

## Kansalaisten yhdenvertaisuus etuuksien saajina kuntoutuksen lakiviidakossa

Vuosia uudistuksen kohteena ollut Suomen kuntoutusjärjestelmä koostuu monista osajärjestelmistä, joita ohjaavat useat lait. Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella kansalaisten yhdenvertaisuutta kuntoutusta koskevissa laeissa ja asetuksissa. Tutkimuskysymyksenä oli: millä perusteilla lainsäädännössä kansalaiselle määritellään oikeus kuntoutukseksi tai erityisopetukseksi mainittuun etuuteen? Tutkimusaineistona oli Suomen ajantasainen lainsäädäntö vuonna 2005. Menetelmänä käytettiin aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Tulokset osoittivat, että etuuksien saaminen edellyttää lainsäädännön tasolla jopa monien perusteiden ja velvoitteiden yhtäaikaista toteutumista. Yhdenvertaisuus määrittyy useassa paikassa, minkä myötä kansalaisille voi syntyä erilaisia oikeuksia kuntoutukseen.

**SARI PURHONEN, ULLA ASHORN, ELINA VIITANEN, PEKKA RISSANEN, JUHANI LEHTO**

### JOHDANTO

Lainsäädäntö on poliittisen prosessin tulos ja se ilmentää yhteiskunnassa saavutettua yksimielisyyttä (Kempainen 2004, Wintgens 2002). Lainsäädäntöä tutkimalla voidaan hahmottaa esimerkiksi yhteiskunnassa vallitsevia tavoitteita ja arvoja (Kempainen 2004). Tästä näkökulmasta voidaan tarkastella myös kuntoutusta ja sitä koskevaa lainsäädäntöä. Tässä kuntoutuksella tarkoitetaan monen viranomaisen alaista toimintaa, joka kattaa niin lääkinnällisen, ammatillisen, sosiaalisen kuin kasvatuksellisen kuntoutuksen.

Lainsäädäntö on osa suomalaista kuntoutusjärjestelmää yhdessä kuntoutuksen rahoittajien, järjestäjien ja palvelujen tuottajien kanssa (Paatero ym. 2001). Järjestelmä sisältää useita osajärjestelmiä ja useimmille niistä on omat säädökset. Laaja ja monipuoliseksi rakentunut kuntoutuksen kokonaisuus on usean arvioijan mielestä muotoutunut vaikeasti hahmotettavaksi (mm. Niemi 1987, Järvikoski ja Puumalainen 1998, Sosiaali- ja terveysministeriö 2002a).

Kuntoutuksen kohderyhmä on aikaa myöten laajentunut Suomessa. Aistivammaisten lasten, työikäisten ja sotainvalidien kautta kuntoutus on

laajentunut koskemaan yhä useampia sairaus- ja vajaakykyisten ryhmiä. Viime vuosina kohderyhmiksi ovat tulleet yhä vanhemmat ikäryhmät ja työkyvyttömyyden uhan alla olevat henkilöt (Niemi 1986, Puro 1990, Järvikoski ja Härkäpää 1995, Puumalainen ja Vilkkumaa 2001, Sosiaali- ja terveysministeriö 2002b). Kuntoutuksen tutkimuksissa on 2000-luvulla nostettu esiin varsinkin lapset, nuoret, ikääntyvät, työttömät sekä päihdeongelmaiset (Linnakangas ym. 2000, Suikkanen ym. 2004, Karjalainen ja Vilkkumaa 2004, Suikkanen ym. 2005).

Kuntoutuksen osajärjestelmiä on toistuvasti yritetty sovittaa yhteen ja koko kuntoutusjärjestelmää yhtenäistää. Yksi kattavimmista yhtenäistämisyrittäyksistä on vuoden 1991 kuntoutuslain-säädännön uudistus. Ensimmäistä kertaa kuntoutusjärjestelmän historiassa tässä uudistuksessa säädettiin kuntoutuslainsäädännön kokonaisuus: 9 uutta lakia ja asetusta sekä 23 uudistettua lakia ja asetusta. Uudistuksen tarkoituksena oli parantaa järjestelmän toimivuutta (HE 259/90 vp., Sosiaali- ja terveysministeriö 1994).

Kuntoutuslainsäädäntöön sisältyvät lait jakautuvat ensi- ja toissijaisiin lakeihin. Esimerkik-

si laki tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta (625/1991) on ensisijainen. Sen kattama kuntoutus yleensä korvataan, vaikka kunta olisi jo antanut palveluja ja tukitoimia jonkin muun lain nojalla. Tällaisessa tilanteessa oikeus korvaukseen siirtyy kunnalle. Sitä vastoin laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) on toissijainen. Tämän lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään vain silloin ”kun vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai etuuksia muun lain nojalla” (4§).

Perustuslaki on hierarkisesti tavallisten lakien yläpuolella (Laakso 1990, Arajärvi 2002). Se sisältää perus- eli yleisiä oikeuksia, jotka on turvattu jokaiselle (Mäenpää 2000). Tavalliset lait sekä niiden alapuolella olevat asetukset ja päätökset säätelevät esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumista käytännössä (Kumpuvuori ja Högbäck 2003).

Kuntoutusta koskevaa lainsäädäntöä on analysoinut mm. Kemppainen (2004). Hän on keskittynyt kuntoutuksen ihmiskuvaan kahden lain osalta: laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) ja laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä (497/2003). Tulosten mukaan kuntoutuksen ihmiskuva perustuu tasa-arvoon ja sen taustalla olevaan ihmisarvoon. Kumpuvuori ja Högbäck (2003) ovat käsitelleet vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksia. Heidän tutkimuksensa liittyy paikoin myös kuntoutukseen, mutta se keskittyy oikeuksien toteutumiseen käytännön tasolla. Kuntoutusjärjestelmää ja kaikkia tavallisia lakeja kattavaa tutkimusta ei löydy. Myös empirinen tutkimus järjestelmän ominaisuuksista ja kokonaisuudesta on erittäin vähäistä.

Tämän artikkelin tarkoituksena on analysoida kuntoutusta koskevaa lainsäädäntöä kansalaisten yhdenvertaisuuden periaatteellisen turvaamisen näkökulmasta. Perustuslain 6 § edellyttää ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä (Suomen perustuslaki 731/1999). Se tarkoittaa, että myös kuntoutusetuuksien tulisi toteutua siten, ettei ketään aseteta eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Rajallisten resurssien jakaminen voi kuitenkin aiheuttaa sen, että etuuksia ei aina ole mahdollista taata jokaiselle yhdenvertaisesti. Näissä tilanteissa yhdenvertaisuusperiaate edellyttää ennalta määriteltyjä, yleisesti hyväksyttäviä ja tasapuolisesti sovellettavia perusteita, joiden mukaan päätöksenteko tapahtuu (Mäenpää 2000). Tutkimuskysymyksenä on: millä perusteilla lainsäädännössä kansalaisille määritellään oi-

keus erilaisiin kuntoutusetuuksiin? Tutkimusaineistona käytettiin vuoden 2005 ajantasaisista lainsäädäntöä.

Kuntoutusetuudet tarkoittavat kuntoutuspalveluja ja kuntoutusajan toimeentulon turvaavia rahamääräisiä suorituksia (Tuori 2004). Oikeudella tarkoitetaan tässä yhteydessä lainsäädännössä määriteltyä oikeutta. Konkreettisesti oikeuden toteutuminen tarkoittaa kuntoutusetuuksien saamista. Lainsäädännön määrittelemät oikeudet eivät kuitenkaan ole aina ilmeisiä. Oikeudet määrittyvät myös velvollisuuksien kautta (Kemppainen 2004). Viranomaisten kuntoutuspalveluja koskevat velvollisuudet ovat kohderyhmien oikeuksia. Velvollisuudet myös rajoittavat lainsäädännön määrittelemiä oikeuksia. Lainsäädäntö voi määritellä etuuden saajalle velvoitteita, joiden noudattaminen on etuuden saamisen edellytyksenä.

Lainsäädännön käytännön toteutumiseen vaikuttavat monet asiat, kuten kuntoutusetuuksia järjestävien ja rahoittavien tahojen omat ohjeet (Kansaneläkelaitos 2002; 2003; 2004; 2005), kuntien budjetit, lakien tulkinta (Aarnio 1989, Laakso 1990) sekä oikeuden subjektiivinen ja harkinnanvarainen luonne (Mäenpää 2000, Tuori 2004). Subjektiivinen oikeus esimerkiksi kuntoutuspalveluun tarkoittaa sitä, että laissa on määritelty palvelun saamisen edellytykset. Viranomaisen on myönnettävä etuus, jos hakija täyttää edellytykset. Harkinnanvarainen oikeus tarkoittaa sitä, että viranomaisella on itsenäistä harkintavaltaa päättäessään etuuden myöntämisestä (Mäenpää 2000, Tuori 2004).

Tässä tutkimuksessa ei pyritä vastaamaan siihen, miten kuntoutusta koskevat oikeudet käytännössä toteutuvat tai jäävät toteutumatta. Oikeuksien käytännön toteutuminen olisi tyypillinen tavoite lainsäädännön toimeenpanoon kohdistuvassa arviointitutkimuksessa. Tämä laajemman kuntoutusjärjestelmätason politiikkaa selvittävän hankkeen osatutkimus keskittyy lainsäädännössä kiteytyvän poliittisen tahdon ja periaatteiden erittelymiseen.

## TUTKIMUSAINEISTO

Tutkimusaineistoksi kerättiin ajantasainen, kuntoutukseen suoraan viittaava, lainsäädäntö (Liite: Taulukko 1). Aineisto sisältää sekä lakeja että asetuksia. Ajantasainen lainsäädäntö huomioitiin 1.10.2005 asti, koska tuolloin astui voimaan laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005). Se nähtiin

tarpeelliseksi ottaa mukaan analyysiin, koska Kansaneläkelaitos on kuntoutuksessa keskeinen toimija.

Asetukset toimivat aineistossa pääosin lakien täydentäjinä. Ne antavat tarkempia määräyksiä lakien toimeenpanosta. Siitä syystä laki ja sen pohjalta säädetty asetus analysoitiin yleensä yhtenä aineiston yksikkönä. Jos kuntoutus tuli kuitenkin esiin vain asetuksessa, analyysi keskittyi asetukseen. Lopulliseen aineistoon valittiin 47 lakia ja 4 asetusta. Jatkossa aineistosta käytetään nimitystä säädökset.

Tutkimusaineiston valintaan sisältyi kolme vaihetta.

Vaihe 1: Tutkimukseen valittiin mukaan ne säädökset, joissa esiintyy eri taivutusmuodoissa sana kuntoutus tai kuntouttava. Säädökset haettiin Finlex- ja Edilex- tietokannoista.

Vaihe 2: Jotta aineisto olisi mahdollisimman kattava, kuntoutus käsitettä laajennettiin koskemaan myös erityisopetusta. Aineiston kattavuutta tarkasteltiin sen mukaan, kuinka laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä (497/2003) määrittelee kuntoutuksen alalla toimivat sektorit. Asiakasyhteistyölain mukaan näitä sektoreita ovat sosiaalihuollon, terveydenhuollon, opetuksen ja työvoiman hallinto sekä Kansaneläkelaitos. Opetus oli ainoa hallinnonalue, jonka yhteydessä kuntoutuksen käsitteen nimiin ei olisi tullut juuri mitään, ellei mukaan olisi otettu myös erityisopetusta.

Vaihe 3: Mukaan otetuista säädöksistä lopulliseen aineistoon valittiin ne, joissa mainitaan kuntoutusetuuteen oikeuttava peruste.

On olemassa kuntoutusta, joka jää tämän aineiston ulkopuolelle. Esimerkiksi sosiaalihuoltolakiin (710/1982) sisältyvät asumis- ja kotipalvelut voivat tarkoittaa myös kuntoutusta, vaikka niissä ei kuntoutusta sanana mainitakaan.

## AINEISTON ANALYYSI

Säädöksiä analysoimiseen käytettiin sisällönanalyysia, jossa tekstiä ryhmiteltiin aineistolähtöisesti (Tuomi ja Sarajarvi 2002, Hsieh ja Shannon 2005). Analyysi eteni seuraavasti:

Analyysiyksikköinä olivat säädösteksteissä esiintyvät eripituiset lausumat, jotka sisältävät sanan kuntoutus, kuntouttava tai erityisopetus. Lausumat voivat myös viitata näihin sanoihin, jotka on määritelty säädöksessä aiemmin. Tästä syystä sanat eivät aina esiinny samassa paikassa kuin niiden etuuksia koskevat määritelmät. Esimerkiksi Kunnallisessa eläkelaisissa (549/2003) kuntoutusetuuksiin liittyviä määrittelyjä löytyy

eläkkeen yhteydestä (Esimerkki 1). Jatkossa esiintyvissä lyhyissä lainauksissa ei tästä syystä välttämättä esiinny sanaa kuntoutus, kuntouttava tai erityisopetus.

### Esimerkki 1

”Kuntoutuksen liittyvien etuuksien osalta on soveltuvin osin voimassa, mitä tässä laissa säädetään eläkkeestä ja eläkkeen saajasta.” (549/2003, 10 §)

Artikkelissa tarkastellaan oikeutta kuntoutusetuuksiin, joten aluksi selvitettiin, mitä kuntoutusetuudet tässä yhteydessä tarkoittavat. Etuuksien kuvailemiseksi säädöksistä etsittiin, mitä kansalaisille kohdistettuja kuntoutusetuuksia lainsäädäntö sisältää. Jaottelun pohjana käytettiin Tuorin (2004) sosiaalisten etuuksien jaottelua palveluetuuksiin ja rahamääräisiin suorituksiin. Palveluetuudet tarkoittavat palvelun antajan ja saajan välillä tapahtuvaa henkilökohtaista vuorovaikutusta. Rahamääräiset suoritukset tarkoittavat esimerkiksi kuntoutusrahaa (566/2005). Työntekijän eläkelaisissa (395/1961) mainitaan niin palveluetus kuin rahamääräiset suoritukset (Esimerkki 2).

### Esimerkki 2

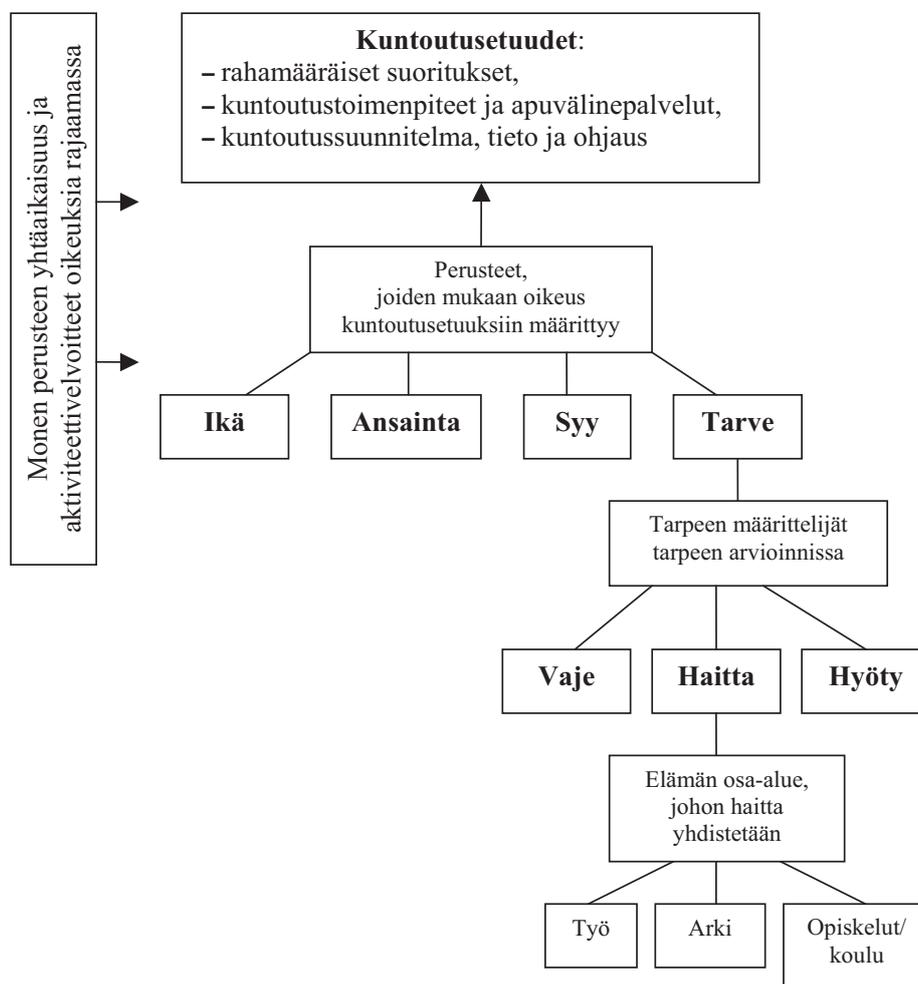
”...ammattillisena kuntoutuksena voidaan työntekijälle tehdä kuntoutustutkimuksia, antaa työhön ja ammattiin johtavaa koulutusta, työhön valmennusta, elinkeinotukea ja sellaista lääkinnällistä kuntoutusta, joka tukee tätä ammatillista kuntoutusta, sekä korvata mainitun kuntoutuksen aiheuttamat välttämättömät ja tarpeelliset kustannukset.” (395/1961, 4 h §)

Seuraavaksi säädöksistä etsittiin, millaisilla perusteilla oikeus kuntoutusetuuksiin niissä määrittyy. Perusteet tarkoittavat tässä kriteerejä, joiden pitää täytyä kuntoutusetuuksien saamiseksi. Oletuksena oli, että eri-ikäisillä on erilaiset oikeudet kuntoutusetuuksiin, joten ensin tarkasteltiin ikää oikeuden perusteena. Ikä voidaan nähdä myös etuuksien rajoitteena. Muut perusteet nostettiin tekstistä esiin aineistolähtöisesti. Lopuksi niitä tarkasteltiin ikäryhmittäin.

## TULOKSET

Etuuksien kuvailemiseksi säädösten määrittelemät kuntoutusetuudet jaettiin aluksi palveluetuuksiin ja rahamääräisiin etuuksiin. Palveluetuudet jakautuvat säädöksissä kuitenkin vielä kahteen osaan: 1. kuntoutustoimenpiteet sekä apuvälinepalvelut 2. kuntoutussuunnitelma, tieto

**Kuvio 1.**  
Kuntoutusetuudet, niihin oikeuttavat perusteet ja rajoitukset.



ja ohjaus. Kuntoutustoimenpiteet sekä apuvälinepalvelut tarkoittavat konkreettista kuntoutusta tai siihen yhdistettyjä toimenpiteitä. Kuntoutussuunnitelma, tieto ja ohjaus tarkoittavat etuuksia, joissa ei toteuteta konkreettisia kuntoutustoimenpiteitä vaan asiakkaalle tehdään kuntoutussuunnitelma, annetaan tietoa tai ohjataan toimenpiteitä toteuttavan luo. Seuraavaksi kuntoutusetuuksiin oikeuttavia perusteita kuvaillaan yksi kerrallaan. Tulokset on koottu kuvioon 1.

#### IKÄ OIKEUDEN PERUSTEENA

Säädökset jaettiin ikäryhmiin sen mukaan, millaisia ikärajoja tai mitä ikäryhmiä niissä mainitaan oikeuden perusteeksi. Ikäraajat vaihtelevat säädöksissä. Ryhmät ovat myös osin päällekkäisiä, koska laissa Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuk-

sista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005) mainitaan kaikki perusteiksi muodostuneet ikäryhmät. Kaikkiaan ikä toimii oikeuksien perusteena 22 säädöksessä.

Ikäperusteen mukaisia ryhmiä muodostui neljä. Yksi ryhmistä koostuu säädöksistä, joissa ikää ei määritellä ollenkaan. Niissä etuudet on suunnattu kaiken ikäisille. Tähän ryhmään kuuluu suurin osa säädöksistä (29 kpl), kuten sotilasvammalaki (404/1948), laki rintamaveteraanien kuntoutuksesta (1184/1988) sekä laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987).

Ensimmäinen varsinaisista ikäryhmistä ovat alle 18-vuotiaat lapset ja nuoret (5 kpl). Heille suunnattuja kuntoutusetuuksia on esimerkiksi perusopetuslaissa (628/1998) sekä lastensuojelu-

laissa (683/1983). Toinen ikäryhmä ovat 18-68-vuotiaat työkäiset (22 kpl). Heille suunnattuja kuntoutusetuuksia on esimerkiksi tapaturmavakuutuslaissa (608/1948), työntekijäin eläkelaislaissa (395/1961) sekä laissa julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002). Kolmanteen ikäryhmään kuuluvat yli 68-vuotiaat henkilöt. Ikä toimii yhtenä etuuksien perusteena tähän asti, joten ryhmään ei tullut yhtään säädöstä. Esimerkiksi kunnallinen eläkelaki (549/2003) määrittelee kuntoutusetuuksien yläikärajaksi 68 vuotta.

#### ANSAINTA OIKEUDEN PERUSTEENA

Ansainta viittaa tässä yhteydessä vakuutuspuhjaiseen kuntoutusetuuteen. Oikeus kuntoutusetuuteen määrittyy sen perusteella, pohjautuuko se vakuutusmaksun maksamiseen vai ei. Esimerkiksi tapaturmavakuutuslain (Esimerkki 3) ja työntekijäin eläkelain (Esimerkki 4) mukaan työnantajan tulee ottaa vakuutus.

##### Esimerkki 3

”Korvauksen suorittamista varten tulee työnantajan, mikäli 9, 10 tai 12 §:n säännöksistä ei muuta johdu, ottaa vakuutus vakuutuslaitoksesta, jolla on oikeus tämän lain mukaisien vakuutusten antamiseen.” (608/1948, 8 §)

##### Esimerkki 4

”Eläketurvan järjestämistä varten on työnantajalla oltava eläkevakuutus työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa (354/1997) tarkoitettussa vakuutusyhtiössä tai vakuutuskassalain (1164/1992) mukaisessa...” (395/1961, 3 §)

Sairausvakuutuslaki (1224/2004) on tässä yhteydessä poikkeuksellinen. Sairausvakuutuslain mukaan kuntoutusetuudet perustuvat vakuutukseen, joka kuitenkin kattaa Suomen asukkaat. Suomessa asuminen ratkaistaan erillisen lain mukaan. Vakuutusmaksuun perustuvan luonteensa vuoksi sairausvakuutuslaki määriteltiin tässä ansaintaperusteiseksi.

#### SYY OIKEUDEN PERUSTEENA

Syyperuste viittaa tilanteeseen, jossa henkilön kuntoutukseen johtava tila on syntynyt. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi puolustusvoimien aseiden aiheuttama vamma (Sotilasvammalaki 404/1948). Sotilasvammalaki osoittaa syyperusteeksi puolustusvoimien aseet (esimerkki 5).

##### Esimerkki 5

”Tämän lain mukaan suoritetaan niin ikään korvausta Suomen kansalaisen muussa kuin 1

momentissa tarkoitettussa tapauksessa tapaturmaisesti saamasta ruumiinvammasta, jos se on aiheutunut puolustuslaitokselle kuuluvista aseista, ammuksista, miinoista, räjähdysaineista tai muista taisteluvälineistä, jotka eivät oikeudettomasti ole olleet muun kuin puolustuslaitoksen hallussa.” (404/1948, 1 §)

Sotilasvammalain lisäksi syyperuste mainitaan esimerkiksi tapaturma- ja liikennevakuutuksen kuntoutuslaeissa (625/1991, 626/1991). Ne määrittelevät tilanteiksi työtapaturman, ammattitaidin tai liikennevahingon.

Säädöksissä esiintyy myös tahattomuusvelvoite, mikä on yksi syyperuste. Lain mukaan kuntoutukseen oikeuttava tila ei saa olla itse aiheutettu. Esimerkiksi valtion eläkelaki (280/1966) määrittelee tahattomuusvelvoitteen myös kuntoutustuen saajalle (Esimerkki 6).

##### Esimerkki 6

”Työkyvyttömyyseläkettä ei myönnetä tai sen määrää alennetaan, jos edunsaaja on aiheuttanut työkyvyttömyytensä tahallaan. Eläkkeen määrää voidaan alentaa, jos työkyvyttömyys on aiheutunut edunsaajan törkeästä tuottamuksesta tahi jos hän on saanut sairautensa, vian tai vamman rikollisella teolla.” (280/1966, 9 §)

#### TARVE OIKEUDEN PERUSTEENA

Tarveperuste oikeuden määrittelijänä viittaa tässä artikkelissa yksilön ominaisuuksiin (esim. vamma) ja hänen tilaansa suhteessa ympäristöön (esim. työttömyys). Yksilön ominaisuudet ja tilat aiheuttavat vajaakuntoisuutta, työ- tai toimintakyvyttömyyttä synnyttäen tarpeen kuntoutusetuuteen.

Tarpeen arviointiin viitataan säädöksissä myös suoraan. Tällöin mainitaan esimerkiksi ”tarpeelliset toimenpiteet” tai määritellään tarpeen arvioinnissa huomioitavia asioita. Jälkimmäinen tulee esiin mm. laissa tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta (625/1991) (Esimerkki 7).

##### Esimerkki 7

”Kuntoutustarvetta arvioitaessa otetaan huomioon kuntoutujan ikä, aikaisempi toiminta, koulutus, asumisolosuhteet, vammasta tai sairaudesta aiheutuvat rajoitukset sekä hänen mahdollisuutensa sijoittua kuntoutuksen päätyttyä työhön tai ammattiin työmarkkinoilla yleisesti noudatetuin ehdoin.” (625/1991, 5 §)

Tarveperuste näyttöytyy säädöksissä epämääräisenä, arvioitavana kokonaisuutena. Peruste jakautuu säädöksissä vielä kahteen osaan: lääkärin määrittämään vajeeseen ja yksilön sekä yhteiskunnan väliseen suhteeseen liittyvään haittaan. Tarpeen arvioinnissa esiin tulee myös hyöty näkökulma.

#### VAJE TARPEEN MÄÄRITTÄJÄNÄ

Tässä artikkelissa vaje määritellään lääketieteelliseksi, yksilössä esiintyväksi ominaisuudeksi. Tarpeen arvioinnin katsottiin pohjautuvan vajeen määrittelyyn silloin, kun teksti osoittaa tarpeen taustalle jonkin lääketieteellisen tilan tai tarve määritellään lääketieteen asiantuntijan eli yleensä lääkärin toimesta. Esimerkiksi laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) määrittelee tarpeen perustaksi vamman tai sairauden (Esimerkki 8).

Esimerkki 8

”Vammaiselle henkilölle korvataan hänen vammansa tai sairautensa edellyttämän tarpeen mukaisesti kokonaan tai osittain kustannukset, jotka hänelle aiheutuvat...” (380/1987, 9 §)

#### HAITTA TARPEEN MÄÄRITTÄJÄNÄ

Haitta määritellään tässä artikkelissa ei-lääketieteelliseksi toimintakyvyn rajallisuudeksi, joka määritetty yksilön ja ympäröivän yhteiskunnan suhteena. Säädöksistä haitaksi nousee esimerkiksi työttömyys. Kyseessä ei ole tällöin lääketieteellinen tila, vaan ympäristön määrittelemä yksilön epänormaali olotila ja toimintakyvyttömyys.

Tarpeen arvioinnin katsottiin pohjautuvan haitan määrittelyyn silloin, kun etuuden saaminen ei edellytä lääketieteellisen vajeen määrittelyä. Esimerkiksi laki julkisesta työvoimapolvelusta (1295/2002) sisältää tällaisen toimintakyvyn rajallisuuden arvioinnin (Esimerkki 9).

Esimerkki 9

”Työttömällä työnhakijalla tarkoitetaan tässä laissa 17 vuotta täyttänyttä työnhakijaa, joka on työkykyinen, työmarkkinoiden käytettävissä ja työtön...” (1295/2002, 1 luku 8 §)

”...työttömälle työnhakijalle turvataan mahdollisuus työllistymistä edistävään kuntoutukseen tai koulutukseen, jos hänen oikeutensa työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan johdosta hänen täytettyään...” (1295/2002, 7 luku 7 §)

Haitta jakautui säädöksissä sen mukaan, millaiseen haittaan tarpeen tulee säädösten mukaan

perustua, haittaan työssä, arjen toiminnassa vai opiskelussa ja koulussa. Haitta on määritelty työelämätaivoitteisesti esimerkiksi laissa julkisesta työvoimapolvelusta (1295/2002) (Esimerkki 10). Sen mukaan tavoitteena on saada työkäiset takaisin työelämään. Sosiaalihuoltolaissa (710/1982) haitta on määritelty suhteessa arkeen (Esimerkki 11). Perusopetuslaki (628/1998) mainitsee tarpeen taustalle oppimis- tai sopeutumisvaikeudet viitaten haittaan koulussa (Esimerkki 12).

Esimerkki 10

”Julkisen työvoimapolvelun tarkoituksena on auttaa työnhakijaa saamaan haluamaansa, hänelle soveltuvaa työtä ja koulutusta sekä työnantajaa hankkimaan tarvitsemaansa työvoimaa.” (1295/2002, 3 §)

Esimerkki 11

”Laitoshuoltoa annetaan henkilölle, joka tarvitsee apua, hoitoa tai muuta huolenpitoa, jota ei voida tai ei ole tarkoituksenmukaista järjestää hänen omassa kodissaan muita sosiaalipalveluita hyväksi käyttäen.” (710/1982, 24 §)

Esimerkki 12

”Oppilaalla, jolla on lieviä oppimis- tai sopeutumisvaikeuksia, on oikeus saada erityisopetusta muun opetuksen ohessa. Jos oppilaalle ei vammaisuuden, sairauden, kehityksessä viivästymisen tai tunne-elämän häiriön taikka muun niihin verrattavan syyn vuoksi voida antaa opetusta muuten, tulee oppilas ottaa tai siirtää erityisopetukseen.” (628/1998, 17 §)

#### HYÖTY TARPEEN MÄÄRITTÄJÄNÄ

Tarpeen arviointiin säädökset tuovat mukaan myös hyödyn näkökulman. Hyötyä kuvaavat lausumat, joissa puhutaan kuntoutuksen tuloksellisuudesta tai päämäärästä, tärkeimpänä työelämä.

Säädöksissä hyöty saa erilaisia merkitysisältöjä. Hyöty nähdään kuntoutuksen tai kuntoutumisen edistymisenä, toiminta- ja työkyvyn edistymisenä, työelämään palaamisena ja eläkkeen lykkäämisena. Esimerkiksi valtion eläkelaisissa (280/1966) hyöty nähdään työelämään palaamisena ja eläkkeen lykkäämisena (Esimerkki 13). Samassa laissa, kuten myös monissa muissa eläkelaisissa, on mainittu työkyvyttömyyden uhka oikeuden perusteena.

Esimerkki 13

”Edunsaajalla on oikeus saada työkyvyttömyyden estämiseksi tai työ- ja ansiokyvyn

parantamiseksi tarkoituksenmukaista ammatillista kuntoutusta, jos: asianmukaisesti todettu sairaus, vika tai vamma todennäköisesti aiheuttaa uhkan, että hän tulee työkyvyttömäksi 9 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla... työkyvyttömyyden uhkalla tarkoitetaan tilannetta, jossa on todennäköistä, että edunsaajalle lähivuosina, vaikka hoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen toteutuksen mahdollisuudet otetaan huomioon, ilman ammatillisia kuntoutustoimia tulisi myönnettäväksi työkyvyttömyyseläke täytenä tai osaeläkkeenä. Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioidessa otetaan huomioon... johtaako haettu ammatillinen kuntoutus todennäköisesti edunsaajan terveydentilalle sopivassa työssä jatkamiseen tai työhön palaamiseen. Lisäksi tarkoituksenmukaisuutta arvioidessa otetaan huomioon, lykkääkö ammatillinen kuntoutus edunsaajan eläkkeelle jäämistä.”(280/1966, 18 b §)

Hyöty saa säädöksissä myös tuloksellisuuden merkityksen, kuten asetuksessa sotilasvammalain eräiden säännösten soveltamisesta (1117/1985) (Esimerkki 14). Tuloksellisuus voi viitata useampaan edellä mainittuun merkityssisältöjen ryhmään.

#### Esimerkki 14

”laitoskuntoutuksen ja laitoshuollon sekä osa-aikaisen laitoshuollon korvaaminen muun kuin kunnan tai kuntainliiton järjestämän huollon osalta voidaan lopettaa: 1) jos vahingoittunut tai sairastunut jättää noudattamatta laitoksen johtajan tai lääkärin antamia kuntouttamista, osa-aikaista laitoshuoltoa tai laitoshuoltoa koskevia määräyksiä; tai 2) jos havaitaan, ettei kuntouttamista voida asianomaiselle tuloksellisesti antaa.” (1117/1985, 7§)

## MONET PERUSTEET JA OIKEUDEN RAJOITUKSET

Oikeus kuntoutusetuuksiin voi määrittä vain yhdelläkin perusteella. Paikoin kuntoutusetuuden saaminen edellyttää kuitenkin kahden, jopa kaikkien kolmen perusteen täyttymistä samanaikaisesti.

Lapsille suunnatuissa kuntoutusetuuksissa oikeuden perusteena on yksin tarve. Työikäisille suunnatuissa etuuksissa yhtäaikaisesti voidaan edellyttää kahden tai kolmen perusteen täyttymistä. Esimerkiksi työntekijäin eläkelaki (395/1961) edellyttää etuuden saamiseksi niin vakuutuksen, synn kuin tarpeenkin. Kaiken ikäisille suunnatuissa etuuksissa edellytetään joko yhden tai kahden perusteen täyttymistä. Esimerkiksi sotilasvamma-

laki (404/1948) edellyttää etuuden saamiseksi syy- ja tarveperusteen täyttymisen.

Tarpeen arvioinnissa on ikäryhmittäisiä eroja sen suhteen, millaiseen haittaan tarpeen tulee perustua. Lapsille suunnatuissa kuntoutusetuuksissa haitta liittyy arjen toimintaan ja kouluun. Työikäisille suunnatuissa kuntoutusetuuksissa haitta liittyy työelämään.

Kaiken ikäisille suunnatuissa etuuksissa haitta määritellään suhteessa työelämään, arjen toimintaan sekä opiskeluun. Arjen toiminnalla viitataan kotona selviytymiseen, mutta myös laajempaan selviytymiseen ja toimimiseen.

Tarpeen arviointiin liittyvä hyödyn näkökulma vaihtelee myös ikäryhmittäin. Hyötyä ei mainita tarpeen perusteena lapsille suunnatuissa etuuksissa.

Säädöksissä mainitaan erilaisia aktiviteettivoitteita, joita voi esiintyä samaan etuuteen liittyen useita. Etuuksien hakijat ja saajat veloitetaan aktiivisuuteen kuntoutusetuuksien saamiseksi. Lausumat kuvaavat aktiviteettivoitteita silloin, kun etuuksien saamiseksi vaaditaan kansalaiselta jotain aktiivista toimintaa. Velvollisuudet ovat joko osallistumis- tai ilmoitusvelvollisuuksia. Aktiviteettivoitteita mainitaan kaikissa kolmessa ikäperusteen mukaan muodostuneessa ryhmässä.

Osallistumisvelvollisuus sisältää velvollisuuden osallistua arviointiin, kuntoutustutkimuksiin, kuntoutukseen toimintana tai kuntoutukseen ajatustasolla eli kuntoutusmyönteisyyden. Esimerkiksi sotilasvammalaki (404/1948) velvoittaa osallistumaan kuntoutustutkimuksiin ja kuntoutukseen toimintana. Samassa laissa mainitaan myös ilmoitusvelvollisuus ja kuntoutusmyönteisyys (Esimerkki 15). Osallistumisvelvollisuus voi määrittä sitä kautta, että henkilön etuus katkaistaan, jos hän on ilman pätevää syytä kieltäytynyt kuntoutuksesta.

#### Esimerkki 15

”Jos vamma tai sairaus on pahentunut tai paraneminen viivästynyt sen johdosta, ettei vahingoittunut tai sairastunut ole alistunut lääkärin määräämään hoitoon tai jos hän muusta syystä kuin vaarallista hoitotoimenpidettä välttääkseen kieltäytyy alistumasta lääkärin määräämään hoitoon, joka tarkoittaa hänen työkykynsä parantamista, voidaan häneltä pidättää korvaus joko kokonaan tai osaksi.” (404/1948, 12 §)

Ilmoitusvelvollisuus sisältää velvollisuuden ilmoittaa tietoja hakiessa kuntoutusetuutta, ilmoit-

taa muutoksista, raportoida tapahtuneesta tai kuntoutuksen peruuntumisesta. Esimerkiksi valtion eläkelaissa mainitaan ilmoitusvelvollisuus muutoksista (Esimerkki 16).

Esimerkki 16

”Työkyvyttömyyseläkkeen saaja on velvollinen ilmoittamaan Valtiokonttorille työkykynsä palautumisesta, ryhtymisestä ansiotyöhön ja kuntoutuksen keskeytymisestä” (280/1966, 26 a §)

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Kuntoutusta koskevia lakeja ja asetuksia on paljon. Sen lisäksi kansalaisten oikeuksia kuntoutusetuuksiin määritteleviä perusteita on useita ja ne ovat monitasoisia (Kuvio 1). Kun tähän yhtälöön lisätään erilaiset velvoitteet, tuloksena on epäselvä ja kenties myös vaikeasti yhteen sovitettava kokonaisuus.

Kuntoutusjärjestelmän vaikeaselkoisuutta kuvaa myös se, että yksin säädösten avulla ei pääse kovinkaan pitkälle tarkasteltaessa oikeutta kuntoutusetuuksiin. Varsinkin tarve kuntoutusetuuteen määritellään jossain muualla kuin lainsäädännössä. Kuntoutusjärjestelmän tällä tasolla luetellaan tarpeen arvioinnissa huomioitavia asioita, mutta se, miten niitä painotetaan ja suhteutetaan toisiinsa jää ammatillisen ja hallinnollisen harkinnan varaan.

Lainsäädäntö määrittelee oikeuden kuntoutusetuuksiin monilla, yhtäaikaistavilla perusteilla. Lisäksi etuuskien saamisen taustalla on erilaisia aktiivisuusvelvoitteita. Kuntoutuksen kohderyhmän kirjavuus vaatii monenlaisten perusteiden läsnäolon lainsäädännössä. Vaatimus perusteiden yhtäaikaisuudesta sekä erilaisten velvoitteiden täyttymisestä tekee etuuskien hakemisesta ja niiden saamisesta kuitenkin monimutkaisen prosessin. Näin on tilanne erityisesti säädöksissä, joissa yksi kuntoutusetuuteen oikeuttavista perusteista on työikäisyys.

Tulokset osoittavat, että lainsäädännön määrittelemän yhdenvertaisuuden tarkastelun sijasta olennaisempaa on kysyä, mitä yhdenvertaisuuden toteuttaminen edellyttää lainsäädännön perusteella. Tästä näkökulmasta yhdenvertaisuus voi määrittyä monessa paikassa. Yhdenvertaisuuden toteutuminen voi olla kiinni esimerkiksi kuntoutuksen järjestäjän tai rahoittajan erillisistä ohjeista. Toisaalta sen toteutuminen voi olla kiinni myös tarpeen arvioijan kyvystä arvioida oikein etuuden hakijan tarve suhteessa yhteiskunnan määrittelemään haittaan. Voisiko yhdenvertaisuus siis to-

teutua esimerkiksi tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavan kuntoutuksen ja päihdekuntoutuksen välillä? Tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavaa kuntoutusta voi saada työssä käyvä henkilö, jonka vakuutus on maksettu. Tämän lisäksi hänelle on oltava hyötyä kuntoutuksesta suhteessa työelämään paluuseen sekä etuuteen oikeuttava lääkärin arvioima vaje. Kuntoutuksen korvaustoiminta toteutetaan tarkempien ohjeiden mukaan (Vakuutuskuntoutus VKK r.y. 2006). Sitä vastoin päihdekuntoutusta varten tehdään päihdehuoltoasetuksen mukainen kuntoutussuunnitelma, jossa kuntoutuksen tarve määritellään. Tällöin olennaisinta on suunnitelman laadintaan osallistuvien arvioima tarve suhteessa haittaan eli päihdeongelmaan. Eroja voi muodostua varsinkin tarpeen arvioinnin kautta. Sen suhteen lääketieteellisen vajeen määrittely on selkeämpää kuin haitan määrittely.

Vuosikymmeniä tarpeen arvioinnin taustalla olleet vika, vamma ja sairaus ovat analysoidussa lainsäädännössä saaneet rinnalleen myös haitan ja hyödyn arvioinnin. Varsinkin hyötynäkökulma saattaa olla ongelmallinen ja jopa pudottaa ihmisryhmiä kuntoutusetuuskien ulkopuolelle. Lainsäädäntö antaa mahdollisuuden määritellä kuntoutus tarpeelliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi, jos kuntoutus on hyödyllistä ja henkilöllä on siten hyvä todennäköisyys palata työelämään tai kuntoutus mahdollisesti lykkäisi eläkkeelle jäämistä. Säädöksistä nousee esiin ajatus, että ihmisen tulee käydä ansiotyössä ollakseen kokonaisuvaltainen yhteiskunnan jäsen. Kuitenkin esimerkiksi henkilön itsensä kokemaa hyötyä, hänen läheistensä kokemaa hyötyä, työnantajan kokemaa hyötyä tai toimeentuloturvan maksajan saama hyöty voivat kaikki määrittyä eri tavoin ja keskenään ristiriitaisesti.

Aineistolähtöisesti luokiteltuna päädytään ehkä jo vanhan vaje ja haitta -luokittelun sekä WHO:n (World Health Organization) uuden ICF-luokittelun (International Classification of Functioning, Disability and Health) välimaastoon. ICF-luokitus on työkyvyn, toimintarajoitteiden ja terveyden kansainvälinen luokitus (WHO 2002, Stakes 2004). Se liittyy toiminta- ja työkyvyttömyyden paradigmamuutokseen lääketieteellisestä kohti biopsykososiaalista mallia. ICF-luokittelussa ympäristö tarkoittaa kontekstuaalisia tekijöitä, jotka vaikuttavat yksilön terveyteen. Suomalaisessa kuntoutusta koskevassa lainsäädännössä haitta liittyy kuitenkin yksilön ja ympäröivän yhteiskunnan väliseen suhteeseen. Esimerkiksi pit-

käaikaistyöttömyys on kuntoutusetuuteen oikeutava haitta, mutta haitan määrittelee ympäristö. Vaikka ICF -luokittelun odotetaan näkyvän yhä enemmän myös esimerkiksi eri maiden lainsäädännössä, Suomen kuntoutusta koskevassa lainsäädännössä se ei ole vielä selkeästi näkyvissä.

## POHDINTA

Kuntoutukseen nykyään liittyvä vaikuttavuuskeskustelu voidaan nähdä lainsäädännössä esiin tullessa hyödyn näkökulmassa. Hyöty liittyy kuntoutuksen vaikuttavuuteen varsinkin, jos vaikuttavaa on kustannuksia vähentävä toiminta. Juridisesti lähtökohtainen oletus on voinut olla yksilön hyöty, mikä kuntoutusta koskevassa lainsäädännössä vaikuttaa kuitenkin hieman horjuvalta. Hyöty voidaan lainsäädännössä nähdä myös yhteiskunnan tai vakuutuslaitoksen hyötynä.

Hyöty voi olla myös ajattelutapa. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntoutuksessa on aina mahdollista nähdä jonkintasoinen hyöty, vaikka sitä ei ääneen sanottaisikaan. Varsinkin lasten ja vanhusien kohdalla voidaan puhua hyödystä ajattelutapana. Lasten kohdalla ajatus siitä, että heillä on pitkä elämä edessään, nostaa ajattelun keskiöön myös kuntoutuksen hyödyn maksimoinnin. Myös vanhuuspolitiikassa on ollut tavoitteena vanhusien selviytyminen kotona mahdollisimman pitkään ja siten myös laitoshoidon välttäminen. Näiden tavoitteiden saavuttaminen vaatii myös kuntouttavia toimenpiteitä. Onkin yllättävää, ettei lainsäädännössä näy varsinkaan vanhusien suhteen erillisiä säädöksiä kuntoutusetuuksien turvaamisesta. Ajattelutapana hyöty näyttäisi kuitenkin olevan olemassa.

Kuntoutusetuuksien määräytymisen monimutkainen prosessi lainsäädännön tasolla heijastuu myös kuntoutuksen palvelujärjestelmään. Lainsäädännön väljyys tarvetta arvioitaessa edellyttää palvelujärjestelmän tasolla enemmän hallinnollista ja ammatillista harkintaa. Käytännössä niillä on siis valta, jotka tulkitsevat mitä on tarve. Tällaista valtaa omaavia löytyy kuntoutuksen alueelta paljon, koska asiantuntijoita sekä muita toimijoita kuntoutuksen palvelujärjestelmän eri sektoreilla on useita. Lainsäädäntö antaa yleiset linjaukset, joita hallinnon ja ammattilaisten tasolla toteutetaan. Jos lainsäädäntö kuntoutusjärjestelmän osana on vaikeaselkoinen ja hajanainen, millaiset vaikutukset sillä on kuntoutuspalvelujen toteutumiseen käytännön tasolla?

Kuntoutusjärjestelmässä olevien kansalaisten asema on erilainen verrattuna moniin sosiaali- ja

terveyspalvelujärjestelmässä oleviin. Kansalaisten asemaa näissä järjestelmissä voidaan kuvata esimerkiksi kolmen tason kautta: Terveyspalvelujärjestelmässä ensisijaista on kaikki, mikä voidaan tulkita kiireelliseksi, akuutiksi ja somaattiseksi. Tätä asemaa vahvistaa entisestään viime vuosina voimaan astunut hoitotakuu. Seuraavalle tasolle sijoittuvat krooniset sairaudet ja tilat. Olennaisin ero edelliseen tasoon on se, ettei näissä ole kyse kiireellistä toimintaa vaativasta tilasta. Kolmannen tason muodostavat ainakin osa sosiaalihuollon piiriin kuuluvista tiloista, kuten työttömyys tai päihdeongelmat. Näihin tiloihin liittyy yleensä jonkinlainen stigma. Kuntoutusjärjestelmästä löytyy piirteitä kaikista kolmesta tasosta. Se on vahvempien ja heikompien kokonaisuusien kenttä. Esimerkiksi vakuutusjärjestelmä sijoittuu usein vahvojen kokonaisuusien kenttään, jossa lakien ensisijaisuuden lisäksi kuntoutuksen korvaustoimintaa määrittelevät erilliset ohjeet (Vakuutus-kuntoutus VKK r.y. 2006).

Kuntoutusjärjestelmän kokonaisuuden toimivuutta on yritetty edistää lainsäädännön kautta, mutta se on osoittautunut vaikeaksi. Jos kokonaisuutta halutaan edelleen lähestyä lainsäädäntöä uudistamalla, pitäisikö jonkinlaista kuntoutustakuuta kehittää akuuttihoiton jälkeenkin? Toinen vaihtoehto järjestelmän kehittämiseksi voisi olla rahoitusrakenteiden yhtenäistäminen. Tällä hetkellä ne eroavat kuntoutuksen eri osajärjestelmien välillä. Esimerkiksi vakuutusmaksuperusteiset etuudet ovat oma selkeä ryhmänsä. Auttaisiko julkisten palvelujen puolella rahoituksen ”korvausmerkintä” kuntoutusta varten? Kuntoutusjärjestelmän kehittämistä voisi lähestyä myös hallintoa kehittämällä. Jos suuret yksiköt pystyvät parempaan yhteistyöhön Kansaneläkelaitoksen kanssa, vaihtoehtona voisi olla kunta- ja palveluhallinto-uudistus.

Tämän analyysin perusteella voidaan todeta, että eri lähtökohdista ja periaatteista luotu hajanainen lainsäädäntö jättää monia mahdollisuuksia sille, että perustuslain edellyttämä yhdenvertaisuus ei toteudu kuntoutusetuuksien saamisessa. Kuntoutuksen toteuttamisen tasolla tulokset herättävät kysymyksen siitä, miten ongelmallisen monitulkintaisia säädöksiä sovelletaan käytännössä. Haasteena päätöksentekijöille on, miten lainsäädäntöä tulisi kehittää, jotta se turvaisi paremmin kansalaisten yhdenvertaisuuden kuntoutuksen monialaisuuden ja monitavoitteisuuden kompleksisessa kentässä.

Rehabilitation system in Finland has undergone many coordination reforms during several decades. Many of the reforms have been carried out through legislative actions. However the system still appears to be complex. The fragmented system may cause citizens falling through the net or being a customer in many subsystems at the same time. This article analyzes the criteria for the right to the rehabilitation benefits in actual legislation on rehabilitation in 2005 in Finland. The purpose was to find out if legislation on rehabilitation contributes to equality of citizens.

Based on the analysis it may be stated that legislation defines loosely the criteria for the right to the rehabilitation benefits. Actually the equality becomes defined in several places. The results showed that in the level of legislation the right to rehabilitation benefits is usually defined by using several, multi-level criteria. In addition the criteria often have to be coexistent and also some injunctions are mentioned.

The analysis shows that in the level of legislation the many criteria and the many equality defining places are likely to cause different rights for citizens.

## KIRJALLISUUS

- Aarnio A. Laintulkinnan teoria. WSOY, Juva 1989.
- Arajärvi P. Toimeentuloturvan oikeellisuus. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68, KELA, Helsinki 2002.
- HE 259/90 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntoutusta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Valtiopäiväasiakirjat, Helsinki 1990.
- Hsieh HF, Shannon SE. Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research* 2005;15:1277–88.
- Järvikoski A, Härkäpää K. Mitä kuntoutus on? Teoksessa Suikkanen A, Härkäpää K, Järvikoski A, Kallanranta T, Piirainen K, Repo M, Wikström J. Kuntoutuksen ulottuvuudet. WSOY, Juva 1995.
- Järvikoski A, Puumalainen J. Järjestelmäkeskeisyydestä kuntoutuksiluotsaukseen. *Kuntoutus* 1998;2:20–7.
- Kansaneläkelaitos. Laitosmuotoisen kuntoutuksen standardi. Versio 8/8.4.2002. Versio 9/31.3.2003. Versio 10, OTE/15.4.2004. Versio 11, OTE/6.4.2005. Terveys- ja toimeentuloturvaosasto. [www.kela.fi](http://www.kela.fi)
- Karjalainen V, Vilkkumaa I, toim. Kuntoutus kanssamme. Stakes. Gummerus Kirjapaino, Saarijärvi 2004.
- Kempainen E. Kuntoutuksen tavoitteet, keinot ja oikeusluonne. Teoksessa Karjalainen V, Vilkkumaa I, toim. Kuntoutus kanssamme. Stakes. Gummerus Kirjapaino, Saarijärvi 2004.
- Kumpuvuori J, Högbäck M. Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa. Ihmisoikeusinstituutti, Åbo Akademi 2003.
- Laakso S. Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Helsinki 1990.
- Linnakangas R, Lindh J, Järvikoski A, toim. Työttömyyden ja vajaakuntoisuuden jäljillä. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 66/2000. Yliopistopaino, Helsinki 2000.
- Mäenpää O. Hallinto-oikeus. WSLT, Helsinki 2000.
- Niemi V. Kuntoutuksen kehityslinjat. *Kuntoutus* 1986;2:2–11.
- Niemi V. Kuntoutuksen sata vuotta. Kuntoutuksen kehityslinjat. Eripainoksia 42. Kuntoutussäätiö, Helsinki 1987.
- Paatero H, Kivekäs J, Vilkkumaa I. Kuntoutusjärjestelmä. Teoksessa Kallanranta T, Rissanen P, Vilkkumaa I, toim. Kuntoutus. Duodecim, Helsinki 2001.
- Puro K. Suomalaisen kuntoutuksen historia, nykytila ja tulevaisuus. *Kuntoutus* 1990;3:3–9.
- Puumalainen J, Vilkkumaa I. Kuntoutuksen historia, nykypäivä ja tulevaisuus. Teoksessa Kallanranta T, Rissanen P, Vilkkumaa I, toim. Kuntoutus. Duodecim, Helsinki 2001.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. Valtioneuvoston selonteko kuntoutuslainsäädännön vaikutuksista ja kuntoutusjärjestelmän kehittämistä. Helsinki 1994.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. Kansallinen projekti terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 3. Helsinki 2002a.

- Sosiaali- ja terveysministeriö. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kuntoutuksesta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 6. Helsinki 2002b.
- Stakes. Toimintakyvyn, toimintarajoitteiden ja terveyden kansainvälinen luokitus, ICF. *Ohjeita ja luokituksia 2004:4*. Gummeruksen kirjapaino, Jyväskylä 2004.
- Suikkanen A, Linnakangas R, Harjajärvi M, Martin M. Kokeilusta KIPINÄÄ. Keski-ikäisten pitkäaikaistyöttömien kuntoutuskokeilun arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 8. Helsinki 2005.
- Suikkanen A, Martti S, Linnakangas R. Homma hanksaan, Nuorten kuntoutuskokeilun arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 5. Helsinki 2004.
- Suomen perustuslaki 731/1999.
- Tuomi J, Sarajärvi A. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi, Helsinki 2002.
- Tuori K. Sosiaalioikeus. WSOY, Porvoo 2004.
- Vakuutuskuntoutus VKK r.y. Vakuutusalan korvaaman kuntoutuksen ohjeet 2006. <http://www.vkk.fi/html/korvaustoiminta.html>
- WHO. Towards a common language for functioning, disability and health, ICF. Geneva 2002. <http://www3.who.int/icf/icftemplate.cfm>
- Wintgens LJ. Rationality in legislation – legal theory as jurisprudence: an introduction. Teoksessa Wintgens LJ, ed. *Legisprudence: a new theoretical approach to legislation*. HART, Oregon 2002.
- SARI PURHONEN  
*TtM*  
*Tampereen yliopisto*  
*Terveystieteen laitos*
- ULLA ASHORN  
*FT*  
*Tampereen yliopisto*  
*Terveystieteen laitos*
- ELINA VIITANEN  
*Professori*  
*Tampereen yliopisto*  
*Terveystieteen laitos*
- PEKKA RISSANEN  
*Professori*  
*Tampereen yliopisto*  
*Terveystieteen laitos*
- JUHANI LEHTO  
*Professori*  
*Tampereen yliopisto*  
*Terveystieteen laitos*  
*33014 Tampereen yliopisto*

## LIITE

### Taulukko 1.

#### Tutkimusaineisto

- 
1. Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuksista ja kuntoutusrahaetuksista 566/2005
  2. Sairausvakuutuslaki 1224/2004
  3. Kunnallinen eläkelaki 549/2003
  4. Laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä 497/2003
  5. Laki julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002  
Valtioneuvoston asetus julkiseen työvoimapalveluun kuuluvista etuuksista 1346/2002  
Valtioneuvoston asetus julkisen työvoimapalvelun toimeenpanosta 1347/2002
  6. Työttömyysturvalaki 1290/2002
  7. Laki maahanmuuttajien erityistuesta 1192/2002
  8. Työterveyshuoltolaki 1383/2001
  9. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001
  10. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000
  11. Laki holhoustoimesta 442/1999
  12. Laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998  
Asetus ammatillisesta koulutuksesta 811/1998
  13. Perusopetuslaki 628/1998
  14. Laki toimeentulotuesta 1412/1997
  15. Laki eräissä Suomen sotiin liittyneissä tehtävissä palvelleiden kuntoutuksesta 1039/1997
  16. Maatalousyrittäjien lomituspalvelulaki 1231/1996
  17. Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992
  18. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992
  19. Laki tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta 625/1991
  20. Laki liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta 626/1991
  21. Mielenterveyslaki 1116/1990
  22. Laki yksityisestä terveydenhuollosta 152/1990  
Asetus yksityisestä terveydenhuollosta 744/1990
  23. Erikoissairaanhoidolaki 1062/1989
  24. Laki rintamaveteraanien kuntoutuksesta 1184/1988  
Asetus rintamaveteraanien kuntoutuksesta 1348/1988
  25. Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987  
Asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 759/1987
  26. Laki valtion virkamiehen ja työntekijän terveydenhuollosta ulkomailla 176/1987
  27. Tartuntatautilaki 583/1986
  28. Taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijäin eläkelaki 662/1985
  29. Lastensuojelulaki 683/1983  
Lastensuojeluasetus 1010/1983
  30. Sosiaalihuoltolaki 710/1982  
Sosiaalihuoltoasetus 607/1983
  31. Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977
  32. Laki tutkintavankeudesta 615/1974
  33. Vahingonkorvauslaki 412/1974
  34. Laki lasten päivähoidosta 36/1973
  35. Kansanterveyslaki 66/1972  
Asetus lääkinnällisestä kuntoutuksesta 1015/1991
  36. Yrittäjien eläkelaki 468/1969
  37. Maatalousyrittäjien eläkelaki 467/1969
  38. Laki lapsen hoitotuesta 444/1969  
Asetus lapsen hoitotuesta 632/1969
  39. Evankelis-luterilaisen kirkon eläkelaki 298/1966
  40. Valtion eläkelaki 280/1966
  41. Lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaki 134/1962
  42. Työntekijäin eläkelaki 395/1961
  43. Kansaneläkelaki 347/1956
  44. Merimieseläkelaki 72/1956
  45. Tapaturmavakuutuslaki 608/1948
  46. Sotilasvammalaki 404/1948  
Asetus sotilasvammalain eräiden säännösten soveltamisesta 1117/1985
  47. Laki rangaistusten täytäntöönpanosta 39A/1889
- 
48. Valtioneuvoston asetus sotainvalidien puolisoiden, leskien ja sotaleskien kuntoutustoiminnasta 131/2005
  49. Vankeinhoitoasetus 878/1995
  50. Opintotukiasetus 260/1994
  51. Päihdehuoltoasetus 653/1986
-