoikeusmyönteinen laintulkinta ei ole vapaasti sovellettavissa tuomioistuimissakaan, vaikei tuomioistuin oikeusharkinnassaan otakaan huomioon suoraan kunnan taloudellisia resursseja.²⁰⁷

²⁰² *Mäenpää* 2013, s. 1100–1101.

²⁰³ *Mäenpää* 2004, s. 213–216; *Myrsky* 2010, s. 124–125.

²⁰⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 3. Ks. myös *Jyränki - Husa* 2012, s. 401, jossa korostetaan erityisesti PL 22 §:n merkitystä perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Perusoikeudet on turvattava taloudellisia voimavaroja koskevassa päätöksenteossa.

²⁰⁵ HE 166/2008 vp, s. 5.

²⁰⁶ PeVL 30/2008 vp, s. 2.

²⁰⁷ *Suviranta* 2016, s. 14.

3.4.2 Taloudellisten voimavarojen kohdentaminen kunnan sosiaalipalveluissa

Kunnan taloudelliseen itsenäisyyteen kuuluu olennaisesti oma budjettivalta. Budjettivalta ulottuu myös valtionosuuksien käyttämiseen siten, että se saa päättää lakisääteisten palveluiden osalta niiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä kohdentaa saamansa laskennallisen valtionosuuden itse parhaaksi näkemällään tavalla (Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 9(7) art.). Valtion ja kunnan välisen kustannusten jaon periaatteellinen merkitys korostuu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisessa.²⁰⁸

Kunnille valtiosäännössä annettu paikallinen itsehallinto (PL 121 §) oikeuttaa kunnat myös antamaan palvelukohtaisia soveltamisohjeita yhtenäisten käytäntöjen luomiseksi. Näin onkin toimittu erityisesti sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa. Sosiaalihuollon soveltamisohjeet annetaan palveluiden ja tukitoimien koordinoimiseksi sekä soveltamiskäytännön yhtenäistämiseksi kunnan sisällä. Tämä koskee erityisesti määrärahasidonnaisten palveluiden ja tukitoimien priorisointia sitä eniten tarvitseville. Toimeentulotuen ohella soveltamisohjeita annetaan ainakin vammaispalvelulain mukaisten oikeuksien täsmentämiseksi.²⁰⁹

Soveltamisohjeet annetaan yleensä palvelukohtaisesti siten, että yksittäisestä palvelusta annetaan yhtenäinen ohjeistus, vaikka palvelun normiperusta olisi useammassa eri laissa.²¹⁰ Nämä ohjeet annetaan kunnan sosiaaliviranomaisen käytettäväksi ja ne sitovat viranhaltijoita soveltamiskäytännössä. Ennen muuta kuntakohtaisten soveltamisohjeiden tulisi olla ylempien oikeusohjeiden eli lain ja asetuksen mukaisia.²¹¹

Julkinen valta on sitoutunut myöntämään subjektiiviset oikeudet yksilöille laissa määrätyin edellytyksin.²¹² Subjektiivisten oikeuksien erityisyys suhteessa kunnan yleisen järjestämismittävyyden alaisiin palveluihin ja tukitoimiin on siinä, että erityisen järjestämismittävyyden

²⁰⁸ Kustannusten jaon pitäisi varmistaa kuntien taloudellinen itsenäisyys. Ks. *Mäenpää* 2013, s. 1094.

²⁰⁹ *Narikka* 2006a, s. 94–98

²¹⁰ Ks. esim. Rovaniemen kaupungin vammaispalvelu- ja sosiaalihuoltolain mukaisten kuljetuspalveluiden soveltamisohjeet 1.11.2013 alkaen.

²¹¹ *Narikka* 2006b, s. 62–63; EOA 6.6.2003, dnro 2898/4/01. Ks. tarkemmin sosiaalisten oikeuksien toteuttamisesta ja soveltamisohjeista *Korpi* 2008, s. 150–206.

²¹² Sosiaalisten oikeuksien ryhmittelystä *Tuori - Kotkas* 2008, s. 180–181,

suuden piirissä olevat etuudet on myönnettävä hakijalle subjektiivisena oikeutena, kun henkilö täyttää laissa ja asetuksessa säädetyt edellytykset.²¹³ Kunta ei voi vedota näiden palveluiden epäämisen suhteen määrärahojen puutteeseen. Kunnan onkin ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin talousarvionsa muuttamiseksi, mikäli subjektiivisten oikeuksien toteuttamiseen varatut määrärahat loppuvat kesken talousarviokauden.²¹⁴

Subjektiivisten oikeuksien saamiseksi tulisi riittää viittaaminen perustuslain 19 §:ään.²¹⁵ Sen sijaan yleisen järjestämisvelvollisuuden piirissä olevien etuuksien osalta kunta voi vedota määrärahojen loppumiseen tilanteessa, jossa hakija täyttää laissa säädetyt edellytykset etuuden saamiselle, mutta kunta epää hakijan vaatimuksen etuuden myöntämisestä.²¹⁶ Näiden palveluiden ja tukitoimien osalta kunnan on osoitettava niihin niin paljon voimavaroja kuin kunnassa esiintyvä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarve tosiasiaassa edellyttää.²¹⁷ Toisin sanoen voimavarat eivät ole sitovasti ne, jotka kunta asettaa talousarviopäätöksessään, vaan kunnassa esiintyvä tarve määrittää ja mitoittaa määrärahojen suuruutta.

Kunta ei voi siis välttyä lakisääteisten yleisen järjestämisvelvollisuuden piirissä olevien palveluiden ja tukitoimien järjestämisestä alimitoittamalla tahallisesti talousarvionsa.²¹⁸ Vali-

²¹³ Ks. subjektiivisten oikeuksien ja määrärahasidonnaisten etuuksien erosta *Mäenpää* 2013, s. 255–257; *Tuori – Kotkas* 2008, s. 142–143; *Tuori* 2011, s. 750–752.

²¹⁴ *Kalima* 1988, s. 137–142.

²¹⁵ *Myrsky* 2010, s. 124. *Myrsky* mainitsee myös perustuslain 106 § perustuslain etusijasta sekä 107 § lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoituksesta (abrogaatiovaikutus). Näin suorasukainen argumentointi tuskin toimii subjektiivisten oikeuksien saamiseksi vammaispalveluidenkaan osalta, koska subjektiiviset oikeudet on määritelty verrattain väljästi. Vrt. *Pahlman* 2003, s. 154.

²¹⁶ *Pahlman* 2003, s. 154–155. Ks. myös KHO 2002:61, jossa kunta saattoi evätä palvelun vetoamalla sisäiseen etusijajärjestykseen tarjoamalla palveluita ensisijaisesti vain vaikeavammaisille. Samoin KHO 2014:166, jossa oli kyse määrärahasidonnaisesta taloudellisesta tukitoimesta. Koska määrärahaa oli varattu asianmukaisesti tarpeeseen vaikuttavat seikat huomioon ottaen, hakemus oli voitu hylätä määrärahojen loppumisen vuoksi.

²¹⁷ *Narikka* 2006c, s. 350–352; *Pahlman* 2003, s. 152–156. *Pahlman* on tutkinut korkeimman hallinto-oikeuden antamaa ratkaisua KHO 2000:63 ja päätenyt vastaaviin päätelmiin terveyden- ja sairaanhoidon osalta. Tapauksessa kunta oli laiminlyönyt velvollisuutensa järjestää henkilölle riittävät lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelut. KHO:n mukaan kunnan talousarviopäätös ei vastannut palveluiden tarvetta eikä kunta ollut esittänyt hyväksyttäviä yleisiä palvelujen etusijajärjestykseen asettamisen perusteita. Samat ohjeet ja periaatteet ovat sovellettavissa myös sosiaalihuollon palveluiden tarpeiden arvioinnissa. KHO oli perustanut ratkaisunsa muun muassa seuraaviin lainkohtiin, jotka ovat suoraan sovellettavissa myös kunnan järjestämiin sosiaalipalveluihin: PL 6 §, 19 § ja 22 §; laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 3 §.

²¹⁸ Ratkaisussaan KHO 18.1.2005 T 89 korkein hallinto-oikeus on katsonut, että vammaispalvelulain mukaisten tehtävien hoitamiseen osoitetun määrärahan jättäminen kokonaan pois kunnan talousarviosta oli lainvastainen. Ks. myös Turun HAO 25.6.2001 T 01/0351/2; AOA 31.12.1997, dnro 290/4/95; Hämeenlinnan HAO 21.3.2005 nro 05/0123/3.

tusviranomaiset voivat selvissä tapauksissa olla hyväksymättä kunnan viittausta talousarvioonsa ja siihen sisällytettyjen määrärahojen loppumista.²¹⁹ Tällöin kunta on rikkonut vammaispalveluiden yleisen järjestämisvelvollisuutensa. Määrärahasidonnaistakaan palvelua tai etuutta ei siis voida hylätä suorittamatta yksilöllistä tarveharkintaa.²²⁰

3.4.3 Alueellinen yhdenvertaisuus

Perustuslaki ei tarkkaan määrittele sitä, kenelle vastuu sosiaalisten perusoikeuksien toteutuksesta kuuluu. Velvoite julkista valtaa kohtaan palautuu kuitenkin viime kädessä valtioon, vaikka valtio voikin antaa perusoikeuksien toteuttamiseen liittyviä tehtäviä kuntien tehtäväksi. Näitä kuntien velvoitteita varten valtion on huolehdittava kuntien rahoitusperiaatteesta, josta syntyy jännite kuntien ja valtion välille.²²¹ Valitettavasti valtiosuuksia ei pidetä sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseen riittävinä.²²² Tästä seuraa myös kansalaisten alueellinen eriarvoisuus. Tällöin perusoikeuksien saavutettavuus riippuu asuinkunnan taloudellisesta tilanteesta.²²³

Valtiosääntöoikeudellisesti ylintä lainsäädäntö- ja budjettivaltaa käyttää eduskunta. Perustuslaissamme ei kuitenkaan ole sellaisia velvoittavia säännöksiä perusoikeuksien suhteen, jotka määräisivät eduskunnan säätämään lait perusoikeuksien toteuttamiseen. Valtiosääntöoikeudellisesti ei ole olemassa edes keinoa varmistaa, että eduskunta käyttäisi budjettivaltaansa perusoikeuksien riittävään rahoitukseen.²²⁴ Tällaiset vahvasti velvoittavat toimeksiantot ja sanktiosäännökset puuttuvat valtiosäännöstämme, vaikka perusoikeuskomitea hahmottelikin sosiaalisten oikeuksien nykyistä korkeampaa tasoa ja vahvemmin velvoittavia perusoikeussäännöksiä perusoikeusuudistuksen yhteydessä.²²⁵

Alueellisen yhdenvertaisuuden varmistamiseksi eduskunnan tulisi huolehtia siitä, että lainsäädäntö pysyisi ajan tasalla siten, että kaikille taataan perusoikeuksien vähimmäistaso asuinkunnasta riippumatta. Siksi valtiosuuksien kautta rahoitettavissa sosiaalisten oikeuksien

²¹⁹ Tuori 2004, s. 247–257. Ks. myös KHO 1997:90.

²²⁰ Narikka 2006a, s. 98.

²²¹ Saraviita 2005, s. 156.

²²² Heuru 2002, s. 143–252, Saraviita 2005, s. 26.

²²³ Paunio 2003, s. 11–13. Sote-uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäminen ollaan antamassa maakuntien tehtäväksi (Alueuudistus.fi: Maakuntauudistus).

²²⁴ Saraviita 2005, s. 152.

²²⁵ KM 1992:3, s. 330.

toteuttamisessa eduskunnan tulisi käyttää lainsäädäntö- ja budjettivaltaansa siten, että budjetti riittää kattamaan laissa määrätyt sosiaaliset oikeudet. Lain ja budjetin tulisi olla siis tasapainossa sen suhteen, että sosiaalisten oikeuksien toteuttaminen on julkisen talouden tilaan nähden mahdollista kuntien tai muun itsehallintoalueen kautta mahdollista rahoittaa.

Kuntia sosiaali- ja terveystalouden järjestäjinä koskevat myös samat perustuslain säännökset riittävien sosiaalipalveluiden turvaamisessa. Välillisesti tämä tapahtuu valtion talousarviossa määrättyjen menomäärärahojen ja niiden perusteella jaettavien valtionosuuksien kautta. Talousarviopäätöksissä kuntien tulee huolehtia siitä, että ne turvaavat jokaiselle PL 19.3 §:n edellyttämät *riittävät* palvelut.²²⁶ Siten kunnat eivät saa myöskään alittaa jo saavutettua palvelutasoa riittävyysminimin alle, mikäli lainsäätäjät ei ole muuttanut lainsäädäntöä sosiaalisten perusoikeuksien osalta. Niin ikään kunnallisissa talousarviopäätöksissä perusoikeussäännökset toimivat etusijanormeina, kun kuntien käytettävissä olevia voimavaroja kohdennetaan eri tarkoituksiin.

Kunnilla on omat soveltamisohjeensa, mutta niissä on kuntakohtaisia eroja. Osa soveltamisohjeista on todettu jopa lainvastaisiksi.²²⁷ Tämän lisäksi soveltamiskäytäntöjä horjuttavat viranhaltijakohtaiset erot, koska lain tulkinta on soveltamisohjeista johtuen kirjavaa.²²⁸ Oikeuskäytännöstä voidaan kuitenkin todeta, että kunnilla on paljon liikkumavaraa erityisesti määrärahasidonnaisten palveluiden priorisoinnissa. Yhdenvertainen kohtelu kunnan sisällä kuitenkin edellyttää, että viranomaisten päätökset perustuvat olemassa oleviin soveltamisohjeisiin.²²⁹

Myös *Saraviita* toteaa, että kuntakohtaiset erot ovat sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisessa merkittävin ongelma. Hän ehdottaakin valtion asettamia sanktioita, jotka varmistaisivat riittävien määrärahojen ottamisen kuntien budjetteihin.²³⁰ Tämä ei kuitenkaan poistaisi itse ongelmaa, koska riittäviä määrärahoja ei sosiaali- ja terveystalouteen pystytä takaamaan edes eduskunnan asettamassa budjetissa.

²²⁶ Tuori 1999, s. 606.

²²⁷ Ks. lisää kuntien soveltamisohjeista Korpi 2008, s. 150–206.

²²⁸ Ks. Pajukoski 2010b, s. 176–177, jossa hahmotellaan harkintavaltaan liittyvää ongelmaa näin: ”Hyvinvoinnin tavoitteiden väljyys, tarkoituksenmukaisuusharkinnan laajuus ja laajeneva kuntien yhteistyö palvelujen järjestämisessä ovat asiakkaan oikeusturvan kannalta vaikea yhtälö.

²²⁹ Ks. KHO 29.6.2004 T 1587; KHO 17.8.2006 T 1954; EOA 7.8.2006 dnro 964/4/04; KHO 13.6.2000 T 1911.

²³⁰ *Saraviita* 2011, s. 267. Tällaiset sanktiosäännökset istuvat kuitenkin huonosti valtiosääntöömme, joka on ohjelmaluonteinen, mutta silti hyvin vahva ja legitiimi osa oikeusjärjestystä.

Tämän tutkimuksen perusteella vaikuttaisi siltä, että perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksen (PL 6 §) tulee täytyä horisontaalisesti, muttei vertikaalisesti. Toisin sanoen sosiaalisten oikeuksien tulee toteutua lainsäätäjän tahdon mukaan valtakunnallisesti yhdenvertaisena samankaltaisissa tapauksissa (horisontaalinen taso), mutta priorisointi palveluiden ja tukitoimien kohdentamisesta tapahtuu kunnan sisällä soveltamisohjeilla. Nämä soveltamisohjeet koskevat erityisesti määrärahasidonnaisia palveluita. Näin ollen kunta saa järjestämisvelvollisuutensa nojalla päättää palveluiden kohdentamisesta niitä eniten tarvitseville (vertikaalinen taso). Tämä on ollut lainsäätäjältä tietoinen ratkaisu, joka on toisaalta myös johtanut erilaiseen priorisointikäytäntöön kuntien välillä.

Horisontaalisen yhdenvertaisuuden lisäksi tulee ottaa huomioon myös ajallinen yhdenvertaisuus. Kunnat laativat budjettinsa vuosittain, jolloin talousarviossa arvioidaan ja kohdennetaan riittävät määrärahat vammaispalveluihin joka vuosi erikseen. Tämä johtaa siihen, että erityisesti määrärahasidonnaisten palveluiden kohdalla saman kalenterivuoden aikana tehtyjen päätösten tulee olla linjassa keskenään, koska kuntien budjetti on sidottu kalenterivuoteen ja suunnitelmakauteen (kuntalaki 110 §).

Yhdenvertaisuus ei kuitenkaan ulotu ajallisessa ulottuvuudessa kovin pitkälle, jollei resursien käyttöä voida suunnitella pitkälle tulevaisuuteen.²³¹ Sikäli on mahdollista, että taloudelliset suhdanteet vaikuttavat palveluiden saatavuuteen. Toisin on subjektiivisten oikeuksien osalta, jotka kunnan on myönnettävä määrärahoista riippumatta. Näihin oikeuksiin voidaan vaikuttaa vain lainsäädäntöä muuttamalla.

Huolimatta siitä, että sosiaaliset oikeudet on usein kirjattu tavoitteelliseen muotoon, voivat ne toteutua myös aiempaa paremmin tai huonommin. Itse asiassa niiden tavoitteellisuudesta johtuen on väistämätöntä, että sosiaalisten oikeuksien yhteydessä ei päästä ajallisesti korkeaan yhdenvertaisuuteen. Näin ollen mitä kauempana ajallisesti palveluita on myönnetty, sitä erilaisempia ratkaisuja voi tulla samankaltaisissa tapauksissa muun muassa kuntien ja valtion taloustilanteesta johtuen. Myös lainsäädännön, oikeuskäytännön ja kunnan soveltamisohjeiden muuttuminen vaikuttavat ratkaisuihin.²³²

²³¹ Kunnallisten taloudellisten voimavarojen valvontaa varten uusi kuntalaki (410/2015) määrää kunnat laatimaan taloussuunnitelman kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (110 §). Taloussuunnitelman tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen. Valtiovarainministeriö valvoo kuntien talouden toteutumista (kuntalaki 10.1 §).

²³² Ks. tämän tutkimuksen kohta 4.5.1 sosiaalisten oikeuksien paradigmasta.

IV SOSIAALISET OIKEUDET JA NIIDEN RAJOITTAMINEN

4.1 Sosiaaliset oikeudet osana perusoikeusjärjestelmää

Sosiaalisilla perusoikeusnormeilla on ohjelmaluonteinen merkitys.²³³ Sitovaa budjettioikeudellista määräystä taloudellisten, sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien (TSS-oikeudet) kohdalla ei ole. Säännökset on tarkoitettu sitoviksi oikeusnormeiksi, mutta niillä ei ole valtiosääntöoikeudellista sanktiosäännöstä tehostamaan sosiaalisten oikeuksien tasoa. Perusoikeuskomitean tavoite TSS-oikeuksien toteutustason irrottamisesta kokonaan taloudellisista suhdanteista ei onnistunutkaan.²³⁴

Tähän vaikutti osaltaan komitean työtä jatkanut perusoikeustyöryhmä, joka rajasi joitain subjektiivisen oikeuksien muotoon kirjoitettuja TSS-oikeuksia.²³⁵ Toisaalta ohjelmaluonteisuus, heikko julkiseen valtaan kohdistettu perustuslaillinen toimeksiantovaikutus ja väljät toimintavelvoitteet ovat omiaan heikentämään koko perusoikeusjärjestelmän legitimiisyyttä.²³⁶ Perustuslaillisten toimeksiantojen velvoittavuus julkista valtaa kohtaan onkin jätetty oikeuskehityksen varaan.

Tässä suhteessa katsoisin, ettei ole mahdollista vaatia sosiaalisia oikeuksia toteutettavaksi ainoastaan perusoikeuksiin vedoten. Tämä johtuu perusoikeuksien luonteesta, joiden sisältö täsmentyy vasta tavallisen lain tasoisessa määräyksessä.²³⁷ Tämä koskee myös viimesijaista toimeentuloa, koska tarkemmat määräykset ohjelmaluonteisten perusoikeuksien sisällöstä, subjektiiviset oikeudet mukaan lukien, annetaan tavallisen lain tasoisella lainsäädännöllä.²³⁸

²³³ *Saraviita* 2005, s. 150–152. *Saraviita* kirjoittaa etenkin perusoikeussäännösten tulkintavaikutuksesta, perusoikeuksien arvopunninnasta sekä perustuslaillisen toimeksiannon merkityksestä.

²³⁴ Perusoikeuskomitean mietintö KM 1992:3; HE 309/1993 vp, s. 15, 25–38.

²³⁵ LaVO 2/1993, s. 24.

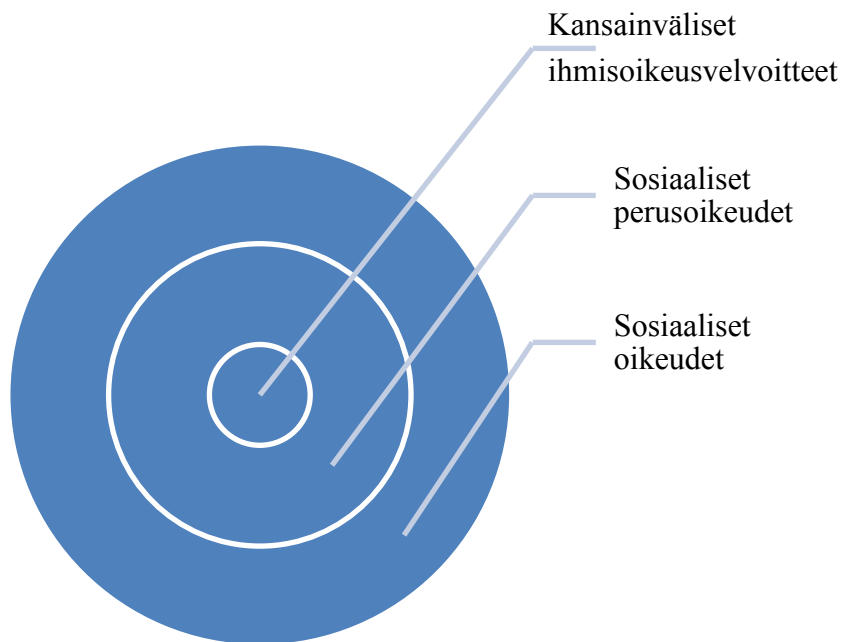
²³⁶ *Saraviita* 2005, s. 152.

²³⁷ Pahlman 2003, s. 154. Vrt. *Myrsky* 2010, s. 124, jonka mukaan perusoikeussäännöksiin viittaaminen riittää subjektiivisten oikeuksien toteutumiseksi. Ks. myös *Viljanen* 2002, s. 25–37 ylikonstitutionalismista.

²³⁸ Esimerkiksi viimesijaisesta toimeentulotuesta säädetään sosiaalihuoltolain 12 §:ssä ja toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997). Vrt. *Tuori – Kotkas* 2008, s. 215–216, jonka mukaan tämä oikeus ei ole riippuvainen alemmista säännöksistä, vaan avun tarpeen voi tässä tapauksessa perustaa suoraan perustuslain säännökseen.

Vastaavasti tavallisen lain tasoisista subjektiivisista oikeuksista määrätään tarkemmin asetuksella.²³⁹ Tällä tavalla perusoikeuksien sisältö täsmentyy abstraktista käsitteestä konkreettisiin oikeuksiin.²⁴⁰

Jaottelen sosiaaliset oikeudet seuraavalla tavalla:



Kaavio 3. Sosiaalisten oikeuksien jaottelu.

Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet luovat koko sosiaalisten oikeuksien pohjan. Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat sellaisia ehdottomia oikeuksia, joita ei voida heikentää kansallisesti. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sovitut taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ovat yleismaailmallisia ja muodostavat ihmisoikeuksien ytimen. Näiden oikeuksien noudattamista edellyttävät muun muassa Euroopan sosiaalinen peruskirja, Euroopan ihmisoikeussopimus ja TSS-sopimus. Näitä sopimuksia valvovat Euroopan unionin perusoikeusvirasto ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea.²⁴¹

²³⁹ Tällaisia subjektiivisia oikeuksia ovat esimerkiksi vammaispalveluiden osalta vaikeavammaisten henkilökohtainen apu ja kuljetuspalvelut.

²⁴⁰ Vastaavasti *Tuori – Kotkas* 2016, s. 261–294.

²⁴¹ Huomattavaa kuitenkin on, että kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden täsmällinen sisältö tarkentuu vasta näiden sopimusten valvontaelinten tulkintakäytännön mukana. Ks. HE 309/1993 vp, s. 40.

Sosiaaliset perusoikeudet ovat kansallisessa perustuslaissa kirjattuja oikeuksia, joita ei voi muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Näitä perusoikeuksia on tarkennettu oikeuksien sisällön, ehtojen ja tavoitteiden osalta lainsäädännössä, asetuksissa, suosituksissa ja edelleen kuntien soveltamisohjeissa. Sosiaaliset oikeudet ovat oikeuksia, jotka täydentävät kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja sosiaalisia perusoikeuksia. Huomattavaa on, että edellä mainituilla on kuitenkin vahva tulkintavaikutus kaikkiin sosiaalisiin oikeuksiin. Siksi sosiaalisia oikeuksia tuleekin tarkastella kokonaisuutena.²⁴²

4.2 Sosiaalisten oikeuksien oikeudellinen perusta

Sosiaaliset oikeudet voidaan ryhmitellä niiden normiperustansa, sisältönsä ja oikeusvaikutustensa perusteella. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset määrittävät *sosiaaliset ihmisoikeudet* ja kansallisen perustuslaki *sosiaaliset perusoikeudet*. Näiden lisäksi sosiaaliset oikeudet voidaan ryhmitellä *tavallisen lainsäädännön nojalla myönnettäviin sosiaalisiin oikeuksiin*, jotka voidaan puolestaan jakaa *subjektiivisiin oikeuksiin* ja *määrärahasidonnaisiin oikeuksiin*.²⁴³

Sosiaalisten oikeuksien ja varsinkin niitä koskevat perusoikeuksien säännökset on tarkoitettu oikeudellisesti velvoittaviksi, ei pelkästään ohjelmaluontoisiksi. Nämä oikeudet eivät suoraan perusta subjektiivisia oikeuksia, vaan niillä on julkista valtaa objektiivisesti velvoittava vaikutus (toimeksiantovaikutus).²⁴⁴ Ainoastaan välttämätön toimeentulo ja huolenpito (PL 19.1 §) takaa subjektiivisen oikeuden näihin oikeuksiin.²⁴⁵ Tästäkin oikeudesta annetaan tarkempia määräyksiä muulla sääntelyllä esimerkiksi välttämättömän toimeentulon saamisen edellytyksiin ja myönnettäviin etuuksiin liittyen. Kutsun tällaista perustuslaissa taattua oikeutta *subjektiiviseksi sosiaaliseksi perusoikeudeksi* erotuksena muista sosiaalisista oikeuksista.²⁴⁶

²⁴² Näin myös eduskunnan valtiovarainvaliokunta perusoikeusuudistusta koskeneessa mietinnössään VaVL 2/1994 vp, s. 4.

²⁴³ Samankaltaisesta sosiaalisten oikeuksien ryhmittelystä: *Tuori – Kotkas* 2016, s. 214–215.

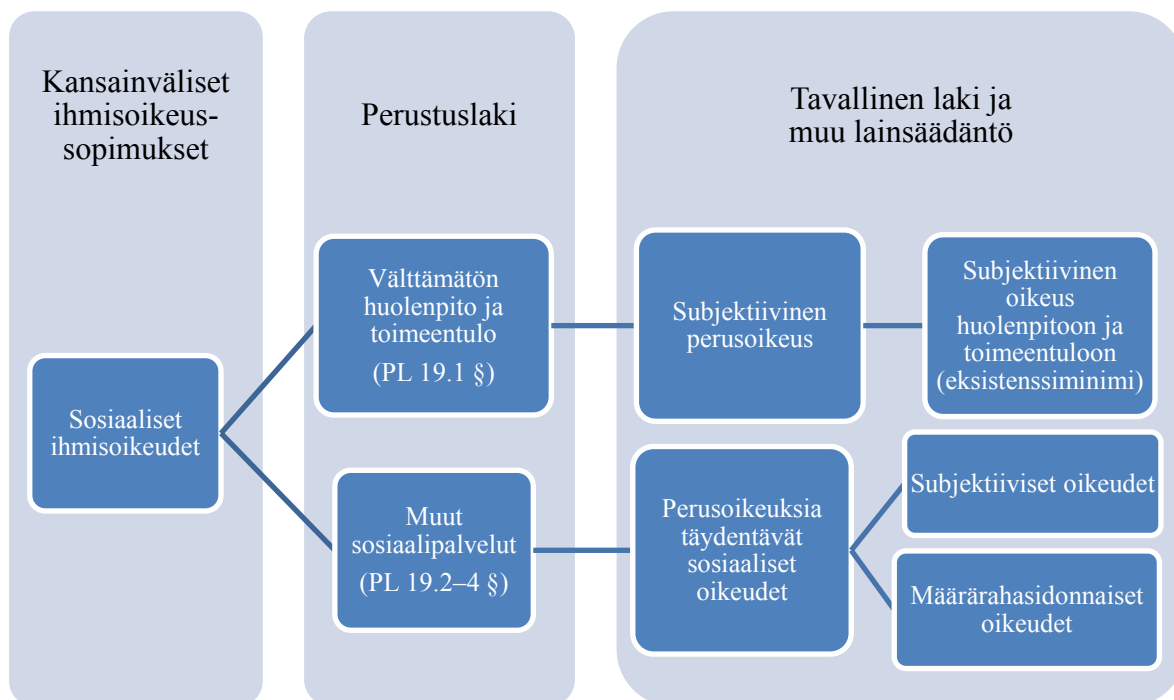
²⁴⁴ *Stakes* 2006, s. 18.

²⁴⁵ *Narikka* 2006b, s. 42–43. Ks. myös *Tuori – Kotkas* 2008, s. 204, 215–220: Toinen vastaava subjektiivinen perusoikeus on oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16.1 §).

²⁴⁶ Ks. myös *Saraviidan* hahmottelema PL 19.1 ja 19.2 §:n keskinäissuhde (*Saraviita* 2011, s. 272–273). Ks. myös *Tuori* 1999, s. 610, joka esittää kaksi vaihtoehtoa PL 19.1 §:n välttämättömälle toimeentulosäännökselle: suppean ja laajan tulkinnan.

Muut sosiaaliset oikeudet voidaan jakaa tavallisiin perusoikeuksiin, subjektiivisiin oikeuksiin ja määrärahasidonnaisiin oikeuksiin. Tavallisia perusoikeuksia ovat PL 19.2–4 §:ssä mainitut oikeudet muun muassa asumiseen ja riittäviin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Kaikki sosiaaliset oikeudet ovat enemmän tai vähemmän liitettävissä perustuslain kirjauksiin, mutta tärkeimpänä näistä pidetyt on säädetty subjektiivisiksi oikeuksiksi. Muut sosiaaliset oikeudet on määritetty määrärahasidonnaisiksi, joita järjestämivastuussa oleva taho saa arvottaa priorisointitarkoituksellaan alueensa tarpeita vastaten. Kuitenkin priorisointi, esimerkiksi kunnan sisäisissä soveltamisohjeissa, tulee tapahtua laissa säädettyin edellytyksin.

Esitän sosiaalisen oikeuksien oikeuslähteet kansallisessa lainsäädännössä seuraavassa kaaviossa:



Kaavio 4. Sosiaalisten oikeuksien oikeudellinen perusta.

4.2.1 Sosiaaliset oikeudet suhteessa perusoikeuksiin

Perustuslain 19 §:n (oikeus sosiaaliturvaan) katsotaan olevan kuntia oikeudellisesti velvoittava varsinkin sen ensimmäisen momentin osalta (oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon). Sen sijaan pykälän muiden momenttien (esimerkiksi riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta) pääpaino on ennen kaikkea perustuslain tulkintavaikutuksessa, toimeksiantovaikutuksessa ja heikennyskiellossa.²⁴⁷ Näiden mukaan muuta lainsäädäntöä on tulkittava perusoikeuksille myönteisellä tavalla, julkinen valta on velvollinen järjestämään perusoikeuksien vaatimat palvelut eikä näitä palveluita saa heikentää oikeuden toteutumisessa jo saavutetusta tasosta.²⁴⁸

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä arvioitiin, että ihmisarvoisen elämän perusedellytysten turvaamisessa etusijalle nousevat riittävät varat toimeentuloon ja kiireellinen sairaanhoito. Lisäksi eräät lasten, vanhusten ja vammaisten huoltoon liittyvät tukitoimet luovat perusedellytykset ihmisarvoiselle elämälle. Siten näitä erityisryhmiä koskeva lainsäädäntö saa erityistä suojaa, jotta heidän ihmisarvoisen elämän perusedellytykset täyttyvät.²⁴⁹

Perusoikeusuudistusta koskeneen hallituksen esityksen mukaan subjektiivisena perusoikeutena taataan vain ainoastaan PL 19.1 § *eksistenssiminiminä* välttämätön toimeentulo ja huolenpito, jota on laajennettu ”ihmisarvoisen elämän edellyttävällä turvalla”.²⁵⁰ Myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13(1) artiklan mukaan valtion on turvattava subjektiivisena oikeutena välttämätön toimeentulo ja sairastapauksissa hoito.

Siten voidaan tulkita, että ainoastaan välttämätön toimeentulo ja hoito olisivat perusoikeutena subjektiivinen oikeus, jota ei tavallisella lainsäädännöllä voi rajata.²⁵¹ Toisaalta on huomattava, että jo tällaisen eksistenssiminimin takaamiseksi tarvitaan laintasoista sääntelyä tukimuodoista, tuen saamisen edellytyksistä, tarveharkinnasta ja menettelytavoista.²⁵² Tällaisia

²⁴⁷ Pahlman 2003, s. 82. Vrt. Arajärvi 2011, s. 54, joka korostaa PL 19 §:n 3 momentin merkitystä riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä. Ks. myös Tuori 1999, s. 597–607 ja Tuori – Kotkas 2008, s. 204–207.

²⁴⁸ Tuori 2011, s. 716; Tuori – Kotkas 2008, s. 189–191. Ks. myös Kotkas 2013, s. 219–220 sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksista.

²⁴⁹ HE 309/1993 vp, s. 69.

²⁵⁰ Saraviita 2011, s. 268; HE 309/1993 vp, s. 19, 49; PeVM 25/1994 vp, s. 10.

²⁵¹ Tuori – Kotkas 2008, s. 215–220.

²⁵² PeVM 25/1994 vp, s. 10. Ks. esim. HE 217/1997 vp, s. 29; PeVL 31/1997 vp, s. 2–4. Hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsottiin, etteivät muutokset toimeentulotukeen vaaranna välttämättömän toimeentulon turvaa. Huolimatta toimeentulotuen luonteesta viimesijaisena sosiaaliturvan muotona, sen

säännöksiä ovat ennen kaikkea viimesijaisen toimeentulon turvaavat sosiaalietuudet.²⁵³ Tällaisen sääntelyn osalta täytyy olla erityisen tarkkana perusoikeuksien heikennyskiellon vuoksi.²⁵⁴ Muut sosiaalisissa perusoikeuksissa mainitut tilanteet (PL 19.2–4 §) olisivat ainakin jokseenkin riippuvaisia yhteiskunnan taloudellisista voimavaroista, joista edellä mainitut erityisryhmät saavat kuitenkin korostettua suojaa.²⁵⁵

Toisaalta voidaan kysyä, onko taloudellinen taantuma riittävän painava peruste rajaamaan sosiaalisia oikeuksia ja mitkä oikeudet katsotaan perusoikeuksiin kuuluviksi? Ero voisi olla esimerkiksi subjektiivisissa ja määrärahasidonnaisissa palveluissa ja tukitoimissa. Ensin mainitut kuuluvat perusoikeuksiin ja jälkimmäiset perusoikeuksia täydentäviin oikeuksiin.²⁵⁶ Subjektiiviset oikeudet määritellään laissa välttämättömiksi palveluiksi ja tukitoimiksi, kun taas määrärahasidonnaiset oikeudet ovat nimensä mukaisesti määrärahoihin sidottuja.²⁵⁷ Tämä siitakin huolimatta, että määrärahasidonnaisiin palveluihin ja tukitoimiin pitäisi oikeuskäytännön mukaan kunnan varata todellista tarvetta vastaavat määrärahat.²⁵⁸ Toisaalta

katsotaan ylittävän eksistenssiniminin. Tämä siitä syystä, että toimeentulotuki kattaa myös itsenäisen selviytymisen ja tuen saajan sosiaalisen turvallisuuden ja toimintakyvyn. Ks. myös PeVL 15/1995 vp, s. 2, jonka mukaan perustoimeentuloturvan tason tulee olla korkeampi kuin eksistenssinimi.

²⁵³ Toimeentulotuen perusosan alentaminen hyväksyttiin myös silloisen hallitusmuodon 15 a.1 §:n (969/1995) mukaan. Jos toimeentulotuen hakija ei täytä tuen saamisen edellytyksiä osallistumalla työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin, perusosaa voidaan alentaa rikkomatta silloisia perusoikeuksia. Perustuslakivaliokunta otti myös kannan, ettei tällainen perusosan alentaminen vaaranna HM 5 §:n oikeutta yhdenvertaisuuteen. Edellytyksenä lain hyväksymiselle oli kuitenkin, että perusosan alentamisen edellytyksistä säädettiin lain tasoisella säädöksellä. PeVL 31/1997 vp, s. 4–5.

²⁵⁴ Ks. tarkemmin *Narikka* 2006a, s. 47–49. Toimeentulotukilain tarkastelussa oli kyse subjektiivisen oikeuden käsittelystä. Tarkastelu toteutettiin vuoden 1919 hallitusmuodon voimassaollessa, mutta perusoikeusuudistuksen jälkeen (HM 15a § 2 momentti (969/1995)). Siten tarkastelulle voidaan antaa samat lähtökohdat myös nykyisin. Lakiehdotus hyväksyttiin tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

²⁵⁵ *Saraviidan* mukaan taloudellinen tilanne voi vaikuttaa erityisesti elämän riskitilanteisiin (työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys) tarkoitettuihin PL 19.2 §:n mukaisiin oikeuksiin, jotka ovat lähtökohtaisesti korkeatasoisempia kuin PL 19.1 §:ssä tarkoitettu välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Taloudellisen tilanteen riippuvuus koskee myös muita PL 19 §:n säännöksiä, jotka ovat niin sanottuja tavoitesäännöksiä. Siksi taloudellinen tilanne voi vaikuttaa 19.2 §:ssä tarkoitettun sosiaaliturvan tasoon. *Saraviita* 2011, s. 269–274.

²⁵⁶ Ks. lisää esimerkiksi PL 19.4 §:n oikeudesta asuntoon ja omatoimisen asumisen tukemisesta sekä asumisesta perusoikeutena ja sen suhteesta muihin sosiaalisiin oikeuksiin *Narikka* 2006b, s. 45–46.

²⁵⁷ Esimerkiksi hallituksen esityksessä kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden rajoittamisesta todetaan, että PL 19.1 §:n mukainen oikeus sosiaaliturvaan ja välttämättömään huolenpitoon on subjektiivinen oikeus ja siten ”periaatteessa suojattu taloudellisista suhdanteista johtuvilta tulkintojen heilahduksilta” (HE 96/2015 vp, s. 8).

²⁵⁸ Ks. KHO 2014:166.

sosiaaliset oikeudet muodostavat kokonaisuuden, jolloin kaikkia sosiaaliturvan rajoituksia voidaan katsoa rajoittavan myös sosiaalisia perusoikeuksia.²⁵⁹

4.2.2 Sosiaaliset oikeudet käytännössä

Henkilökohtaisen avun muuttamisesta vaikeavammaisille henkilöille subjektiiviseksi oikeudeksi yhteydessä korostettiin, että kyse on sellaisesta palvelusta, joka on välttämätön vammaisuuden haittojen ja esteiden ehkäisemiseksi ja poistamiseksi vammaisen henkilön elämässä.²⁶⁰ Sama välttämättömyyden vaatimus on myös perustuslain sosiaalisia oikeuksia koskevassa säännöksessä (PL 19.1 § välttämätön toimeentulo ja huolenpito). Sen lisäksi PL 19.3 § vahventaa julkisen vallan velvoitetta taata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Henkilökohtainen apu olikin tarkoitus rajoittaa vain välttämättömän avun tarpeeseen. Tavoitteena oli muun muassa vähentää laitoshoidon tarvetta yhdessä muiden sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvillä toimenpiteillä. Lisäksi tarvetta oli lisätä erityisesti vaikeavammaisten alueellista tasa-arvoa.²⁶¹

Vaikein kysymys tuntuukin olevan, mikä on ”välttämätöntä ja riittävää” sosiaalihuoltoa. Esimerkiksi henkilökohtaista apua oli tarkoitus myöntää niille, jotka tarvitsevat runsaasti apua päivittäisissä toiminnoissaan sekä määrällisesti vähemmän apua tarvitseville sen mukaan, kuin apu määriteltäisiin välttämättömäksi.²⁶² Välttämättömän avun tarpeen arvioi kunnallinen viranhaltija palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä. Tulkinta-apua viranhaltija saa lainsäädännön lisäksi kuntakohtaisista soveltamisohjeista. Oikeusohjeen mukaan henkilökohtaista apua myönnetäänkin siinä laajuudessa kuin vaikeavammaisen henkilö sitä välttämättä tarvitsee (vammaispalvelulaki 8 c §).

Alueellisten ja jopa saman kunnan viranhaltijoiden keskenään erilaista tulkintakäytäntöä henkilökohtaisen avun myöntämiseen ei tarvitse ihmetellä. Lain esitöissä arveltiin, että tulkintakäytäntöä on hankala ennustaa. Itse asiassa hallituksen esityksessä jo tiedettiin, että suunnitelluista koulutuksista ja tulkintasuosituksista huolimatta tulkintakäytäntöä joudutaan

²⁵⁹ Perusoikeuskomitean mietintö KM 1992:3, s. 161–162. Komiteamietinnön mukaan TSS-oikeudet ovat yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden kannalta välttämättömiä taloudellisista suhdanteista riippumatta, joten ne on pyrittävä turvaamaan kaikissa oloissa.

²⁶⁰ HE 166/2008 vp, s. 13, 15–16. Vrt. vammaispalvelulain tarkoitus: vammaispalvelulaki 1 §.

²⁶¹ HE 166/2008 vp, s. 17.

²⁶² OKA 12.3.2008, dnro 1052/1/06.

hakemaan tuomioistuimista ainakin lain voimassaolon alkuvaiheessa.²⁶³ Tällaisista lähtökohdista, joissa lain tulkinta ei ole ennustettavissa, on äärimmäisen vaikea arvioida lain toteuttamiseen tarvittavia määrärahoja ja kuntien edellytyksiä suoriutua niille annetuista tehtävistä.

Sosiaalialan ammattilaisten kouluttaminen oli hallituksen esityksessä yksi keino yhdenmuukaistaa lain tulkintaa.²⁶⁴ Alan viranhaltijoiden kouluttaminen on varmasti uuden lainsäädännön toimeenpanon edellytys, mutta onko se riittävä keino oikeuksien toteuttamisen yhtenäistämiseksi? Jokainen oikeusohje sisältää jonkin verran tulkinnanvaraa, mutta täysin oikeuskäytännön ja tulkinnan varaan sosiaalisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyviä säännöksiä ei voida rakentaa. Vahvemmaksi oikeusohjeksi tulevat siten kunnalliset soveltamisohjeet, joita ohjaavat usein kunnan taloudelliset voimavarat. Tämä taas johtaa kuntakohtaisiin eroihin sosiaalisten oikeuksien toteutumisessa.

4.3 Sosiaali- ja terveystalouden perustuslainmukaisuus

Sote-uudistuksien yhteydessä on käyty osin kiivastakin keskustelua sosiaali- ja terveystalouden rakenteiden perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakimme on verrattain tuore. Se säädettiin astumaan voimaan vasta vuonna 2000, mutta sitä koskeva perusoikeusuudistus toteutettiin jo vuonna 1995.²⁶⁵ Perustuslaki onkin lainsäädäntömme peruspilareja, joka kuvastaa yhteiskuntamme arvoja. Se sisältää oikeusjärjestyksemme perusoikeudet, joista säädetään vielä erikseen muussa lainsäädännössä (PL 80 §). Siten perustuslaki antaa lainsäätäjälle pohjan, jonka mukaan muu lainsäädäntö tulee säätää.²⁶⁶

Perustuslain pysyvyydestä ja lainsäädännöllistä hierarkkisuudesta säädetään sen 73 §:ssä, joka koskee perustuslain säätämisenjärjestystä. Tämä tavallista lainsäätämisenjärjestystä raskeampi menettely takaa perustuslain ja sitä koskevien lakien periaatteellisen tärkeyden lain-

²⁶³ HE 166/2008 vp, s. 22.

²⁶⁴ HE 166/2008 vp, s. 21.

²⁶⁵ Suomen perustuslaki (731/1999) saatettiin voimaan ja täytäntöön sen voimaantulosäännöksen (130 §) ja Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annetun lain (732/1999) nojalla 1.3.2000. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995) uusine perusoikeussäännöksineen tuli voimaan 1.8.1995.

²⁶⁶ *Ojanen* 2003, s. 28–87.

säädännössämme. Suomessa ei ole käytössä monien muiden Euroopan maiden tapaan perustuslakituomioistuinta.²⁶⁷ Maamme lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta vastaa ennakkollisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta, joka tarkastaa tarvittaessa lakiesitysten perustuslainmukaisuuden lain eduskuntakäsittelyssä (PL 74 §).

Perustuslakivaliokunta vastaa siten tavallisten lakien hierarkkisesta asemasta. Se muun muassa päättää, missä lainsäätämisyjärjestyksessä lakiesitys pitää eduskunnassa säätää.²⁶⁸ Eduskuntakäsittelyn jälkeen vahvistetun lain perustuslainmukaisuutta ei voi enää lähtökohtaisesti kyseenalaistaa. Sen sijaan tuomioistuimissa ja viranomaistoiminnassa perustuslain vastaista lakia ei saa soveltaa (PL 107 §) ja perustuslaille on annettava lain tulkinnassa etusija (PL 106).²⁶⁹ Jälkikäteistä perustuslain ja perusoikeuksien valvontaa harjoittavat ylimmät laillisuusvalvojamme: valtioneuvoston oikeuskansleri (PL 108 §) ja eduskunnan oikeusasiamies (PL 109 §).²⁷⁰

Perustuslakimme ja perusoikeussäännökset määrittävät perusoikeuksien ja toisaalta samalla myös Suomea velvoittavien ihmisoikeusvelvoitteiden sisällön. Kuitenkin esimerkiksi oikeudesta sosiaaliturvaan liittyy sääntelyvaraus, joka valtuuttaa lainsäätäjän antamaan tarkempia säännöksiä perusoikeuden soveltamisesta. Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan sääntelyvaraus perustuslain 19 pykälän 3 momentissa ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään” jättää lainsäätäjälle suuremman liikkumavaran kuin ilman sääntelyvarausta kirjoitetussa perusoikeussäännöksessä.²⁷¹ Sääntelyvaraus velvoittaa kuitenkin lainsäätäjää antamaan

²⁶⁷ Esimerkiksi Saksassa perustuslakiasioita koskevaa toimivaltaa käyttää Saksan perustuslakituomioistuin (Bundesverfassungsgericht) ja osavaltioiden perustuslakituomioistuimet (European Justice).

²⁶⁸ Ojanen 2003, s. 72–76.

²⁶⁹ Perustuslakivaliokunta on perustuslainsäätämisen koskeneessa mietinnössään (PeVM 25/1994 vp, s. 4) edellyttänyt, että tuomioistuimet ja viranomaiset valitsevat erilaisista tulkintavaihtoehdoista sellaisen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Toisin sanoen puhutaan *perustuslainmukaisesta* tai *perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta*. Ks. lisää Ojanen 2009, s. 56–62 perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta ja perustuslain etusijasta.

²⁷⁰ Ojanen 2003, s. 77–84. Normihierarkian noudattamisen valvonnasta sekä perustuslain ennakkollisesta ja jälkikäteisestä valvonnasta ks. Jyränki – Husa 2012, s. 345–371.

²⁷¹ PeVM 25/1994 vp, s. 6.

perusoikeutta täsmentäviä säännöksiä.²⁷² Nämä täsmentävät säännökset eivät saa olla keskenään eivätkä perustuslain kanssa ristiriidassa. Muussa tapauksessa ylempi säädös syrjäyttää alemman sääntelyn (*lex superior derogat legi inferiori*).²⁷³

Toisaalta perustuslaki itsessään muodostaa pääsäännön, jonka oikeuksien perustaa ei voi lailla heikentää. Siksi sääntelyvarauksellisen perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden kautta.²⁷⁴ Perusoikeusuudistusta koskeneessa perustuslakivaliokunnan mietinnössä todetaan, että ”kysymys lainsäätäjän oikeudesta rajoittaa perusoikeuksia jäisi vastaisuudessakin merkittävässä määrin eduskunnan itsensä, viime kädessä perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi.”²⁷⁵ Eduskunta siis päättää niistä perusoikeuksiin tehtävistä heikennyksistä yleisten rajoitusedellytysten täytyessä.

Yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset:

1. Perusoikeuksien rajoituksista tulee säätää lain tasoisella säännöksellä (delegointikielto).
2. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä.
3. Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.
4. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta (ydinalueen koskemattomuus).
5. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (suhteellisuusvaatimus).
6. Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.
7. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.²⁷⁶

²⁷² Vrt. *Saraviita* 2005, s. 150–152, jonka mukaan sääntelyvaraukset eivät suoranaisesti velvoita eduskuntaa säätämään sosiaalisia oikeuksia tarkentavia lakeja tai varaamaan näihin oikeuksiin riittäviä määrärahoja.

²⁷³ *Narikka* 2006b, s. 62–63.

²⁷⁴ Ks. lakiviittauksista ja -varauksista enemmän *Ojanen* 2003, s. 62–65; *Jyränki – Husa* 2012, s. 404–405.

²⁷⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 4. Mietinnön kohta käsitteli lakitekstin kirjoittamista ilman lakivarausta, jolloin eduskunnalle jäisi kulloisenkin tilanteen mukaan valta harkita perusoikeuksien rajoittamista. Samaan lopputulokseen tuli myös valtiovarainvaliokunta lausunnossaan perusoikeusuudistuksesta (VaVL 2/1994 vp, s. 2–3). Kuitenkin samassa perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä korostettiin myös perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä suhteessa aiempiin perusoikeuksiin (HE 309/1993 vp, s. 14–15).

²⁷⁶ Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskeneessa mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Ks. tarkemmin KM 1992:3, s. 378–389; *Mäenpää* 2013, s. 84–85; *Viljanen* 2011, s. 139–170; *Ojanen* 2009, s. 107–109; *Ojanen* 2003, s. 52–57.

Tässä tarkastelussa erityistä merkitystä perusoikeuksien rajoitusoppiin ovat rajoitusperusteiden hyväksyttävyyys, perusoikeuden ytimen suojaaminen sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen.²⁷⁷ Rajoitusedellytykset vastaavat pitkälti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan muotoilua rajoitusten välttämättömyydestä, suhteellisuudesta, laillisuudesta ja oikeuksien olennaisen sisällön suojelusta. Näiden lisäksi on otettava huomioon taloudellisten, sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutukset.

Sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutukset:

- 1) Subjekttiivisen oikeuden perustava vaikutus
- 2) Kompetenssivaikutus
- 3) Toimeksiantovaikutus
- 4) Heikennyskieltovaikutus
- 5) Syrjäyttävä vaikutus (abrogaatiovaikutus)
- 6) Tulkintavaikutus
- 7) Ohjelmallinen vaikutus.²⁷⁸

4.4 Sosiaalisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten tulkintakäytäntö eduskunnan perustuslakivaliokunnassa

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut vastikään kantaa niin sanottuihin säästöläkiehdotuksiin, jotka perustuvat julkisen talouden heikkoon tilaan. Valiokunnan mukaan lakimuutosten vaikutukset pitää tutkia erityisen tarkkaa, jos lakimuutoksella saattaa olla vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen.²⁷⁹ Myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ja

²⁷⁷ Tutkimuksessa perehdytään ensisijaisesti näihin rajoitusedellytyksiin, vaikka onkin syytä huomata, että perusoikeuksien rajoitusoppia on syytä aina tarkastella kokonaisuutena. Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4–6 ja KM 1992:3 vp, s. 382.

²⁷⁸ Jaottelu perustuu *Karapuun* laatimaan alkuperäiseen sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutusten luokitteluun (*Karapuu* 1987, s. 88–90). Ks. *Huhtanen* 2013, s. 161–191, jossa verrataan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä suhteessa sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksiin.

²⁷⁹ Esimerkiksi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoituksen määräaikaaisista indeksijäädetyksistä päätetäessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen (PeVL 10/2015 vp, s. 2–4).

Euroopan unionin perusoikeusvirasto ovat todenneet, että valtion säästöpäätösten ja meno-leikkausten vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen pitää aina arvioida systemaattisesti.²⁸⁰

Arviointi suoritetaan hallituksen esitystä annettaessa sekä eduskunnan toimesta perustuslakivaliokunnassa.²⁸¹ Jälkikäteistä arviointia suorittaa muun muassa eduskunnan oikeusasiamies, jolla on valvontatehtäviensä ohella oikeus tehdä esitys lainsäädännön muuttamiseksi tai ehdotus lainsäädäntötoimiin ryhtymiseksi (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) 11 §).²⁸² Oikeusasiamies arvioi myös edellytyksiä taloudellisiin syihin perustuville sosiaalisten oikeuksien heikennyksille.²⁸³

Merkitystä on myös sillä, missä määrin lakiesityksillä on vaikutusta vallitsevaan olotilaan. Perustuslakivaliokunnan linjausten perusteella lakivaikutusten ollessa ”vähäistä suurempia”, niillä on erityistä merkitystä muun lainsäädännön toteutumisen edellytyksiin. Tämän vuoksi lakisäätöteisiä tehtäviä suorittavien yksikköjen seurantaan tulee kiinnittää erityistä huomiota.²⁸⁴ Tämä johtuu taas siitä, että valtiolla on vastuu lakisäätöteisten tehtävien hoitamisen vaatimista taloudellisista resursseista. Sen vuoksi valtion on myös huolehdittava, että tehtävistä järjestämisvastuussa olevat tahot kykenevät tosiasiallisesti suoriutumaan niille lailla säädetyistä tehtävistä.²⁸⁵

²⁸⁰ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA): Protecting fundamental rights during the economic crisis 2010. Ks. myös FRA: The European Union as a Community of Values: safeguarding fundamental rights in times of crisis 2013. Ks. myös *Viljanen* 2005, jonka mukaan perustuslakivaliokunta on ottanut tehtävänsä mukaan entistä paremmin huomioon kansainväliset velvoitteet lainsäädäntövaiheessa. Hän kuitenkin huomauttaa, että esimerkiksi ajanpuute vaikuttaa olennaisesti myös lausuntojen laatuun. Perustuslakivaliokunnan kuormittuminen näkyy mm. valikoivana kansainvälisiin sopimuksiin viittauksina.

²⁸¹ Ks. *Saraviita* 1996, s. 770–787. *Saraviidan* ajatukset perustuslakivaliokunnan asemasta lakien perustuslainmukaisuuden valvojana ja perusoikeussäännösten tulkitsijana pitää edelleen paikkaansa. Tässä suhteessa perustuslakivaliokunnan asema ei ole muuttunut vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen, joskin perusoikeuksien korostuessa myös perustuslakivaliokunnan käyttäminen eduskunnan asiantuntijavalioikuntana on lisääntynyt. Ks. myös *Lavapuro* 2010, s. 77–117.

²⁸² Lisää oikeusasiamiesinstituutiosta, sen tehtävistä ja toimivallasta ks. *Kuusikko* 2011, ss. 134–141.

²⁸³ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015: K 11/2016 vp, s. 31–34.

²⁸⁴ PeVL 10/2015 vp, s. 4: Perustuslakivaliokunta piti yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen määrärahojen vuotuisten indeksikorotusten jäädytysten merkitystä vähäistä suurempana, jonka vuoksi se edellytti opetus- ja kulttuuriministeriötä seuraamaan huolellisesti lakiesityksen tosiasiallisia vaikutuksia yliopistojen toimintaan ja niiden edellytyksiin suoritua tehtävistään.

²⁸⁵ PeVL 14/2015 vp, s. 3–4: Perustuslakivaliokunta korosti tehtävien suorittamiseen liittyviä taloudellisia resursseja Helsingin ja Itä-Suomen yliopistoille korvattujen apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun tulon perusteella maksetun yhteisöveron ja apteekkimaksun poistamisen yhteydessä. Sama tehtävien suorittamiseen liittyvä taloudellisten riittävyys on analogisesti sovellettavissa kunnan sosiaalipalveluihin.

4.4.1 Perusoikeudet ja julkinen talous

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut lainsäädäntömuutosten vaikutusta suhteessa valtiontalouden säästötavoitteisiin taloudellisen laskusuhdanteen aikana. Valiokunnan vaikiintuneen kannan mukaan taloudellinen laskusuhdanne voi muodostaa hyväksyttävän perusteen jossain määrin muuttaa myös perustuslaissa määriteltyjen perusoikeuksien tasoa.²⁸⁶ Lakiesitysten arvioinnissa korostuu Suomen taloudellisen tilan olennainen heikentyminen. Sitä vastoin valiokunta moittii lakiesitysten heikkoa tosiasiallisten vaikutusten arviointia ja korostaa perustuslaillisten toimeksiantojen merkitystä valtion budjettivallankäytössä. Tähän ohjaavat myös perustuslain perusoikeussäännökset.²⁸⁷

Perusoikeuksien vähimmäistason määrittämisessä on kyse kokonaisarvioinnista, johon voivat vaikuttaa samalla alalla toteutettavat muut toimet.²⁸⁸ Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan on johdonmukaista, että etuuksien tasoa määriteltäessä otetaan huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila.²⁸⁹ Perusoikeusuudistuksen yhteydessä julkiselle vallalle asetettiin toimintavelvoite, jonka mukaan sosiaaliturvaa tulee suunnata ja kehittää yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti.²⁹⁰ Uudistuksessa linjattiin sosiaalisten perusoikeuksien taso, jonka mukaan uudella lainsäädännöllä ei saada olennaisesti puuttua perustoimeentulon turvaan.²⁹¹

Varsinaisesti säännös ei anna julkiselle vallalle suoraan mahdollisuutta heikentää sosiaaliturvaa tai sosiaalisia perusoikeuksia. Kuitenkin perustuslakivaliokunta on ottanut kannan, että

²⁸⁶ PeVL 44/2014 vp, s. 3. Ks. myös perustuslakivaliokunnan lausunto koskien lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta PeVL 32/2014 vp. Lausunnossa arvioitiin lapsilisän määrän alentamista suhteessa PL 19 §:n 3 momenttiin, perusoikeuksien heikennyskieltoon ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin. Samaa problematiikkaa pohdittiin lapsilisien indeksikorotuksista luopumista koskevissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 25/2012 vp, s. 2–3 ja PeVL 11/2015 vp, s. 2–4. Kyseessä olivat säästölakiehdotukset, jotka perustuivat julkisen talouden heikkoon tilaan.

²⁸⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 3, 10. Ks. myös työttömyysturvan muutos ja sen suhde sosiaalisiin perusoikeuksiin PeVL 34/1996 vp, s. 2–3.

²⁸⁸ PeVL 15/2015 vp, s. 4.

²⁸⁹ Työttömyysturvalain muutos PeVL 34/1996 vp, s. 3 ja PeVL 25/1997 vp, s. 2–4. Ks. myös *Sakslin* 1996, s. 897–899 sosiaaliturvan etuuksien tasosta. Vrt. Scheinin 1996, s. 124, joka pitää perustuslakivaliokunnan argumentaatiolinjaa lähinnä eräänlaisena kamelinselkäkriteerinä: ”kun - - erilaisia etuuksia on kyllin monta kertaa heikennetty, jokainen uusi heikennys on perustuslainvastainen.”

²⁹⁰ HE 309/1993 vp, s. 34; PeVM 25/1994 vp, s. 10.

²⁹¹ *Tuori – Kotkas* 2008, s. 230.

perusoikeuksien heikennyskielto ei suojaa kaikkia sosiaalisia oikeuksia, vaan niiden heikennykset ovat jossain määrin hyväksyttäviä suhteessa julkisen talouden tilaan.²⁹² Sosiaaliturvan rahoitusongelmia esiintyy erityisesti kuntatasolla, jonne perustuslakivaliokunnan valvontavalta ei ylety.²⁹³ Eduskunnalla on kuitenkin mahdollisuus vaikuttaa myös kuntien rahoitusongelmiin huolehtimalla siitä, että kunnilla on riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua niille annetuista tehtävistä.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi vakiintuneesti tulkinnut, ettei perustuslaki itsessään estä asettamasta ehtoja perustoimeentulon turvaavan etuuden saamiselle.²⁹⁴ Itse asiassa perustoimeentuloturvan sääntelyssä on kyse PL 19.2 §:n mukaisesta oikeudesta, joka liittyy sosiaaliin riskitilanteisiin.²⁹⁵ Näissä tilanteissa jokaiselle sosiaaliturvaa tarvitsevalle muodostuu subjektiivinen oikeus etuuksiin, joiden saamisedellytyksistä, tarveharkinnasta ja menettelymuodoista säädetään laissa.²⁹⁶ Perustoimeentuloturvan takaava lainsäädäntö on siis erotettavissa välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta (PL 19.1 §).²⁹⁷

²⁹² Tästä oli kyse muun muassa lapsilisien indeksikorotusten määräaikaisesta luopumisesta. Perustuslakivaliokunta korosti, että julkisen vallan velvollisuutta tukea perheiden mahdollisuutta tukea lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua on tarkasteltava kokonaisuutena. Sääntely ei kokonaisuutena arvioiden saa vaarantaa julkisen vallan velvoitetta toteuttaa sosiaalisia perusoikeuksia. Valtiontalouden säästötavoitetta voitiin pitää hyväksyttävänä perusteena heikentää lapsilisien tasoa. Kuitenkin lapsilisijärjestelmän merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi ollut ongelmallista PL 19 § 3 momentin kannalta. Pelkkä lapsilisien indeksikorotusten määräaikainen jäädyttäminen ei sen sijaan ollut yksinään perusoikeuksien heikennyskiellon vastaista. Samalla tehtiin toimeentulotukeen kompensoiva muutos (PeVL 25/2012 vp, s. 2–3). Samoin perustuslakivaliokunta arvioi lapsilisien tason alentamista koskeneessa lausunnossaan, ettei edes yhdessä samalla vaalikaudella toteutuneilla indeksijäädytysten leikkauksilla ole yhteisvaikutuksineen ongelmallinen sosiaalisia perusoikeuksia koskevien säännösten kanssa. Tässä kohden valiokunta tosin huomioi lain vaikutusten puutteellisen arvioinnin ja huomautti perustuslaillisten toimeksiantojen merkityksestä julkisen vallan budjettivallan käytössä (PeVL 32/2014 vp, s. 2). Ks. myös PeVL 11/2015 vp lapsilisien indeksisidonnaisuuden poistamisesta, jossa arvioitiin indeksijäädytysten vaikutusten olevan kohtuullisen vähäisiä huolimatta heikosta sääntelyn vaikutusten arvioinnista. Siten sääntely oli hyväksyttävää perusoikeusnäkökulmasta eikä olennaisesti vaikuttanut lapsiperheiden asemaan. Ks. myös *Kuusikko* 2016, s. 199–202 oikeusasiamiehen valvonnan ylettymisestä kunnalliseen itsehallintoon.

²⁹³ *Saraviita* 2005, s. 154.

²⁹⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 4–6; PeVL 15/1995 vp, s. 2–3; PeVL 17/1995 vp, s. 2; PeVL 16/1996 vp, s. 2; PeVL 17/1996 vp, s. 2.

²⁹⁵ PeVL 25/2013 vp, s. 2. Elämän riskitilanteita ovat PL 19.2 §:n mukaan työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus sekä lapsen syntymä ja huoltajan menetys.

²⁹⁶ HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10. Perustoimeentuloturva ei voi kuitenkaan muodostua viimesijaisesta (PL 19.1 §) vähimmäisturvasta.

²⁹⁷ Ks. esim. PeVL 33/2004 vp, s. 2. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”[p]erustuslain 19 §:n 2 momentin perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.” Perustuslakivaliokunnan lausunto koski hallituksen esitystä sairausvakuutuslaiksi (HE 50/2004 vp, HE 164/2004 vp).

Lisäksi sosiaalisia oikeuksia täytyy tarkastella kokonaisuutena, jolloin yksittäiset sosiaalisten oikeuksien heikennykset eivät saa koitua kohtuuttomiksi yksilölle. Tähän vaikuttaa olennaisesti se, että sosiaaliset perusoikeudet ovat korostetusti yksilön oikeuksia.²⁹⁸ Yksilön oikeuksien merkitystä korostaa myös se, että eduskunnan perustuslakivaliokunta punnitsee sosiaalisten oikeuksien toteutumista säästölakiehdotuksien yhteydessä yhdenvertaisuussäntelyn, erityisesti PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta.²⁹⁹ Merkittävää on myös se, etteivät useiden uudistusten lyhyellä aikavälillä toteutuvat erilaiset yhteisvaikutukset saa muodostua kohtuuttomiksi yksittäiselle edunsaajalle. Tästä perustuslakivaliokunta on huomauttanut toistuvasti esimerkiksi lapsiperheiden sosiaalisiin oikeuksiin liittyen.³⁰⁰

Perustuslakivaliokunta on ollut kaiken kaikkiaan linjassa sen suhteen, että julkisen talouden heikko tila oikeuttaa säästölakiehdotuksiin ja osin niiden hyväksymiseen. Valtiovarainministeriö puolestaan määrittelee valtion talouden tasapainon.³⁰¹ Valiokunnan antamista lausunnoista lakiesityksiin, jotka koskevat PL 19.3 §:n suhdetta sosiaalisten oikeuksien laintasoiisiin säännöksiin voi myös havaita, että valiokunta korostaa sosiaaliturvan kokonaisvaltaisuutta

²⁹⁸ Sosiaalisten oikeuksien muuttamisen vaikutuksesta yksilöön pohdittiin muun muassa opintorahan indeksikorotusten väliaikaisesta jäädyttämisestä hallituksen esityksestä (HE 40/2015 vp) annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Lausunnossa arvioitiin, ettei opintotuen indeksisidonnaisuudesta luopuminen ole yksilön tasolla taloudellisesti kovin merkittävä ottaen huomioon indeksikehityksen lähivuosina. Siten indeksijäädytys ei ollut perusoikeuksien toteutumisessa sellainen heikennys, joka olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen (PeVL 6/2015 vp, s. 2).

²⁹⁹ Näin esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa, joka koski varhaiskasvatustalain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamista (PeVL 12/2015 vp, s. 3–5). Asiallisesti kyse oli subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamisesta. Asiaa oli punnittu myös lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) kannalta.

³⁰⁰ Ks. subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen PeVL 12/2015 vp, s. 5; lapsilisien indeksisidonnaisuuden poistaminen PeVL 11/2015 vp, s. 4; lapsilisien rahamääriä koskeva heikennys PeVL 32/2014 vp, s. 2.

³⁰¹ Merkkejä julkisen talouden heikosta tilasta ovat ainakin julkisten tulojen heikko suhde julkisiin tuloihin (veroihin ja veronluonteisiin maksuihin) sekä valtionvelan alituinen kasvu. Tähän liittyy olennaisesti kestävyysvaje, jonka valtiovarainministeriö määrittelee julkisten menojen ylittymisenä pitkällä aikavälillä suhteessa julkisiin tuloihin (Valtiovarainministeriö: Talouspolitiikan raamit). Suomen talouspolitiikkaan vaikuttavat myös Euroopan unionin säädökset, muun muassa EU:n vakaus- ja kasvusopimus ja sen liiallisia alijäämiä koskeva menettely. Ks. Neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97 julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostaminen sekä neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä ja menettelyn korjaava osio: Liiallisia alijäämiä koskeva menettely.

suhteessa kansantalouden ja julkisen talouden tilaan.³⁰² Siispä valiokunta on pitänyt yksittäisiä sosiaaliturvan heikennyksiä hyväksyttävänä suhteessa julkisen talouden säästötavoitteisiin.

4.4.2 Perusoikeudet suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin

Suomen on otettava huomioon Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen sille tuomat velvollisuudet yhtä lailla kuin muutkin kansainväliset velvoitteet (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta SEUT 126 art.).³⁰³ Euroopan unionin oikeudella on etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön.³⁰⁴ Samat julkista taloutta ohjaavat säännökset koskevat soveltuvin osin myös kuntaa ja muita itsehallintoalueita.³⁰⁵ Kuntia sitoo niin ikään uusi kuntalaki (410/2015), joka velvoittaa kunnat suunnittelemaan taloutensa ylijäämäisiksi suunnittelukaudella (110 §) ja sitä vahvistava erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettely (118 §). Myös Euroopan talousalueen vakaus- ja kasvusopimus (neuvoston asetus 1466/97) velvoittaa välillisesti myös kuntia.

Perusoikeuksien heikennyskielto ei ole osoittautunut täydelliseksi, vaan heikennykset ovat hyväksyttäviä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ja kansainvälisten ihmisoikeus-sopimusten asettamien velvoitteiden puitteissa.³⁰⁶ Samalla lainsäätäjän on huolehdittava siitä, ettei se hyväksy perus- tai ihmisoikeuksien kanssa ristiriidassa olevaa säännöstä.³⁰⁷ Tässä mielessä perustuslakivaliokunnalla on erityinen merkitys lainsäädännön arvioinnista suhteessa perusoikeuksiin, mutta myös valtioneuvostolla lakien vaikutusten arvioinnissa.³⁰⁸

³⁰² Ks. esim. subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamista koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto, jossa vahvistettiin valiokunnan linja sosiaalisten oikeuksien kokonaisvaltaisesta tarkastelusta, PL 19.3 §:n merkityksestä suhteessa julkisen talouden tilaan, PL 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimuksista sekä säästötavoitteiden hyväksyttävyydestä ja niiden vaikutuksesta sosiaaliturvaan. PeVL 12/2015 vp, s. 3–5.

³⁰³ PeVL 13/2008 vp, s. 4–5. Ks. myös pöytäkirja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdasta, joka koskee liittymistä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen (HE 23/2008 vp, s. 107).

³⁰⁴ *Ojanen* 2003, s. 172–176.

³⁰⁵ SEUT: Pöytäkirja (n:o 12) Liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä 2 art. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osio kieltää liiallisen alijäämän (3 % suhteessa bruttokansantuotteeseen) ja julkisen velan, joka on yli 60 % suhteessa bruttokansantuotteesta. Ks. lisää Euroopan talousalueen sääntelystä Tuominen 2015: Budjettikurisopimus – kestäväään talouteen pakottaminen oikeuden keinoin.

³⁰⁶ *Huhtanen* 2013, s. 191.

³⁰⁷ *Tuori* 1999, s. 601–602; *Karapuu* 1999, s. 875; *Hidén* 1999, s. 20–21.

³⁰⁸ Valtioneuvoston kansliaan on perustettu joulukuussa 2015 riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto. Sen tehtävänä on lisätä lainvalmistelun vaikutusarviointien laatua. Ks. valtioneuvoston kanslia: Lainsäädännön arviointineuvosto.

Suomea on arvosteltu usein riittämättömästä sosiaaliturvan tasosta. Myös Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on toistuvasti huomauttanut Suomea perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentulon määrän liian matalasta tasosta.³⁰⁹ Myös oikeuskirjallisuudessa on arvosteltu Suomen asennetta sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen.³¹⁰ Suomen kanta on kuitenkin jo pitkään ollut, että sosiaaliturvan kokonaistaso on riittävä, eikä valvontaelin ota huomioon kansallista sosiaaliturvajärjestelmää kokonaisuutena.³¹¹ Siksi Suomi ei ole toistaiseksi korottanut sosiaaliturvan tasoa tai muuttanut koko järjestelmän luonnetta toimeentuloturvan osalta.³¹²

4.4.3 Perusoikeudet viranomaistoiminnassa

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että etuuksien saamisedellytyksistä, tarveharkinnasta ja noudatettavasta menettelystä tulee säätää lain tasoisella säännöksellä. Tuen saamiselle voidaan siis asettaa ehtoja, mutta niiden tulee olla perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisia. Lain säätämisvaiheessa näitä rajoitusedellytyksiä ja lakien perusoikeusnäkökulmaa valvoo eduskunnan perustuslakivaliokunta.³¹³

Muissa tulkinnanvaraisissa tilanteissa, joissa sosiaalisia perusoikeuksia sovelletaan, käytetään perustuslainmukaista ja perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintalinjaa. Tämä perustus-oikeusuudistuksen perustuslakivaliokunnan muotoilu on osoitettu tuomioistuimille, mutta se sitoo ratkaisutoiminnassa myös viranomaisia.³¹⁴ Perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla on

³⁰⁹ Euroopan sosiaalisen komitean johtopäätökset 2006, 2009 ja 2013 Suomi (European Committee of Social Rights. Conclusions 2006, 2009 and 2013 Finland). Ks. myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean päätös: European Committee of Social Rights Decision 11 February 2015: Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012. Johtopäätöksiä on tarkastellut erityisesti Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 ja 13 artiklan puiteissa *Elisa Suokko*: Euron venyttäjät – Vertaileva tutkimus toimeentuloturvasta suomalaisena oikeutena ja eurooppalaisena ihmisoikeutena Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaan. Helsinki Law Review 1/2016: 48–76.

³¹⁰ Ks. esim. *Hyttinen, Sanna*: Sosiaaliset ihmisoikeudet Suomessa ja suomalaiset tuomioistuimet – Otetaanko sosiaaliset ihmisoikeudet vakavasti? *Oikeus* 2012 (41); 4: 496–515. Vrt. *Tuori – Kotkas* 2008, s. 231 ja PeVL 31/21997 vp, s. 2–3, jossa huomautetaan, että toimeentulotuki sisältää myös aineksia, jotka eivät tähtää pelkästään PL 19.1 §:n mukaisen vähimmäistoimeentulon takaamiseen.

³¹¹ *Suokko* 2016, s. 60–61.

³¹² Pääministeri *Sipilän* strategiseen hallitusohjelmaan 2015–2019, s. 20–22, 28–31 on kirjattu joitain sosiaaliturvajärjestelmän muutoksia sekä perustulokokeilu.

³¹³ PeVM 25/1994 vp, s. 4–6, 10; HE 309/1993 vp, s. 70.

³¹⁴ Perusoikeusmyönteinen laintulkinta merkitsee, että viranomaisen on valittava toimivaltansa rajoissa sellainen menettelytapa tai toimenpide, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista (PeVM 25/1994 vp, s. 4). Ks. myös *Ojanen* 2009, s. 57.

erityistä merkitystä silloin, kun viranomaisella on käytössään useita eri ratkaisuvaihtoehtoja tai päätöksentekotilanne on muutoin tulkinnallisesti avoin.³¹⁵

Perusoikeusmyönteinen laintulkintakaan ei aina takaa sosiaalihuollon asiakkaalle mieluista lopputulosta. Tässä mielessä asiakkaan itsemääräämisoikeus ja viranomaisen näkemys asiakkaan kannalta parhaasta mahdollisesta tulkintavaihtoehdosta voivat poiketa toisistaan. Kuitenkaan itsemääräämisoikeus ei oikeuta mihin tahansa palveluihin ja viranhaltijan on virkavastuunsa puitteissa sovellettava lainsäädäntöä parhaan kykynsä mukaan.³¹⁶

Näkemykseni mukaan perustuslakivaliokunnan tulkintalinja sosiaalisten oikeuksien rajoittamisesta ei ole ristiriidassa erityisesti sosiaalisten oikeuksien toteuttamisen yhteydessä korostetun perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kanssa. Lainsäätäjän tarkoitus on asettaa perusoikeuksille rajat, joiden mukaan viranomainen ja viime kädessä tuomioistuin tulkitsee sosiaalisia oikeuksia koskevia viranomaisvelvoitteita erityisesti PL 19 §:n valossa. Perustuslakivaliokunta ei ole liioin ottanut sosiaalipoliittista roolia, vaan arvioi jokaista ehdotettua heikennystä tapauskohtaisesti.³¹⁷

Perusoikeuksien rajoittaminen tulee siten tehdä lainsäädännössä, ei taloudellisten resurssien niukkuudesta johtuen valtion ja kuntien viranomaisissa.³¹⁸ Lain soveltamisen tulisikin toimia ennen kaikkea lain suoran soveltamisen avulla, ei perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan avulla.³¹⁹ Kysymys on myös siitä, mihin palveluihin ja tukitoimiin esimerkiksi vammaiset ja vaikeavammaiset ovat lain nojalla oikeutettuja eikä siitä, minkälaisiin oikeuksiin

³¹⁵ *Mäenpää* 2013, s. 84. Esimerkiksi toimeentulotukilain säätämisvaiheessa korostettiin tulkinnanvaraisissa tilanteissa perusoikeusmyönteistä laintulkintaa (PeVL 31/1997 vp, s. 4).

³¹⁶ AOA 27.4.2015, dnro 1163/4/14; K 11/2016, s. 243–244.

³¹⁷ *Huhtanen* 2013, s. 176, 191. Perustuslakivaliokunta ei ole esimerkiksi määritellyt PL 19.2 §:n perustoimeentulon turvan vähimmäistasoa, vaan arvioi sen kulloiseenkin tasoon ehdotettuja heikennyksiä. Ks. lisää eduskunnan valiokuntien asemasta sosiaalisten oikeuksien yhteydessä *Arajärvi* 2013: Eduskunta sosiaalioikeudellisena toimijana.

³¹⁸ Vrt. *Liukkonen* 2010, s. 62–63, jonka mukaan oikeusturvaongelmat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuuksissa tulisi estää kokonaan tarjoamalla kattavat ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut, ts. oikeusturvaongelmien ennaltaehkäisyllä. Tämän kaltainen oikeusturvaongelmien ennaltaehkäisy kokonaisuudessaan lienee kuitenkin lähinnä utopistinen. Yhtä mieltä voi olla siitä, että ongelmien ratkaisu voi olla toimivassa lainsäädännössä ja oikeusturvaongelmia voidaan välttää laadukkailla sosiaali- ja terveyspalveluilla. Liukkonen kirjoittaa kuitenkin ansiokkaasti sosiaali- ja terveydenhuollon oikeusturvaongelmista ja esittää niihin myös ratkaisuvaihtoehtoja.

³¹⁹ Vrt. esim. KHO 27.11.2000 T 3118, jossa kunta veloitettiin korvaamaan terveydentilan ja toimintakyvyn edellyttämät apuvälineet vaikeavammaiselle, kun apuvälineet olisivat olleet myönnettävissä määrärahojen puitteissa eikä etusijajärjestyksen asettamisen perusteluja ollut esitetty (perusoikeusmyönteinen laintulkinta).

vammaiset saattavat päästä oikeussuojakeinoja käyttäen. Viranomaisia sitoo myös perusoikeusmyönteinen laintulkinta, mutta oikeudellisesti ja yhdenvertaisesti varmimpaan lopputulokseen päästään laadukkaalla lainsäädännöllä. Siten oikeuksien toteutumista ei voida jättää perusoikeusmyönteisen laintulkinnan varaan, kuten lainsäätäjät on osin tehnyt vammaisten kohdalla.³²⁰

Perustuslakivaliokunnan lausunnot sosiaalisten oikeuksien heikennyksistä ovat voimakkaita puheenvuoroja perustuslain tulkinnasta.³²¹ Perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella voidaan päätellä, ettei edellä mainituissa palveluissa ole kyse sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisesta. Kysymys on pikemminkin sellaisten sosiaalisten oikeuksien rajoittamisesta, jotka eivät ulotu sosiaalisten perusoikeuksien absoluuttisen heikennyskiellon piiriin.³²² Siten perusoikeuksia ja kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ei loukata mainituilla lainsäädännön muutoksilla.

Kyseessä olevissa tapauksissa puheena on sosiaalisten oikeuksien rajoittaminen valtiosäännön puitteissa. Huomattavaa on, että perustuslakivaliokunnan perustelujen hyödyllisyys ei rajoitu ainoastaan niiden normien soveltamiseen, joista valiokunta on erikseen esittänyt kannanottonsa. Tästä johtuen perustuslakivaliokunnan rajoitusperusteharkinnasta voidaan tehdä johtopäätöksiä myös perusoikeuksia toteuttavassa viranomaisarkinnassa.³²³

Myös tuomioistuinten on otettava huomioon muutoksenhakuvaiheessa lainsäätäjän tarkoitus. Vaikka tuomioistuin ei ota ratkaisutoiminnassaan huomioon kunnan tai valtion taloudellista

³²⁰ Ks. HE 166/2008 vp, s. 5, jossa todettiin lain säännösten jättävän välttämättä sijaa tulkinnalle. Lain kustannusvaikutuksiakin oli esityksen mukaan mahdoton arvioida, koska siihen vaikuttaa olennaisesti se, millä tavoin lakia käytännössä sovelletaan. Lain kustannusvaikutusten täydellinen arvioiminen on ymmärrettävästi haastavaa, mutta mahdotonta sen ei pitäisi olla. Tämä antaa hallituksen esityksestä kuvan, ettei lainsäätäjällä ole avoimustakaan lain tosiasiallisista vaikutuksista kuntien soveltamiskäytännössä.

³²¹ Ks. *Mikael Hidénin* artikkeli tulkinnan muuttamisesta valtiosäännön kehittämiskeinona (*Hidén* 1983). Ks. myös *Keinäsen* ja *Wibergin* kritiikki perustuslakivaliokuntaa kohtaan asiantuntijoiden kuulijana (*Keinänen – Wiberg* 2012, s. 88–90). Vrt. *Narikka* 2006b, s. 45, jonka mukaan perustuslain tulkinnassa käytetään ensisijaisena lähteenä korostetusti perustuslain tekstiä.

³²² Kuvaan sosiaalisten perusoikeuksien heikentämistä ja sosiaalisten oikeuksien rajoittamista eri termein, vaikka asiallisesti kyse onkin asiallisesti samankaltaisesta vaikutuksesta lopputulokseen: *sosiaaliturvan tason alentamisesta*.

³²³ *Karhu* 2003, s. 805–806.

tilaa, se ei voi kuitenkaan laajentaa perusoikeusmyönteistä laintulkintaa huomattavasti.³²⁴ Siten tuomioistuimetkaan eivät voi oma-aloitteisesti laajentaa sosiaalisia oikeuksia perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla samalla kasvattaen kuntien järjestämisvelvollisuutta.³²⁵

4.5 Sosiaalisten oikeuksien rajoitukset ja heikennykset

Oikeusjärjestyksen hierarkiassa perustuslakivaliokunnan kannanotot – eduskunnan asiantuntijatoimielimen tulkinnat lainsäädännöstä ja lakiesityksistä – ovat oikeuskäytännön ja viranomaisten laintulkinnan yläpuolella. Perustuslakivaliokunta ei linjaa sosiaalisten oikeuksien tasoa, mutta ottaa kantaa sosiaaliin oikeuksiin tehtävien muutoksien hyväksyttävyyteen suhteessa oikeusjärjestykseen.³²⁶ Perustuslakivaliokunnalla on siten huomattavan suuri rooli lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä.³²⁷

Kysymys onkin pitkälti siitä, onko kyseessä sosiaalisten perusoikeuksien heikennys vai sosiaalisten oikeuksien rajoitus. Heikennyksen ja rajoittamisen ero on hiuksenhieno, mutta eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan perusteella sosiaalisten perusoikeuksien heikennykseksi katsoisin esimerkiksi viimesijaisen toimeentuloturvan tason laskun ja sosiaalisten oikeuksien rajoitukseksi esimerkiksi subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoituksen.³²⁸

Kansalaisen oikeusturvan kannalta lainsäädäntömuutoksella toteutettu sosiaalisten oikeuksien rajoitus on hyväksyttävämpää, kuin viranomaisen tulkintakäytännön ja tuomioistuimen laintulkinnan varaan jätetty sosiaalisten oikeuksien toteuttaminen. Viranomaisen tulkinta voi muotoutua hyvin vaihtelevaksi sosiaalisten palveluiden ja tukitoimien järjestäjästä riippuen.

³²⁴ *Suviranta* 2016, s. 14.

³²⁵ *Kotkas* 2013, s 217–237. Tuomioistuinlaitos ei ole ottanut aktiivista roolia sosiaaliturvan tason ja kattavuuden määrittelyssä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin ja niiden perusteluissa.

³²⁶ Perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa PL 74 §:n mukaan ”lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin”.

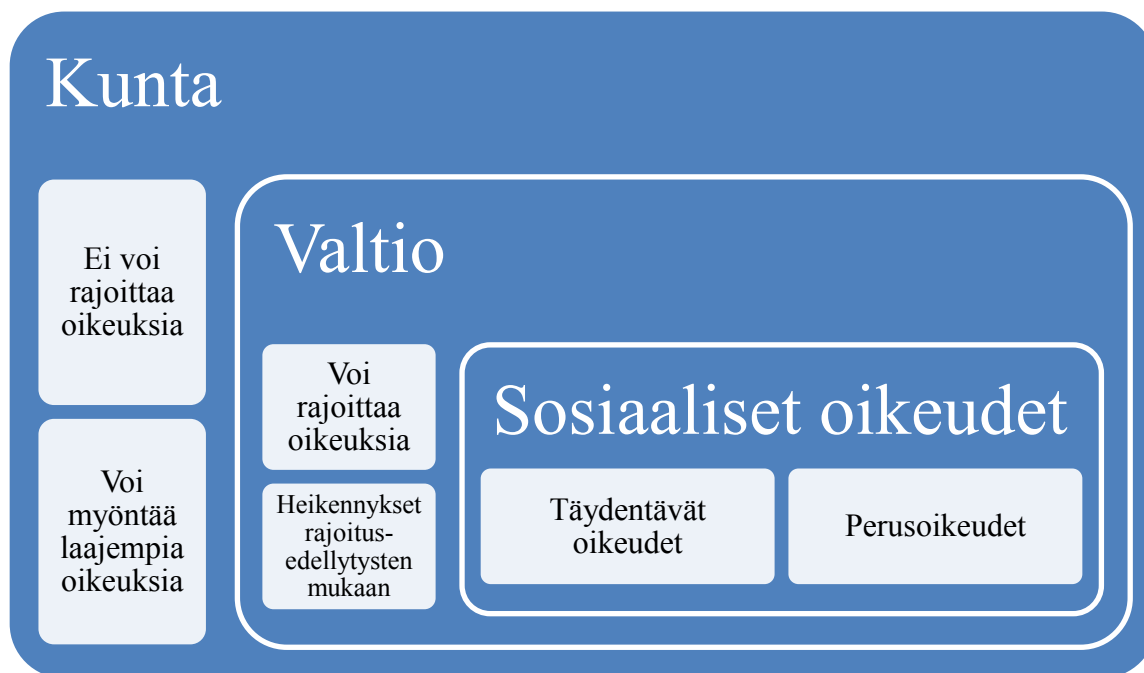
³²⁷ Tästä kritiikkiä on esittänyt muun muassa asianajaja *Markku Fredman*, joka korostaa lainsäätäjän roolia perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajana (Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattaminen PeVL 2/1990 vp) sekä tuomioistuimen perusoikeusmyönteistä laintulkintaa (PeVM 25/1994 vp, s. 4). *Fredman* 2016. Samankaltaista voimakasta kritiikkiä lainsäätäjää kohtaan ovat osoittaneet muun muassa *Tuomas Ojanen* ja *Juha Lavapuro* (*Ojanen – Lavapuro* 2015 ja *Ojanen – Lavapuro* 2016).

³²⁸ Pidän tätä eroa merkityksellisenä, koska perusoikeuksien *heikennyksille* täytyy asettaa korkeampi kynnys kuin lain tasoisten sosiaalisten oikeuksien *rajoituksille*.

Ennen kaikkea tämä näkyy erilaisissa kuntakohtaisissa soveltamisohjeissa. Tällainen tilanne tekee perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksesta lähes mahdottoman toteuttaa (PL 6 §).

Myös luottamuksensuojaperiaatteen kannalta tilanne on ongelmallinen, kun oikeus palveluihin ja tukitoimiin ei ilmene suoraan laista ja asetuksesta, vaan riippuu osin kunnallisista soveltamisohjeista.³²⁹ Viranomaisten toimet eivät välttämättä suojaa oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia, vaikka hallinnon oikeusperiaatteiden pitäisikin varjella yksilön perus- ja ihmisoikeuksia (hallintolaki 6 §, Euroopan unionin perusoikeuskirja 41 artikla).³³⁰

Seuraava kaavio on laadittu esittämään järjestystä, jossa sosiaalisia oikeuksia voidaan heikentää tai rajoittaa:



Kaavio 5. Sosiaalisten oikeuksien rajoittaminen ja heikentäminen.

³²⁹ Tuori – Kotkas 2008, s. 157: Varsinkin määrärahasidonnaisissa oikeuksissa luottamuksensuoja on vaakalaudalla, jos etuudensaajalle muodostuu oikeudellisesti perusteltu odotus etuuden jatkumisesta aikaisemman suuruisena.

³³⁰ Kuusikko 2014, s. 20–21. Kuusikon mukaan hyvän hallinnon vastainen toimintakin on perus- ja ihmisoikeusloukkaus, vaikkei se olekaan loukkauksen asteena verrannollinen muiden perinteisten ihmisoikeuksien loukkausten kanssa. Silti hyvän hallinnon loukkaamisesta saattaa seurata taloudellista vahinkoa.

Sosiaalisia oikeuksia ei voida rajoittaa kunnan toimesta. Sen sijaan laissa säädetyt vähimmäisvaatimukset voidaan ylittää. Valtio voi rajoittaa lainsäädännöllä sosiaalisia oikeuksia sosiaaliturva kokonaisuutena huomioon ottaen. Kuitenkin sosiaalisia perusoikeuksia suojataan heikennyksiltä yleisten rajoitusedellytysten mukaan.

4.5.1 Sosiaalisten oikeuksien paradigma

Sosiaaliset oikeudet on kirjattu perustuslakiin ohjelmaluonteisesti maksiimin muotoon. Perustuslakimme (PL 19 §) ja Euroopan sosiaalinen peruskirja (12 art.) velvoittavat sopimusvaltioita *suunnittelemaan ja kehittämään sosiaaliturvaa yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti*.³³¹ Sosiaaliset oikeudet ulottuvat eksistenssiminimistä (PL 19.1 § ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13(1) artikla) aina maksiimiin saakka. Huomioon on otettava myös PL 19.3 §:n asettama taso palveluiden riittävyysminimistä.³³² Vaikuttaakin siltä, että sosiaalisten oikeuksien heikennyskielto asettuu tällä tasolla eksistenssiminimin ja maksiimin väliin. Esimerkiksi vammaisten oikeudet ovat myös kirjattu Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (15 art.) maksiimin muotoon. Siten heikennyskielto ei täysin poissulje vaihtoehtoa, että vammaisten oikeuksia heikennettäisiin yhteiskunnan julkisten voimavarojen mukaisesti.³³³

Euroopan sosiaalisen peruskirjan tulkintakäytännössä sosiaalisten oikeuksien heikentämiseen tulee olla objektiivisesti hyväksyttävät perusteet eikä heikentäminen saa tapahtua ainoastaan etuuksia leikkaamalla.³³⁴ Siten sosiaalisten oikeuksien heikentäminen on jossain määrin mahdollista julkisen talouden rahoitusvaikeuksien takia. Arvion heikennyksien hyväksyttävyydestä Suomessa tekee eduskunnan perustuslakivaliokunta yhdessä sosiaali- ja terveysvaliokunnan kanssa.

YK:n vammaisyleissopimukseen ei muodosta uusia oikeuksia, vaan vahvistaa jo olemassa olevia kansainvälisiä kansalais- ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia, sivistyksellisiä ja

³³¹ HE 309/1993 vp, s. 23; PeVM 25/1994 vp, s. 4.

³³² Tuori 1999, s. 606.

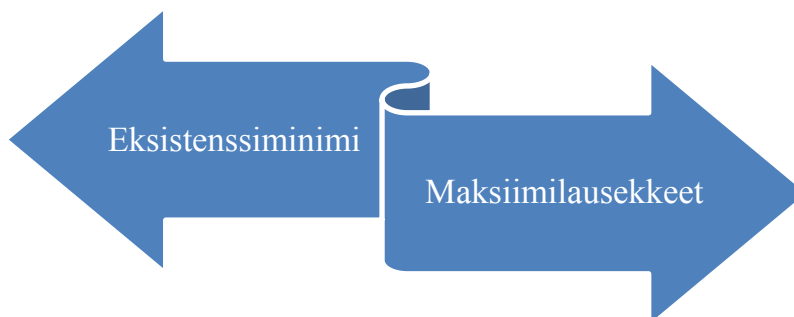
³³³ Vrt. Hannikainen 2014, s. 118. Hänen mukaansa kansainväliset ihmisoikeusnormit ovat valtioiden vähimmäisvelvollisuuksia eli oikeuksien vähimmäisstandardeja. Ihmisoikeudet ovatkin sikäli vähimmäisstandardeja, että perusoikeuksien tason tulee ylittää vähintään ihmisoikeuksien tasolle ja valtio voi parantaa perusoikeuksiaan yli ihmisoikeuksien tason. Kuitenkaan ohjelmaluonteiset ihmisoikeusstandardit eivät luo kovin vankkaa ihmisoikeusstandardia, vaan näitäkin oikeuksia pitäisi mielestäni soveltaa suhteessa kansalliseen perusoikeusjärjestelmään.

³³⁴ Stakes 2006, s. 20.

sosiaalisia oikeuksia.³³⁵ Sopimuksen yleiset velvoitteet on kirjoitettu maksimin muotoon (4 art.). Sen sijaan sopimus korostaa yhdenvertaisuutta (5 art.). Yhdenvertaisuudella tarkoitetaan sopimuksessa erityisesti vammaisten henkilöiden erityistä kohtelua, jolla edesautetaan vammaisten itsenäistä osallistumista yhteiskunnan toimintoihin.³³⁶ Kyse onkin niin sanotusta positiivisesta syrjinnästä eli niistä positiivisista toimenpiteistä, joilla ehkäistään tai poistetaan syrjinnän haittoja,³³⁷

Yhdenvertaisuudella on yhtä lailla merkitystä myös vammaisten henkilöiden keskinäisessä kohtelussa. Siksi sosiaalisten oikeuksien toteutuminen ei saisikaan olla sidottu kunnan taloudelliseen tilanteeseen, vaan kohtelun tulisi olla tasapuolista asuinkunnasta riippumatta. Mikäli valtio ei kykene rahoittamaan jo saavutettua sosiaalisten oikeuksien tasoa, sen tulee muuttaa lainsäädäntöään kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi.

Hahmottelen sosiaalisten oikeuksien kansainvälisoikeudellisen luonteen seuraavasti. Sopimusmääräyksissä taataan jokaiselle ehdoton eksistenssiminimi, mutta veloitetaan sopimus-kumppaneita kehittämään sosiaalisia oikeuksia voimavarojen mukaan.



Kaavio 6. Sosiaalisten oikeuksien paradigma.

³³⁵ YK:n vammaisyleissopimus, johdanto; *Pirjatanniemi* 2014, s. 284–285.

³³⁶ Art. 5(4) sallii nimenomaisesti vammaisten henkilöiden positiivisen syrjinnän eli erityiskohtelun suhteessa muuhun väestöön. Vammaispalvelulain 1 §: ”...tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä...”.

³³⁷ *Pylkkänen* 2014, s. 12, 26–32. *Pylkkäsen* mukaan yhdenvertaisuus voi joko laajentaa tai kaventaa viranomaisen harkintavaltaa. Ks. myös *Tuori – Kotkas* 2008, s. 200–201.

Sosiaalisten oikeuksien paradigma on kuitenkin selkiytynyt suhteessa aiempaan käsitykseen sosiaalisten oikeuksien luonteesta, jolloin ne eivät olleet oikeudellisesti sitovia.³³⁸ Ennen perusoikeusuudistusta sosiaaliset oikeudet katsottiin valtion taloudellisia voimavaroja edellyttäviksi aktiivisiksi toimenpiteiksi. Tämän vuoksi niiden toteuttamista ei voinut vaatia toteutettavaksi tuomioistuimessa eikä niiden täydellinen toteuttaminen tavoitteellisina säännöksinä ollut mahdollista. Taloudellisesti vaikeassa tilanteessa maksimilauseke rajoittaa sosiaalisten oikeuksien heikentämistä määräämällä niille asianmukainen etusija.³³⁹

Perusoikeusuudistuksen jälkeen oikeustila on muuttunut ja sosiaaliset perusoikeudet ovat valtiota oikeudellisesti velvoittavia.³⁴⁰ Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että oikeuksia voisi vaatia täydellisesti toteutettavaksi. Sosiaalisten oikeuksien sisältö täsmentyykin vasta lain tasoisessa sääntelyssä, jonka mukaan oikeuksia tulee tarkastella.³⁴¹

4.5.2 Taloudellinen lama ja sosiaaliset oikeudet

Nykyisen taloudellisen tilanteen sanotaan olevan testi sille, kuinka hyvinvointijärjestelmämme kykenee pitämään kiinni sosiaalisista oikeuksistaan.³⁴² Mielenkiintoinen kysymys onkin, onko taloudellinen taantuma peruste heikentää sosiaalisia perusoikeuksia?³⁴³ Ovatko kaikki laissa mainitut sosiaaliset oikeudet osa sosiaalisia perusoikeuksia? Esimerkiksi *Pahlman* korostaa heikennyskiellon merkitystä osana sosiaalisia perusoikeuksia.³⁴⁴ Kuinka sitova heikennyskielto todella on, jos palveluiden ylläpitämiseen ei ole varaa? Kysymys on siitä, mitkä oikeudet ovat heikennyskiellon piirissä olevia sosiaalisia perusoikeuksia.

³³⁸ Ks. *Karapuu* 1986, s. 73 perusoikeusparadigmasta.

³³⁹ *Tuori – Kotkas* 2008, s. 194.

³⁴⁰ *Tuori – Kotkas* 2008, s. 204.

³⁴¹ *Tuori – Kotkas* 2016, s. 218, jossa huomautetaan, että perustuslaissa turvattavista sosiaalisista oikeuksista välittömästi julkista valtaa velvoittavina ja julkista taloutta rasittavina subjektiivisina oikeuksina on vain yksi vaihtoehto: ”TSS-oikeudet voidaan kirjata perustuslakiin esimerkiksi perustuslaillisina toimeksiantoina, jolloin etuuskien ja palvelujen tarvisijoita koskevat oikeusvaikutukset syntyvät vasta näitä toimeksiantoja täyttävällä lainsäädännöllä.”

³⁴² FRA: *The European Union as a Community of Values: safeguarding fundamental rights in times of crisis* 2013. Vrt. *Arajärvi* 2010, s. 19, jonka mukaan emme saisi päästää sosiaalista kestävyysvajetta kasvamaan.

³⁴³ *Lauri Hannikainen* toteaa, että TSS-oikeuksien heikentämiseen tarvitaan poikkeuksellisen painavia perusteita. Hänen mukaansa taloudellinen lama voi olla yksi tällainen peruste. *Hannikainen* 2014, s. 118.

³⁴⁴ *Pahlman* 2003, s. 82–83. Vrt. *Stakes* 2006, s. 18, jossa tulkintavaikutusta ja toimeksiantovaikutusta pidetään tärkeimpinä sosiaalisia perusoikeuksia ohjaavina periaatteina.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin, että sosiaaliturvaa tulee kehittää taloudellisten voimavarojen mukaisesti.³⁴⁵ Samalla huomautettiin, että sosiaalisista oikeuksista säädettyä tulee kiinnittää erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin toteuttaa oikeuksia ja varmistua oikeuksien toteutuminen myös taloudellisten suhteiden muuttuessa.³⁴⁶ Samoin perustuslakivaliokunta on todennut perusoikeusuudistuksen yhteydessä ja sen jälkeen, että julkisen talouden tila on otettava huomioon mitoitettaessa etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa.³⁴⁷ Siten sosiaalisia oikeuksia koskevat heikennykset olisikin tutkittava perusoikeuksien näkökulmasta. Käytännössä tämä vaatii lainvalmisteluvaiheessa perustuslakivaliokunnan kannanoton lain perustuslainmukaisuudesta ja sen säätämisyjärjestyksestä.

Sosiaalisiakin perusoikeuksia todella parannettiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Huomattavia taloudellisia kustannuksia ei uusista TSS-oikeuksista syntynyt, vaan suurin valtiontaloudellinen vaikutus oli uudistuksen heikennyskieltoa vahvistava elementti.³⁴⁸ Valtio ei voinut enää yhtä helposti kuin aiemmin alentaa sosiaalimenojen määrärahoja säästösyistä. Samalla korostettiin perusoikeuksien merkitystä eduskunnan päättäessä talousarviosta ja taloudellisten voimavarojen kohdentamisessa.³⁴⁹

Sosiaalisten oikeuksien rajoittamisen sallittavuutta on arvioitava perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamien velvoitteiden kannalta. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus)³⁵⁰ 2(2) artiklaa on tulkittu siten, että se sisältää toimenpidevaikutuksen ainoastaan käytettävissä olevien voimavarojen mukaan.³⁵¹ Samalla se vähentää sosiaalisten perusoikeuksien heikennyskieltovai-
kutusta.

³⁴⁵ HE 309/1993 vp, s. 17.

³⁴⁶ HE 309/1993 vp, s. 19. Vrt. KM 1992:3, s. 161–162.

³⁴⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 3; PeVL 34/1996 vp, s. 2–3; PeVL 25/1997 vp, s. 2–4.

³⁴⁸ *Saraviita* 2011, s. 266.

³⁴⁹ HE 309/1993 vp, s. 35. Vrt. *Tuori – Kotkas* 2016, s. 218–219, jossa mainitaan demokratia- ja resurssiargumentti. Näiden mukaan perusoikeuskysymykset tulisi ratkaista demokraattisessa päätöksentekoprosessissa eikä perusoikeussäännöksin saisi estää julkisten voimavarojen jakamiseen liittyvää demokraattista päätöksentekoa saati ylittää julkisen talouden kantokykyä ja vääristää koko kansantalouden rakennetta.

³⁵⁰ Taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus SopS 6/1976.

³⁵¹ *Craven* 1995, s. 136–144, HE 42/1974 vp, s. 1; *Karapuu* 1988, s. 26. Vrt. *Hyttinen* 2012, s. 496–497, jonka mukaan TSS-sopimus ei olisi enää tulkittavissa alkuperäisen ajatuksen mukaan ainoastaan ohjelmalliseksi julistukseksi. *Hyttisen* mukaan se on myös oikeudellisesti sitova vuonna 2008 hyväksytyyn valinnaisen pöytäkirjan luoman yksilövalitusjärjestelmän voimaantultua.

Euroopan sosiaalinen peruskirjakin vaatii sopimusvaltioita nostamaan sosiaaliturvajärjestelmää asteittain korkeammalle tasolle (12 artikla, 3 kohta).³⁵² Sopimus ei suoranaisesti anna sopimusvaltion poiketa TSS-oikeuksista kansallisissa kriisioloissa (30 artikla). Peruskirja kuitenkin toteaa, että oikeudet on toteutettava täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen mukaan (2 artikla, 1 kappale). Tästä syystä yhteiskunnalliset olosuhteet vaikuttavat sopimusvelvoitteiden täsmälliseen toteutumiseen ja velvoitteet sopeutetaan taloudellisiin olosuhteisiin.³⁵³ Selvää onkin, että sosiaaliset perusoikeudet toteutuvat valtioissa suhteellisen vaurauden mukaan, eikä niille voida asettaa yksiselitteistä minimiä.

Näillä perusteilla voidaan todeta, että taloudellinen lama ja julkisen talouden rahoitusvaikeudet ovat osin hyväksyttäviä perusteita poiketa sosiaalisia perusoikeuksia koskevista heikennyksiä. Sosiaaliturvaa on kuitenkin arvioitava kokonaisuutena, jolloin yksittäisen etuuden, palvelun tai tukitoimen rajaaminen tulee arvioida suhteessa muuhun sosiaaliturvaan.³⁵⁴ Tämä tarkoittaa sitä, ettei sosiaalisten oikeuksien rajoittamisessa saa syntyä välinputoajaryhmiä. Sosiaaliturvan tulee siis olla yksilötasolla kattavaa.³⁵⁵

Perustuslain säännökset sosiaalisista perusoikeuksista on myös tarkoitettu priorisointiratkaisuiksi, jotka velvoittavat julkista valtaa taloudellisten voimavarojen kohdentamisessa.³⁵⁶ Toisin sanoen taloudellisesti vaikeissa olosuhteissa sosiaalisten oikeuksien heikennyksien ja rajoitusten välttämättömyys tulee arvioida aina perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutusten ja hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen kannalta sosiaaliset oikeudet kokonaisuutena huomioon ottaen.³⁵⁷

³⁵² Huomattavaa kuitenkin on, ettei erityisesti vammaisten oikeuksia koskeva artikla 15 ole niiden valinnaisten sitoumusten joukossa, joista vähintään kuuteen kunkin sopimusvaltion tulee sitoutua (Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja III osa, A artikla, kohta 1(b)). Joka tapauksessa julistuksenomaisesti kaikkiin peruskirjassa mainittuihin tavoitteisiin tulee pyrkiä *kaikin asianmukaisin keinoin* [kurs. ML] (III osa, A artikla, kohta 1(a)).

³⁵³ Tuori – Kotkas 2016, s. 218.

³⁵⁴ Saraviita 2011, s. 273.

³⁵⁵ Narikka 2006b, s. 46.

³⁵⁶ HE 309/1993 vp, s. 25–29.

³⁵⁷ Myös Tuori on sitä mieltä että taloudellinen lama ja julkisen talouden rahoitusvaikeudet ovat tiettyyn rajaan asti hyväksyttäviä perusteita rajoittaa sosiaalisia perusoikeuksia. Tuori 1999, s. 602.

V VAMMAISTEN IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN SUOMESSA

5.1 Vammaisyleissopimuksen ratifiointi

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (The Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol (A/RES/61/106), jäljempänä vammaisyleissopimus) hyväksyttiin New Yorkissa YK:n yleiskokouksessa 13.12.2006.³⁵⁸ Sopimuksen voimaansaattamisen edellytykseksi määrätty 20 jäsenvaltion ratifiointi täyttyi 3.5.2008, jolloin se tuli kansainvälisesti voimaan.³⁵⁹

Suomi allekirjoitti vammaisten oikeuksia koskevan yleissopimuksen maaliskuussa 2007.³⁶⁰ *Jyrki Kataisen* hallitusohjelman (2011–2015) mukaisena tavoitteena oli ratifioida yleissopimus ja sen valinnainen pöytäkirja silloisen hallituksen toimikauden aikana.³⁶¹ Kataisen hallitusta seuranneen *Alexander Stubbin* hallitusohjelmassa ei mainittu erikseen vammaisyleissopimuksen ratifiointia. Stubbin hallitusohjelma kokonaisuudessaan perustui kuitenkin Kataisen hallituksen tavoitteisiin ja niiden toimeenpanemiseen, joten yleissopimuksen ratifiointi lienee ollut myös Stubbin hallituksen tavoitteena.³⁶²

Yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietintö luovutettiin ulkoasiainministeriölle 17.1.2014.³⁶³ Tavoitteista huolimatta vammaisyleissopimuksen ratifiointia ei suoritettu loppuun silloisen hallituskauden aikana. Eduskunta kuitenkin hyväksyi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan niiltä osin, kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan. Samalla hyväksyttiin laki yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.³⁶⁴

³⁵⁸ Tarkemmin vammaisia koskevien ihmisoikeuksien kehityksestä ja siihen liittyvän kansainvälisen sääntelyn kehittymisestä ks. *Pirjatanniemi* 2014, s. 274–277.

³⁵⁹ *Gustafsson* 2010, s. 4. *Gustafsson* on toiminut Invalidiliiton lakimiehenä ja koonnut YK:n vammaisyleissopimuksesta ”YK:n vammaisopimus käyttöön!” -käsikirjan. Invalidiliitto vaatii teoksen yhteydessä yleissopimuksen ratifiointia.

³⁶⁰ Suomen YK-liitto: YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen pöytäkirja, s. 4.

³⁶¹ Pääministeri *Jyrki Kataisen* hallituksen ohjelma, s. 20.

³⁶² Pääministeri *Alexander Stubbin* hallituksen ohjelma, s. 1.

³⁶³ Ulkoasiainministeriö: Vireillä olevat ihmisoikeussopimushankkeet. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus.

³⁶⁴ EV 325/2014 vp. Eduskunnan vastaus koski hallituksen esitystä HE 284/2014 vp – StVM 51/2014 vp muun muassa vammaisyleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymistä.

Lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että yleissopimuksen hyväksyminen edellyttää kansallisen lainsäädännön saattamista sopuun kansainvälisen sopimuksen määräysten kanssa ennen sopimuksen ratifiointia. Toisin sanoen ratifioinnin edellytykset olisi täytettävä ennen sopimuksen hyväksymistä. Valiokunta painotti kuitenkin vammaisyleissopimuksen eteen tehtyä pitkäjänteistä työtä ja korosti sopimuksen ratifioinnin merkitystä.³⁶⁵

Lopulta eduskunta hyväksyi valiokunnan ehdottaman lausuman, jonka mukaan yleissopimuksen 14 artiklan edellyttämät vammaisten itsemääräämisoikeuksia koskevat kansalliset määräykset on saatettava Suomessa voimaan ennen kuin yleissopimusta voidaan ratifioida. Itsemääräämisoikeutta koskevaa hallituksen esitystä (HE 108/2014 vp)³⁶⁶ ei ehditty käsitellä eduskunnassa ennen vaalikauden viimeisten valtiopäivien päättymistä, joten esitys raukesi.³⁶⁷ Näin ollen vammaisyleissopimuksen ratifiointi lykkäytyi vaalikauden yli. Yleissopimus ja sen valinnainen lisäpöytäkirja ratifioitiin lopulta toukokuussa 2016, kun kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttaminen oli käsitelty.³⁶⁸

Olisiko vammaisyleissopimus tullut hyväksyä eli ratifioida ja saattaa osaksi Suomen kansallista oikeusjärjestelmää jo aikaisemmin? YK:n vammaisyleissopimuksen ratifiointia ovat vaatineet useaan otteeseen erityisesti vammaisten oikeuksia puolustavat kansalaisjärjestöt, mutta myös valtakunnallinen vammaisneuvosto.³⁶⁹ Myös Euroopan neuvoston vammaispoliittisessa toimintaohjelmassa viitataan Yhdistyneiden kansakuntien vammaisten henkilöiden yhdenvertaistamista koskeviin yleisohjeisiin, keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin ja vammaisyleissopimukseen, mikä olisi puoltanut yleissopimuksen ratifioimista jo hyvissä ajoin.³⁷⁰

³⁶⁵ StVM 51/2014 vp, s. 2–3.

³⁶⁶ HE 108/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

³⁶⁷ HE 96/2015 vp, s. 4.

³⁶⁸ HE 96/2015 vp – StVM 4/2016 vp. Esitys koski vammaisyleissopimuksen edellyttämiä muutoksia kehitysvammalakiin itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeuden tukemiseksi sekä rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämisestä ja niiden yleisistä edellytyksistä.

³⁶⁹ Valtakunnallinen vammaisneuvosto (VANE): Lausunto 20.2.2014., s. 3–4.

³⁷⁰ Euroopan neuvoston vammaispoliittinen toimintaohjelma, s. 35. Ks. myös Euroopan vammaisstrategia 2010–2020: Uudistettu sitoutuminen esteettömään Eurooppaan.

5.2 Suomen vammaislainsäädäntö ja YK:n vammaisyleissopimuksen ratifiointi

Kansallisen lainsäädännön tasolla vammaisten oikeudet ovat kehittyneet viimeisten 70 vuoden aikana huomattavasti. Yksi ensimmäisistä askelista kohti vammaisuuden tunnistamista oli vuoden 1946 invaliidihuoltolaki (907/1946). Sittemmin säädettiin erillinen kehitysvammaisia koskeva laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977) ja siihen liittyvä asetus (988/1977). Vuoden 1982 sosiaalihuoltolaki (710/1982) ja laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) yhdessä näihin liittyvine asetuksineen olivat merkittävimpiä virstanpylväitä vammaisten oikeuksien edistämisessä. Myöhemmin vuonna 2007 säädetty vammaisetuslaki (570/2007) täydensi omalta osaltaan vammaisille tarkoitettuja palveluita.

Vuonna 2015 voimaan tullut uusi sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja päivitetty vammaispalvelulaki ovat viimeisiä merkittäviä uudistuksia vammaislainsäädännön alalla.³⁷¹ Jatkossa on tarkoitus toteuttaa vammaislainsäädännön kokonaisuudistus, joka kokoaa vammaispalvelulain ja kehitysvammalain vammaispalveluja koskevaksi uudeksi erityislaiksi.³⁷² Tällä tavalla turvataan eri vammaisryhmien yhdenvertaiset palvelut. Samalla selvitetään vammaisia koskevan erityislainsäädännön (ns. VALAS-lain) muut uudistamistarpeet.³⁷³ Lakikokonaisuus täydentäisi sosiaalihuollon yleislakina sovellettavaa sosiaalihuoltolakia.

Vammaisyleissopimus allekirjoitettiin *Matti Vanhasen I* hallituksen aikana vuonna 2007. *Vanhasen II* hallitus (2007–2010) loi vammaispoliittisen ohjelman vuosille 2010–2015, jossa linjattiin tärkeimmät toimenpiteet vammaisten oikeuksien edistämiseksi.³⁷⁴ Vammaispoliittisen ohjelman yksi tavoitteista oli YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ratifiointin edellyttämien säädösmuutosten valmistelu ja voimaansaattaminen.

³⁷¹ Vammaispalvelulaki on päivitetty muun muassa henkilökohtaisen avustajajärjestelmän suhteen: HE 166/2008 vp. Ks. lisää *Heiskanen 2013: Henkilökohtaisen avustajajärjestelmän muotoutuminen Suomessa sekä Rätty 2013: Henkilökohtaisen avun järjestäminen – lainsäädännöllisiä näkökohtia.*

³⁷² Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos THL: Vammaislainsäädännön uudistaminen.

³⁷³ Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti: Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:21, s. 5 ja *Könkkölä: Vammaispalvelujen vaihtoehtoiset säästöt* (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:58).

³⁷⁴ Pääministeri *Matti Vanhasen II* hallituksen ohjelma s. 54.

Tavoitteena oli myös saattaa vammaisyleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan ratifiointiprosessi loppuun.³⁷⁵

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva Valtakunnallinen vammaisneuvosto (VANE) oli ollut mukana vammaisyleissopimuksen ratifiointia ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamista valmistelleessa työryhmän kokoonpanossa. Vammaisneuvoston mukaan yleissopimus olisi tullut ratifioida viipymättä kansallisen lainsäädännön puutteista huolimatta.³⁷⁶ Tällaisia puutteita olivat mm. kotikuntalain (201/1994) ja sosiaalihuoltolain (710/1982) puutteelliset kirjaukset kuntien keskinäisestä sosiaalipalveluiden korvausjärjestelmästä ja vammaisten liikkumisvapaudesta, vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskeva lainsäädäntö sekä ja yhdenvertaisuuslakia koskevat säännökset vammaisten osalta.³⁷⁷ Samoihin puutteisiin myös sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti huomiota vammaisyleissopimusta koskeneessa hallituksen esityksen (HE 284/2014 vp) eduskuntakäsittelyssä.³⁷⁸

Valtakunnallinen vammaisneuvosto ei pitänyt sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön keskeneräisyyttä riittävän painavana tekijänä ratifioinnin viivästyttämiselle. Päinvastoin, VANE perusteli yleissopimuksen ratifiointia sillä, että myös muissa Euroopan unionin maissa vammaisyleissopimus on ratifioitu puutteellisesta kansallisesta lainsäädännöstä huolimatta.³⁷⁹

³⁷⁵ Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010–2015, s. 4 ja 143–145.

³⁷⁶ Valtakunnallinen vammaisneuvosto: Lausunto 20.2.2014., s. 2–3. Kotikuntalaki (201/1994) on saatettu yleissopimuksen vaatimalle tasolle vuoden 2011 uudistuksella, mutta mm. kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977) oli edelleen yleissopimuksen vastaisia vammaisten itsemääräämisoikeutta rajoittavia säännöksiä. Tavoitteista huolimatta hallituksen esitystä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytysten uusista säännöksistä ei annettu vuoden 2014 aikana, vaan hallituksen esitys (HE 108/2014 vp) raukesi. Ks. myös: Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus: Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:14.

³⁷⁷ StVL 3/2007 vp; StVL 17/2008 vp.

³⁷⁸ StVM 51/2014 vp, s. 3.

³⁷⁹ Valtakunnallinen vammaisneuvosto (VANE): Lausunto 20.2.2014, s. 3–4. Vrt. Ulkoasiainministeriön muistio 14.4.2015: Lausuntotiivistelmä, jossa suurin osa lausunnonantajista piti itsemääräämisoikeus- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön pikaista uudistamista tärkeänä ennen ratifiointia.

Myös kansalaisjärjestöt ovat olleet pettyneitä ratifioinnin viivästymiseen. Huolensa ilmaisivat ainakin Vammaisfoorumi ry, Kynnys ry ja Suomen Lähetysseura.³⁸⁰ Sen sijaan Ihmisoikeuskeskus piti sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen tapaan tärkeänä sitä, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset ratifioidaan ilman varaumia vasta sen jälkeen, kun kansallinen lainsäädäntö vastaa kaikilta osin sopimusvelvoitteita.³⁸¹ Kuitenkin myös Ihmisoikeuskeskus kiirehti vammaisyleissopimuksen ratifiointia.³⁸²

5.3 Sosiaaliset perusoikeudet

Sosiaaliset perusoikeudet on kirjattu maassamme Suomen perustuslakiin ja erityisesti sen 19 §:ään oikeutena sosiaaliturvaan. Vammaisten kohdalla viranomaisia velvoittaa erityisesti vammaispalvelulaki ja sen nojalla annettu asetus. Laki edellyttää positiivista erityiskohtelua vammaisten toimintaedellytysten takaamiseksi yhdenvertaisina yhteiskunnan jäseninä (vammaispalvelulaki 1 §).

Sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksista tärkeimpinä voidaan pitää tulkintavaikutusta, toimeksiantovaikutusta ja heikennyskieltoa.³⁸³ Tulkintavaikutuksen, toimeksiantovaikutuksen ja heikennyskiellon mukaan muuta lainsäädäntöä on tulkittava perusoikeuksille myönteisellä tavalla, julkinen valta on velvollinen järjestämään perusoikeuksien vaatimat palvelut eikä näitä palveluita saa heikentää oikeuden toteutumisessa jo saavutetusta tasosta.

Perusoikeusmyönteinen tulkinta lainkäytössä on kirjattu perustuslakiimme (PL 106 § ja 107 §) ja se on muutenkin yleisesti tunnustettu laintulkintaperiaate viranomaistoiminnassa.³⁸⁴ Esimerkiksi vammaisia koskevassa päätöksenteossa lakia ja asetusta olisi tulkittava vammaisen eduksi. Toimeksiantoperiaate velvoittaa viranomaisia järjestämään ne perusoikeuksia koskevat palvelut, jotka ovat lailla tai asetuksella määrätty järjestettäväksi. Vammaiset voivat

³⁸⁰ Vammaisfoorumi 2014: Vammaissopimus ratifioitava – nyt; Kynnys 1/2015, s. 4; Suomen Lähetysseura 2015: YK:n vammaisyleissopimuksen ratifiointi venyi taas.

³⁸¹ StVM 51/2014 vp, s. 3.

³⁸² Ihmisoikeuskeskus 2015: Lausunto eduskunnalle koskien hallituksen esitystä HE 284/2014 vp.

³⁸³ Tuori 2011, s. 716; Tuori – Kotkas 2008, s. 189–191. Ks. myös Kotkas 2013, s. 219–220 sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksista.

³⁸⁴ Mäenpää 2013, s. 84; Narikka 2006b, s. 50.

vaatia sen, mikä heille lain nojalla kuuluu (PL 22).³⁸⁵ Sosiaalisten perusoikeuksien heikennyksielto taas lähtökohtaisesti kieltää heikentämästä jo saavutettua perusoikeuksien tasoa.³⁸⁶

Suomessa suurin osa sosiaalipalveluista on määrätty kuntien tehtäviksi (esim. sosiaalihuoltolaki 2 §, vammaispalvelulaki 3 §). Valtio tukee näiden lakisääteisten palveluiden järjestämistä valtionosuuksilla. Näitä rahoitusjärjestelmiä sääntelevät muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettu laki (733/1992) sekä laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009).³⁸⁷

Sosiaalisten perusoikeuksien toteutumiseen vaikuttavat ennen kaikkea käytettävissä olevat resurssit. Olisi hallinnon oikeussuojaperiaatteiden (PL 22 §, hallintolaki 6 §) vastaista säätää lailla tai asetuksella sellaisia normeja, joita ei tosiasiallisesti pystytä niukassa taloudellisessa tilanteessa järjestämään. Kunnat ovat itsehallinnollisia yksiköjä (PL 121 §, kuntalaki 7–8 §), mutta samalla ne hoitavat eduskunnan lailla säätämiä kunnille osoitettuja tehtäviä. Kuntien lakisääteisten tehtävien rahoittamiseksi valtion tulisi talousarviossaan välillisesti huolehtia siitä, että nämä tehtävät tulevat hoidetuksi eikä uusia tehtäviä anneta kunnille varaamatta näihin tehtäviin määrärahoja.³⁸⁸

Vammaisten oikeuksien toteuttaminen on valtiota ja kuntia velvoittavia erityisesti subjektiivisten oikeuksien osalta.³⁸⁹ Näiden lakisääteisten tehtävien toteuttamisessa tulee huolehtia

³⁸⁵ PL 22 § määrää julkisen vallan vastuulle perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen.

³⁸⁶ *Pahlman* 2003, s. 82–83.

³⁸⁷ Valtiovarainministeriö: Kunnan peruspalvelujen valtionosuus.

³⁸⁸ Tästä syystä valtion olisi ryhdyttävä rakenteellisiin uudistuksiin, jollei lakisääteisiä tehtäviä kyetä järjestämään vallitsevassa järjestelmässä. Ks. *Jyränki - Husa* 2012, s. 401–402. Vuonna 2007 astui voimaan laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007), jotta kuntien vastuulla oleville palveluille olisi riittävän vahva taloudellinen ja rakenteellinen pohja. Tämän seurauksena myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen on kiinnitetty entistä enemmän huomiota (Valtiovarainministeriö: Hankkeet ja säädösvalmistelu; Paras-puitelain perusteella syntyneiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismuutosten seuranta). Lisäksi muun muassa julkisen sektorin kestävyysvajeen ja sosiaali- ja terveyspalveluiden jatkuvien kustannusten leikkaamiseksi valtioneuvosto on käynnistänyt sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen (Sosiaali- ja terveysministeriö: Sote- ja maakuntauudistus).

³⁸⁹ Subjektiivinen oikeus määritellään lakisääteiseksi oikeudeksi, eduksi tai palveluksi, jonka hallintoelin on velvollinen myöntämään tai muuten järjestämään oikeuden tai edun saamisen säädännäiset edellytykset täyttävälle. Tällaiset edut ja palvelut sekä säädännäiset edellytykset määritellään vammaisten osalta vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa. Myös sosiaalihuoltolaki sisältää osin vammaisille tarkoitettuja etuja ja palveluita, mutta ei niin sanottuja subjektiivisia oikeuksia. Ks. *Mäenpää* 2013, s. 254–256; *Pahlman* 2003, s. 71; *Mäenpää* 2000, s. 228.

myös vammaisten yhdenvertaisesta kohtelusta.³⁹⁰ Lakisääteiset tehtävät on hoidettava kunnan määrärahoista riippumatta. Kunnille aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla ja samalla on huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua taloudellisista velvoitteistaan.³⁹¹

5.4 Johtopäätökset vammaisyleissopimuksen ratifiointiprosessista

Suomessa vallitsee poliittinen yksimielisyys vammaisten oikeuksien edistämisestä. Tätä päämäärää rajoittavat taloudelliset edellytykset. Erimielisyyksiä herättäneeksi kysymykseksi on osoittautunut, missä vaiheessa yleissopimukset tulisi ratifioida. Milloin siis YK:n vammaisyleissopimus olisi jo pitänyt ratifioida?

Kuten edellä todettiin, Suomen kansallinen lainsäädäntö perusoikeuksineen täyttää vaadituilta osin vammaisyleissopimuksen edellyttämät ihmisoikeusvaatimukset. Viimeiseksi yleissopimuksen kanssa ristiriidassa olleeksi kansalliseksi lainsäädännöksi jäi vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskeva sääntely.³⁹² Pitäisikö kansainvälinen ihmisoikeussopimus ratifioida ennen kuin kansallinen lainsäädäntö täyttää kaikki ihmisoikeussopimuksen vaatimat velvoitteet?

Suomen lainsäädäntö perusoikeuksineen kattaa varsin hyvin vammaisia koskevat ihmisoikeusvelvoitteet, joihin Suomi on sitoutunut.³⁹³ Myös kritiikkiä Suomen ihmisoikeusvelvoit-

³⁹⁰ PeVL 30/2008 vp, s. 2.

³⁹¹ PeVM 25/1994 vp, s. 3.

³⁹² StVM 51/2014 vp, s. 2–3. Valiokunta katsoi aiempien lausuntojen tapaan tärkeäksi sen, että kansallinen lainsäädäntö on saatettava sisällöltään sopimuksen mukaiseksi ennen ratifiointia, jotta sopimus voidaan ratifioida ilman varaumia. Muilta osin Suomi oli saattanut kansallisen lainsäädännön vastaamaan yleissopimusta: HE 101/2010 vp ja HE 19/2014 vp.

³⁹³ Tällaisia vammaisten oikeuksiin liittyviä ihmisoikeussäännöksiä ovat mm. seuraavat: *Euroopan ihmisoikeussopimus lisäpöytäkirjoineen* SopS 18–19/1990 (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi): 14 § syrjinnän kieltö; *Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja* (80/2002): I osa 15 kohta, II osa 15 artikla: Vammaisilla henkilöillä on oikeus itsenäisyyteen, yhteiskuntaan sopeutumiseen ja yhteiskunnalliseen elämään osallistumiseen; *Euroopan unionin perusoikeuskirja* (2010/C 83/02): 21 artikla 1 kohta: Syrjintäkieltö: Kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, *vammaisuuteen*, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan; *YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus* (SopS 26–27/2016).

teiden täyttämisestä on annettu. *Sanna Hyttinen* arvostelee Suomea sosiaalisten ihmisoikeuksien toteutumisesta.³⁹⁴ *Hyttinen* kritisoi niin tuomioistuimia kuin eduskunnan oikeusasiamiestäkin siitä, etteivät ne ole ratkaisuisaan ottaneet huomioon ihmisoikeusnormeja. Näin ollen viittaukset perustavanlaatuisiin oikeuksiin eli ihmisoikeuksiin ovat jääneet auttamatta vähäisiksi hallintotuomioistuinten tuomiolauselmissa ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisissa.³⁹⁵

Toisaalta on esitetty myös kritiikkiä sen puolesta, etteivät ihmisoikeudet toteudu ilman ihmisoikeussopimukseen sitoutumista.³⁹⁶ Kuitenkin yhä useammin oikeudellisessa väittelyssä kallistutaan ylikonstitutionalismiin. Tällöin kaikki oikeudellinen päättely perustuu perusoikeuksiin, vaikka oikeusjärjestelmämme tulisi nähdä kokonaisuutena.³⁹⁷ Sama koskee myös ihmisoikeuksiin vetoamista. Perus- ja ihmisoikeuksia ei voida turvata (PL 22 §) pelkästään kirjaamalla ne perustuslakiin ja sitoutumalla kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmästämme tulee ainoastaan legitiimi silloin, kun koko lainsäädäntömme on linjassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.³⁹⁸ Myös eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta piti tätä ehdottoman tärkeänä. Se vaati lausumaehdotuksessaan, että kansallinen lainsäädäntö on saatettava sisällöltään sopimuksen mukaiseksi eikä sopimukseen saisi tehdä varauksia.³⁹⁹ Sosiaali- ja terveysvaliokunnan linja on yhtenäinen perustuslakivaliokunnan kanssa.⁴⁰⁰

³⁹⁴ *Hyttinen* 2013, s. 273–296 sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisesta Suomessa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta.

³⁹⁵ *Hyttinen* 2013, s. 289–291.

³⁹⁶ Suomen Lähetysseura 2015: YK:n vammaisyleissopimuksen ratifointi venyi taas.

³⁹⁷ *Veli-Pekka Viljanen* määrittelee ylikonstitutionalismin siten, että kaikki oikeudellinen päättely perustuu perusoikeuksiin. *Viljanen* mukaan perusoikeuksiin tulisi viitata vain silloin, kun yksittäisen viranhaltijan etuutta koskeva päätös, kunnallisen lautakunnan antama soveltamisohje taikka eduskunnan antama laki näyttäytyy perusoikeusjärjestelmän kannalta ongelmallisena. *Viljanen* 2002, s. 25–37. Vrt. *Hyttinen* 2013, s. 292, joka pitää kaikenlaista ylikonstitutionalismilla ja tuomarivaltioistumisella varoittelua vahingollisena.

³⁹⁸ *Hyttinen* suhtautuu kriittisesti Suomen sitoutumiseen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja sopimusten tuomien velvoitteiden täyttämiseen. Hänen mukaansa Suomessa vallitsee sosiaalisten ihmisoikeuksien kohdalla paradoksi: sosiaalisia ihmisoikeuksia pidetään periaatteessa tärkeinä, mutta niiden aktiivinen käyttäminen on jäänyt olemattomaksi. *Hyttinen* 2013, s. 274, 288–292.

³⁹⁹ StVM 51/2014 vp, s. 3–4.

⁴⁰⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 4–5: perustuslakivaliokunta on linjannut perusoikeusuudistuksen yhteydessä, ettei perusoikeuden rajoittaminen voi olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Ks. myös *Viljanen* 2011, s. 163–164 perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimuksesta.

Kansainväliset sopimukset sisältävät periaatteet, joiden mukaan lainsäädäntöä säädetään ja sovelletaan. Esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeuskirja on läheisessä vuorovaikutuksessa kansallisten säädösten kanssa. Perusoikeuskirjan merkitys kansallisessa lainsäädännössä onkin lähinnä tulkinnassa ja sen oikeuksia vahvistavassa luonteessa.⁴⁰¹

Sosiaalisia perusoikeuksia ei luoda kansainvälisin sopimuksin. Ihmisoikeussopimukset eivät aiemmin perustaneet suoraan valituskelpoisia oikeuksia yksilöille.⁴⁰² Nykyisin ihmisoikeussopimukset saattavat sisältää sellaisia oikeuksia, joista yksilö voi valittaa ihmisoikeustuomioistuimiin. Tällainen yksilövalitusmekanismi sisältyy esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja TSS-sopimukseen.⁴⁰³ Edelleen ihmisoikeussopimukset ovat oikeudellisesti velvoittavia, ne on otettava huomioon lainsäädäntötyössä ja niitä on sovellettava asianmukaisesti viranomaistoiminnassa ja tuomioistuimissa.⁴⁰⁴

Mikä on siis oikea järjestys ihmisoikeusvelvoitteisiin sitoutumisessa? Ihmisoikeussopimukset ovat luonteeltaan tavoitteellisia. Sopimukseen tulisi suhtautua vakavasti ja niiden sisältämät velvoitteet tulisi täyttää määrätietoisesti.⁴⁰⁵ Ihmisoikeussopimukseen voi sitoutua, vaikka kansallinen lainsäädäntö ei täyttäisikään kaikkia ihmisoikeusvelvoitteita. Kuitenkin sopimusvaltioiden katteettomat lupaukset ihmisoikeusvelvoitteiden täyttämistä kuin myös ratifioinnin yhteydessä sopimukseen tehdyt varaukset nakertavat koko ihmisoikeusjärjestelmän uskottavuutta.⁴⁰⁶

⁴⁰¹ Stakes 2006, s. 37. Näin tulkittiin myös TSS-sopimusta. TSS-sopimusta oikeudellisesti vakavammin suhtauduttiin Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan, jonka hyväksymisen yhteydessä sitä pidettiin yksilöityjen oikeuksien takaamiseksi asiantuntija- ja ministerikomiteoiden tulkintojen mukaisesti. HE 266/1990 vp, s. 2.

⁴⁰² Poikkeuksena Euroopan sosiaalisen peruskirjan lisäpöytäkirjan sisältämä kollektiivivalitusjärjestelmä, johon Suomikin on sitoutunut (HE 67/1998 vp).

⁴⁰³ Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 85–86/1998), HE 74/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

⁴⁰⁴ *Karapuu* 1988, s. 48.

⁴⁰⁵ *Hyttinen* 2013, s. 275–276.

⁴⁰⁶ Ihmisoikeuskeskus pitää kaiken kaikkiaan Suomen linjaa ihmisoikeussopimusten hyväksymisessä johdonmukaisena: ”Suomen selkeä linjaus siitä, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset ratifioidaan ilman varauksia vasta sen jälkeen, kun kansallinen lainsäädäntö kaikilta osin vastaa sopimusvelvoitteita, on kunnioitettava ja tärkeä. Se asettaa myös erinomaisen esimerkin muille maailman valtioille. Erityisen tärkeä tämä linjaus on kaikkein keskeisimpien sopimusvelvoitteiden osalta ja silloin, kun sopimusvelvoitteiden noudattamisesta ei vallitse kansallisesti poliittista yksimielisyyttä.” Ihmisoikeuskeskus 2015: Lausunto eduskunnalle koskien hallituksen esitystä HE 284/2014 vp, s. 5.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat luonteeltaan yleisluontoisia. Tämä yleisluonteisuus tarkoittaa, että tarkkaan määrättyjä standardeja ihmisoikeuksien täyttämiseksi ei välttämättä ole, vaan sopimusten tarkoituksena on jatkuvasti parantaa ihmisoikeusjärjestelmää. Mikäli valtio haluaa sitoutua uusien ihmisoikeusnormien täyttämiseen, sen tulisikin allekirjoittaa ihmisoikeussopimus. Tällöin kyseinen valtio sitoutuu täyttämään sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän.⁴⁰⁷ Allekirjoittamisen jälkeen valtion tulisi täyttää ihmisoikeusvelvoitteiden edellytykset kansallisella lainsäädännöllä. Tällöin sopimusvaltion perusoikeudet olisivat ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa linjassa keskenään.

Näin Suomi toimi allekirjoitettuaan jo vuonna 2007 YK:n vammaisyleissopimuksen. Siitä lähtien Suomessa on tehty systemaattista lainsäädäntötyötä vammaisten oikeuksien edistämiseksi.⁴⁰⁸ Yleissopimuksen ratifiointi sai odottaa siihen saakka, kunnes Suomi täyttää sopimuksen normit. Myös vakiintuneen valtiosopimus käytännön mukaan kansallinen lainsäädäntö saatetaan sopuun kansainvälisen sopimuksen määräysten kanssa ennen sopimuksen ratifiointia.⁴⁰⁹ Kyseisen yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan ratifiointi tarkoittaa Suomelle käytännössä sopimuksen täytäntöönpanoelimien nimeämistä, raportointivelvollisuutta YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitealle sekä muistutus- ja tutkintamennettelyn mahdollistamisen vammaisten oikeuksien toteutumisesta.⁴¹⁰

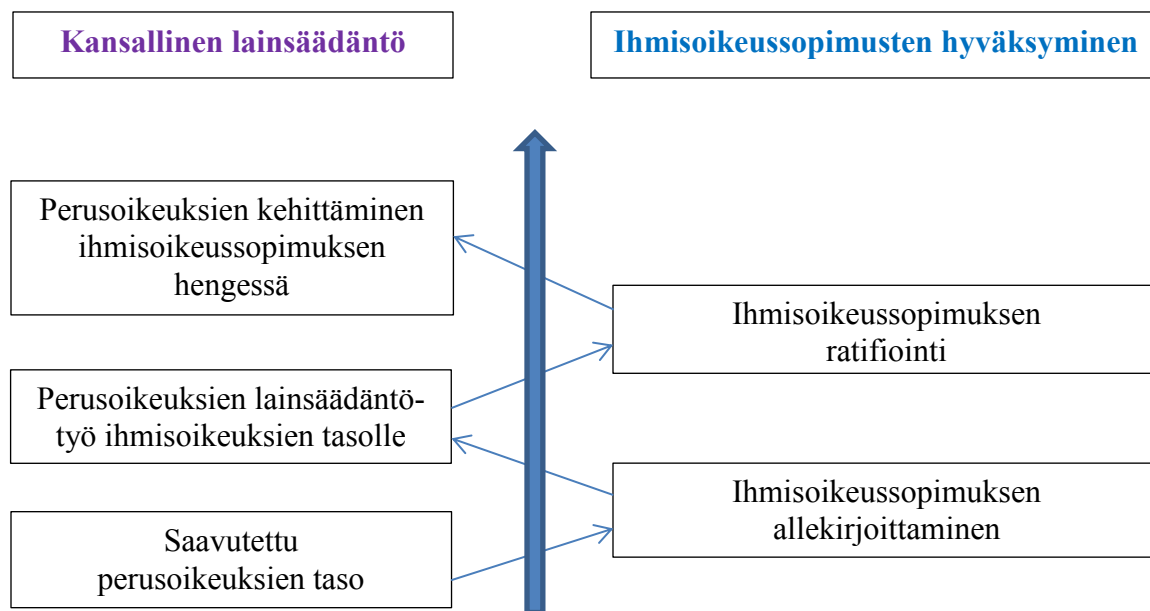
⁴⁰⁷ Ulkoasiainministeriö: Valtiosopimusopas 2012, s. 41. Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen (1969) 18 §:n mukaan jo valtiosopimuksen allekirjoittaminen kieltää sellaiset toimenpiteet valtion taholta, jotka ovat vastoin sopimuksen henkeä ja tekevät sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän tyhjäksi. Suomessa sopimus on saatettu voimaan valtioneuvoston asetuksella vuonna 1980 (Asetus valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen voimaansaattamisesta (33/1980)).

⁴⁰⁸ Viimeisimpänä tällaisena vammaisten oikeuksien lainsäädännöllisenä edistämisestä oli HE 96/2015 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta. Lakiin lisättiin säännökset toimenpiteistä itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeuden tukemiseksi, rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämisestä sekä rajoitustoimenpiteiden käytölle asetettavista yleisistä edellytyksistä. Lakimuutokset toteutettiin vammaisyleissopimuksen ratifiointiin edellyttämällä tavalla.

⁴⁰⁹ StVM 51/2014, s. 2. Vrt. *Hyttinen* 2013, s. 290–291, jossa kirjoittaja pitää tällaista etukäteismuutoksia korostavaa lähtökohtaa vahingollisena, koska se antaa mahdollisuuden lykätä sopimusten ratifiointia ja johtaa helposti sopimusvelvoitteiden seurannan laiminlyöntiin.

⁴¹⁰ HE 108/2014 vp ja Kehitysvammaisten Tukiliitto ry 2015: Eduskunta hyväksyi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen. Suomessa Ihmisoikeuskeskus on sopimuksessa tarkoitettu valvontaelin (HE 284/2014 vp, s. 91).

Seuraava kaavio on laadittu kuvaamaan prosessia, jota valtioiden tulisi noudattaa kansainvälisten ihmisoikeussopimukseen sitoutumisessa:



Kaavio 7. Kansainvälisiin ihmisoikeussopimukseen sitoutuminen.

Kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen edellytysten täyttämisen jälkeen oli syytä ratifioida eli hyväksyä sopimus, joita perusoikeudet koskevat. Käytännössä tämä tarkoitti perusoikeuksien saattamista ihmisoikeusvelvoitteiden tasolle. Ihmisoikeussopimusten yleisluonteisuuden vuoksi perusoikeudet eivät saisi jäädä jatkossa varjoon, vaan sosiaalisia oikeuksia on kehitettävä ihmisoikeuksien edistämisen hengessä.

Suomi ratifioi YK:n vammaisyleissopimuksen ja sen valinnaisen lisäpöytäkirja 11.5.2016, kun kansallinen lainsäädäntö oli muutettu myös vammaisten itsemääräämisoikeuden rajoittamisen osalta yleissopimuksen vaatimusten mukaisesti.⁴¹¹ Samalla hyväksyttiin perustuslakivaliokunnan ehdottama lausuma, jonka mukaan eduskunta seuraa tarkasti vammaisten oikeuksien toteutumista ja jatkaa itsemääräämisoikeutta koskevan sääntelyn kehittämistä.⁴¹²

⁴¹¹ EV 57/2016 vp.

⁴¹² PeVL 12/2016 vp, s. 3.

Yleissopimus astui voimaan 10. kesäkuuta 2016. Suomi jatkaa vammaisten oikeuksien edistämistä, kun vammaislainsäädännön kokonaisuudistus on määrä tulla voimaan vuonna 2109.⁴¹³

Näkemykseni mukaan ihmisoikeussopimusten hyväksymistä tärkeämpää on ihmisoikeussopimusten eteen tehty kansallinen lainsäädäntötyö. Suomi on edennyt YK:n vammaisyleissopimuksen ratifioinnin kanssa varsin johdonmukaisesti. Systemaattinen lainsäädäntötyö vammaisten oikeuksien edistämiseksi on seurannut Suomen poliittista ilmapiiriä. Ohjelmaluonteisuutensa vuoksi on selvää, että sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien kehittämisessä on aina parantamisen varaa.⁴¹⁴ Suomi voi silti olla ihmisoikeuksien mallimaa, vaikka se ei olisikaan ratifioinut kaikkia sosiaalisia ihmisoikeuksia koskevia kansainvälisiä sopimuksia.

⁴¹³ STM: Vammaislainsäädännön uudistus.

⁴¹⁴ Vrt. *Jyränki - Husa* 2012, s. 399, joiden mukaan hyvinvointioikeuksien erityispiirre on juuri niiden riippuvuus julkisyhteisöjen käytettävissä olevista taloudellisista voimavaroista.

VI YHTEENVETO

Perustuslain 19.3 §:n sisältämän, lainsäätäjään kohdistetun toimeksiannon mukaan julkisen vallan on taattava jokaiselle *riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut*. Palvelujen riittävyden määrittelyssä lähtökohdaksi on asetettu taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia *yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä*.⁴¹⁵ Myös vammaispalvelulain tarkoitus on samankaltainen. Tavoitteena on poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.⁴¹⁶ Määrittely on väljä, mutta antaa suuntaa siihen, kuinka nyky-yhteiskunnassa vammaisia tulisi kohdella kansainvälisten standardien ja pohjoismaisten arvojen mukaan.

Lain ja asetuksen tasolla on määritelty, minkälaisia palveluita ja tukitoimia vammaisille tarjotaan (mm. sosiaalihuoltolaki ja -asetus, laki ja asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista, laki vammaisetuksista, laki ja asetus kehitysvammaisten erityishuollosta). Samalla eduskunta on määritellyt sen lainsäädännön tason positiivisesta erityiskohtelusta, johon viranomaisten tulisi vastata vammaisten palveluiden ja tukitoimien suunnittelussa, järjestämisessä ja tuottamisessa. Niin ikään on määritelty vammaispalveluiden laatu ja taso, jota ei sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutusten mukaan saisi laskea.⁴¹⁷

Vammaisuus perustuu aina osin lääketieteelliseen arviointiin. Itse vammaisuus ei kuitenkaan oikeuta vammaispalveluihin, vaan niiden palveluiden ja tukitoimien tarve, joiden avulla vammaisen pääsee yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi.⁴¹⁸ Palvelutarve arvioidaan suhteessa henkilön olosuhteisiin ja elinympäristöön palvelukohtaisesti. Vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden määrittely tapahtuukin aina yksilöllisesti ja palvelukohtaisesti.⁴¹⁹ Tällöin korostuu yksittäisen viranhaltijan rooli palvelutarpeen selvittämisessä ja palvelusuunnitelman laa-

⁴¹⁵ *Arajärvi* 2011, s. 54; HE 309/1993 vp, s. 71: Perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä palveluiden riittävyttä arvioitaessa pidetään lähtökohtana ”...sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.”

⁴¹⁶ Ks. vammaispalvelulaki 1 §: ”Tämän lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.”

⁴¹⁷ *Tuori* 2011, s. 716–726 ja *Arajärvi* 2002, s. 79–88 sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksista, erityisesti heikennyskiellosta.

⁴¹⁸ Ks. vammaispalvelulain 1 § ja 2 § suhde. Ks. myös sosiaali- ja terveysministeriön neuvottelevan virkamiehen *Jaana Huhdan* kirjoitus ”Avun tarve ratkaisee vammaispalveluissa” (2014).

⁴¹⁹ THL: Vammaispalvelujen käsikirja. Palvelutarpeen arviointi.

timisessa (vammaispalvelulaki 3 a §). Kuntien yleinen järjestämisvelvollisuus ei synnytä palvelua tarvitseville subjektiivista oikeutta saada etuutta tai palvelua.⁴²⁰ Ongelmat syntyvät usein määriteltäessä sitä, milloin henkilö on vammainen ja milloin vaikeavammainen. Tällöin punninta käydään arvioitaessa sitä, myönnetäänkö henkilölle etuuksia sosiaalihuoltolain vai jonkin erityislain nojalla. Samalla käydään rajanvetoa siitä, onko kyse kunnan yleisestä vai erityisestä järjestämisvelvollisuudesta.

6.1 Lainsäädännön kipukohdat

Esitin hypoteesina vammaisten oikeuksien toteutumisen kipukohtina heikosti valmisteltua lakia, kunnallisten viranhaltijoiden puutteellista lainopillista koulutusta ja kunnan taloudellisten resurssien niukkuutta. Ongelma ei välttämättä olekaan viranhaltijoiden puutteellinen laintuntemus, vaan pikemminkin jopa lainvastaiset kunnan sisäiset soveltamisohjeet sekä työnjohdolliset määräykset palveluiden ja tukitoimien myöntämisestä.⁴²¹ Aihetta on vastikään alettu pohtia myös yksittäisen sosiaalityöntekijän kannalta.⁴²² Tämä koskee erityisesti määrärahasidonnaisia palveluita.

Sen sijaan itse vammaispalvelulaki on hyvin laadittu. Se antaa sosiaalityön ammattilaiselle varaa soveltaa lakia erityisasiantuntijuuteensa perustuen. Tällöin viranhaltija pystyy arvioimaan vammaisen palvelutarpeen kokonaisuutena ja yksilölliset olosuhteet huomioiden. Varjopuolena asiassa on se, että vammaislainsäädännön väljyys voi johtaa erilaisiin lopputuloksiin viranhaltijoiden välillä sekä alueellisiin eroihin riippuen tulkintakäytännöistä ja kuntien taloudellisista voimavaroista.⁴²³ Siksi oikeudet olisikin määriteltävä tarkemmin laissa tai sitä alemmissa oikeusohjeissa kunnallisen viranomaisen laintulkinnan sijaan.

⁴²⁰ Tuori 2011, s. 750 lainsäätäjän toimeksiantojen toteuttamisesta.

⁴²¹ Jari Korpi on tutkinut kattavasti eri vammaispalveluiden osalta kuntien soveltamisohjeita ja todennut osan niistä olevan lain tai asetuksen vastaisia (Korpi 2008, s. 150–206).

⁴²² Tiitinen – Kauppi 2014, Viisi vaientamisen tapaa - sosiaalialan työntekijöiden julkiseen viestintään kohdistuvat sananvapauden rajoittamisen ja vaientamisen käytännöt.

⁴²³ Tuori – Kotkas 2008, s. 115: ”Oikeustapausten jakaminen rutiiniluonteisiin ja kiperiin perustuukin osaksi kirjoitetun lainsäädännön väljyysasteeseen.” Rutiiniluonteisissa tapauksissa perusteet ratkaisuille voidaan antaa lainsäädännön avulla, kun taas kiperissä tapauksissa ratkaisuperusteita pitää hakea myös muista oikeuslähteistä.

Olisi mielenkiintoista tutkia jo vammaispalvelulakia säädettäessä noussutta huolta vammaisten yhdenvertaisesta kohtelusta alueellisella tasolla.⁴²⁴ Nykyinen lainsäädäntö antaa kunnalliselle viranomaiselle tilaa soveltaa lainsäädäntöään siten, että kunnilla on omat sisäiset soveltamisohjeensa kunnallisen järjestämävastuun alaisista palveluista ja tukitoimista. Näiden soveltamisohjeiden myötä alueellinen yhdenvertaisuus voi hyvinkin olla vaakalaudalla.⁴²⁵ Tämä johtaa siihen, että vammaiset saavat eritasoisia palveluita asuinpaikastaan riippuen. Toisaalta soveltamisohjeet edistävät yhtenäistä soveltamiskäytäntöä kunnan viranhaltijoiden kesken.

Kysymykseksi on noussut erityisesti kunnan viranomaisen toiminnan lainmukaisuus ja epävirallisten soveltamisohjeiden nouseminen lain edelle. Kuntien sisäisten soveltamisohjeiden osalta tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että ne ovat aina lain ja asetuksen mukaisia. Tämä voi olla yksi syy siihen, miksi vammaispalveluista tehdään niin runsaasti oikaisupyyntöjä ja valituksia vuosittain.⁴²⁶ Tämä ei ole linjassa perustuslain takaaman viranomaisen laillisuusperiaatteen kanssa (PL 2.3 §) eikä normihierarkian kannalta.

Perustuslaki velvoittaa julkisen hallinnon hyvään hallintotapaan. Hallinnon oikeusperiaatteet on vahvistettu hallintolaissa, joka ohjaa kaikkea viranomaistoimintaa. Näitä periaatteita ovat muun muassa yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaate. Näiden perusteella kaikkien samassa tilanteessa olevien henkilöiden on saatava keskenään samankaltaiset laissa määrätyt oikeudet. Nämä oikeudet tulee olla saavutettavissa normaalissa viranomaismenettelyssä ilman oikeusturvakeinoja.

⁴²⁴ SoVM 40/1986 vp, s. 3. Vammaispalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä tavoitteena oli nimenomaisesti poistaa suuria alueellisia eroja sekä saattaa vaikeavammaisille heidän omatoimisen suoriutumisen vuoksi välttämättömät erityispalvelut ja tukitoimet valtakunnallisesti yhdenmukaisesti turvatuksi. Ks. *Kotkas* 2013, s. 227–231, joka tarkastelee kunnallisten hallintopäätösten ja ohjeistusten perustuslainmukaisuutta.

⁴²⁵ *Jyränki - Husa* 2012, s. 401, jonka mukaan hyvinvointioikeuksien edellyttämät peruspalvelut on annettava yksilöille saman vähimmäistason mukaisina riippumatta heidän asuinpaikastaan (PL 6 § yhdenvertaisuusperiaate ja PL 22 § perusoikeuksien turvaaminen). Vähimmäistasolla tarkoitettaneen subjektiivisten oikeuksien toteutumista ja todellista tarvetta vastaavaa palvelutuotantoa. Vrt. toisin *Tuori – Kotkas* 2008, s. 256–257, jonka mukaan kunnille voisi antaa enemmän liikkumavaraa palveluiden järjestämisessä.

⁴²⁶ Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2013, s. 14; KHO vuosikertomus 2013, s. 28 ja 36–37; KHO vuosikertomus 2015, s. 33–34.

Kaiken kaikkiaan tutkimus herättelee kysymyksiä siitä, toteutuvatko vammaisten perus- ja ihmisoikeudet.⁴²⁷ Ongelmaksi saattaa muodostua myös perusoikeuksien ylikonstituoituminen, mutta vammaisten kohdalla siitä ei liene kyse.⁴²⁸ Tämä tutkimus osoittaa sen, kuinka vammaispalveluiden kohdalla kyse on erityisesti sekä perusoikeuksien noudattamisesta että ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamisesta. Siksi niin laki, asetus ja erityisesti viranomaisten soveltamisohjeet tulisi pikimmiten tarkastaa ja laittaa keskenään johdonmukaiseen tulkintalinjaan yhdessä ihmisoikeussopimusten kanssa. Näin onkin jo osin toimittu, josta osoituksena vammaislainsäädännön kokonaisuudistus ja uusi sosiaalihuoltolaki (1301/2014). Näiden uudistusten jälkeen huomio tulisi kiinnittää viranomaisten soveltamisohjeisiin ja alueelliseen yhdenvertaisuuteen.⁴²⁹

6.2 Vammaiset ja ikäihmiset

Tutkimuksen aikana heräsi kysymys siitä, kuinka ainoastaan vammaisille tarkoitetut palvelut eroavat ikäihmisille tarkoitetuista palveluista? Toisin sanoen ongelmaksi muodostuu se, kuinka erotetaan tavanomaisesta ikääntymisestä ja vammaisuudesta johtuvat vammat ja sairaudet. Loppujen lopuksi vammaisuuden määritelmä on lainsäädännössä hyvin laava: *“Vammaisella henkilöllä tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista”* (vammaispalvelulaki 2 §). Arviointi perustuu toimintavajavuuden objektiiviseen syyhyn.⁴³⁰

Henkilökohtaista apua koskevassa säännöksessä evätään palvelu sellaisilta henkilöiltä, joiden sairaudet tai toimintarajoitteet johtuvat pääasiassa ikääntymisestä (vammaispalvelulaki 8 c § 3 mom. (981/2008)). Vammasta tai sairaudesta ja vastaavasti pääosin ikääntymisestä

⁴²⁷ Jukka Kumpuvuori on tiivistänyt asian näin: *“Yhteiskunnan monimutkainen tukiverkko johtaa helposti siihen, että varsinkin heikoimpien yksilöiden on hankala päästä oikeuksiinsa. Se saattaa johtaa myös siihen, että yhteiskunnallista järjestelmää käytetään hyväksi niin sanottujen järjestelmän porsaanreikien löytymisen myötä. Järjestelmän tulisikin olla niin yksinkertainen, että jokainen etuihin oikeutettu saisi ne ilman oikeussuojakeinoja. Yhteiskunta ei voi vaatia, että vammaiset henkilöt ilman lainopillista koulutusta kykenisivät puolustamaan etujaan”* (Kumpuvuori 2006, s. 65). Myös Hyttinen suhtautuu kriittisesti Suomen sitoutumiseen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja sopimusten tuomien velvoitteiden täyttämiseen (Hyttinen 2013, s. 288–292).

⁴²⁸ Viljanen 2002, s. 25–37.

⁴²⁹ Mikäli sote-uudistus toteutuu nykyisten suunnitelmien mukaan, järjestämisvastuun sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ottavat nykyiset maakunnat kuntien sijaan (STM: Sote- ja maakuntauudistus 4.1.2017).

⁴³⁰ PeVL 30/2008 vp, s. 2.

johtuvasta toimintakyvyn alenemisesta johtuvaan palvelutarpeeseen vastataan eri lainsäädännöllä. Tällaiseen lainsäädännölliseen ratkaisuun on päädytty, vaikka on selvää, että ikääntyminen tuo mukanaan rajoitteita eivätkä sairaudet ja vaivat ole ikääntymisestä täysin erotettavissa.

Käsitykseni mukaan henkilökohtaisen avun suhteen vammaispalvelulain mukainen määräys (8 c § 3 mom.) ikääntymiseen liittyvästä toimintakyvyn laskusta asettavat useissa tapauksissa samankaltaiset henkilöt eriarvoiseen asemaan siinä suhteessa, missä vaiheessa vammaisuus on ilmennyt. Vaikka vammaisuuden aste olisi sama, laki antaa painoarvon ensisijaisesti sille, miten vammaisuus on syntynyt. Tällaiset ikääntymiseen liittyvät vammat ja sairaudet tulisivat olla samassa linjassa kaikkia vammaisia kohtaan.

Erottelua vammaisiin ja iäkkäisiin ei voida tässä suhteessa tehdä, koska he molemmat voivat olla samankaltaisen sosiaalihuollon tarpeessa. Tällainen erottelu ei liioin vastaa vammaispalvelulain tarkoitusta (1 §).⁴³¹ Samoin vammaisen henkilön määritelmä on ristiriidassa iäkkäiltä henkilöiltä palvelut poissulkevien lausekkeiden kanssa (vammaispalvelulaki 2 §).⁴³² Tulkinta onkin jätetty osin oikeuskäytännön varaan.⁴³³

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdotti vammaislainsäädännön uudistuksen yhteydessä, että yli 75-vuotiaiden vammaisten henkilöiden palvelut taataan jatkossa vanhuspalvelulain nojalla. Iäkkäiden rajaaminen vammaispalveluiden ulkopuolelle olisi perusteltua lainsäädännön yhteensovittamiseksi ja palvelutarpeen arvioimisen helpottamiseksi.⁴³⁴ Samalla olisi kuitenkin

⁴³¹ Vrt. laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (vanhuspalvelulaki) 2 § 2 kohdan määritelmä iäkkäistä henkilöstä: ”*iäkkäällä henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jonka fyysinen, kognitiivinen, psyykinen tai sosiaalinen toimintakyky on heikentynyt korkean iän myötä alkaneiden, lisääntyneiden tai pahentuneiden sairauksien tai vammojen vuoksi taikka korkeaan ikään liittyvän rappeutumisen johdosta*”. Vammaiseen henkilöön liittyy usein samankaltaisia fyysisen, kognitiivisen, psyykkisen ja sosiaalisen toimintakyvyn heikentymistä kuin ikääntyneillä henkilöillä.

⁴³² Erään iäkkään vammaisen puoliso on todennut asian näin: “Vammaisella vanhuksella ei ole mitään hätää tulevaisuutensa suhteen. Hänelle tarjotaan riittävästi palveluita ja tukitoimia jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen. Toisin on tavallisen vanhuksen laita: ikääntymiseen liittyvää vammaisuutta ei tunnusteta samalla tavalla, vaan heidän vammaisuutensa on niin sanottua ‘luonnollista vanhenemista’. Vaikka vammaisuuden taso ja palvelutarve olisivat samankaltaiset, sosiaalipalvelut ovat heille erilaiset.”

⁴³³ *Narikka* 2006c, s. 352.

⁴³⁴ STM 2016: Usein kysyttyä vammaislainsäädännön uudistuksesta. Ks. myös PeVL 17/1996 vp, s. 2–3, jonka mukaan ikärajojen asettaminen ja ikärajasääntely ovat hyväksyttäviä, jos ne ovat perusteltavissa sosiaaliturvan kokonaisuudella ja ikärajojen ulkopuolelle jäävistä henkilöistä huolehditaan muulla sosiaaliturvan sääntelyllä. Huomattavaa on, ettei ikärajasääntelyn ulkopuolelle saa jäädä välinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70).

pidettävä huoli siitä, että yli 75-vuotiaiden palveluiden taso ei merkittävästi huonontuisi ja iäkkäiden palvelutarpeeseen vastattaisiin muulla lainsäädännöllä.

Ikärajasääntely takaisi yhdenvertaisen käytännön kansallisesti, mutta vaatisi riittävät siirtymäsäännökset kohtuuttomien tilanteiden välttämiseksi. Lisäksi ikärajasääntely parantaisi samaan ikäryhmään kuuluvien keskinäistä yhdenvertaisuutta. Myös perustuslakivaliokunta on suhtautunut ikärajasääntelyyn varauksellisen positiivisesti, jos palveluiden ulkopuolelle ei jää väliinpuotoajaryhmiä.⁴³⁵ Selkeä lainsäädäntö parantaa myös kansalaisen oikeusturvaa ja vähentää oikeussuojakeinojen tarvetta. Yksiselitteisten ikärajojen asettaminen ei ole kuitenkaan ongelmatonta, eikä näillä näkymin ikärajoja olla asettamassa vammaispalveluihin.⁴³⁶

Sosiaaliviranomaiset ja tuomioistuimet joutuvat käymään jatkuvasti rajanvetoa siitä, mitkä sairaudet ja toimintarajoitteet ovat pääasiassa ikääntymisestä johtuvia. Tällä hetkellä olennainen kysymys palvelutarpeen arvioinnissa on lääketieteellinen: mikä sairaus tai vamma oikeuttaa vammaisuuden perusteella myönnettävään etuuteen ja missä tapauksissa kysymys on pääasiassa vanhuudesta johtuva toimintarajoite? Tällaisissakin tapauksissa kunnan sosiaalityöntekijä tekee päätöksensä lakiin perustuen kokonaisharkinnan pohjalta, jolloin lääketieteellinen diagnoosi ei ole välttämättä ratkaiseva tekijä etuuksia myönnettäessä.

Sosiaalityöntekijöiden päätökset perustuvat osin vaikeavammaisuuden määrittelyyn, jonka sosiaalityöntekijä tekee osin sosiaalihuollon asiakkaan palvelutarpeen mukaan lääkärin lausunto huomioon ottaen.⁴³⁷ Sosiaalityöntekijä joutuu tuomarin tavoin nojaamaan vahvasti lääkärin asiantuntemukseen, joskaan sosiaalietuuksista päättävä viranhaltija harvoin itse on terveydenhuollon ammattilainen.⁴³⁸ Siksi lääkärin kirjoittamien lausuntojen olisi tärkeää olla selväsanaisesti kirjattuja, jotta myös muut kuin terveydenhuollon ammattilaiset osaavat näitä hoitosuunnitelmia ja -kertomuksia tulkita.⁴³⁹

⁴³⁵ PeVL 17/1996 vp, s. 2–3; HE 309/1993 vp, s. 70.

⁴³⁶ *Könkkölä* 2016, s. 5, 12–13, 49. Sen sijaan selvitysmies *Könkkölä* ehdotti vammaislainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä, ettei sellaisilla henkilöillä olisi vammaispalvelulain mukaista oikeutta kuljetuspalveluihin, joilla toimintarajoite ja vaikeus käyttää julkista joukkoliikennettä johtuu pääosin korkeasta iästä. Näille henkilöille kuljetuspalvelut tulisi turvata subjektiivisena oikeutena 36 yhdensuuntaisen matkan osalta vuodessa sosiaalihuoltolain perusteella. Niillä henkilöillä taas oikeus vammaispalvelulain mukaisiin kuljetuspalveluihin säilyisi, jotka ovat kuljetuspalveluita tarvinneet jo ennen korkeaa ikää.

⁴³⁷ Ks. AOA 17.12.2015, dnro 5222/4/14, jossa KELAn etuuskäsittelijä oli tehnyt päätöksen ilman asiantuntijalääkärin lausuntoa.

⁴³⁸ Ks. terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 2 §:n määritelmä terveydenhuollon ammattihenkilöistä.

⁴³⁹ Lääkärintodistusten ja -lausuntojen juridisesta asemasta ks. *Lohiniva-Kerkelä* 2007, s. 79–87.

Tällaiset lääkäriä koskevat velvoitteet on kirjattu lakiin potilaan asemasta ja oikeuksista, koska hoitokertomusten kansankielisyyden periaate tulee nimenomaan potilaan aseman ja oikeuksien turvaamisesta.⁴⁴⁰ Lausunnosta tulisi selvittää vammaisuuden aste ja lääketieteellinen selvitys palveluiden tarpeesta. Sikäli potilaan kannalta onkin olennaisen tärkeää, että taudin kuvaukset ja suositeltavat hoitomenetelmät sekä kuntoutustoimenpiteet olisivat mahdollisimman selkeästi kirjattu lääkärinlausuntoihin. Näin myös kunnan sosiaalityöntekijä kykenisi ratkaisemaan kyseisen potilaan ja sitä kautta sosiaalihuollon asiakkaaksi tulevan henkilön asian hänen itsensä kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti.

Toisaalta juuri palvelutarpeen arvioinnissa korostuu sosiaalityöntekijöiden ammattieettinen asiantuntemus ja ammattitaito.⁴⁴¹ Palvelutarve myös arvioidaan aina palvelukohtaisesti, joten henkilö voi olla vaikeavammaisen kuljetuspalveluiden suhteen, muttei kuitenkaan oikeutettu henkilökohtaiseen apuun subjektiivisena oikeutena. Sosiaalityöntekijä tekee päätöksensä vammaisen henkilön elämäntilanteen kokonaisarvioinnin pohjalta, mutta selkeä ja yksinkertainen lainsäädäntö edesauttaisi tarkoituksenmukaisten sosiaalipalveluiden tarjoamista.

Aiemman arvioni mukaan lainsäädännön muuttaminen toimintakyvyn ja avun tarpeen arvioimisen painottamiseksi todennäköisesti vähentäisi tulkintaerimielisyyksien syntymistä. Tutkimuksen aikana olen päätenyt lopputulokseen, että sosiaalihuollon asiakkaiden luottamussuoja vaatii kohtuullisen tarkkaa lainsäädäntöä. Tällöin välttyttäisiin todennäköisesti useammin myös niiltä tilanteilta, jolloin kunnan sosiaaliviranomaisen ja sosiaalihuollon asiakkaan näkemykset palvelutarpeesta ovat ristiriidassa keskenään. Todennäköisesti myös oikeuden saavutettavuus ja tuntemus oikeudenmukaisuudesta lisääntyisivät etuuksia hakevien keskuudessa, kun määritellään selkeästi rajat oikeuksien ja etuuksien myöntämiselle.⁴⁴²

⁴⁴⁰ Ks. *Pahlman* 2003, s. 208–213 potilaan tiedonsaannista ja sen merkityksestä hoitoon.

⁴⁴¹ Vrt. soveltuvin osin terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatillisesta etiikasta *Lohiniva-Kerkelä* 2007, s. 65–75 ja laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015).

⁴⁴² Empiiristen tutkimusten mukaan ihmisille on usein tärkeämpää menettelyllinen oikeudenmukaisuus kuin oikeudenkäynnin lopputulos. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on tehnyt tutkimuksen koetusta oikeudenmukaisuudesta hallintoprosessissa: *de Godzinsky – Aaltonen*: Koettu oikeudenmukaisuus hallintoprosessissa 2013. Ks. myös soveltuvin osin tutkimus siviiliprosessin koetusta oikeudenmukaisuudesta *Ervasti – de Godzinsky*: Koettu oikeudenmukaisuus tuomioistuimissa 2014, s. 175–181.

Tämä olisi nähdäkseni niin yhteiskunnan kuin yksilön kannalta suotuisa tilanne, jolloin sosiaalihuollon asiakas saa parasta mahdollista palvelua, lain turvaamat yksilön oikeudet toteutuisivat eikä sosiaalihuollon asiakkuus venyisi turhaan epätarkoituksenmukaisten päätösten – tai päättämättömyyden – johdosta. Kaikenlaiset väärinkäsitykset eri viranomaisten ja asiakkaiden välillä horjuttavat sosiaaliturvajärjestelmän toimivuutta sekä kuormittavat yhteiskuntaa tarpeettomilla valituskierteillä.

Ongelmana yksityiskohtaisen sääntelyn vaatimuksessa ovat lukuisat erilaiset sosiaalihuollon palvelutarpeet, joihin lainsäädäntö ei koskaan kykene täydellisesti vastaamaan. Tämän vuoksi oikeusjärjestys tulee aina edellyttämään kehityksensä tueksi tulkintaa oikeuskäytännöstä ja muista oikeuslähteistä.⁴⁴³

6.3 Sosiaalisten oikeuksien rahoitus

Eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti jo perusoikeussäännöksiä muuttamisen yhteydessä 1990-luvulla, että palveluiden järjestämiseen on varattava riittävät resurssit.⁴⁴⁴ Muutoin perusoikeuksien turvaamiselle ei löydy pohjaa. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ottanut kantaa taloudellisten resurssien turvaamiseen.⁴⁴⁵ Tällöin myös kuntien ja valtion välinen kustannustenjakoa on tärkeää. Yhtä lailla tulee huolehtia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja kuntien soveltamisohjeiden lainmukaisuudesta.⁴⁴⁶

Valtion ja kuntien tulee huolehtia siitä, että laissa säädetyt oikeudet toteutuvat. Tämä edellyttää sitä, että vammaispalveluihin tarkoitettuja määrärahoja lisätään. Toisaalta voidaan myös pohtia, onko yhteiskunnalla resursseja nykyisen palvelutason ylläpitämiseen.⁴⁴⁷ Tällöin lainsäätäjän punnittavaksi tulee se, voidaanko palveluiden tasoa heikentää tai rajata palveluihin oikeutettujen henkilöiden määrää esimerkiksi vammaisuuden määritelmää tarkenta-

⁴⁴³ *Tala* 2010, s. 91–122.

⁴⁴⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 3. Perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin myös, että perusoikeusehdotuksia muotoiltaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota julkisen vallan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin toteuttaa näitä oikeuksia ja varmistua siitä, että ehdotukset olisi toteutettavissa myös *taloudellisten olosuhteiden muuttuessa* [kurs. ML] (HE 309/1993 vp, s. 19.)

⁴⁴⁵ AOA 31.12.1997, dnro 290/4/95.

⁴⁴⁶ *Korpi* 2008, s. 200–203.

⁴⁴⁷ Suomen nykyisessä kansantaloudellisessa tilassa ja taloudellisessa taantumassa pohditaan jatkuvasti julkisen sektorin säästötoimenpiteitä, jotka väistämättä heijastuvat myös kansalaisten arkeen.

malla. Vammaisuuden erityispiirteenä oleva monimuotoisuus ei kuitenkaan mahdollista tarkkaa määritelmää, koska tämän johdosta syntyisi palveluiden ulkopuolelle jääviä väliinpuotajaryhmiä.

Samalla pitäisi valita ne palvelut ja tukitoimet, joita heikentäessä vammaisten oikeudet kärsisivät vähiten.⁴⁴⁸ Nämä palvelut voivat olla subjektiivisia tai määrärahasidonnaisia, kunhan vammaisia kohdellaan keskenään yhdenvertaisesti.⁴⁴⁹ Edelleen tulisi pitää mielessä vammaispalvelulain tarkoitus ylläpitää vammaisten toimintavalmiuksia yhdenvertaisena muiden yhteiskunnan jäsenten kanssa sekä sosiaalisten perusoikeuksien heikennyskielto.⁴⁵⁰

Suomi on juuri ratifoinut Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista, eikä tällaisten oikeuksien rajoittaminen olisi yleissopimuksen hengen mukaista.⁴⁵¹ Siksi vammaisten oikeuksista ei tulisi tinkiä, vaan julkisen sektorin säästöt olisi löydettävä muualta lainsäädännöstä.⁴⁵² Kansalliset viranomaiset eivät voi liioin välttyä noudattamasta ihmisoikeuksia ja niiden tuomia kansainvälisiä velvoitteita.⁴⁵³

Lisäksi lainsäätäjän tulee ottaa huomioon rahoitusperiaate, jonka mukaan julkisen vallan tulee suoritua sen asettamien tehtävien rahoittamisesta. Tämä koskee myös sosiaalisten oikeuksien turvaamiseen liittyviä palveluita ja niiden rahoittamista. Tällä hetkellä kuntien vastuulla on pääosa sosiaalisten oikeuksien ja vammaispalveluiden järjestämisestä. Siksi myös

⁴⁴⁸ Ks. *Räty* 2010, s. 128 säästötoimenpiteiden vaikutuksista sekä AOK 16.4.1996, dnro 751/1/94, jossa apulaisoikeuskansleri on todennut, ettei kunnalla ole oikeutta edes kireän taloudellisen tilanteen vuoksi rajoittaa subjektiivisia oikeuksia. Määrärahasidonnaisista oikeuksista apulaisoikeuskansleri totesi, että supistusten tulee olla samanlaisia suhteessa muihin sosiaali- ja terveystalouteihin kuntalaisten tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi.

⁴⁴⁹ *Tuori – Kotkas* 2008, s. 151: Yleististä hallinto-oikeudellisista periaatteista. Ks. myös PL 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimus.

⁴⁵⁰ Suomen kansainvälisoikeudelliset sitoumukset ja velvoitteet käytännössä kieltävät heikentää vammaisten oikeuksia (ks. esimerkiksi vammaisyleissopimus, jonka mukaan Suomikin on sitoutunut *edistämään* vammaisten oikeuksia). On myös hankala uskoa, että Suomen poliittisessa järjestelmässä heikennettäisiin sellaisen väestöryhmän asemaa, jonka oikeudet on yhä enenevässä määrin tunnustettu niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Tästä osoituksena ovat YK:n vammaisyleissopimus sekä sosiaalihuoltolain ja vammaislainsäädännön uudistukset (STM 2015: sosiaalihuoltolain uudistaminen; STM 2016: vammaislainsäädännön uudistus). Vammaisten erityiskohtelu perustuu henkilön ominaisuuksien arviointiin suhteessa elinympäristöönsä. Tällä erityiskohtelulla on tarkoituksena edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä (vammaispalvelulaki 1 §). Ks. lisää sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksista *Tuori* 2011, s. 716.

⁴⁵¹ Ulkoasiainministeriö: Vireillä olevat ihmisoikeussopimushankkeet.; Ulkoasiainministeriö: Valtiosopimusopas 2012, s. 41.

⁴⁵² Ks. *Tuori – Kotkas* 2008, s. 194 ja 208, jonka mukaan TSS-oikeudet ovat julkista valtaa velvoittavia priorisointisäännöksiä, jotka pitää ottaa huomioon taloudellisia voimavaroja kohdennettaessa.

⁴⁵³ *Hyttinen* 2013, s. 273–296; *Viljanen* 2011, s. 163–164; PeVM 25/1994 vp., s. 4–5.

kunnallinen itsehallinto on huomioitava julkisten palveluiden järjestämisessä, jottei suuria alueellisia eroja oikeuksien toteutumisessa tule.

Sosiaalisia oikeuksiakaan ei siis voida johtaa suoraan perustuslaista ottamatta huomioon perusoikeuksia ja perustuslakia kokonaisuutena. Tämän vuoksi olisi tarpeen lisätä valtion viranomaisten lainsäädännöllisiä edellytyksiä seurata peruspalvelujen tarjonnan tasolla kaikkialla maassa sekä muutettava kuntien toiminnan rahoittamista koskevaa lainsäädäntöä hyvinvointioikeuksien osalta.⁴⁵⁴

6.4 Sosiaalisten oikeuksien rajoittaminen

Tämä tutkimus on osoittanut, että sosiaalisten oikeuksien heikennyskielto ei ole ehdoton. Lainsäädännön tulee pysyä muuttuvan yhteiskunnan mukana. Tämä tarkoittaa joko lainsäädännön muuttamista tai niin väljää lainsäädäntöä, ettei lakia tarvitse muuttaa. Liian tulkinnanvaraisen lainsäädännön on todettu johtavan oikeusturvaongelmiin, joten vaihtoehtoksi jää lain muuttaminen ajassa ja paikassa.⁴⁵⁵

Onkin todettava, ettei mikään valtiosääntö itsessään pysty turvaamaan kaikille kansalaisille tyydyttävää sosiaalisten perusoikeuksien tasoa.⁴⁵⁶ Tämä johtuu sosiaalisten oikeuksien luonteesta parantua aina aiemmasta tasostaan. Siten perustuslaki yksin ei takaa täydellistä perusoikeuksien suojaa, saati täydennettynä lain ja asetusten tasoisella sääntelyllä, kunnallisten viranomaisten soveltamisohjeilla ja oikeuskäytännöllä.⁴⁵⁷

Perustuslakimme on tuore, muttei suinkaan muuttumaton.⁴⁵⁸ Nykyisellään lainsäädäntömme takaa perusoikeuksien toteutumisen tason varsin kattavasti, mutta lopullinen sosiaalisten oi-

⁴⁵⁴ Jyränki - Husa 2012, s. 401–402. Ks. myös PeVL 41/2002 vp, s. 3–4 yhteisöverolain jako-osuuksien muuttamista koskevan lakiesityksen lausunnossa: “...*eduskunnan tulee vaatia hallitukselta selvitys yksittäisten kuntien taloudellisista mahdollisuuksista hoitaa niille laeissa asetettuja velvoitteita sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (=hyvinvointioikeuksien) toimeenpanossa. Selvityksessä pitää arvioida myös kunnallisen itsehallinnon toteutumista ja kunnalla olevien oikeudellisten keinojen riittävyttä tilanteissa, joissa kunta katsoo, että siltä puuttuvat perusoikeusuudistuksessa tarkoitetut tosiasialliset edellytykset hoitaa tällaisia tehtäviä.*”

⁴⁵⁵ Sääntelytarkkuuden ongelmista ks. Tala 2010, s. 91–122.

⁴⁵⁶ Ks. Rieppula 1973, s. 247–248 perusoikeuksien rajoittamisesta hallitusmuodon 16 §:n mukaan.

⁴⁵⁷ Tuori – Kotkas 2016, s. 218: ”Perusoikeudet normatiivisina ideoina ovat ja niiden tulee olla avoimia tulkinnoille ja täsmennyksille, jotka ottavat huomioon yhteiskunnan kulloisenkin tilan ja kehitysvaiheen.”

⁴⁵⁸ Rafael Erich on kirjoittanut aikoinaan osuvasti valtiosäännön olemuksesta: ”Harhakuvitelma, joka entisäikoina ei ollut harvinaisen ja joka ei vielääkään ole kokonaan hävinnyt, ilmenee siinä tarkoituksessa, että jonkun

keuksien tosiasiallinen taso riippuu kulloisestakin julkisen talouden tilasta. Tästä ja luottamuksensuojasta viranomaistoimintaa kohtaan, olisi kohtuullista sosiaalihuollon asiakkaiden näkökulmasta ylläpitää sellaista lainsäädäntöä, joka vastaa julkisen sektorin pitkän tähtäimen taloudellista tilaa. Mikäli riittäviä resursseja ei kyetä eduskunnan taholta varaamaan sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseen, tulisi lailla säätää yhdenvertaiset palvelut kaikille. Tällöin perustuslaissa taatut ensisijaiset sosiaaliset perusoikeudet (PL 19 §) olisivat ensisijaisesti turvattuina ja toissijaisesti lainsäädäntöön kirjatut muut sosiaaliset oikeudet.

Näiltä osin palvelujen ensisijaisuus korostaisi eroa subjektiivisiin ja määrärahasidonnaisiin palveluihin. Näitä kahta arvottaessa subjektiiviset oikeudet on katsottu välttämättömämmiksi suhteessa määrärahasidonnaisiin oikeuksiin. Yhtä tärkeää punninta on siinä vaiheessa, kun palveluita ja tukitoimia säädetään subjektiivisiksi tai määrärahasidonnaisiksi. Kun käytössä on rajalliset resurssit, viranomaisten palveluntarjonta keskittyy subjektiivisten oikeuksien toteuttamiseen.

Sosiaalisia oikeuksia voidaan siis tarvittaessa rajoittaa lainsäätäjän toimesta, jotta kaikille pystytään takaamaan yhdenvertaiset palvelut valtakunnallisesti. Heikennykset tulee kuitenkin toteuttaa sosiaaliturva kokonaisuutena huomioon ottaen niin, ettei yksittäisen henkilön avunsaanti huonone kohtuuttomasti. Heikennykset sosiaaliturvaan tulee toteuttaa lainsäätäjän toimesta tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jotta lakiesitykset käyvät parlamentaarisen perusoikeustarkastelun läpi ennen lain voimaansaattamista. Sosiaalisten oikeuksien heikennyksiä rajoittavat perustuslakivaliokunnan linjaamat perusoikeuksien yleiset rajoitus-edellytykset. Lainsäätämisvaiheessa tulee ottaa huomioon myös hallinnon yleiset oikeusperiaatteet sekä sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutukset.

6.5 De lege ferenda

Kuinka tarkkaa ja ennustettavaa lainsäädännön tulee olla? Pitäisikö oikeuskäytännön varaan jättää lain tulkinnan muotoutuminen ja kuinka paljon tälle tulkinnalle asetetaan tavoitteita?

valtiosäännön muuttumattomuus olisi kerta kaikkiaan saavutettavissa ja siis täysin vakavassa tarkoituksessa säädettävissä” (Erich 1925, s. 443). Ks. lisää valtiosäännöstä, sen tulkinnasta ja muuttumisesta *Hautamäki* 1999, s. 409–425.

Tämän tutkimuksen perusteella sosiaalisista oikeuksista säädettäessä ei pitäisi tulkinnalle antaa suunnattomasti tilaa, koska kyse on sellaisista laissa säädettyjen yksilön oikeuksien toteutumisesta, joilla on olennaista merkitystä henkilön edellytyksistä elää yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä.⁴⁵⁹ Lisäksi riittävät ja laadukkaat sosiaaliset oikeudet tulisi myöntää yhdenvertaisin perustein.⁴⁶⁰

Nämä oikeudet on huomattavissa määrin sidoksissa taloudellisiin suhdanteisiin, koska sosiaalisten oikeuksien toteutuminen edellyttää vähintään tietynlaista taloudellista vakautta. Tämä tarkoittaa sitä, että lainsäätäjän tulee arvioida tarkkaan sosiaaliin perusoikeuksiin liittyvät kustannusvaikutukset, jotta oikeudenmenetyksiä ei synny kunnan tai valtion taloudellisista vaikeuksista. Kysymys on luottamuksensuojasta, jonka perusteella esimerkiksi vammaiset voivat odottaa kunnan toteuttavan lakisääteiset velvollisuutensa myöntämällä palvelut ja tukitoimet lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla.⁴⁶¹ Lainsäätäjä on siten itse vastuussa lakiansa vaikutuksista.

Ongelmaksi muodostuu lainsäädännön tulkinnanvaraisuus. Hyvä laki jättää viranomaiselle tulkinnanvaraa, jota rajoittavat hyvän hallinnon oikeusperiaatteet.⁴⁶² Näitä periaatteita ovat muun muassa yhdenvertaisuus ja luottamuksensuoja. Viranomaisen harkintavalta ei suinkaan ole vapaata, vaan mitä enenevässä määrin sidottua.⁴⁶³ Tähän ohjaa myös kansalaisten käytäytyminen ja tietoisuus omista oikeuksistaan. Hallinnon oikeusperiaatteiden tulisivin ohjata viranomaisen harkintavaltaa lain tarkoituksen mukaisesti.⁴⁶⁴

⁴⁵⁹ Ks. vammaispalvelulaki 1 §.

⁴⁶⁰ Ks. sosiaalihuoltolaki 1 § 3 k.

⁴⁶¹ *Anna Metteri* on tutkinut väitöskirjassaan suomalaisen hyvinvointivaltion sosiaaliturvalupausta ja sen pettämisestä johtuneita kohtuuttomia tilanteita. *Metteri 2012: Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö.*

⁴⁶² *Merikoski 1958*, s. 57–96.

⁴⁶³ *Erich 1925*, s. 283 ja 420–423. Esimerkiksi yhdenvertaisuus oli jo 1900-luvun alussa tärkeä hallinnon oikeusperiaate. Ks. myös *Parkkinen 2015*, s. 28–65, jonka mukaan uudessa sosiaalihuoltolaissa säädetään entistä yksityiskohtaisemmin harkintavaltaa ja eettisiä raameja, mutta samalla on laajennettu sosiaalityön sisällöllistä harkintavaltaa antamalla enemmän mahdollisuuksia asiakkaan tarpeisiin, tarvittaviin palveluihin ja sosiaaliin ilmiöihin liittyvää harkintaa.

⁴⁶⁴ Ks. *Ståhlberg 1913*, s. 324 vapaan harkintavallan käyttötarkoituksesta.

Valitettavasti pyrkimys yksilöllisempiin ja laadukkaampiin palveluihin tuottavat myös oikeusturvaongelmia, kun lainsäädäntö ei pysty tarjoamaan vastauksia varsin moninaisiin sosiaalioikeuden tilanteisiin.⁴⁶⁵ Vammaislainsäädännön uudistukseen korkeimman hallinto-oikeuden antaman lausunnon mukaan ei ole mahdollista eikä edes tarkoituksenmukaista pyrkiä lainsäädännön yksityiskohtaisuuteen, joka minimoisi viranomaisen harkinnan soveltamistilanteissa.⁴⁶⁶ Vammaispalveluiden asiakkaiden tarpeet ovat niin moninaiset ja yksilölliset, ettei näin yksityiskohtaista lainsäädäntöä voi laatia. Viranomaisen tulkinnan ja oikeuskäytännön varaan jäävät jatkossakin sellaiset käsitteet, kuten ”kohtuus”, ”tarve” ja ”erityiset syyt”.⁴⁶⁷

Hallintotuomioistuimet voivat ottaa julkisen talouden voimavarat vain rajoitetusti huomioon ratkaisutilanteissa, mutta juuri nämä tulkinnat ohjaavat myös viranomaisen tulkintaa.⁴⁶⁸ Siksi lainsäätäjän tulisi kiinnittää erityistä huomiota lainsäädännön vaikuttavuuden arviointiin, eikä jättää esimerkiksi kunnille koituvia kustannusvaikutuksia arvioimatta.⁴⁶⁹ Tämä rikkoo erityisesti kunnallisen itsehallinnon rahoitusperiaatetta ja viime kädessä sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksia.

Sosiaalisia oikeuksia koskevaa lainsäädäntöä laadittaessa tulisikin kiinnittää huomiota lainsäädännön selkeyteen ja yksiselitteisyyteen, koska näillä säännöksillä on suuri merkitys sosiaalisten perusoikeuksien toteutumiseen ja julkiseen talouteen. Korkein hallinto-oikeus onkin esittänyt entistä kattavampaa valituslupajärjestelmää, jotta se voisi keskittyä vammaispalveluasioissa aiempaa harvempiin, mutta paremmin perusteltuihin ratkaisuihin.⁴⁷⁰ Tällä tavalla voitaisiin jatkossa paremmin ohjata myös oikeus- ja hallintokäytäntöä.

Myös ero valtion ja kunnan viranomaisten järjestämissä palveluissa on kahtalainen. Kunnan järjestämänä palvelut ovat lähellä ihmistä ja asiakkaiden yksilölliset tarpeet voidaan huomioida sosiaalihuoltolain, sosiaalihuollon asiakaslain ja erityislakien mukaisesti. Sen sijaan

⁴⁶⁵ *Kalliomaa-Puha* ym. 2014, s. 10: ”Mitä yksilöllisempiä palveluita ja etuuksia halutaan tarjota, sen enemmän harkintaa tarvitaan”.

⁴⁶⁶ STM 2015: Keskeinen sisältö vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportista annetuista lausunnoista, s. 43.

⁴⁶⁷ *Kotkas* 2014, s. 46. Ks. myös *Sipponen* 1965, s. 197–212, joka on vertaillut yhden ainoan oikean ja tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaatteiden välistä eroa.

⁴⁶⁸ *Suviranta* 2016, s. 14.

⁴⁶⁹ Valtioneuvoston kanslia: Lainsäädännön arviointineuvosto.

⁴⁷⁰ STM 2015: Keskeinen sisältö vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportista annetuista lausunnoista, s. 42–43.

kuntakohtaisia eroja tulee soveltamiskäytännön kirjossa sekä kunnan taloudellisten resursien mukaan.

Valtion järjestämässä palveluissa asiakkaiden yhdenvertaisuus otetaan paremmin huomioon, koska soveltamiskäytännöt ovat yhtenäisemmät. Esimerkiksi vammaispalveluissa palvelutarve täytyy kuitenkin arvioida yksilöllisesti tarveperiaatteen mukaisesti, jossa täytyy huomioida myös alueelliset erityispiirteet muun muassa asuinympäristön suhteen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos vaikuttaisi olevan näiden vaihtoehtojen kompromissi, jolloin sote-palveluista vastaisi kuntaa suurempi, mutta järjestäjänä olisi valtiota pienempi hallintoyksikkö maakunta.⁴⁷¹

Viranomaisilla ja tuomioistuimilla on jatkossakin harkintavaltaa sen suhteen, minkälaisia palveluita ja etuuksia sosiaalihuollon asiakkaat saavat.⁴⁷² Viranomaisharkintaa ohjaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, vakiintunut oikeus- ja ratkaisukäytäntö sekä ylempinäasteiset perus- ja ihmisoikeusnormit. Täydellistä lainsäädäntöä on mahdotonta laatia, minkä vuoksi oikeussuojakeinot täydentävät oikeusjärjestystä.

6.6 Lopuksi

Onko vammaisten oikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien moitteettomalle toteutumiselle milloinkaan odotettavissa vastauksia? Näköpiirissä sellaisia ei ainakaan ole. Sosiaalisten oikeuksien luonteen vuoksi niiden tason odotetaan jatkuvasti nousevan. Siksi kysymys ei olekaan ainoastaan oikeudellinen.

Kyse on juridiikasta, mutta ennen kaikkea myös poliittisista valinnoista. Demokraattiseen valtasuhteeseen kuitenkin kuuluu, että lait säädetään kansan valitseman eduskunnan taholta. Lainsäätäjät eivät suinkaan aina ole juristeja, eikä tarvitsekaan olla. Lainsäätämisen ensiaskelina ovat ihmisoikeusvelvoitteiden ja perusoikeuksien tunteminen. Näiden puitteissa laki tulee säätää kansalaisia parhaiten palvelevaksi. Tässä työssä ovat vahvasti mukana erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnassa oikeusoppineiden järkiperäinen argumentaatio (ratio),

⁴⁷¹ Sosiaali- ja terveysministeriö: Sote- ja maakuntamuutos.

⁴⁷² Ks. *Schindler* 2010, s. 230: ”Hallintoviranomaisilla tulee aina olemaan harkintavaltaa eikä siitä luopuminen ole realistinen vaihtoehto”. Ks. myös eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003 (K 8/2004 vp, s. 231): ”Päätöksentekijän harkintavallan ei oikeudellisesti arvioiden ole koskaan katsottu olevan täysin vapaata, vaikka sovellettava normi olisi väljä.”

joka sekään ei ole mielipiteistä vapaa. Loppu riippuu lainsäätäjän valinnasta ja poliittisesta tahdosta (voluntas).⁴⁷³ Omat merkittävät haasteensa tuovat rajalliset taloudelliset voimavarat.

Merikosken mukaan yhteiskuntaelämä on alituisesti muuttuvaista ja äärettömän vivahdusrikkasta. Onkin mahdotonta ennakoida kaikkia vastaisuudessa tapahtuvia tilanteita ja tapauksia. Siksi hallintoviranomaisille on annettava harkintavaltaa, jotta jokaiseen tilanteeseen löydetään siihen parhaiten soveltuva ratkaisu.⁴⁷⁴ Yleisklausuulien ja arvostustermien avulla turvataan joustavuus ja varaudutaan ennakolta arvaamattomiin tilanteisiin.⁴⁷⁵ Toimiva oikeussuojajärjestelmä täydentää sosiaalisten oikeuksien toteutumisen varmistamista.

Merikosken ajattelutavoista poiketen enää ei pyritä löytämään hallinnon tarkoitusperiä parhaiten palvelevaa ja tehokkaimmin toteuttavaa, vaan käytetään perusoikeusmyönteistä ratkaisumallia. Tämä johtuu TSS-oikeuksien yksilön oikeuksia korostavasta luonteesta. Toisaalta *Merikosken* ajatukset eivät poikkea nykyisistä, koska edelleen yhteiskunnan taloudellisia voimavaroja pyritään käyttämään tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Tämä korostuu erityisesti taloudellisen taantumana aikana. Tällöin sosiaalisten etuuksien tarve kasvaa ja taloudelliset voimavarat vähenevät.

Silti samaan aikaan odotukset yhteiskunnan tuesta pysyvät vähintään samoina. Tämä taas johtuu sosiaalisten oikeuksien maksiimilausekkeista. Tässä suhteessa olisin valmis hyväksymään skandinaavisen realismin kaltaisen oikeusfilosofisen tulkinnan, jonka mukaan oikeusjärjestys ei voi täyttää tehtäväänsä, jollei oteta huomioon asian luonnetta yksittäistapauksessa.⁴⁷⁶ Lainsäätäjän ja viranomaisen on nähtävä asia perusoikeusmyönteisesti, mutta samalla myös koko yhteiskunnasta käsin. Tämä tasapaino on toisinaan vaikea löytää, joka johdattaa usein oikeudenmukaisuuden tunteen puutteeseen.

⁴⁷³ Oikeudellisista tosiseikoista ja poliittisesta tahdosta ks. *Tuori* 2007, s. 39: ”Moderniin oikeuteen kuuluvat sekä voluntas että ratio.” Ne eivät ole toisistaan irrallisia näkökulmia, vaan jatkuvassa jännitteessä keskenään.

⁴⁷⁴ *Merikoski* 1958, s. 1–2.

⁴⁷⁵ *Makkonen* 1998, s. 18–19. *Makkosen* mukaan tuomarin asema lain soveltajana perustuu sidotun ratkaisun ideaan sisältäen päätösten perustumisen lakiin, perustelemisvelvollisuus, objektiivisuus, ennustettavuus ja tieteilisyys. Nämä samat vaatimukset on osoitettavissa myös viranomaistoimintaan, joihin liittyy sosiaalisten oikeuksien yhteydessä myös sosiaalityöntekijöiden etiikka.

⁴⁷⁶ *Makkonen* 1998, s. 42–44.