

VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUS HENKILÖKOHTAISEEN AVUSTAJAAN

Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry on pyytänyt minulta lausuntoa vammaisten henkilöiden oikeudesta henkilökohtaiseen avustajaan. esitän lausuntonani seuraavaa.

Vuonna 1987 säädetyssä laissa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (vammapalvelulaki, 380/1987) etuudet jaetaan kahteen ryhmään: yhtäältä kuntien erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluviin etuuksiin, joissa kunnan velvollisuutta vastaa etuuden tarvitsijan subjektiivinen oikeus, ja toisaalta pelkästään kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluviin niin sanottuihin määrärahasidonnaisuuksiin etuuksiin. Jälkimmäisessä ryhmässä lähtökohtana etuuden tarvitsijan oikeusaseman määrittelyssä on, että mahdollisuus saada etuus riippuu kunnan talousarvioon otetuista määrärahoista.

Kunnan erityinen järjestämisvelvollisuus, jota vastaa vammaisen subjektiivinen oikeus, on vammapalvelulaissa ilmaistu käskymuodolla ”kunnan on järjestettävä” (8.2 §) ja ”kunnan on korvattava” (9.2 §). Asetuksessa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (vammapalveluasetus, 759/1987) puhutaan näiltä osin ”palveluista ja tukitoimista, joita kunta on velvollinen antamaan” (3 §). Lain 3 §:ssä perustetun yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin jäävistä etuuksista säädettäessä on puolestaan käytetty indikatiivimuotoa ”annetaan” (8.1 §) ja ”korvataan” (9.1 §).

Subjektiivisina oikeuksina turvatut ja määrärahasidonnaiset etuudet on asetettu eri asemaan myös muutoksenhaussa. Edellisiä koskevista päätöksistä voidaan aina

valittaa korkeimpaan hallinto- oikeuteen asti. Sen sijaan määrärahasidonnaisissa etuuksissa valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa. (19.1–2 §.)

Subjektiiiviksi oikeuksiksi on vammaispalvelulain 8.2 ja 9.2 §:ssä säädetty eräät vaikeavammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet. Näitä ovat kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, tulkkipalvelut, palveluasuminen samoin kuin korvaus asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta aiheutuvista kohtuullisista kustannuksista.

Pelkästään yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvina määrärahasidonnaisina etuuksina vammaispalvelulain 8.1 ja 9.1 §:ssä mainitaan muun muassa korvaus henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvista kustannuksista, korvaus päivittäisistä toiminnoista suoriutumiseksi tarvittavien välineiden, koneiden ja laitteiden hankkimisesta sekä korvaus ylimääräisistä kustannuksista, jotka aiheutuvat vamman tai sairauden edellyttämän tarpeellisen vaatetuksen ja erityisravinnon järjestämisestä. Henkilökohtaisesta avustajasta on säädetty lain 9 §:n 1 momentin 1 virkkeessä. Sen mukaan ”vammaiselle henkilölle korvataan hänen vammansa tai sairautensa mukaisesti kokonaan tai osittain kustannukset, jotka hänelle aiheutuvat henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta ja muista tämän lain toteuttamiseksi tarpeellisista tukitoimista”.

Vammaispalvelulaki on säädetty ennen perusoikeusuudistuksen voimaantuloa, eikä sitä sen vuoksi säätämisvaiheessaan arvioitu uusien perusoikeussäännösten kannalta. Sosiaalipalvelut kuuluvat sosiaalisia oikeuksia koskevan perustuslain 19 §:n systematiikassa 3 momentin alaan. Tämän perustuslainkohdan mukaan ”julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä”. Säännös jättää pääsäännön mukaan tavallisen lainsäädännön varaan ratkaisun siitä, mitkä kunnalliset sosiaalipalvelut turvataan subjektiivisina oikeutena ja mitkä palvelut jäävät riippuviksi kuntien vuosittaisista määrärahapäätöksistä.

Lainsäätäjän harkintavallalla on kuitenkin rajansa, joita asettaa ennen muuta perustuslain 19 §:n 1 momentti. Tämän perustuslainkohdan mukaan ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus

välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Säännöksen on sekä perustuslakivaliokunnan käytännössä että oikeuskirjallisuudessa katsottu perustavan tarkoittamissaan tilanteissa välittömän subjektiivisen oikeuden ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kuitenkin, kuten perustuslakivaliokunta totesi perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 10, oikeuden toteuttamiseksi tarvitaan alemmanasteisia säädöksiä, joissa säännellään tukimuotoja, niiden saamisedellytyksiä ja tarveharkintaa sekä menettelyä.

Perustuslakivaliokunta on sittemmin lausuntokäytännössään katsonut, että toimeentulotukea voidaan pitää hallitusmuodon 15a §:n (nykyisin perustuslain 19 §:n) 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takeena niiltä osin, kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Valiokunnan mukaan tämän oikeuden perustavanlaatuisesta luonteesta ja julkiselle vallalle hallitusmuodon 16a §:n 1 momentissa (nykyisin perustuslain 22 §:ssä) asetetusta perusoikeuksien turvaamisveloitteesta seuraa, että lainsäätäjän on taattava toimeentulotukijärjestelmää tai vastaavaa järjestelmää koskevalla lainsäädännöllä yksilöille ”riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa”. Valiokunta on edellyttänyt toimeentulotukijärjestelmältä riittävää kattavuutta ja siitä annettavilta lain säännöksiltä riittävää täsmällisyyttä. (PeVL 31/1997 vp ja 20/1998 vp.)

Henkilökohtainen avustaja on monille vaikeavammaisille henkilöille ehdoton edellytys jokapäiväisestä elämästä selviytymiselle; kysymys on sellaisesta ihmisarvoisen elämän edellyttämästä huolenpidosta, johon perustuslain 19 §:n 1 momentti takaa subjektiivisen oikeuden. Tämä kanta on riippumaton siitä, tulkitaanko säännöstä niin sanotun eksistenssiminimin takaavana vai painotetaanko myös ihmisarvoiseen elämään kuuluvia kulttuurisesti ja historiallisesti määräytyneitä ainesosia.

Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen yleisperusteluissa oikeuden sisältöä kuvattiin ilmauksella ”eksistenssiminimi”. Hallituksen mukaan tarkoituksena oli turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli eksistenssiminimi. Samalla korostettiin säännöksen läheistä kytkentää oikeutta elämään koskevaan säännökseen (nykyisin perustuslain 7 §:n 1 momentti). Vastaavasti jälkimmäisen säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin, että välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskeva säännös oli ymmärrettävä elämän vähimmäisedellytysten eli eksistenssiminimin turvaksi. (HE 309/ 1993 vp, s. 19 ja 49.)

Ilmauksilla ”eksistenssiminimi” ja ”elämän vähimmäisedellytykset” voidaan perustella suppeaa tulkintaa, joka tyypistää perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittaman oikeuden pelkästään elämän biologisen jatkuvuuden vähimmäisehtoihin, kuten tältä kannalta välttämättömään ravintoon, vaatetukseen ja asuntoon. On kuitenkin mahdollista perustella myös säännöksen laajempaa tulkintaa.

Tällaisen tulkinnan tueksi voidaan vedota säännöksen sanamuotoon, jossa oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei sidota vain elämän, vaan *ihmisarvoisen* elämän turvaan. Ihmisarvoisen elämän turvaamisen voi katsoa edellyttävän jotain muutakin kuin pelkästään biologiselle olemassaololle välttämättömien edellytysten turvaamista. Ihmisarvoinen elämä sisältää myös kulttuurisesti ja historiallisesti määräytyneitä ainesosia. Se, mikä kulloinkin on ihmisarvoista elämää, vaihtelee kulttuurisia arvoja ja tottumuksia vastaavasti.

Kun henkilökohtainen avustaja on osa sitä huolenpitoa, jota vaikeavammaiset henkilöt tarvitsevat perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittaman ihmisarvoisen elämän mahdollistamiseksi, alemman tasoiseen sääntelyyn on sovellettava perustuslakivaliokunnan toimeentulotuesta esittämiä näkökohtia. Perustuslain 19 §:n 1 momentti sekä perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttävät, että mahdollisuus henkilökohtaiseen avustajaan turvataan myös tavallisen lain tasolla.

Helsingissä 23.11.2005

Kaarlo Tuori
Oikeustieteen tohtori
Professori