

VAMMAISEN KANSALAISASEMA

**Työ vammaisen kansalaisaseman määrittelyssä 1960- ja 70-
lukujen sekä 1990- ja 2000- lukujen vaihteessa**

Yhteiskuntapolitiikan pro gradu -tutkielma
Jyväskylän yliopisto
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Toukokuu 2004
Suvi-Maaria Tepora

Suvi-Maaria Tepora: *Vammaisen kansalaisasema. Työ vammaisen kansalaisaseman määrittelyssä 1960- ja 70-lukujen sekä 1990- ja 2000-lukujen vaihteessa.* Yhteiskuntapolitiikan pro gradu -tutkielma, toukokuu 2004. Jyväskylän yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. 78 sivua.

Tiivistelmä

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, kuinka työ määrittää vammaisen kansalaisasemaa 1960- ja 70-lukujen sekä 1990- ja 2000-lukujen vaihteessa. Tutkimusaineistona oli hallinnon asiakirjoja kyseisiltä ajankohdilta, ja menetelmänä oli sisällönanalyysi. Tutkimusajankohdat valittiin työ- ja sosiaalipolitiikassa sekä vammaislainsäädännössä tapahtuneiden muutosten perusteella. Kansalaisaseman ymmärretään perustuvan työmarkkina-asemaan ja siksi tutkimuksessa pohdittiin, onko työn puute selvin vammaisia yhteiskunnasta syrjäyttävä tekijä ja onko asiakirjoissa muita syrjäyttäviä tekijöitä. Erikseen tutkimuksessa tarkasteltiin suojatyötä ja sen merkitystä hallinnon vammaisille määrittämässä kansalaisasemassa. Tutkimuksessa käytettiin useita työ- ja sosiaalipolitiikan vammaiskäsitteitä, joista tärkein on työvoimahallinnon nykyisin käyttämä käsite vajaakuntoisuus. Yhteiskuntateoreettisesti tutkimus pohjautui T. H. Marshallin kansalaisoikeusteoriaan ja nykyisiin vammaisuutta yhteiskuntatieteellisesti käsitteleviin keskusteluihin. Kansalaisuus käsitetään tutkimuksessa oikeuksiksi, ja erityisenä tarkastelun kohteena on oikeus työhön. Tutkielman keskeinen päätelmä on, että vammaispolitiikan päätarkoituksina on ollut molempina tutkimusajankohtinani vammaisten työmahdollisuuksien parantaminen sekä rajojen hälventäminen vammaisuuden, vajaakuntoisuuden ja muiden työllistymistä vaikeuttavien syiden väliltä. Päätarkoitusten taustalla on 1960- ja 70-lukujen vaihteessa aloitettu tasa-arvoon pyrkivä politiikka. 1990- ja 2000-lukujen vaihteessa keinoksi tavoitella tasa-arvoisempaa yhteiskuntaa tuli kansalaisten aktivoiminen. Yhteiskunnallisen syrjäytymisen pääsyyksi nähdään palkkatyön ulkopuolisuus, jonka seurauksena puhutaan entistä selvemmin oikeudesta työhön. Hallinnon näkökulmasta palkkatyön tekeminen on taloudellinen pakko ja paras keino yhteiskunnalliseen osallisuuteen. Siksi myös vammaisista halutaan palkkatyön tekijöitä, mitä varten pohditaan työn taloudellisen kannattavuuden lisäämistä.

avainsanat: vammaisuus, vajaakuntoisuus, kansalaisuus, kansalaisasema

Sisällys:

1. JOHDANTO	2
2. VAMMAISUUDEN JA VAJAAKUNTOISUUDEN MÄÄRITELMÄT.....	4
2.1 Vammaisuuden ja vajaakuntoisuuden ero	4
2.2 WHO:n ICF-luokitus	6
2.3 Tämän tutkielman näkökulma vammaisuuteen	7
3. KANSALAISUUS JA TYÖ	10
3.1 Kansalaisuuden käsite	10
3.2 Marshallin kansalaisoikeuksien teoria	11
3.3 Työ ja kansalaisoikeudet	12
3.4 Työ kansalaisaseman perustana	14
3.5 Vammainen kansalainen ja työ	16
3.5.1 Vammaisen kyky toteuttaa yksilöllisiä oikeuksia työllä.....	16
3.5.2 Käsitys työstä - este vammaisten työllistymiselle	19
3.6 Syrjäyttävä työ	20
3.6.1 Syrjäytyminen yhteiskunnasta	20
3.6.2 Syrjäytyneet ja osalliset syrjäytymisdiskursseissa	22
3.7 Vammaisten syrjäytyminen yhteiskunnasta.....	22
3.8 Vammaisuuden, syrjäytymisen ja integraation suhde.....	25
4. TUTKIMUSASETELMA.....	28
4.1 Hallinnon asiakirjat tutkimusaineistona	28
4.2 Tutkimustehtävät.....	29
5. KANSALAISUUS JA KANSALIASEMA VIRALLISIASIAKIRJOISSA.....	32
5.1 Vammaiset hyvinvointivaltion syntyessä	33
5.2 Työ- ja sosiaalipolitiikan muutos 1960- ja 70-luvuilla	34
5.2.1 Pyrkimyksenä tasa-arvoisempi kansalaisuus	34
5.2.2 Vammaisuus integroidaan vajaakuntoisuuteen.....	36
5.2.3 Vajaamielisistä kehitysvammaisia	38
5.3 Vammaisten työmarkkina-asema	40
5.3.1 Vammaiset ennen työvoimaan pääsyä	40
5.3.2 Suojatyö työmahdollisuuksien luojana	41
5.4 Yhteenveto kansalaisasemasta 1960- ja 70-luvuilla	44
5.5 Työ- ja sosiaalipolitiikka 1990- ja 2000-lukujen taitteessa	46
5.5.1 Aktivointi - nykyisen työ- ja sosiaalipolitiikan sisältö	47
5.5.2 Vammaiset ja vajaakuntoiset työ- ja sosiaalipolitiikassa	49
5.5.3 Vammaiset omaa elämää hallitseviksi kansalaisiksi.....	50
5.6 Suojatyö, sosiaaliset yritykset ja kansalaisasema	53
6. VAMMAINEN KANSALAISENA 1960- JA 1970-LUVUILLA JA NYT	56
6.1 Vammaiskäsitteiden ja niiden sisällön muuttuminen	57
6.2 Vammaisten työmarkkina- ja kansalaisaseman muutos	59
6.2.1 Työllisyyspolitiikka 1960- ja 70-luvuilla ja nyt	59
6.2.2 Suojatyön muutos 1960- ja 70-luvuilta nykyiseen.....	61
6.2.3 Vammaisten syrjäytyminen 1960- ja 70-luvuilla ja nyt.....	62
6.2.4 Yhteenveto kansalaisaseman vertailusta	65
7. POHDINTA.....	66
8. ASIAKIRJA-AINEISTONI.....	71
9. LÄHTEET.....	74

1. JOHDANTO

Suomen sosiaali- ja työpolitiikassa on viimeisen neljän vuosikymmenen aikana tapahtunut kaksi merkittävää siirtymää, ensimmäinen 1960- ja 70-lukujen ja toinen 1990- ja 2000-lukujen vaihteessa. 1960-luvulla alkaneen politiikan muutoksen päämääränä oli universaali, kansalaisia tasa-arvoisesti kohteleva yhteiskunta. 1990-luvun puolivälissä sosiaalipolitiikka siirtyi kohti työllisyyspolitiikkaa ja niiden yhteiseksi nimittäjäksi tuli aktivointi ja työn ensisijaistaminen (Kautto 2004, 20). Tutkimustehtävänäni on selvittää, miten nämä kaksi siirtymää ovat muuttaneet työn määrittelemää vammaisten kansalaisasemaa. Tutkimusaineistonani käytän hallinnon asiakirjoja.

Tutkimuksessani käsitän kansalaisuuden T. H. Marshallin kansalaisoikeuksien teorian mukaisesti oikeuksiksi. Marshall oli englantilainen sosiologi, joka käytti teoriassaan englanninkielistä *citizenship* käsitettä. Se korostaa kansalaisoikeuksia toisin kuin suomenkielinen käsite. Marshallin ajattelemat kansalaisten oikeudet olivat aluksi sidottuja omistamiseen kunnes ne laajenivat työvoimansa omistaviin henkilöihin, ja palkkatyöstä tuli tärkein kansalaiskelpoisuuden kriteeri (Anttonen 1997, 150, 152). Molempina tutkimusajankohtina vammaispolitiikan keskeinen tavoite on ollut työmahdollisuuksien parantaminen, jolla vammaisia on pyritty integroimaan yhteiskuntaan. 1960- ja 70-luvuilla tämä tarkoitti, että vammaisille annettiin mahdollisuus kuulua työvoimaan, kun taas nykyisessä politiikassa vammaisistakin toivotaan selvemmin palkkatyöllä toimeentulon ansaitsevia kansalaisia.

Työllistymisen vaikutusta vammaisen kansalaisasemaan useamman vuosikymmenen aikavälillä on mahdoton sisäistää ilman, että ymmärtää erilaisten vammaisuus-käsitteiden olemassaolon, niiden sisällön ja muutokset sekä muutosten syyt. Pelkästään käsitettä vammainen käytetään yleisesti väärin homogeenisestä ihmisryhmästä tai vain tietynlaisista vammaisista. Vammainen on todellisuudessa epämääräinen yleiskäsite, jota käytetään sekä psyykkisesti että fyysisesti vammaisista henkilöistä (Vuolle 1989, 16). Nykyisessä työllisyyspolitiikassa vammaisia on myös vaikea erottaa vajaakuntoisista ja muista vaikeasti työllistyvistä, joihin vammaiset on

liitetty universalismiin pyrkivällä politiikalla. Työnvälitystilastoissa vammaiset sisältyvät vajaakuntoisiin, joista vuonna 2003 kunakin kuukautena vajaa 40 000 oli työttömänä. Vajaakuntoisten työttömyyden arviointia vaikeuttaa kuitenkin se, etteivät samat ihmiset ole koko vuotta työttöminä, vaan työllistyvät erilaisin työllistämiskeinoin. (Lehmijoki 2003.) Tutkimukseni tarkoituksena ei ole kuitenkaan selvittää määrällisesti vammaisten työllistymistä. Sen kaltainen tutkimus vaatisi isomman projektin.

Toisena tutkimustehtävänäni on analysoida, miten vammaisten syrjäytymistä käsitellään asiakirjoissa, ja onko työn puute ainut vammaisia syrjäyttävä tekijä. Syrjäytymiskäsitettä ei asiakirjoissa käytetty vielä 1960- ja 70-luvuilla, mutta syrjäytymisen pelko on taustalla yleisessä huolossa syrjäytymisestä. Puolestaan 1990- ja 2000-luvun taitteen asiakirjoissa syrjäytyminen samaistetaan työttömyyteen. Vammaisten syrjäytyminen on kuitenkin molempina tutkimusajankohtinani ollut vammattomien syrjäytymistä moniulotteisempi ongelma. Sen syynä ovat olleet myös asenne-esteet, ensimmäisen tutkimusajankohtanani korostunut koulutuksen puute sekä erotteleva lainsäädäntö ja jälkimmäisenä tutkimusajankohtanani erityisesti työn taloudellinen kannattamattomuus. Kolmantena tutkimustehtävänäni tarkastelenkin erikseen suojatyötä vammaisten integroijana yhteiskuntaan. Suojatyö ei luo sosiaaliturvasta riippumattoman palkkatyöläisen asemaa, ja voi syrjäyttää taloudellisesti, mutta suojatyön kaltaisen toiminnan tarve ei poistu. Sitä tarvitaan estämään muuhun työhön kykenemättömien täydellinen työyhteiskunnan ulkopuolisuus.

Euroopan Unionissa on asetettu tavoitteeksi 70 prosentin työllisyysaste vuoteen 2010 mennessä ja sen saavuttaminen edellyttää työvoimareservin laajempaa aktivointia. (Työhallinnon julkaisu 309/2002, 10-11.) Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on kiinnitetty enemmän huomiota myös vammaisten työllistämiseen. Työelämästä syrjäytyneinä vammaiset nähdään nykyään yhteiskunnan hyödyntämättömänä voimavarana. Heidät tulisi ajatella enemmän tavallisesti työllistyvinä henkilöinä, ei ainoastaan erityistyöllistettävänä suojatuille tai avoimille työmarkkinoille. (TM1997:6, 6, 97.) Ongelma on vain vammaisten työntarjonnan ja työnkysynnän kohtaamattomuus.

2. VAMMAISUUDEN JA VAJAAKUNTOISUUDEN MÄÄRITELMÄT

2.1 VAMMAISUUDEN JA VAJAAKUNTOISUUDEN ERO

Vammaisen ja vammaisuus ovat käsitteinä suhteellisen uusia. Niiden yleinen käyttö on vakiintunut Suomessa vasta 1970-luvulla. Käsitettä vammaisen voidaan pitää samankaltaisena epämääräisenä yleiskäsitteenä kuin vaivainen oli 1800-luvulla ja 1900-luvun alussa (Vuolle 1989, 16). Se onkin käsite, jota puhekielessä käytetään yleisesti väärin. Ihmiset ryhmittävät itsensä ja toisensa helposti vammaisiin ja vammattomiin. Todellisuudessa raja ei ole selvä. (Määttä 1981, 11-16.) Sana vammaisen otettiin käyttöön vuoden 1942 Helsingin Sanomien järjestämän kilpailun myötä, jossa etsittiin suomenkielistä vastinetta sanalle ”invalidi”. Kilpailun voitti käsite ”vammaisen”, joka yleistyi käytetyksi puhekielen sanaksi. (Saloviita ym. 1997, 18.) Luokittelu ja kategorisointi on nytemmin lisääntynyt ja muuttunut monimutkaisemmaksi. Määritelmät ovat tärkeitä myös poliittisen kielenkäytön takia. Kielenkäyttömme muodostaa kuvan yhteiskunnallisista vähemmistöistä kuten vammaisista (Oliver & Barnes 1998, 14). Käyn tässä kappaleessa läpi erilaisia vammaisuuden määrittelytapoja. Koska kiinnostukseni kohde on vammaisten työelämä, selvitän myös työmarkkinakäsitettä vajaakuntoinen ja sen eroa vammaisuudesta. Lopuksi hahmottelen tutkimuksessani käyttämäni vammaisen käsitteen.

Vammaisia on vaikea erottaa vajaakuntoisista tai vammattomista. Käsitteiden vammaisuus ja vajaakuntoisuus ero johtuu määrittelyperusteista. Laissa vammaisen määritellään henkilöksi, jolla on vamman tai sairauden takia pitkäaikaisesti vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista (L 380/1987). Voimassa olevassa julkisessa työvoimapalvelulaissa määritellään vajaakuntoiseksi henkilö, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ ja edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia (L1251/1993). Tämä määritelmä on ratifioitu Kansainvälisen työjärjestön ILO:n konventiosta (159/1983), jossa määritellään *disabled people* seuraavasti: ”persons whose prospects of securing, retaining and advancing in employment are substantially reduced as a result of a duly recognized physical or mental impairment”.

Vuoden 1993 jälkeen vajaakuntoisen juridista määritelmää ei ole Suomessa muutettu. Kansaneläkelaitos määrittelee vajaakuntoiseksi henkilön, jonka työ- ja ansiokyky on vamman, vian tai sairauden vuoksi olennaisesti alentunut, mutta jonka alentunutta työkykyä pyritään kohentamaan koulutuksella ja valmennuksella (L 610/1991). Vajaakuntoisuus on siis selvästi työmarkkinakäsite, kun taas vammaisuus liitetään sosiaaliseen osallistumiseen ja toiminnallisuuteen (Mannila 2002, 1).

Suomalainen vammaisen käsite noudattaa Maailman terveysjärjestön WHO:n määritelmää ja suomalainen vajaakuntoisen käsite puolestaan Kansainvälisen työjärjestön ILO:n määritelmää (Savtschenko 2002, 16). Siksi nojautun työssäni näiden järjestöjen määrittelyihin. WHO pyrkii määrittelemään ja kvantifioimaan vammoja, kun ILO antaa vajaakuntoisia koskevia työlainsäädännön suosituksia. Molempien järjestöjen määrittelyissä käytetään kuitenkin englanninkielistä sanaa *disability*. Sanalle on suomen kielessä kolme vastinetta, (1) *vajaakuntoisuus*, (2) *vammaisuus* ja (3) *työkyvyttömyys*.

Työvoimahallinnon käyttämä käsite on (1) *vajaakuntoisuus*. Arkikielessä käytetään puolestaan käsitettä (2) *vammaisuus*, joka viittaa perinteiseen ajatukseen vammaisista kehitysvammaisina, kuuroina, sokeina tai muuten vaikeasti vammautuneina. Parempi englanninkielinen vastine sanalle vammaisuus voisi olla *impairment*. Käsitteiden vajaakuntoisuus ja vammaisuus välillä on seuraava tärkeä ero. Vajaakuntoisuus muodostuu vajaakuntoisen henkilön ja hänen ympäristönsä välillä, kun vammaisuus viittaa ensi sijassa henkilön toiminnallisiin rajoitteisiin (3) *Työkyvyttömyyden* on työlainsäädännöllinen käsite. Työkyvyttömiksi luokitellut ovat työvoiman ulkopuolisia henkilöitä, jotka ovat menettäneet osittain tai täysin työhön tarvitsemansa toimintakyvyn ja ovat oikeutettuja työkyvyttömyyseläkkeeseen. (Mannila 2002, 1.) Tutkimukseni teoria perustuu osittain englanniksi vammaisuutta käsitteleviin artikkeleihin ja teoksiin. Tällöin olen huomionut suomenkielisen ja englanninkielisen vammaisuuskäsitteen eron.

WHO on pyrkinyt luomaan yhtenäisen ja standardoidun kielen sekä viitekehyksen ihmisen toiminnan ja vammaisuuden kuvaamiseen. Sillä pyritään selventämään vamman, vammaisuuden ja vajaakuntoisuuden käsitteitä ja estämään niiden käyttämistä ristiriitaisesti tai väärin. (Kontkanen 2000, 40.) Viiden viimeisen vuoden

aikana on myös kehitetty ja otettu käyttöön parempia tapoja muun muassa toimintaedellytyksiä ja toimintakykyä koskevan tiedon integroimiseksi poliittiseen päätäntään. Asian edistäjiä ovat olleet WHO, Yhdistyneet Kansakunnat, Euroopan unionin komissio ja Organization of European Economic Co-operation eli OECD. (Ojala 2003, 32.) Työssäni erittelen ainoastaan WHO:n määrätykset, koska ne koskevat konkreettisimmin tutkimuskohdettani vammaisia.

2.2 WHO:N ICF-LUOKITUS

WHO pyrkii tarjoamaan yhteisen kansainvälisen kielen terveyden kuvaamiseen (WHO 2001). Järjestön terveyskäsite on luonteeltaan laaja-alainen hyvinvoinnin tasapainotila: ”Terveys on täydellinen ruumiillisen, henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tila, eikä ainoastaan taudin tai raihnaisuuden puuttuminen” (Ojala 2003, 27). Vammaisuuden määrittelemisessä käytetään WHO:n nykyistä toimintakyvyn, toiminnan rajoitteiden ja terveyden kansainvälistä luokitusta ICF: tä (International Classification of Functioning, Disability and Health). Sitä edelsi vuoden 1980 ICIDH (International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps), jolla oli vammaistutkimuksessa vankka asema. ICIDH toimi ”sairausten seurausten” luokituksena. (WHO 2001, 5.)

ICF-luokituksessa on tehty näkökulman vaihdos. Siitä on kehitetty ”terveyden osatekijöiden” neutraali luokitus, joka ei ota kantaa tautien tai vammojen syntytapaan. Näin se pyrkii välttämään ennakko-oletuksia vammaisuudesta. Luokittelukohteina eivät ole henkilöt, vaan luokitus kuvaa järjestelmällisesti kunkin henkilön tilannetta terveyden aihealueilla ja terveyteen liittyvillä aihealueilla. (WHO 2001, 5, 9.) Näkökulman vaihdos on tärkeä. WHO:n kielenkäytön muuttuminen heijastaa jo itsessään yhteiskunnallisten arvojen muutosta, mutta myös aiheuttaa sitä.

ICF ei koske vain henkilöitä, joilla on toiminnan rajoite tai vamma, vaan kaikkia ihmisiä. (WHO 2001, 8.) Luokituksessa on kaksi osaa, jotka jakaantuvat edelleen kahteen osa-alueeseen.

1. Toimintakyky ja toiminnan rajoitteet

- a) Ruumiin/kehon toiminnot ja ruumiin rakenteet
- b) Suoritustoiminta ja osallistuminen

2. Kontekstuaaliset tekijät

- a) Ympäristötekijät
- b) Yksilötekijät

Luokituksen toimintakyky-käsitteessä ei ole enää kyse vain yksilöstä vaan yksilön ja hänen elinympäristönsä vuorovaikutuksesta. Tässä on tapahtunut käsitealan muutos, jonka seurauksena ongelmaa ei nähdä vain yksilön ominaisuutena. (Ojala 2003, 31.) Sama yksilön ja elinympäristön vuorovaikutus on vajaakuntoisuus-käsitteen perusta. Luokituksen yksilötekijöitä ei käytetä, koska ne vaihtelevat liian laajasti. Jäljelle jäävät kolme osa-aluetta kvantifioidaan yleisasteikon avulla, jolloin erilaisten vammojen laatu ilmoitetaan numeerisesti. Näin pyritään erilaisten toiminnanrajoitteiden moninaisuuden ymmärtämiseen ja niiden vertaamiseen keskenään. (WHO 2001, 19, 21.) Kvantifioiva luokitusjärjestelmä on tarkoitettu ensisijaisesti lääkäreiden käyttöön ja tuntuu vaikealta järjestelmältä maallikon ajattelussa (Ojala 2003, 33). Yhteiskunnalliseen tutkimukseen se on liian neutralisoiva.

2.3 TÄMÄN TUTKIELMAN NÄKÖKULMA VAMMAISUUTEEN

Tämän tutkielman aineisto koostuu vammaisuutta ja vajaakuntoisuutta koskevista komitea- ja työryhmämietinnöistä sekä vammaispoliittisista ohjelmista. Näissä asiakirjoissa hallinto ei yleensä erottele vammaisuutta ja vajaakuntoisuutta toisistaan. Eri hallinnon alat käyttävät myös eri käsitteitä ja samojen käsitteidenkin sisältö voi vaihdella. Käsitteet ovat myös muuttuneet lainsäädännön kehittyessä. Nykyään käytetään pääasiallisesti käsitettä vajaakuntoinen ILO:n määritelmien mukaisesti.

Vammainen voi olla vajaakuntoinen ja vajaakuntoinen saattaa olla vammainen. Aina näin ei kuitenkaan ole. Näillä kahdella käsitteellä voidaan puhua hyvin erilaisista

vammoista tai ongelmista. Tutkimuskohteeni selventämiseksi laadin seuraavan nelikentän, jonka avulla hahmotan vammaisuuden ja vajaakuntoisuuden.

	vammainen	vajaakuntoinen
fyysinen vamma	aistivamma CP liikuntavamma	tuki- ja liikuntaelinsairaudet sydän- ja verisuonisairaudet allergiat ja astma MS-tauti
psykykinen vamma	kehitysvamma autismi	mielenterveyden häiriöt sosiaaliset syyt päihdeongelmat vaikea pitkäaikaistyöttömyys koulutuksen vastaamattomuus

Nelikentän lohkoista käy ilmi, että vammaisuus ja vajaakuntoisuus ovat molemmat laajoja käsitteitä, joilla voidaan tarkoittaa erilaisia asioita. Vammaisuuden hahmotan selvärajaisemmaksi henkilön fyysisen tai psyykkisen toiminnallisuuden rajoitteeksi. Tärkeänä erona vammaisuuden ja vajaakuntoisuuden välillä on vamman ja sairauden ero. Sairaus ja vammaisuus ovat kaksi eri asiaa. Vammaisliike on pyrkinytkin tekemään terveyden, sairauden ja toimintakyvyn välille selvää eroa estääkseen tavallisen harhaisen johtopäätöksen, että vammainen on sairas. (Ojala 2003, 31.) Ongelmallista on, että samalla henkilöllä voi olla vamma ja sairaus, tai useampi vamma. Vammaisuus voi myös aiheuttaa sairautta, kuten masennusta. Jotkut pitkäaikaissairaista ovat vammaisia, mutta kaikki vammaiset eivät ole pitkäaikaissairaita (Mannila ym. 2003, 4). Kaikki vajaakuntoiset eivät myöskään ole vammaisia.

Vajaakuntoisuus on ongelmallinen työmarkkinakäsite, koska se käsittää nelikentän mukaisia vammaisia, mutta toisaalta myös astmaatikkoja, päihdeongelmaisia tai mielenterveyskuntoutujia. Henkilön vajaakuntoisuus voi myös aiheutua työmarkkinoista pitkittyneen työttömyyden ja työmarkkinoiden vaatimuksia vastaamattoman koulutuksen takia. Vajaakuntoinen on koko vajaakuntoiseksi määrittelyprosessin ajan työvoimaa, mikä vaatii aktiivista suhdetta työmarkkinoihin. Hänen tulee itse antaa suostumus, että hänestä tehdään vajaakuntoisuusmerkintä työvoimatoimiston

tietojärjestelmään. Vajaakuntoisille tarjottaviin erityistoimenpiteisiin pääsy vaatii myös lääkärintodistuksen. (Suikkanen & Linnakangas 2000, 12, 15-17.)

Tutkimuksessani käsittelen *vammaisia vajaakuntoisia*. Kiinnostukseni ovat sekä fyysisesti että psyykkisesti vammaiset henkilöt, jotka nelikentässäni kuuluvat vasempaan sarakkeeseen. Joudun työssäni puhumaan vajaakuntoisista, koska vammaisen ja vajaakuntoisen käsitteet menevät osittain päällekkäin enkä tutkijana voi vääristää asiakirjojen käsitteitä. Tutkimuksessani pyrin kuitenkin rajautumaan vammaisiin, eikä tutkimuskohteenani ole ensisijaisesti nelikenttäni oikean puoleiseen sarakkeen kuuluvat. Ongelmallista vain on käsitteiden osittainen päällekkäisyys.

Yhteiskunnallisesti vammaisuus määritellään yksilöllisen ja sosiaalisen mallin mukaisesti. Yksilöllisessä mallissa vammaisuutta pidetään yksilön ongelmana, jonka seuraukset johtuvat toiminnallisista rajoitteista. Vammaisuutta voidaan pitää yksilön tragediana ja poikkeuksena normaaliudesta. Toimenpiteet vammaisten yhteiskunnallisen inklusion saavuttamiseksi kohdistetaan yksilöön. Sosiaalisessa mallissa puolestaan vammaisuus nähdään syntyvän yksilön ja yhteiskunnan yhteensopimattomista tarpeista. Yksilön rajoitteet eivät ole ongelmien syy, vaan yhteiskunnassa vallitseva käytäntö. Vammaisten osallisuus yhteiskuntaan pyritään saavuttamaan yhteiskuntaa muuttavilla toimilla. (Oliver 1983, 23; 1996, 32, 34, 37.)

Kiinnostuksen kohde sosiaalisessa mallissa ovat ihmisryhmät ja luokitukset. Ainoastaan ihminen ei ole vammainen, vaan koko yhteiskunta nähdään vammaisena, joka ei ota huomioon erityislaatuisia kansalaisiaan. Näin sopeutuminen vammaisuuteen koskee koko yhteiskuntaa. (Oliver 1983, 23; Heiskanen 1998, 72.) Vammaisuuden malleilla ei kuitenkaan voida selittää vammaisuutta tyhjentävästi, eikä sosiaalinen malli ole vammaisuuden sosiaalinen teoria (Oliver 1996, 41). Tutkimuksessani käsitän vammaisuuden sosiaalisesti konstruoituna ilmiönä. Lähtökohtani on vammaisuuden tuottamien ongelmien ratkaiseminen yhteiskunnasta käsin. Tarkastelen vammaisia kansalaisina, jotka usein ovat syrjäytyneitä yhteiskunnasta.

3. KANSALAISSUUS JA TYÖ

Työssäni käsitän kansalaisuuden kansalaisoikeuksiksi ja -velvollisuuksiksi. Aivan teoriaosuuden aluksi selvitän englanninkielisen ja suomenkielisen kansalaisuuden käsitteen eroa. Tämän jälkeen hahmottelen kansalaisuuden sosiologista konstruktiota. Sen avulla pohdin, mitä vammaisten kansalaisuus on ja miten työ määrittää heidän kansalaisasemaansa.

Teoria pohjautuu Marshallin teoriaan kansalaisoikeuksista sekä nykyisiin kansalaiskeskusteluihin. Olen huomionnut työssäni, että Marshallin kansalaisoikeusteoria ja osa lukemistani kansalaiskeskusteluista ovat syntyneet brittiläisessä yhteiskunnassa. Siksi pyrin luvussa 3.3 osoittamaan brittiläisen ja suomalaisen politiikan sekä kansalaisuuskeskustelun eroja ja yhtymäkohtia, jotta suomalainen keskustelu ei jää irralliseksi. Tarkastelunäkökulmaksi otan työn *kansalaisaseman* perustana ja työmarkkinakansalaisuuden. Muihin tutkimuksiin ja Ruth Levitasin tulkintaan nojautuen tarkastelen työmarkkinoiden ulkopuolisuutta yhtenä vahvimpana syynä yhteiskunnalliseen syrjäytymiseen eli eksklusioon. Teoriaosan lopussa keskityn vammaisten syrjäytymiseen.

3.1 KANSALAISSUUDEN KÄSITE

Marshallin kirjoitukset ja lukemani nykypäivää käsittelevät teoreettiset kansalaiskeskustelut käydään englanniksi. Tällöin käytetään käsitettä *citizenship*, joka tarkoittaa kansalaisoikeuksia ja laillista oikeutta tietyn maan kansalaisuuteen. Käsite suomennetaan yleensä sanalla *kansalaisuus*. Suomalaisella ja englantilaisella kansalaisuus sanalla on erilainen historia.

Suomenkielinen sana kansalainen on käännös ruotsin sanasta *medborgare*. Sanan suomentajat ovat tietoisesti jättäneet käsitteen yleiseurooppalaisen kansalaisdiskurssin ulkopuolelle, ja 1800-luvun loppupuolella kehittynyt suomenkielinen diskurssi onkin yleiseurooppalaisia paljon nuorempi. Toisin kuin Suomessa yleiseurooppalaiset diskurssit perustuvat erillisiin kaupunkien kansalaisuuksiin, joista pyrittiin universalismiin. Suomalaisessa diskurssissa valtio ymmärrettiin positiivisesti,

eikä diskurssi käsitellyt suoranaisesti kansalaisuutta vaan suomalaisuutta. Suomalainen kansalaisuus tarkoittaa ensi sijassa kansakuntaan ja valtioon kuulumista. Suomalaiseen käsitteeseen ei liitetäkään samalla tavalla oikeuksia kuin käsitteeseen citizenship. (Stenius 2003, 309-315, 321, 337, 356.) Sosiologinen kansalaisuus-analyysi on helpompi ymmärtää, kun tiedetään englanninkielisen käsitteen merkitys ja selkeä yhteys kansalaisoikeuksiin.

3.2 MARSHALLIN KANSALAIKSEKSIEN TEORIA

T. H. Marshall on kuuluisin toisen maailmansodan jälkeisen ajan kansalaisuusteoreetikko. Hän oli englantilainen sosiologi, jonka kuuluisin teos, *Citizenship and Social Class*, on sosiologian klassikko. Marshall toimitti esseen vuonna 1949, jolloin Englannissa ja muuallakin Euroopassa sosiaalipolitiikkaa ja hyvinvointivaltiota kehitettiin. Essee tunnetaan kansalaisoikeuksien teoriasta, joka nojaa Englannin historiaan ja sosiaalipolitiikan kehitykseen. (Moore 1991, vi; Rees 1995, 345.)

Kansalaisoikeuksien teorian Marshall (1992, 8) jakaa (1) yksilölliseen, (2) poliittiseen ja (3) sosiaaliseen aspektiin. Yksilöllisellä aspektilla Marshall tarkoitti oikeutta omaan mielipiteeseen, omaisuuteen, ruumiiseen ja oikeutta harjoittaa valitsemaansa ammattia. Poliittisella aspektilla hän tarkoitti äänioikeutta, oikeutta asettua ehdolle vaaleissa ja hallitusten demokraattista vastuullisuutta. Sosiaaliseen aspektiin kuului oikeus peruskoulutukseen, kohtuulliseen toimeentuloon, yhteiskunnallisiin palveluihin ja kulttuuri- sekä sivistysperinteeseen. Marshall puhui aspekteista yleensä oikeuksina, jotka kehittyivät historiallisessa järjestyksessä: 1700-luvulla yksilölliset, 1800-luvulla poliittiset ja 1900-luvulla sosiaaliset oikeudet. Marshall tarkoitti sosiaaliset oikeudet alun perin yksilöllisten oikeuksien mahdollistajiksi, suojelijoiksi ja täydennyksiksi. Tärkeä on huomata, että yksilöllisillä ja sosiaalisilla oikeuksilla on vastakkaiset lähtökohdat. Kansalaisen yksilöllisiin oikeuksiin ei sisälly velvollisuutta, kun taas hallinto on velvollinen turvaamaan kansalaisille sosiaalisten oikeuksien toteutumisen. (Ks. Shaver 1993/4, 69-71.) Kun sosiaaliset oikeudet toteutuvat on kansalaisilla paremmat mahdollisuudet toteuttaa yksilöllisiä oikeuksia.

Marshallin teoriassa kansalaisoikeudet olivat universaaleja ja kansalaisuuden statuksella korvattiin erilliset luokkaan, toimintaan ja perheeseen kuuluneet asemat. Tämä merkitsi tasa-arvon uudenlaista tiedostamista: Kaikki kansalaiset olivat samanarvoisia, mutta taloudellisten mahdollisuuksien puute ja luokkaerot estivät toisia hyödyntämästä kansalaisoikeuksiaan. Taloudellisiin mahdollisuuksiin vaikutti kapitalismi, joka kehittyi samoihin aikoihin kansalaisuuden kanssa 1800- ja 1900-luvuilla. Se muotoili käsitystä kansalaisuudesta ja altisti kansalaisoikeuksia eriarvoisuudelle. (Marshall 1992, 18, 21; Rees 1995, 350.) Taloudelliset mahdollisuudet ja sosiaaliluokat eivät olleet ainoita epätasa-arvoa luovia tekijöitä. Naiset ja lapset olivat riippuvaisia aviomiehestä tai isästä. Kun yksilölliset oikeudet laajennettiin 1700-luvulla koskemaan koko väestöä, ne käytännössä koskivat ainoastaan aikuisia miehiä. Poliittiset oikeudet puolestaan vaativat ymmärrystä vallankäyttötavasta valtion hallinnon kokonaisuudessa, eikä valtaosa työväestöä osannut 1800-luvun lopulla käyttää poliittista valtaansa. (Marshall 1992, 10-15, 24-28.)

Kyläyhteisöjen purkauduttua Englannissa niitä korvaamaan tuli *Poor Law* -laki. Sen tarjoamat sosiaaliset edut olivat erillisiä kansalaisuuden statuksesta, ja ne esitettiin ikään kuin vaihtoehtoisina kansalaisoikeuksille. Marshall kannatti yleistä valtaa valtiolle vain lasten peruskoulutukseen. Se oli Marshallin mielestä perustavanlaatuinen sosiaalinen oikeus. Kun valtio takasi jokaisen lapsen koulutuksen, se samalla loi edellytykset kansalaisuudelle. Oppivelvollisuudella lapsista kasvatettiin kansalaisia. Poliittinen demokratia tarvitsi koulutettuja äänestäjiä ja tieteellinen tuotanto koulutettuja työntekijöitä. Koulutus oli siis valtion velvollisuus yhteiskunnan tarpeisiin. (Marshall 1992, 5-7.) Sosiaalisten oikeuksien sisällyttäminen kansalaisoikeuksiin oli alku institutionaaliselle hyvinvointivaltiolle (Lister 1991, 47). Hyvinvointivaltio edellytti sosiaalisia oikeuksia, jotka oli ennen nähty puuttumiseksi yksilöllisiin oikeuksiin.

3.3 TYÖ JA KANSALAIKIOKEUDET

Kansalaisten yksilölliset oikeudet olivat aluksi sidottuja omistamiseen kunnes ne laajenivat palkkatyöllään itsensä elättäviin eli työvoimansa omistaviin henkilöihin.

Yksilöllinen vapaus alettiin ymmärtää taloudelliseksi riippumattomuudeksi ja palkkatyöstä tuli tärkein kansalaiskelpoisuuden kriteeri. Modernin kansalaisuuden onkin ajateltu 1800-luvun lopulta alkaen perustuneen ansiotyöhön ja toimeentulokykyyn. (Anttonen 1997, 150-152.) Marshall ajatteli myös hyvän kansalainen tekevän työtä, koska niin kansalainen tukee yhteiskunnan hyvinvointia (Marshall 1973, 94, 117; Leisink 1998, 56), mutta suoranainen kansalaisoikeus työ ei ollut (Marshall 1992, 8).

Tärkeää on huomata, että Marshallin kansalaisuusteorian kehittämisestä on aikaa yli 50 vuotta. Vuoden 1949 Britanniassa kansalaisuuden rakentuminen perustui täystyöllisyyteen ja kansalliseen taloussuunnitteluun. (Bottomore 1992, 56-57.) Tämän jälkeen läntiset yhteiskunnat ovat 1970-, 1980- ja 1990-luvuilla käyneet läpi suuria rakenteellisia muutoksia taloudessa, politiikassa ja kulttuurissa. Kapitalistisessa taloudessa on siirrytty teollisesta jälkiteolliseen, kansallisesta globaaliin ja valtioiden yhteistyöstä ylikansallisiin poliittisiin instituutioihin. (Roche 1992, 4.) Kansallinen taloussuunnittelu ei ole enää mahdollista, eivätkä kansallisvaltiot voi yksin ohjata kasvu- työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaansa (Julkunen 2001, 44). Vakaan täystyöllisyyden puolestaan on jo pitkään uskottu häviävän ja tilalle tulevan kansalaisten vaihtelevia työllisyys- ja työttömyysjaksoja (Rifkin, 1997 26-27).

Kansalaisuuskäsitykseen vaikutti voimakkaasti Thatcherin Iso-Britanniassa 1970-luvun puolivälistä alkaen oikeistolainen sosiaalisen valtion vastainen ideologia, uusliberalismi (Roche 1992, 4, 13). Thatcherin politiikan seurauksena työn tekemisestä ja sen tuomasta palkasta tuli briteille selkeä turva, jota valtio tuki aikaisempaa huonommin. Sosiaaliset oikeudet alkoivat toteutua paremmin kansalaisten omalla vastuunkannolla ja aktiivisella kansalaisuudella, ei enää niinkään julkisen sektorin tarjoamassa sosiaaliturvassa ja palveluissa. Oikeuksien rinnalle vaadittiin velvollisuuksia, erityisesti työtä. (Lister 1991, 20-21.) Oikeiston tavoin velvollisuuksia alkoi vaatia myös vasemmisto. Kun Marshall käsitti kansalaisuuden oikeuksien kautta, alettiin se nyt käsittää velvollisuuksina. Tällä ajattelutavalla on juuret antiikin Kreikassa, jossa poliittinen osallistuminen oli kansalaisuuden ehto. (Lister 1997, 13-14.)

Uusliberalismin käytännöt levisivät muuallekin Eurooppaan 1980- ja 90-luvuilla, mutta muissa maissa uusliberalismi ei ilmennyt yhtä radikaalina. Suomen talouspo-

litiikka ja yhteiskunnan kehitys eivät noudattaneet suoranaisesti muun Euroopan kehitystä, ja muutokset tapahtuivat meillä viiveellä. Tästä johtuen Euroopassa tapahtuneet politiikan muutokset vaikuttivat Suomeen vasta 1980-luvun lopun talouden liberalisoinnin ja 1990-luvun laman aikana. (Kosonen 1998, 205, 346-351; Kautto 2004, 18.) Suomalainen politiikka ei kuitenkaan muuttunut ratkaisevasti eikä siirtynyt selkeästi oikealle, vaan sosiaalidemokraattien asema vahvistui 1990-luvun aikana. Tosin oikeiston ja vasemmiston politiikka ovat lähentyneet toisiaan. Suomessa poliittista muutosta ei pidetä siirtymänä uusliberalistiseen politiikkaan. Ennemminkin koko Euroopan unionin alueella muutosta nimitetään siirtymäksi aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan. (Kautto 2004, 25-26.)

Nykyisessä suomalaisessa aktivoivassa politiikassa kansalaisasema perustuu kuitenkin palkkatyöhön, sen tekemiseen ja työn tuomaan asemaan. Julkisen sektorin tarjoama sosiaaliturva ei toimi samalla tavoin turvaverkkona kuin hyvinvointivaltion kasvun aikana. Turvaverkon luo työ ja sen takaama tilapäisen työttömyyden ansioturva. Hallinto tarjoaa työttömille sosiaaliturvaa, jolla se kannustaa työttömiä aktiivisiksi työtä tekviksi kansalaisiksi. Sosiaaliset oikeudet toteutuvat kuitenkin yhä vähemmän perinteisesti julkisen sektorin tarjoamina. Työstä puhutaankin nykyisessä politiikassamme parhaana sosiaaliturvana (TM1997:6, 6, 97).

3.4 TYÖ KANSALAISASEMAN PERUSTANA

Suomen perustuslain 18 § mukaan yksilöllä on oikeus työhön ja elinkeinoon. Siinä todetaan: ”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan ammatilla tai elinkeinolla. -- Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön” (Suomen perustuslaki 2000). Vuonna 1948 annettiin Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus. Sen 23 artiklassa todetaan: ”Jokaisella on oikeus työhön, työpaikan vapaaseen valintaan, oikeudenmukaisiin ja tyydyttäviin työehtoihin sekä suojaan työttömyyttä vastaan” (YK 1948). Ihmisoikeuksissa oikeus työhön ilmaistaankin yksiselitteisemmin jokaiselle kuuluvana oikeutena. Suomi on hyväksynyt ihmisoikeudet, mutta hallinnon on mahdoton taata työtä oikeutena. Jokaisella on vain oikeus toteuttaa itseään työllensä. Valtion takaama kansalaisoikeus työ ei ole.

Valtiolla on kaksinainen rooli työllisyyden ja työttömyyden hoitamisessa. Siltä on odotettu työttömien toimeentulon takaamista heille kuuluvana sosiaalisena oikeutena ja toisaalta työmahdollisuuksien luomista. Ennen 1960-lukua hallinto järjesti hätäaputoita, jolloin työsuhde ei syntynyt kysynnän ja tarjonnan kohdatessa. Sen sijaan hätäaputoissa hallinto antoi sekä työmahdollisuuden että takasi toimeentulon, jolloin työttömyysturva oli vastikkeellista. (Kalela 1989, 221.) Nykyisin työmarkkinatukeen kuuluvaa työharjoittelua voi pitää vastikkeellisena työttömyysturvana, kun siitä saa toimeentulon työtä vastaan (Karisto ym. 1998, 321-322). Kuitenkin verrattaessa hätäaputoita ja työmarkkinatukeen kuuluvaa harjoittelua, on huomiotava, että keskustelutapa työttömyydestä ja hallinnon suhtautuminen työttömien työllistämiseen on muuttunut.

Kalelan (1989, 222) mukaan vuoden 1987 työllisyyslaki ja sitä edeltänyt keskustelu osoittivat ajankohtaisuuden luopua työtilaisuuksien järjestämisestä valtion sosiaalisena tehtävänä. Työtilaisuuksien järjestämistä tuli ajatella ennemminkin valtion tehtävänä perusoikeuksien takaamiseksi kansalaisille. Vuoden 1987 työllisyyslain tarkoituksiksi todettiin: ”Tämän lain tarkoituksena on järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä” (L 275/1987). Laissa asetetaan työllisyystavoite, jossa valtion on edistettävä yhteiskunnallista kehitystä kansalaisen toimeentulon turvaamiseksi. Työllisyyslain korvasi vuonna 2002 laki julkisesta työvoimapalvelusta, jonka tarkoituksiksi mainitaan julkisella työvoimapalvelulla edistettävän työmarkkinoiden toimivuutta (L1295/2002). Siinä kansalaisten työ ja työmahdollisuudet on häivytetty työmarkkinoiden toimivuuteen. Lain tavoitteeksi on asetettu työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainottaminen, eikä lain keskeisin pyrkimys ole enää työmahdollisuuksien järjestäminen. Työn perusoikeudellisuutta on sen sijaan edistetty 1990-luvulla. Julkisen vallan tehtävä turvata kansalaisten oikeus työhön tuli perusoikeuksien sanamuodoksi vasta perusoikeusuudistuksessa 1995 (L969/1995). Työstä perusoikeutena puhutaan nykyään erityisesti vammaisten ja niiden kansalaisten kohdalla, joiden asema valtaväestöön nähden on heikompi.

Vaikka työ ei lain takaamana perusoikeutena aina toteudu, kansalaisuus ja yksilön asema ymmärretään yhä selvemmin työn kautta. Puhutaan työmarkkinakansalaisuudesta, joka ymmärretään käsitteillä työllinen, työtön, työkyvytön ja työvoiman

ulkopuolinen (Suikkanen & Linnakangas 2000, 11). Työmarkkinakansalaiset elävät työyhteiskunnassa, jossa palkkatyö takaa toimeentulon, määrittelee työmarkkina- aseman ja sosiaalisen identiteetin sekä jäsentää ajankäytön. Se vakuuttaa myös ansiotyön tilapäisen loppumisen varalta. (Julkunen 1997, 44-45.) Työttömyyttä pidetään vahvimpana yhteiskunnasta syrjäyttävänä tekijänä. Työ toimii eriarvoisten kansalaisuuden asemien luoja. Se ei ole laissa kirjoitettu oikeus, mutta ei myöskään velvollisuus. Työ on talouden sanelema pakko, aktiivisen kansalaisuuden mitta ja kansalaisaseman vahvin muotoilija.

Työ, vapaa-aika ja työttömyys erottuivat toisistaan modernin kapitalismin seurauksena. Ansiotyö on jäsentynyt osaksi markkinoita, taloudellista vaihtoa, työnjakoa ja erottanut työn kodin ulkopuolelle. (Julkunen 1998, 34-35.) Ansiotyö poikkeaa muusta toiminnasta juuri palkan vuoksi, työn sisältö voi olla mitä tahansa (Aho 1988, 17). Työn perusmuoto on palkkatyö, ja palkaton työntekijä tai työtön on riippuvainen valtiosta tai yksityisestä elatuksesta. Palkattomuus kertaantuu ansiotyöhön perustuvassa sosiaali- ja eläketurvassa. Palkaton koti- ja vapaaehtoistyö on kansantalouden tilinpidon ja kansantuotelaskelman ulkopuolista. Bruttokansantuotetta työ kasvattaa vain, jos se on kannattavaa ja se tehdään jollekin ulkopuoliselle, joka maksaa palkan. (Julkunen 1998, 37.) Palkaton työ ei lisää rahaa talouden kiertokulkuun, siitä ei kerry taloudellista hyötyä tekijälle eikä veroja valtiolle. Palkattoman työn luoma kansalaisasema ei siis vastaa palkkatyön tekijän kansalaisasemaa.

3.5 VAMMAINEN KANSALAINEN JA TYÖ

3.5.1 VAMMAISEN KYKY TOTEUTTAA YKSILÖLLISIÄ OIKEUKSIA TYÖLLÄ

Vammaisuuden ja kansalaisuuden suhdetta selventää terveysterveystieteiden käsite, vaikka terveys ei ole vammaisuuden vastakohta (ks. Ojala 2003, 31). Terveysterveystieteiden käsite pohjautuu ajatukseen, että kansalaisuus vaatii yksilöltä täysikäisyyttä, jolla tarkoitetaan yksilön kykyä kehittää ja kasvattaa itseään itsenäiseksi arvostelukykyiseksi henkilöksi. Tämän ajatuksen on 1800-luvun lopun kansansivistys ja -terveysvalistus jättänyt suomalaisen yhteiskuntaan. Ne opettivat, että

terveys oli velvollisuus muuta kansakuntaa kohtaan. Kansalaisuuden arvo ei liity vain moraaliin, syntyperään ja vaurauteen, vaan määrittyy myös biologisten ominaisuuksien sekä ruumiin ja mielen toimintojen perusteella. Terveyskansalaisuus siis eriarvoistaa ihmisiä. Valistuksen ajan filosofit korostivat, että kansalaisen tuli kasvattaa itseään kansalaisuuteen. Saman voi ilmaista Michel Foucault'n käsittein, että kansalaisen tulee opetella hallitsemaan itseään. Kansalaisuuteen kasvaminen ja itsensä hallitseminen edellyttivät myös terveyden ylläpitoa. (Helen & Jauho 2003, 14-18.)

Vammainen kansalainen on yhä vammattomilta vaadittavien kansalaisvelvollisuuksien ja hänen ruumiillensa tai mielentoiminnoillensa annetun arvon ristitulessa. Terveen tai vammattoman kansalaisen odotetaan hallitsevan itseään, jolloin vammaisen on yleensä auttamattomasti erilainen. Vammaisuuden ja kansalaisuuden suhde onkin vaikea. Puhuttaessa vammaisista tulee huomioida, etteivät vammaiset ole homogeeninen ryhmä. Vammoja on erilaisia, eikä vammaisuuden ja vammattomuuden ero ole selvä, kuten todettiin jo luvussa 2. (Määttä 1981, 11-16). Yhteiskunnassa on aina vammaisia, jotka eivät kykene minkäänlaiseen työhön, eivätkä hallitse itseään vammattomien tavoin. He ovat työkyvyttömiä mutta laillisesti kansalaisia. Toisaalta osa vammaisista toimii palkkatyössä ja muussa elämässä kuten vammattomat.

Vammaisilla on Suomen perustuslain (2000, 9) mukaan samat perusoikeudet kuin muilla valtion kansalaisilla. Marshallkin tarkoitti kansalaisoikeudet universaaleiksi, myös vammaisia koskeviksi. Vammaisuuden tutkijat kuitenkin puhuvat vammaisten kansalaisoikeuksien toteutumattomuudesta. (Ks. Oliver 1996, 46.) Tämä keskustelu perustuu kulttuurisiin ja fyysisiin rajoitteisiin, jotka estävät vammaisia toteuttamasta kansalaisoikeuksiaan. Vammaisilla ja muilla kansalaisilla on muodollisesti yhtäläiset oikeudet ja mahdollisuudet työhön. Ongelma on, ettei oikeus työhön vapaana valintana toteudu heillä samalla tavoin kuin koulutetuilla vammattomilla ihmisillä. Kun yksilölliset oikeudet ajatellaan oikeutena työhön, jätetään huomioimatta vajavuus työkykyä alentavana pysyvänä tilana. Vammaisen ruumis tai psyykinen haitta voi estää tai heikentää hänen kykyään tehdä työtä tai hankkia siihen koulutusta. Vammaisen ei voi samalla tavalla toteuttaa yksilön oikeuttaan tekemällä

työtä, koska hänen työpanoksensa ei ole kysyttyä kilpailutetuilla työmarkkinoilla. Vammaisen osaksi jää tällöin turvautua julkisen sektorin tukeen.

Yhdistyneet Kansakunnat julisti vammaisten oikeudet vuonna 1975. Oikeuksien seitsemännessä artiklassa puhutaan työstä seuraavasti: ”Vammaisilla on oikeus taloudelliseen ja sosiaaliseen turvaan ja kohtuulliseen elintasoon. Heillä on oikeus kykyjensä mukaan hankkia ja pitää pysyvä työpaikka tai harjoittaa hyödyllistä ja tuottavaa ammattia - -” (YK 1975 General Assembly resolution 3447 (XXX) 1975). Yhdistyneiden Kansakuntien alainen Kansainvälinen työjärjestö ILO antoi 1983 vajaakuntoisia henkilöitä koskevan yleissopimuksen ammatillisesta kuntoutuksesta ja työllistämisestä. Suomi ratifioi sopimuksen vuonna 1985. Yleissopimuksen tarkoituksena on varmistaa kaikille vajaakuntoisille asianmukainen ammatillinen kuntoutus ja edistää heidän työllistymismahdollisuuksiaan avoimilla työmarkkinoilla. (ILO 1983; Kumpuvuori & Högbacka 2003, 106.) Vammaisia ei koske siis ainoastaan yleisissä ihmisoikeuksissa julistettu oikeus työhön, vaan Yhdistyneet Kansakunnat on ottanut vammaiset erityisryhmäksi, jonka oikeutta työhön se ajaa. Työ on vammaisille ja vammattomille lain mukaan yhtäläinen oikeus. Mutta oikeus työhön ei sinänsä takaa kenellekään työtä. Kuten Marshall ajatteli, kapitalismi ja taloudellisten mahdollisuuksien puute estävät kansalaisten oikeuksien toteutumisen (Marshall 1992, 18, 21).

Jälkiteollinen aika on muuttanut työn luonnetta, ja tämän on ajateltu edistävän vammaisten työllistymistä. Uusi teknologia voi kuitenkin osaltaan vaikeuttaa vammaisten työnsaantia. (Barnes 2000, 445.) Kun teollisuusyhteiskunnassa terve ruumis oli välttämättömyys, jälkiteollisessa yhteiskunnassa järki ja mielenterveys ovat tärkeämpiä (Barnes ym. 1999, 225). Suurtyöttömyyden ja avointen markkinoiden myötä työmarkkinoista on tullut entistä valikoivampia. Kysytyn työvoiman koulutusvaatimukset ovat kiristyneet ja muuttuneet. Vammaisten kilpailumahdollisuudet ovat heikot, kun työnantajat etsivät ”oikeaa tyyppiä”. (Ks. Julkunen 2003, 427.) Vammaisten tulisi myydä itseään työntekijänä kuten vammattomatkin joutuvat tekemään. Tämä olisi muutos ajattelutapaan, jossa vammaisia on pidetty ihmisinä, joille työnantajat räätälöivät ja tarjoavat sopivaa työtä. Ajattelutapa on pitänyt yllä käsitystä vammaisista ”aputyövoimana”, ihmisinä, jotka toimittavat annettuja tehtäviä.

3.5.2 KÄSITYS TYÖSTÄ - ESTE VAMMAISTEN TYÖLLISTYMISELLE

Työn ja vammaisuuden yhteensovittaminen on ollut aina vammaisliikkeiden päähuoli. Huoli on keskeinen vammaisuuden sosiaalisessa mallissa, joka painottaa yhä enemmän sosiaalipolitiikkaa. Kapitalistisissa yhteiskunnissa viimeaikaisilla politiikan muutoksilla on vain vähän vaikutusta vammaisten työllisyysongelmiin. Merkittävä muutos työllistymiseen on mahdollista vain radikaalilla työn merkityksen uudelleenmuotoilulla; sosiaalipolitiikka ei ole ainoa ratkaisu. Työn uudelleenmuotoilulle lähtökohdat ovat jo olemassa nykyisessä yhteiskunnassa. Tämä tarkoittaa, että työ, ymmärrettynä taloudellisen voiton maksimointina, työntekijöiden välisenä kilpailuna ja palkkatyönä, pitää vammaiset työmarkkinoilla huonossa asemassa. Jos työ perustuisi sosiaaliselle välttämättömyydelle, velvollisuuksille ja kansalaisten väliselle riippuvuudelle, vammaisia ei samalla tavoin suljettaisi työmarkkinoiden ulkopuolelle. Tämä tuli ilmi muun muassa toisen maailmansodan aikana, jolloin vammaiset tarvittiin työvoimaan. (Barnes 2000, 441- 445.)

Vammaisia koskevan työllisyyspolitiikan ongelma on keskittyminen lähes ainoastaan työntarjontaan eli työntekijöihin työnkysynnän eli työnantajien sijasta. Tällöin toimitaan erilaisilla työllistämistoimenpiteillä ja -strategioilla. Niillä pyritään, ainakin epäsuorasti, ratkaisemaan työmarkkinoiden eriarvoisuutta. Ohjelmilla sitä voidaan ratkaista kuitenkin vain tilapäisesti tai työpaikkakohtaisesti. Koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan hallitukset ovat uudelleenorganisoineet työmarkkinoita erilaisin ohjelmin, tuin ja verohelpotuksin. Tällaiset toimet eivät siis ole uusia. Oleellista on parantaa työnantajien mahdollisuuksia ja tehdä heille houkuttelevaksi työllistää vammaisia. (Barnes 2000, 447-450.) Palkkatyö tulisi tehdä vammaisille myös palkitsevammaksi, jotta heidän kannattaisi tehdä työtä. Sosiaaliturvaetuudet, lähinnä työkyvyttömyyseläke, muodostavat vammaisille ja vajaakuntoisille toimeentuloloukun, jolloin on kannattavampaa elää sosiaaliturvan varassa kuin työskennellä. (Mannila 2002, 5-6.) Siksi on kyseenalaista, että työtä pidetään kansalaisvelvollisuutena, mutta se on useille vammaisille taloudellisesti kannattamatonta.

Sosiaali- ja terveysministeriön tavoitteena on avoimien työmarkkinoiden ensisijaisuus vajaakuntoisten työllistämässä (TM2000:19, 3, 31). Tasa-arvon ja siihen pyrkivien toimien monimutkaisuus kuitenkin estää pyrkimyksen selkeän toteutumisen. Todellisuudessa vammaisten vajaakuntoisten työmarkkina-asetelmalla on poikkeuksellisen suuri riippuvuus työmarkkinatilanteesta ja sen muutoksista (Mannila 1993, 14-17). Suomessa vajaakuntoisuutta, vammaisuutta ja työkyvyttömyyttä koskevien poliittisten päätöksenteon vaikeutta lisää jakautuminen sektoreihin. Poliittikaan vaikuttavat työministeriö, Kansaneläkelaitos, sosiaali- ja terveysministeriö, ansioperustainen työeläkejärjestelmä, koulutus- ja harjoittelujärjestelmä sekä paikalliset kunnanvaltuustot. Ongelman ydin on, että sosiaaliturvaedut hallinnoidaan vammaisille ja vajaakuntoisille sekä kansaneläkelaitoksen että työeläkejärjestelmän kautta. (Mannila 2002, 2, 24.)

3.6 SYRJÄYTTÄVÄ TYÖ

3.6.1 SYRJÄYTYMINEN YHTEISKUNNASTA

Syrjäytymisellä tarkoitetaan prosessia, jonka lopputuloksena yksilö joutuu ulossuljetuksi yhteiskunnan keskeisistä instituutioista kuten työmarkkinoista tai vakaista perhesuhteista (Työhallinnon julkaisu 275/2001, 14). Syrjäytymisen käsitettä käytetään eritavoin monenlaisten yhteiskunnan vähäosaisten tai alistettujen kuvaamiseen. He ovat yksilöitä, jotka eivät voi täysin ohjata omaa elämäänsä. (Levitas 1996, 5.) Syrjäytymisen käsitteen rinnalla käytetään englanninkielistä käsitettä eksklusio eli ulossulkeminen. Suomessa syrjäytymisen ja eksklusion ymmärretään yleensä tarkoittavan samaa, vaikka ulossulkemisen voi käsittää kokonaisvaltaisemmaksi kuin syrjäytymisen. Selkeästi eurooppalaiseen keskusteluun viitatessani pidän luonnollisempaan käyttää englanninkielisiä termejä.

Matti Heikkilän (1999, 20) mukaan syrjäytymiskeskustelu on tullut Suomeen eurooppalaistumisen mukana. Eksklusio on keskeinen Euroopan unionin sosiaalipoliittisissa diskurssissa. Sen syynä pidetään työttömyyttä ja työvoiman ulkopuolisuutta. Diskurssissa eksklusion vastakohtana ei ole inklusio, vaan integraatio. Integraation voisi suomentaa hyväksymiseksi osaksi yhteisöä, jolla tässä tarkoitetaan

yhteiskuntaa tai työmarkkinoita. Inklusio puolestaan tarkoittaa enemmän jo kuuluvuutta johonkin. Yksilö integroituu yhteiskuntaan, kun hän tekee palkkatyötä. Eksklusio johtuu samanaikaisista taloudellisista ja sosiaalisista tapahtumista, jotka sulkevat yksilön (työ)mahdollisuuksien ulkopuolelle. Työttömänä he eivät kasvata valtion taloutta ja ole näin taloudellisesti hyödyllisiä kansalaisia. Heiltä puuttuu työhön sopivat ja tarkoituksenmukaiset taidot, mikä voidaan selittää koulutuksen puutteella tai vääränlaisella koulutuksella. (Levitas 1996, 8, 11.)

Euroopan unionin sosiaalipolitiikassa huomioidaan hyvin vähän muita sosiaalisen integraation vaihtoehtoja kuin palkkatyötä. Sosiaalipolitiikka pelkistetään helposti työllisyyspolitiikkaan ja työsuojeluun (ks. Saari 2003, 59, 89, 91). Työkeskeisyys tulee esiin Euroopan unionin politiikassa esimerkiksi siinä, että vammaisille ja vammattomille tavoitellaan tasa-arvoisia mahdollisuuksia, mutta keskitytään vain vammaisten työllistämiskoulutuksiin ja -tukiin. Työmarkkinoiden ulkopuolisia mahdollisuuksia integroitua yhteiskuntaan huomioidaan vähän. Euroopan unionin sosiaalipoliittisissa diskurssissa ja yleisemmässä keskustelussa perusongelma on, että yhteiskunta nähdään liian selkeästi jakautuneena syrjäytyneisiin ja menestyviin. Tällöin jätetään huomioimatta työssä olevien kansalaisten ongelmat ja heitä ajatellaan liian yksinkertaisesti yhtenäisenä palkkatyössä olevana ryhmänä. Todellisuudessa palkkatyö integroi yksilöt epätasa-arvoisiin työelämän asemiin. (Levitas 1996, 6-7, 18.) He jakaantuvat palkan ja vaikutusmahdollisuuksiensa mukaan. Ihmisten elämässä työ ja työttömyys vuorottelevat ja tilapäinen työttömyys on yleistä. Työttömyyden aiheuttama syrjäytyminen yhteiskunnasta ei ole täysin vierasta työelämässä mukana oleville. (Kalela 1989, 211.)

Väliaikainen työttömyys, pitkäaikaistyöttömyys ja täydellinen työvoiman ulkopuolisuus on kuitenkin syytä erottaa toisistaan. Pitkäaikaistyöttömien ja työkyvyttömien syrjäytymisen syynä ei ole ainoastaan yhteiskunnasta ulkopuolelle sulkeva työttömyys. Heidän syrjäytymisensä on usein pysyvää työmarkkinoiden ulkopuolisuutta. Heidät on suljettu työmarkkinoiden ja talouskasvun hyötyjen ulkopuolelle. Näin voisi kuvata työkyvyttömiksi luokiteltujen vammaisten syrjäytymistä. He eivät kuulu työvoimaan ja saavat Suomessa joko kansaneläkeperustaista tai työeläkeperustaista työkyvyttömyyseläkettä. Tämä tarkoittaa käytännössä pieniä tuloja, mutta kannattamattomuutta siirtyä työllistämistuin työelämään. (Mannila 2002, 8-9, 12-

13.) Työkyvyttömyyden, työttömyyden ja köyhyyden ongelmat seuraavat näin toisiaan ja tekevät työkyvyttömiä vammaisten syrjäytymisestä vaikean.

3.6.2 SYRJÄYTYNEET JA OSALLISET SYRJÄYTYMISDISKURSSEISSA

Syrjäytymisen diskurssi ei todellisuudessa ole yksi ja yhtenäinen, eikä syrjäytymistä voi pelkistää ainoastaan työn puutteeseen. Syrjäytymisen käsitettä käytetään eri tavoin eri yhteyksissä. Ruth Levitas (1998, 7-27) huomio kolme syrjäytymisdiskursseja. (1) Yksi diskursseista on Euroopan unionin sosiaalipolitiikan linjoilla. Siinä yhtenäisyyttä tavoitellaan palkkatyön ja sen tuomien sosiaalisten oikeuksien kautta. Levitas kutsuu tätä sosiaalisen integraation diskurssiksi. Syrjäytyneet ovat tämän diskurssin mukaisesti työttömiä ja valtion näkökulmasta taloudellisesti tuottamattomia. Tätä ongelmaa ei ratkaise yhteiskunnan tukien parantaminen. Diskurssi ei huomioi palkatonta työtä mahdollisuutena integraatioon eikä perhetaustan vaikutusta työllistymiseen. (2) Toinen diskurssi on moralistinen. Siinä syrjäytyneillä on puutteita moraalissa, käytöstavoissa, yrittämisessä ja oman vastuun ottamisessa. He ovat valtakulttuurin ulkopuolisia ihmisistä, joiden perhe- ja muut sosiaaliset siteet ovat katkenneet. Yhteiskunnan tuet kannustavat heitä riippuvuuteen. Tässä diskurssissa ei puututa yhteiskunnan rakenteisiin eikä huomioida epätasa-arvoa yhteiskunnasta osallisten keskuudessa. (3) Kolmas diskurssi selittää syrjäytymistä epätasaisilla palkkatuloilla. Syrjäytyneiltä puuttuu rahaa, eikä toteutuva uudelleenjakokaan ratkaise ongelmaa. Syrjäytymisen perussy syy ei ole ainoastaan absoluuttinen köyhyys, vaan myös suhteellinen köyhyys. Diskurssi painottaakin tasa-arvoa ja sosiaalisia oikeuksia. (Ks. myös Julkunen 2001, 169.)

3.7 VAMMAISTEN SYRJÄYTYMINEN YHTEISKUNNASTA

Jenny Morris (2001, 161-164, 170-171, 177) on haastatellut syrjäytymisestä 29 brittiläistä vammaista^{*}. Morrisin tutkimuksen mukaan vammaisille syrjäytyminen yhteiskunnasta merkitsee muitakin asioita kuin työttömyyttä tai työmarkkinoiden

* Vammaisuus määritelty englanninkielisellä käsitteellä *disability*.

ulkopuolisuutta. He ovat yksi ihmisryhmä, jolle syrjäytyminen on seuraus monien ongelmien samanaikaisuudesta. Vammaiset kokivat voimakkaimmiksi syrjäyttäväksi tekijöiksi heihin kohdistuvan välinpitämättömyyden, ystävien puutteen, kokemuksen taakkana olosta, rahattomuuden, turvattomuuden sekä fyysiset ja kulttuuriset esteet toimia kuten vammattomat. Kokemus taakkanaolosta tiivistää mielestäni haastattelututkimuksessa esiin tulleen vammaisten syrjäytymisen. Taakkanaolo tarkoitti vammaisille, ettei heillä ollut mitään tehtävää yhteiskunnassa. He olivat riippuvaisia toisista ihmisistä, mutta muut ihmiset eivät olleet riippuvaisia heistä. Taakkanaolo oli sekä rahallista että henkistä. Yhteiskunnan näkökulmasta vammaisten mainitsemien tekijöiden syyt yhdistyivät heikossa koulutuksessa, työttömyydessä ja asenteissa. Tätä ajatusta tuki myös vammaisten oma kokemus.

Vammaisten syrjäytymistä pohdittaessa nousee taas esille työpolitiikan keskittymisen vammaisten ongelmiin, kun tärkeämpää olisi keskittyä työpaikoilla oleviin esteisiin. Poliitikassa siis unohdetaan, että vammaisuus on koko yhteiskunnan ongelma. Kun työpaikkojen esteitä on huomioitu esimerkiksi työpaikan tarjoaman tuen ja työhön ohjauksen avulla, on saatu hyviä kokemuksia. Tällainen tuki tarkoittaa esimerkiksi vammaisen henkilökohtaista mentoria, joka perehdyttää työhön normaalia perehdytystä pidempään. (Morris 2001, 173, 176.)

Vammaisten työmahdollisuuksien ja syrjäytymisen suhteen selventämiseksi on hyvä selvittää avoimien ja suojattujen työmarkkinoiden ero. Vammaisten työnteko jaetaan selvärajaisimmin avoimilla työmarkkinoilla ja suojatuilla työmarkkinoilla tehtävään työhön. Avoimien työmarkkinoiden tärkeimmät toimijat ovat työnantajat (yritykset) ja työntarjoajat (työvoima). Työvoimaan kuulumisen ratkeaa näiden kysynnän ja tarjonnan kohdatessa. Suojatuilla työmarkkinoilla työtänsä tarjoavan henkilön tukena on tavallisesti jokin organisaatio, joka toimii yhteistyössä työvoiman ostajan (työnantajan) kanssa. Kyse voi olla yhdestä ja samasta organisaatiosta, kuten kunnasta tai jostakin järjestöstä. Suojatuilla työmarkkinoilla työnantajan tavoite ei ole ensisijainen voiton tavoittelu, vaan työtoiminta, henkilön aktivoituminen ja mahdollisesti myös kuntoutuminen. Työnantaja siis pyrkii tekemään tarjoamastaan työpaikasta työnhakijan tarpeita tyydyttävän, kun avoimilla markkinoilla työllistymisen määräävät ensi sijassa työnantajan tarpeet. (Savtschenko 2002, 22-

25.) Suojatyöpaikkojen yhteydessä työntekijöistä puhutaankin yleensä asiakkaina eli palvelun saajina.

Barnes (2000, 447-450) korosti avointen työmarkkinoiden ja työnantajan esteiden poistamista vammaisten työllistämiseksi. Työllistämishjelmilla ja suojatyöllä päästään toki myös hyviin tuloksiin, mutta niiden ei tulisi olla viimesijainen työllistämisen tavoite. Ne ylläpitävät ikuista työllistämistä sekä poikkeavien työolosuhteiden luomista ja ovat yhteiskunnalle kalliita. Suojatöiden ongelmana on myös niiden erillisyys ympäröivästä yhteiskunnasta. Suojatyöpaikalla työskentelevä vammainen kohtaa pääasiallisesti vain toisia vammaisia. Heitä kohdellaan erityisesti ja samalla heidät pidetään ”normaalin” työyhteiskunnan ulkopuolella. Se osaltaan ylläpitää erityisen ja eristämisen kierrettä. (Lojas 2003.) Kun vammaiset työskentelevät suojatyöpaikoilla, he ovat valtaväestölle näkymättömissä ja negatiiviset asenteet heitä kohtaan säilyvät.

Morrisin (2001, 177, 179) tutkimat vammaiset kokivat, että negatiivinen riippuvuussuhde toisiin ihmisiin ei ole seurausta itse vammasta vaan olosuhteista, joissa heidät määritellään vamman mukaan. He pitivät syrjäytymistään perusoikeuksiensa kieltämisenä. Tällä he tarkoittivat sellaisia oikeuksia kuin yhteisön jäsenyyttä, kommunikointia toisten ihmisten kanssa, erilaisten valinnanmahdollisuuksien olemassa oloa ja elämää ilman heihin kohdistuvia ennakkoluuloja. Suomessa ei ole samanlaista tapaa puhua perus- tai ihmisoikeuksien kieltämisestä kuin Britanniassa. Molemmissa maissa sosiaalipolitiikan huolena on enemmän yhtenäisyys ja syrjäytymisen syiden tutkiminen. Perusoikeudet ovat lakiin kirjoitettuja, niiden toteutumattomuuden voi ratkaista ainoastaan asenteita, politiikkaa ja taloutta muuttamalla. Vaikka vammaisille syrjäytyminen konkretisoituu perusoikeuksien toteutumattomuudessa, syynä on pitkälti huono koulutus ja työttömyys. Tämä johtaa taas samaan ongelmaan, että työ on perusoikeus, mutta valtio ei voi taata sitä kansalaisoikeutena.

3.8 VAMMAISUUDEN, SYRJÄYTYMISEN JA INTEGRAATION SUHDE

Peruskoulutus oli jo Marshallin mukaan tärkein sosiaalinen oikeus (Marshall 1992, 16). Nykyään se ei enää riitä pitämään ihmisiä muuttuvassa yhteiskunnassa mukana. Tämä on talouden ja yhteiskuntien loppumaton ongelma. Julkisen sektorin tarjoaman sosiaaliturvaan tukeutuen kansalaisten on myös yhä vaikeampi toteuttaa itseään, koska yhteiskuntien kehitys syrjäyttää kansalaisia yhteiskunnasta. Vaikka syrjäytyneillä on muodollisesti kaikki kansalaisoikeudet, he menettävät taitonsa ja valtansa hyödyntää niitä. Heidän kiinnostuksensa politiikkaan ja päätöksentekoon vähenee, eivätkä he aktiivisesti aja oikeuksiaan perinteisin mielenilmauksin. Ansiosidonnaisten tukien ulkopuolella olevat jäävät ulkopuolisiksi myös talouden kehityksestä. (Lister 1991, 43-46.) Työttömien työtaito vanhenee, ja päästäkseen taas työelämään he tarvitsevat uudelleen koulutusta. Syrjäytyneet ovat Marshallin ajattelutavan mukaan niitä, joilla ei ole mahdollisuuksia käyttää kansalaisoikeuksiaan (ks. Marshall 1992, 24-26). Yhteiskunnasta syrjäytyneiden vammaisten taitojen ja vallan heikkenemistä vaikeuttavat entisestään heihin kohdistuvat ennakkoluulot sekä psyykkiset tai fyysiset rajoitteet.

Uusliberaalimpi politiikka ja voimistunut markkinoiden valta on vähentänyt hallitusten valtaa sosiaalipolitiikkaan yleisesti Euroopassa. Tämän seurauksena yksilön taito käyttää yksilöllisiä oikeuksiaan ja erityisesti kansalaisten velvollisuudet korostuvat (Taylor-Gooby 1991, 103). Sosiaaliturva on muuttunut tarveharkintaisemmaksi ja vastikkeellisemmaksi, ja kansalaisilta vaaditaan enemmän itsenäisyyttä ja omin avuin pärjäämistä. Tämä vaikeuttaa vammaisten integraatiota yhteiskuntaan. Vammaisilta puuttuu muutenkin usein rahaa, valtaa ja uskottavuutta toimia samalla tavoin asiantuntijuuden tai palvelun tarjoajina kuin valtaväestö toimii. (Barnes 2000, 452.) Yhä useampi vammaisen voisi yhtä hyvin olla ihminen, josta ollaan riippuvaisia, jos hänelle annettaisiin siihen mahdollisuus. Vammaiset työllistymiseen onkin suuri vaikutus poliittisilla päätöksillä, joilla luodaan vammaisille työmarkkina-asema.

Yhteiskunnassa on aina kansalaisia, joiden asema valtaväestöön nähden on heikompi taustasta, terveydestä tai perimästä johtuen. Erityisesti tiedosta kilpailevissa

Suojatyön tuomaa kansalaisasemaa ei voi suoraan verrata avointen markkinoiden kansalaisasemaan. Suojatyö integroi työhön ja sen tekemiseen, mutta koska suojatyö on normaalin työyhteiskunnan ulkopuolella, suojatyöntekijöiden integroituminen yhteiskuntaan on heikkoa. Suojatyöntekijän syrjäytyminen yhteiskunnasta on siis yleensä vaikeampi kuin tilapäisesti työttömän. Tärkeä ero on myös, että tilapäisesti työttömät eivät jää samalla lailla rahallisesti ulkopuoliseksi yhteiskunnasta kuten suojatyöntekijät, pitkäaikaistyöttömät ja työkyvyttömät.

Sijoitin tilapäisen työttömyyden kuviossani pitkäaikaistyöttömyyden ja suojatyön väliin, koska suojatyöstäkin voi jäädä työttömäksi ja tilapäinen työttömyys voi johtaa pitkäaikaistyöttömyyteen. Toinen luonnollinen paikka tilapäiselle työttömyydelle olisi palkkatyön viereisessä sektorissa osoittamassa, että palkkatyöntekijät ovat välillä tilapäisesti työttöminä. Työkyvyttömien ja pitkäaikaistyöttömien kansalaisasemaa kuvaavat sektorit yhdistin, koska pitkäaikainen työttömyys aiheuttaa työkyvyttömyyttä. Oleellista on, että molempien kansalaisasemaa määrittää eniten pitkäaikainen työelämän ulkopuolisuus.

Kuvio ei huomio suoranaisesti vapaaehtoistyötä, perhesuhteita, vamman laatua ja Levitasin diskursseissa mainittua vammaisten omaa moraalialia. Jos perhesuhteet tai moraalit ovat heikkoja, syrjäytymisvaara kasvaa ja pitkäaikaistyöttömyys tai jääminen työkyvyttömyyseläkkeelle on todennäköisempää. Vaikea vamma voi luonnollisesti tehdä työkyvyttömyyseläkkeestä ainoan vaihtoehdon. Heikot perhesuhteet ja moraalit sekä vaikea vammaisuus ovat siis todennäköisempiä työkyvyttömillä ja pitkäaikaistyöttömillä. Samoin Morrisin mainitsema vammaisia syrjäyttävät tekijät, valtaväestön välinpitämättömyyden, ystävien puutteen, rahattomuuden, turvattomuuden ja kokemuksen taakkanaolosta, voisi sijoittaa kuvioon. Näitä tekijöitä on myös enemmän syrjäytymisvaaran kasvaessa.

4. TUTKIMUSASETELMA

4.1 HALLINNON ASIAKIRJAT TUTKIMUSAINEISTONA

Tutkimusaineistonani on vammaisuutta koskevia tai tutkimukseni kannalta muuten olennaisia komitea- ja työryhmämietintöjä sekä hallituksen esityksiä 1960- ja 70-lukujen ja 1990- ja 2000-lukujen taitteesta. Aineistoani rajasin kolmen kriteerin perusteella. (1) Esityksen, mietinnön tai ohjelman tuli kuvata oman aikansa sosiaalipoliittisia peruslinjauksia, tai (2) kuvata erityisesti vammaisia yhteiskunnan osana. Kolmanneksi (3) valitsin aineistooni tutkimusajankohtien ne asiakirjat, jotka kuvasivat vammaisia ja vajaakuntoisia työmarkkinoilla. Ymmärtääkseni käsitteet ja asiakokonaisuuden paremmin tutustuin myös ennen 1960- ja 70-luvun vaihdetta kirjoitettuihin komiteamietintöihin. Rajasin tutkimukseni koskemaan Suomea. Valitsin hallinnon asiakirjat tutkimusaineistokseni, koska niissä vammaisia käsitellään yleisenä ryhmänä. Itse kerätty aineisto olisi vaatinut jonkin rekisterin käyttöä. Haastattelututkimus olisi puolestaan muuttanut työn luonteen case-tyyppiseksi, koska haastattelut eivät olisi kuvanneet kattavasti eri vammaisuuden muotoja.

Komiteamietinnöt (KM) ja työryhmämietinnöt (TM) ovat selvityksiä, jotka tehdään hallituksen ja ministeriöiden toimeksiannosta ennen lakiuudistuksia. Näissä selvityksissä kartoitetaan uuden lain tarvetta selvittämällä olemassa olevia ongelmia ja voimassa olevien lakien käytäntöä. Selvityksiä tekevät työryhmät, joissa on alaan perehtyneitä virkamiehiä ja asiantuntijoita yliopistoista, tutkimuslaitoksista tai käytännön työelämästä. Näiden mietintöjen jälkeen hallitus tekee asiasta lakiesityksen eduskunnalle (HE), jossa käydään selvärajaisesti läpi miten lakiuudistus toteutetaan käytännössä. Hallituksen esitykset ja niitä edeltävät mietinnöt ovat luonteeltaan erilaisia, koska mietinnöissä aihetta käsitellään yhteiskunnan ongelmana ja hallituksen esityksissä valtioneuloutteen sidottuna uudistuksena. Hallituksen esityksissä esitetään hyväksyttäväksi lakia (L), jotka ovat kieleltään normatiivisempia kuin mietinnöt tai esitykset.

Komiteamietintöjen sijasta alettiin 1990-luvun aikana tehdä ministeriökohtaisia työryhmämietintöjä. Tämä muutos vaikeutti työtäni, koska kukin ministeriö numeroi

omat vuosittaiset mietintönsä juoksevalla numeroinnilla. 1990- ja 2000-lukujen mietintöjä tutkiessa tulee siis ensin ottaa selvää, minkä ministeriön alaisuudessa eri lait on valmisteltu. Kahden eri tutkimusajankohtani asiakirjat poikkeavat toisistaan myös siinä, että 1960- ja 70-luvuilla tehtiin selkeästi vain komiteamietintöjä, kun 1990- ja 2000-luvuilla työryhmämietintöjen rinnalla tehdään politiikkastrategioita. Minun tutkimukselleni relevantteja ovat myös vammaisia ja vajaakuntoisia koskevat poliittiset ohjelmat, joita on tehty ensimmäisen kerran 1980-luvun lopulla. Työssäni käsittelemme vuonna 1995 julkaistua vammaispoliittista ohjelmaa ja samana vuonna tehtyä vajaakuntoisten henkilöiden ammatillista kuntoutusta ja työllistymistä koskevaa kansallista toimintaohjelmaa.

4.2 TUTKIMUSTEHTÄVÄT

Tutkimuksellani haluan selvittää, millainen oli työn määrittämä vammaisten *kansalaisasema* 1970-luvun alussa ja 1990-luvun lopulla tai nykyään. Onko muutosta tapahtunut ja minkälaista? Tarkasteluajankohtani (1) 1960- ja 1970-lukujen vaihteen sekä (2) 1990- ja 2000-lukujen vaihteen valitsin työ-, sosiaali- ja vammaispolitiikassa tapahtuneiden muutosten perusteella.

1960-lukua kuvataan ja analysoidaan suomalaisen yhteiskunnan uudistushenkisenä murrosvaiheena (Rauhala 1996, 126). Taloutemme ja elinkeinorakenteemme uudistuivat ja Suomesta tuli 1960- ja 70-lukujen aikana teollinen yhteiskunta (Kalela 1989, 175). Suomessa alkoi 1960-luvulla hyvinvointivaltion kasvun aika ja sosiaaliturvan laajentamisella kilpailtiin äänestäjistä (Kautto 2004, 17). Merkittäviä muutoksia sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaan toivat sosiaalihuollon periaatekomitea ja vuoden 1972 työllisyyslaki. Uudistusmielisyydestä seurasi myös vammaisten kansalais- ja työmarkkina-aseman arviointia ja lakiuudistuksia. Suhtautuminen vammaisuuteen alkoi muuttua kansainvälisesti 1970-luvulla, kun Yhdistyneet Kansakunnat huomioivat erikseen kehitysvammaisten ja muuten vammaisten ihmisoikeudet (Kumpuvuori & Högbacka 2003, 14).

Suomen 1990-luvun lama seurauksineen, samanaikainen maailmantalouden kehitys ja politiikkaamme vaikuttanut muun Euroopan politiikka pysäyttivät sosiaalipolitiik-

kamme laajenemisen (Julkunen 2001, 36, 64, 253). Sosiaalipolitiikastamme tuli markkinaehtoisempaa, alettiin korostaa työn ensisijaisuutta sosiaaliurvaan nähden ja puhua työttömyyden pysyvyydestä. Koulutukseen ei enää taannut työpaikkaa. Vammaisten työllistymistä tämä kaikki luonnollisesti vaikeutti (STM1995:5, 6, 8). Vammaisten oikeuksien huomioiminen on kuitenkin tullut Yhdistyneiden Kansakuntien työn takia 1990- ja 2000-luvuilla selkeämmin osaksi yleistä sosiaalipolitiikkaamme. Muutenkin Yhdistyneet Kansakunnat, Kansainvälinen työjärjestö ILO ja Euroopan unioni antavat entistä vahvemmin suuntaviivat vammaispolitiikkaamme.

Työn merkitys yhteiskunnassa muuttuu vähitellen koko ajan. Molemmista tutkimusajankohdistani puhutaan kuitenkin hetkinä, jolloin työn merkityksen muutos on hyvin selvästi havaittavissa. 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa pohdittiin ratkaisua koneellistumisesta aiheutuneeseen työpaikkojen vähentymiseen. 1990- ja 2000-lukujen vaihteessa puolestaan tekniikan kehitys on muuttanut sekä palvelu- että teollisuustöitä ja vähentänyt työvoiman tarvetta entisestään. Maatalousyhteiskunnassa vammaisten mahdollisuudet työllistyä olivat paremmat, kuin teollistuneessa Suomessa 1960- ja 70-luvuilla (KM1970:A12, 8). Nykyisin puolestaan suurempi työttömyys sekä ajatustyön lisääntyminen vaikeuttavat vammaisten työllistymistä. Työpolitiikan ja talouden muutoksista johtuen työllisyyslaki uudistettiin vuosina 1972 (L946/1971), 1988 (L275/1987) ja 2002 (L1295/2002). Tutkimuksessani selvitän näiden uudistusten vaikutuksia työn määrittämään vammaisen kansalaisasemaan.

Esitin tämän tutkielman teoriaosassa työn, sen tekemisen tai tekemättömyyden vaikutuksen kansalaisuuteen, kansalaisasemaan ja erityisesti vammaisten kansalaisalaiseen asemaan. Tutkimuksessani vertaan vammaisen kansalaisasemaa 1970-luvulla ja nykyään, kun työn sisältö ja työllisyyspolitiikka ovat muuttuneet. Oletan kuitenkin, että yhteiskunnassa vallitseva käsitys työn merkityksestä on säilynyt entisellään. Tutkimukseni konkretisoituu kysymykseen: *Millaisina kansalaisina hallinto käsitti vammaiset ja vajaakuntoiset 1960- ja 70-lukujen taitteessa ja 1990- ja 2000-lukujen taitteessa, sekä mitkä tekijät ovat aiheuttaneet kansalaisasemassa tapahtuneen muutoksen?* Rajasin tutkimukseni työhön ja työmarkkinoihin kansalaisaseman muodostajina. Tutkimukselleni ja sen etenemiselle oli tärkeätä, että selvitin aluksi, ketkä olivat kunkin ajankohdan vammaisia tai vajaakuntoisia. Etsin vastausta kysymyksiin, miten vammaisuuden ja vajaakuntoisuuden käsitteet syntyivät, ja milloin käsitteet

otettiin käyttöön. Olen myös pyrkinyt löytämään selkeitä muutoksia vammaisten työllistymisessä. Tällaisia muutoksia ovat esimerkiksi työvoimaan kuuluminen tai kuulumattomuus ja työhuollon piiriin pääseminen. Vammaisten työstä otan lähempään tarkasteluun suojatyön.

Tutkimustehtäväni ovat seuraavat:

1. Miten kansalaisuus välittyy hallinnon asiakirjoista? Miten työ määritteli kansalaisasemaa 1960- ja 70-luvuilla ja miten se määrittelee kansalaisasemaa nykyään? Minkälainen muutos on tapahtunut ja miksi? Miten vammaisten kansalaisuus poikkeaa vammattomien kansalaisuudesta?

2. Miten vammaisten syrjäytyminen yhteiskunnasta tai kansalaisuudesta tulee ilmi asiakirjoissa? Onko työn puute selvin yhteiskunnasta ja sen kansalaisuudesta syrjäyttävä tekijä vai korostuvatko asiakirjoissa muut syrjäyttävät tekijät? Mitä syrjäytymisen vastaisia keinoja asiakirjoissa on? Kyseenalaistetaanko asiakirjoissa syrjäytymistä ja sen vastaisia keinoja?

3. Kuinka hallinnon suhtautumistapa suojatyöhön on muuttunut 1970-luvun alusta 1990- ja 2000-lukujen vaihteeseen? Tulkitseeko hallinto suojatyön syrjäytymistä esittävänä vai lisäävänä toimintana? Kritisoidaanko asiakirjoissa suojatyön luomaa kansalaisasemaa?

Menetelmäni on asiakirjojen sisällön analyysi. Etsin aineistosta vastauksia kysymyksiini teoriani avulla. Hallinnon asiakirjat aineistona antavat yleisluontoisen kuvan vammaisista yhteiskunnan osana. Tutkimustulokseni voivat selittää nykyistä ja menynyttä kansalaisuutta ja kansalaisasemaa sekä niiden muotoutumista. Ongelmana on, että aineistona käyttämäni hallituksen esitykset ja komitea- tai työryhmämietinnöt on tehty kehittämään vammaisten asemaa tai sosiaalipolitiikkaa yleisemmin. Ne eivät suoranaisesti koske kansalaisuutta. Tutkimukseni on siinä mielessä teoreettista uudelleenerittelyä, että tutkin asiantuntijoiden aikaisemmin keräämiä tietoja kansalaisuusteorian näkökulmasta (ks. Eskola 1966, 70). Käyttämäni asiakirjat ovat kuitenkin selvitystöitä tai hallituksen esityksiä, joten tutkimuksiksi niitä ei voi luonnehtia.

Tutkimukseni tavoitteena on luoda selkeä kuva vammaisten kansalaisasemasta tutkimusajankohtina ja tuoda esiin kansalaisuuden muodostumiseen vaikuttavat tekijät. Asiakirjojen perusteella muodostamani kansalaisuuskuva antaa kuitenkin vain hallinnon näkökulman kansalaisuuteen. Hallinnon asiakirjoja voi pitää viranomaisen puheena. Aineistona se on erialaista kuin haastattelut ja epäviralliset keskustelut, jossa kielellä kuvataan olemassa olevaa. Vaikka viranomaispuhe kuvaa myös olemassa olevaa, sen tehtävänä on muodostaa meille kuva todellisuudesta. Se saa todellisuuden ja sanotun näyttämään samalta. Viranomaisten puhetta pidetään totuutena, johon vertaamme omaa tietoaamme. Sillä pyritään myös muuttamaan asiointiloja. (Juhila 1993, 152.) Tutkimuksessani keskityn analysoimaan, mitä viranomaispuhe muuttaa todellisuudeksi, en keinoja toden tuottamiseen.

5. KANSALAIKUUS JA KANSALAIKASEMA VIRALLISIASIAKIRJOISSA

Aloitan analyysini lyhyesti taustoittamalla, miten vammaisten kansalaisuus käsitettiin sekä millainen kansalaisasema vammaisille annettiin 1900-luvun alkupuolella ja hyvinvointivaltion syntyäikoihin 1940- ja 50-luvuilla. Itse analyysissä keskityn 1960 ja 70-lukujen sekä 1990- ja 2000-lukujen taitteessa tapahtuneisiin yleisen työ- ja sosiaalipolitiikan muutoksiin, niiden vaikutukseen kansalaisasemaan ja erityisesti vammaisten kansalaisasemaan. Analysoin molempien tutkimusajankohtien vammaisten työmarkkina-asemaa ja käytän suojatyötä esimerkkinä vammaisten erityistyöllistämistä. Pohdin, kuinka hallinto on suhtautunut suojatyöhön 1970-luvun alussa ja miten suhtautumistapa on muuttunut tullessa 2000-luvulle. Käsitelen suojatyötä syrjäytymisen ja yhteiskuntaan mukaan ottamisen näkökulmasta. Tämän avulla vertaan suojatöiden ja avointen työmarkkinoiden suhdetta valitseminani ajankohtina. Työni lopuksi vertaan 1960-luvulla alkanutta työ- ja sosiaalipolitiikan muutosta 1990-luvulla alkaneeseen muutokseen ja selvitan vammaisen kansalaisaseman eroja näillä vuosikymmenillä.

5.1 VAMMAISET HYVINVOINTIVALTION SYNTYESSÄ

Vammaisuus yhteiskunnallisena ongelmana liittyi perinteisesti köyhyyteen ja vaivaisuuteen. Erilaisista vajavuuksista kärsiviä ja työkyvyttömiä kutsuttiin 1900-luvun alussa yleisesti vaivaisiksi. Käsite hajosi erilaisiin avuntarvitsijaryhmiin vasta 1920-luvulta alkaen. (Jaakkola 1994, 117.) Vaivaisiin kuului muitakin kuin fyysisesti tai psyykkisesti invalideja. Hyvinvointivaltion syntyäikoina he olivat huoltotoiminnan asiakkaita, joita pidettiin osittain työkykyisinä invalideina, kroonisesti sairaina tai epäsosiaalisina henkilöinä. (KM1949:7, 46-47.) Heitä ei pidetty yhdenvertaisina kansalaisina verrattuna muuhun väestöön. Kunnalliskodilla tai köyhäintaloilla asuvilla ihmisillä ei ollut esimerkiksi äänioikeutta. Se oli vain kunnallisveroa maksavilla miehillä ja heidän vaimoillaan. Äänioikeuden menettämisen syitä olivat köyhäinhoito ja holhouksenalaisuus, joista ensimmäisestä luovuttiin lopullisesti 1948 ja toisesta 1972. Äänioikeuden menettämisperusteiden taustalla oli ajatus oikeuksien ansaitsemisesta verovelvollisuudella. (Tarasti 1987, 51-54.)

Käsite vammainen esiintyi 1940-luvulla vain puhekielessä, laissa käytettiin tarkemmin rajattua käsitettä *invalidi*. Vammaiset jaettiin selkeästi fyysisistä ja psyykkisistä vammoista kärsiviin henkilöihin. Vuoden 1946 yleisesti sovellettava invaliidihuoltolaki keskittyi lähes ainoastaan työhuoltoon sekä työhön liittyvään kuntoutukseen ja jätti vaikeavammaiset huoltoavun piiriin. (KM1968:B86, 17.) Tämän taustalla oli selkeä jako sotainvalideihin ja siviili-invalideihin. Invaliidihuoltolaki oli kuitenkin yleisesti sovellettava, eli se koski muitakin kuin sotainvalideja. Siinä invalidi määriteltiin henkilöksi, jonka työ- tai toimintakyky jonkin elimen puuttumisen tai toimintavajavuuden vuoksi oli pysyvästi siinä määrin puutteellinen, että hänellä on siitä olennaista haittaa jokapäiväisessä elämässään ja toimeentulossaan. (L907/1946.)

Invaliidihuoltolain tavoitteena oli (sota)invalidien saaminen omasta toimeentulostaan huolehtiviksi, yhteiskuntaa hyödyttäviksi kansalaisiksi, mihin pyrittiin työkyvyn ylläpidolla. Näin osoitettiin, että invalidien toivottiin elävän kunniallisina kansalaisina, jotka elättävät itsensä työllä. Valtion tuli myös tukea invalidien ammatin harjoittamista. Työllistymistä varten invalideille taattiin oppivelvollisuuslainsäädännön mu-

kainen pohjakoulutus ja alle 40-vuotilaalle tarvittaessa koulutus ammattiin, jolla hän saattoi hankkia toimeentulonsa. Työtä tekeville, mutta työkyvystään vähintään puolet menettäneille invalideille maksettiin invalidirahaa. (L907/1946; L374/1951.) Invalideja siis pidettiin kansalaisina, joiden taitoja tuli kehittää ja työtä tukea. Heille tarjottiin peruskoulutus sosiaalisena oikeutena kuten muullekin väestölle. Invalidilta vaadittiin kuitenkin työn tekoa, jotta häntä arvostettiin kansalaisena. Tähän kaikkeen oli luonnollisesti myös taloudellinen pakko sodanjälkeisessä Suomessa.

Vuonna 1958 säädettiin vajaamielisten huoltoa varten vajaamielislaki (L107/1958). Tämä laki koski käytännössä tuon ajan psyykkisesti vammaisia. Laki kattoi vajaamielisten hoidon, kasvatuksen, opetuksen ja valvomisen. Kuitenkaan se ei kattanut kaikkia invalidihuoltolain ulkopuolelle jäävien vammaisten tarpeita, vaan oli käytännössä laitoslaki, joka tuki huonosti kansalaisuutta osallisuutena ympäröivään yhteiskuntaan.

5.2 TYÖ- JA SOSIAALIPOLITIIKAN MUUTOS 1960- JA 70-LUVUILLA

5.2.1 PYRKIMYKSENÄ TASA-ARVOISEMPI KANSALAISUUS

Pirkko-Liisa Rauhala (1996, 127-129, 134-136) on analysoinut 1960-luvun poliittista muutosta sosiaaliturvan murroskaudeksi. Uudelleenarviointi lähti liikkeelle 1960-luvun loppupuolella sosiaaliradikalismista ja -liberalismista. Kansanliikkeistä ja kriittisestä keskustelusta alkoi sodanjälkeisen reformismin toinen vaihe, joka sysäsi eteenpäin hyvinvointivaltiota. Murroksen aikana sosiaalivakuutusjärjestelmää muutettiin universalistiseen ja myös ansiosidonnaiseen suuntaan. Murrokseen vaikutti vuoden 1966 vaalit, jotka sosiaalidemokraatit voittivat, ja valtaan tuli vasemmiston johtama hyvinvointireformeihin orientoitunut hallitus. Uusi hallitus halusi sosiaalihuoltolainsäädäntöön yleiset periaatteet ja tavoitteet, joita varten perustettiin sosiaalihuollon periaatekomitea. Komitea työskenteli vuosina 1968 - 73.

Suomen kansalaisten oikeuksien ja valtion sosiaalipolitiikan lähtökohtina olivat 1960- ja 70-lukujen taitteessa Suomen hallitusmuoto sekä Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeusjulistus. Hallitusmuodossa määriteltiin kansalaisen oikeusturva, pe-

rusoikeudet ja vapaudet. Kansalaisten tasa-arvon periaatteet tuotiin esiin ihmisoikeusjulistuksessa, jossa mainitaan muun muassa oikeus työhön ja oikeus sosiaaliturvaan. (KM1971:A25, 10.) Perus- ja ihmisoikeudet koskivat kaikkia yhdenvertaisesti. Hallitusmuodossa oikeudesta työhön todettiin väljästi, että kansalaisten työvoima oli valtakunnan erityisessä suojeluksessa (Suomen Tasavallan hallitusmuoto 1919). Oikeutta työhön ei voitu suoraan kirjoittaa lakiin, koska työsuhde syntyy vain kysynnän ja tarjonnan kohdatessa, silloin kun yksilöllä on mahdollisuus työn tekemiseen. Vuoden 1963 työllisyyslain (L331/1963) mukaisesti työttömille tuli kuitenkin järjestää valtion työllisyystöitä.

Vuonna 1972 uudistettiin työllisyyttä koskevaa lainsäädäntöä. Tuolloin annettiin laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta. Siinä todettiin, että valtiovallan on tarvittaessa järjestettävä Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä. (L592/1972.) Muutos toi selvemmin esiin oikeuden työhön, mutta työn kysynnän ja tarjonnan kohtaamista valtio ei voinut taata. Vuonna 1972 astui voimaan myös uusi työllisyyslaki (L946/1971), joka oli annettu jo ennen hallitusmuodon muutosta. Uudesta työllisyyslaista oli poistettu vuoden 1963 laissa ollut työllistämismääräys, joka nyt hallitusmuodossa oli. Uuden lain mukaan työttömälle tuli maksaa työttömyyskorvausta, jos sopivaa työllistämistyötä ei ollut. Ennen vuoden 1972 työllisyyslakia työllisyyspolitiikkaa ei ollut nähty kokonaisuutena, joka on yleisen taloutta tasapainottavan yhteiskuntapolitiikan osa, vaan se oli koostunut erillisistä hajanaisista laeista. (KM1971:B33, 4, 8.) Vuodesta 1972 yleinen työllisyyslaki ja erityisesti työttömyys-turva paransivat työttömien kansalaisasemaa, kun työttömien elinmahdollisuuksia voitiin tukea myös rahallisesti ilman vastiketta.

Sosiaalihuollon periaatekomitea totesi, että Suomen perustavanlaatuinen ongelma oli 1960-luvulla suuret tuloerot. Valtio ei pystynyt takaamaan kunnollista toimeentuloa sosiaalisina oikeuksina kaikille niille, jotka sitä olisivat tarvinneet. (KM1971:A25, 15-16.) Sosiaalisten oikeuksien toteutumista esti huoltoapulain liian keskeinen asema silloisessa sosiaaliturvassa. Lain keskeisyys hidasti myös sosiaaliturvan kehittymistä. Huoltoapulain mukaan huolto ja kontrolli kuuluivat molemmat kuntien sosiaalilautakunnille. (KM1971:A25, 20 31-33; KM1968:B86, 29.) Tällöin kansalaisen kunnia ja mielipiteenvapaus eivät olleet riittävästi suojeltuja. Huoltoapu oli lisäksi sidottu varattomuuteen ja siihen pohjautui käytännössä koko vanhusten, pitkäaikaissairaiden ja

monien vaikeasti vammaisten sosiaalihuolto. (KM1971:A25, 20.) Laissa ei kuitenkaan huomioitu vammaisten, sairaiden ja vanhusten erityistarpeita niin, että heidän sosiaaliset oikeudet olisivat toteutuneet. Samalla jätettiin tukematta heidän kansalaisuuttaan ja yksilöllisten oikeuksiensa toteutumista. Periaatekomitea halusi uudistaa sosiaaliturvan perusteellisesti, mutta toi myös esiin palkkatyön ensisijaisuuden toimeentulonturvaajana, oikeuden työhön ja työkyvyttömyyden ehkäisemisen (KM1971:A25, 8, 24, 30-31; ks. myös Rauhala 1996, 139). Vastuu toimeentulosta haluttiin säilyttää kansalaisilla, joiden toivottiin itse saavan työtä.

Komitea halusi uudistaa palvelut niin, että niiden lähtökohtana oli yleinen palvelujärjestelmä, jota erityispalvelut vain täydentäisivät. Rinnakkaispalvelujärjestelmän luomista köyhiä ja poikkeavasti käyttäytyviä varten tuli välttää, mutta täydentävillä palveluilla tuli tukea erityisiä sosiaalipalveluja tarvitsevia. Palveluissa tuli huomioida kansalaisten ja yhteiskunnan välinen ristiriita. Kansalaisten ongelmat tuli siis nähdä yhteiskunnassa muodostuviksi, eikä ainoastaan yksilön ongelmiksi. Sosiaalipalveluilla oli ja sai olla kasvatuksellisia pyrkimyksiä. Niistä ei saanut tulla vain valtion tarjoamaa helppoa toimeentuloa ja palveluja. Sen sijaan sosiaaliturvalla haluttiin kasvattaa yhteiskunnalle hyödyllisiä kansalaisia, jotka osaavat itse toteuttaa sosiaalisia oikeuksiaan viisaasti. (KM1971:A25, 33-34; KM1968:B86, 32-33.)

Sosiaaliturvan yhtenä lähtökohtana tuli olla normaalisuus ja selvärajaisia leimaavia tarveryhmiä tuli välttää. Sosiaalipalveluiden tuli olla universaaleja koulun ja terveydenhuollon kaltaisia palvelujärjestelmiä ilman aiheetonta holhoamista. Julkisen sektorin tarjoamien sosiaalipalvelujen saaminen haluttiin tehdä näin helpoksi myös hyvin toimeentuleville kansalaisille. Sosiaalipalvelujen asiakkaalla piti olla valinnanvapaus itse päättää, millaisia palveluja tai tukia hän käytti. Kansalaisten toivottiin olevan palvelujen ja tukien suhteen vastuullisia, aktiivisia ja motivoituneita. Asiakkaiden piti voida myös luottaa, että heitä palvellaan yhdenvertaisesti. Tämä edellytti asiakkaan ymmärrystä omasta tilanteesta. (KM1971:A25, 34-38; KM1968:B86, 33-36.)

5.2.2 VAMMAISUUS INTEGROIDAAN VAJAAKUNTOISUUTEEN

Sosiaalihuollon periaatekomitea laajensi kuntoutuksen käsitettä niin, että kuntoutus omaksuttiin koko sosiaaliturvapolitiikkaan eikä ainoastaan sairaiden ja vammaisten

tarvitsemiin palveluihin sovellettavaksi toimintaperiaatteen. Näin häivyttiin rajaa sairaiden ja terveiden sekä vammaisten ja vammattomien väliltä. Heidän tuli olla yhdenvertaisia kansalaisia ja saada yhdenvertaisesti sosiaalisia oikeuksia. Periaate jaettiin 1. ennaltaehkäisyyn ja 2. omatoimisuuden edistämiseen. Ennaltaehkäisy tuli olla palvelun tarjoamista henkilölle ennen kuin hän itse tiedosti tarpeen siihen. Omatoimisuuden edistämällä pyrittiin sairausajan lyhentämiseen ja pitkäaikaisen haitan estämiseen tai lieventämiseen. Päämääränä oli saada itsenäisesti toimeentulevia ja päivittäisistä toimista selviytyviä kansalaisia. (KM1971:A25, 39-40; KM1968:B86, 35- 36.)

Kuntoutustoiminnan piiriin kuuluvasta ryhmästä voitiin käyttää yleiskäsitettä *vajaakuntoiset*, joiden vajaakuntoisuus saattoi aiheutua sairaudesta, viasta tai vammasta. Lähtökohdaksi kuntoutuksen tarpeen määrittelylle otettiin: 1. vajaakuntoisuus, 2. sosiaaliset vaikeudet ja 3. ylivoimainen elämäntilanne. Vajaakuntoisilla tarkoitettiin tässä vammaisia, sairaita, sairaudesta toipuvia ja henkilöitä, jotka eivät muuten tulleet itsenäisesti toimeen. Käsitteellisesti vammaisia ja sairaita inklusoitiin näin yhteiskuntaan. Rajaa terveyden, sairauden sekä vammattomuuden ja vamman välillä häivyttiin. Sosiaalisilla vaikeuksilla tarkoitettiin ympäristötekijöitä, joihin yksilö ei kyennyt sopeutumaan tai jotka muutoin vaikeuttivat turvaton toimeentulon ja viihtyvyyden saavuttamista. Elämäntilanteen ylivoimaiseksi muodostumiseen saattoi liittyä sekä vajaakuntoisuutta että sosiaalisia vaikeuksia tai liian suuri työtaakka. (KM1968:B86, 35-36; KM1971:A25, 39-40.) Uudella kuntoutuksen tarpeen määrittelyllä vammaisuus ja sairaus liitettiin yleisempään huono-osaisuuteen sekä kirjattiin ylös huono-osaisuuden ja yhteiskunnan vuorovaikutuksellinen suhde. Kansalaisuuden toteutumista estävä mahdollisuuksien puute johtui vajaakuntoisillakin ensisijassa yhteiskunnan toimintatavasta, ei vammasta tai sairaudesta.

Sosiaaliturvalainsäädännön selkiyttämiseksi komitea listasi kuusi tarvitsijaryhmää, joille tuli suunnata erilaisia palvelujärjestelmiä. Näissä ryhmissä *kehitysvammaiset* olivat oma ryhmänsä ja *muut vammaiset ja vajaakuntoiset** olivat toinen ryhmä. (KM1968:B86, 40-41; KM1971:A25, 43.) Näin vammaiset liitettiin vaikeammin rajattaviin vajaakuntoisiin, mutta fyysisesti ja psyykkisesti vammaisten raja säilyi. Vaikka vammaiset ja heidän tarpeensa haluttiin integroida yhteiskuntaan ja yleiseen

* nimitettiin myös kehitysiän jälkeen vammautuneiksi

sosiaaliturvaan, heidät oli eriteltävä muista kansalaisista tarvitsijaryhmäksi. Vajaa-kuntoisuuden rinnalla oli myös invalideista käytetty työllisyyspolitiikan käsite *vajaatyökykyisyys*. Tätä käytettiin vuonna 1962 annetussa laissa invaliidien työnvälitystoiminnan järjestelyistä. Lain tuoma tärkein muutos oli, että invalidien työhön sijoittaminen siirtyi työnvälitysviranomaisille. (L401/1962.) Ennen työnvälityksen olivat hoitaneet sosiaaliviranomaiset. Vaikka lain tuoma käsite oli työllisyyspoliittinen, sen määrittelyssä ei huomioitu työnhakijan tiedollisia ja taidollisia rajoitteita (Suikkanen & Linnakangas 2000, 15). Lukuisat käsitteet kertovat vammaisuuden määrittelyn vaikeudesta sekä sosiaali- ja työllisyyspolitiikan erilaisista lähtökohdista.

5.2.3 VAJAAMIELISISTÄ KEHITYSVAMMAISIA

Sosiaalihuollon periaatekomitean kanssa samaan aikaan työskenteli kehitysvamma-komitea. Sen lähtökohtana oli saattaa voimassa olevan lainsäädännön mukaiset *vajaamieliset* tasa-arvoisemmiksi ja hyväksytyimmiksi verrattuna valtaväestöön. Heidän kansalaisasemaansa haluttiin siis parantaa. Keinona tähän komitea piti työelämään osallistumisen parantamista. Vajaamielisiä oli vaikeampi työllistää teollistumisen jälkeen kaupungeissa kuin aikaisemmin maaseudulla. Siksi vajaamielisten laitoksiin eristäminen oli lisääntynyt. Ongelma oli, että vajaamielisiä koskeva sosiaalipolitiikka keskittyi lähinnä suojeluun eikä heidän taitojensa kehittämismahdollisuuksiin. Vajaamieliset olivat sosiaalihuollon ongelma, vaikka heidät olisi pitänyt nähdä työllisyyspolitiikan ongelmana. (KM1970:A12, 7-9.) Hallinto ei siis puuttunut oikealla tavalla vajaamielisten ongelmiin. Vajaamielisten ei odotettu tekevän työtä tai maksavan veroja kansalaisvelvollisuutena, eikä heiltä odotettu työn tekoa. Tämä aiheutti vajaamielisten syrjäytymistä.

Kehitysvammakomitea huomioi, kuinka väärin oli verrata kehitysvammaisten kehitystä valtaväestön kehitykseen. Sen seurauksena vajaamieliset olivat vertautuneet vallitsevassa ajattelussa lapsiin, kansalaisiin, joiden ei tarvinnut huolehtia yhteiskunnasta. Vajaamielisten ei annettu kasvaa vastuullisiksi aikuisiksi. Vertautuminen lapsen korostui vielä, kun vajaamieliset olivat ennen 1970-luvun alkua useimmiten vapautettu oppivelvollisuudesta. Se tarkoitti käytännössä koulunkäyntioikeuden menetystä. Vain harvoilla paikkakunnilla järjestettiin työhön valmennusta ja vajaamieliset jäivät täysin vaille koulusta. (KM1970:A12, 9, 15.) Kun vajaamielisiä vapautettiin

oppivelvollisuudesta, samaan aikaan valtio tuki invalidien koulutusta tavoitteena saada heille toimeentulon takaava ammatti (KM1946:5, 17-19; KM1970:A12, 65).

Sosiaalihuollon periaatekomitean normaalisuuslähtökohdan mukaisesti kehitysvammakomitea teki 1972 ehdotuksen kehitysvammalaista ja käsitteen *kehitysvammainen* käyttöönnotosta. Käsitevaihdoksella haluttiin rinnastaa kehitysvammaiset muihin vammaisryhmiin, yhteiskunnan hyväksymiin invalideihin ja selventää kehitysvammaisuuden sosiaalista sisältöä. Vajaamielisen käsite oli korostanut vajavuutta ja kyvyttömyyttä normaaliin elämään. Käsitteestä kehitysvammainen haluttiin selvästi laajempi kuin vajaamielisen käsitteestä. Sitä laajennettiin näkö- ja kuulovammaisiin, vajaaliikkeisiin aivovauriotapauksiin sekä epileptikkoihin, jotta ei korostuisi tiukka rajanveto älykkyystason mittaamisessa. Käsitevaihdoksella haluttiin helpottaa myös kehitysvammaisten huoltoa yleisen sosiaalihuollon piirissä. Kehitysvammalain kohderyhmääkään ei tarkasti haluttu rajata, eikä laki saanut sulkea kehitysvammaisia työnvälityksen piiristä. (KM1970:A12, 8, 17-19, 24.) Kehitysvammaiset tuli integroida kansalaisuuteen, jolloin sosiaaliturva ei saanut estää työntekoa tai leimata työkyvyttömäksi. Vuoden 1958 vajaamielislaki kumottiin kuitenkin vasta vuoden 1977 lailla kehitysvammaisten erityishuollosta (L519/1977).

Kehitysvammaisia koskevan sosiaalipolitiikan neutralisoimiseksi kehitysvammaisten opetus haluttiin opetusviranomaisten järjestämäksi, kuten muidenkin lapsien. Perus- ja ammatillinen koulutus tuli saada mahdollisimman kiinteään yhteyteen tavallisen koulun kanssa. Toiseksi vammaisten integroijaksi kansalaisuuteen toivottiin teollistumisen synnyttämiä yksinkertaisia töitä. Komitea ehdotti, että kehitysvammaisille, jotka eivät työllistyneet avoimille työmarkkinoille, oli pyrittävä järjestämään suojatyötä, josta maksettiin palkkaa työn tuoton mukaan. Tämä merkitsi, että kehitysvammaisilla oli myös oikeus työhön. (KM1970:A12, 8-9, 17-19, 24, 33, 43.) Komitea pyrki siihen, että työ ja koulutus määrittäisivät kehitysvammaisten kansalaisasemaa, niin että se olisi enemmän vammattomien kansalaisaseman kaltainen.

5.3 VAMMAISTEN TYÖMARKKINA-ASEMA

5.3.1 VAMMAISET ENNEN TYÖVOIMAAN PÄÄSYÄ

Sosiaalihuollon periaatekomitean vuoden 1971 mietinnössä vammaiset liitettiin vajaakuntoisiin. Vuonna 1970 jätti mietintönsä myös vajaakuntoisten työllisyysturvatoimikunta, joka perehtyi vajaakuntoisten työllisyys- ja toimeentuloturvajärjestelmään. Näihin vajaakuntoisiin kuului erilaisia vammaisia. (KM1970:B72, 1.) Vammaiset olivat siis invalideja, vajaakuntoisia tai kehitysvammaisia, joista viimeisistä lakikielessä käytettiin käsitettä vajaamielinen ennen vuoden 1977 lakia kehitysvammaisten erityishuollosta.

Vuoden 1972 työllisyyslakiuudistus (L946/1971) antoi vammaisille mahdollisuuden kuulua työvoimaan. Ennen tätä lakia työttömyyttä hoidettiin sijoittamalla työttömiä työllisyystöihin, jotka olivat yleensä fyysisesti rasittavia ulkotöitä tai henkisen työn tekijöille valtion virastotöitä. Töitä suoritettiin muun muassa Valtion rautateille, tie- ja vesirakennuslaitokselle, puolustusministeriölle ja posti- ja lennätinlaitokselle. Työllisyyslain edellyttämään työttömyyskortistoon ei hyväksytty henkilöitä, jotka sairauden, ruumiinvian tai muun syyn vuoksi olivat työhön kykenemättömiä. Työkyvyttömyys tulkittiin valtion osoittamien ulkotöiden mukaan, joihin kykenemättömät määriteltiin työkyvyttömiksi. Työkyvyttömiä olivat siis monet muutkin kuin vammaiset ja muuten vajaakuntoiset, esimerkiksi naiset olivat liian hentoja valtion ulkotöihin. Kun ulkotöihin kykenemättömiä ei hyväksytty työvoimkortistoon, ei heille voitu maksaa työttömyyskorvausta. Virastotöihin pääsy edellytti puolestaan koulutusta ja virastotyöntekijöiden kortistoon kuulumista. (KM1970:B72, 3-5, 7-8, 11-12, 31, 33.) Vammaiset siis usein suljettiin kokonaan työvoiman ulkopuolelle, eli he eivät olleet työmarkkinoiden käytettävissä.

Valtion työkohteista pyrittiin löytämään vajaakuntoisille töitä, jotka eivät aiheutta- neet vajaatyökykyisyyttä, mutta se ei ratkaissut työllistymisongelmaa. Vajaakuntoi- sia invaliidihuoltolain määrittämiä invalideja työllistettiin myös invaliidihuoltolain puitteissa suojatyökeskuksiin tai tukemalla heidän itsenäistä työntekoansa. Invalidien työnvälitys oli työvoimaviranomaisten tehtävä (L401/1962), kun muulla tavalla vammaisten työnvälitystä hoitivat sosiaaliviranomaiset. Kun iso osa vajaakuntoisista ei ollut invaliidihuoltolain mukaisia vammaisia, jäi monien vajaakuntoisten ainoaksi

tulonlähteeksi huoltoapu. (KM1970:B72, 13, 23, 31, 52.) Toimikunta kritisoi olemassa olevaa työttömyyden hoitoa ja erityisesti invaliidihuoltolain rajoituksia vajaakuntoisten työllistämiseksi. Tämä osoitti, että se piti työtä vammaisten kansalaisseman perustana. Myös vuoden 1972 työllisyyslaki uudistusta pohtinut komitea totesi, että vajaakuntoisia pitäisi yleensä pitää työkykyisinä (KM1971:B33, 19).

Ulkotyölinjalla pidettiin osaltaan huolta, ettei työttömyyskorvausten piiriin tullut heikon työnkuntonsa vuoksi ennemmin sosiaalihuollon piiriin kuuluvia henkilöitä (KM1970:B72, 39). Kaikkia valtion kansalaisia ei siis pidetty työelämään kelpaavina. Kuitenkin silloisen työllisyyslain (L331/1963) kuudennen pykälän mukaan työkykyisille ja -haluisille 17 vuotta täyttäneille henkilöille oli pyrittävä järjestämään työtä. Tässä pykälässä ei mainittu, että henkilöiden tulisi olla työkykyisiä ja -haluisia nimenomaan raskaisiin ulkotöihin (KM1970:B72, 38). Lain mukaan pyrittiin järjestämään työtä oikeutena, mutta laissa määriteltiin myös henkilöt, jotka saivat tavoitella tätä oikeutta.

Vallitsevasta työpolitiikasta johtuen vajaakuntoiset syrjäytyivät yhteiskunnasta helposti. Vaikeinta syrjäytymisessä oli työmarkkinoiden täydellinen ulkopuolisuus. Vajaakuntoiset eivät ennen vuotta 1972 työttöminä päässeet työvoimakortistoon eivätkä saaneet työttömyyskorvausta, eivätkä voineet integroitua yhteiskuntaan työn kautta. Työ ei siis voinut ollut heidän kansalaisasemansa perusta. He eivät voineet olla perheestään tai yhteiskunnasta taloudellisesti riippumattomia tai valtion taloutta kasvattavia kansalaisia. Ongelman ydin oli, ettei vammaisille yleisesti annettu edes mahdollisuutta työntekoon. (KM1970:B72, 13, 31.) Työttömäksi jäämiseen ei siis vaikuttanut ainoastaan huono koulutus ja kykenemättömyys hyödyntää yksilöllisiä oikeuksia, vaan työllisyyspolitiikka. Jotta hallinto olisi onnistunut tarjoamaan työtä perusoikeutena työttömyystöillä, olisi pitänyt huolehtia, että työtehtävät vastaavat työttömien työkykyä (KM1970:B72, 55).

5.3.2 SUOJATYÖ TYÖMAHDOLLISUUKSIEN LUOJANA

Vammaiset pyrittiin 1970-luvulla ensisijassa työllistämään avoimille työmarkkinoille (KM1975:43, 54). Kuitenkin suojatyö oli tuolloin yksi merkittävä erityis-työllistämisen tapa, joka on tärkeä vammaisten kansalaisseman analysoinnissa.

Suojatyötä järjestettiin vuodesta 1971 invalidihuoltolain lisäpykälän (L227/1970) mukaisesti ja vajaamielislain (L107/1958) sekä mielisairaslain (L187/1952) mukaisesti vajaamielislaitosten työkodeissa ja mielisairaaloiden työosastoilla (KM1970:B72, 25). Suojatyö kehittyi sosiaalihuollon laitoksissa ja sairaaloiden piirissä järjestetystä työtoiminnasta. Tämä tarkoitti osallistumista laitoksen yhteydessä toimivan maatilán töihin, mutta päämääränä ei alussa ollut työ- ja ansiomahdollisuuksien turvaaminen vaan sairaanhoito ja kuntoutus. Suojatyö kehittyi siis luonnollisista mahdollisuuksista tarjota työtä ja hoitoa vammaisille. (KM1975:43, 20.)

Koska suojatyöstä saadut kokemukset olivat 1970-luvun alussa myönteisiä, perustettiin 1974 suojatyötoimikunta pohtimaan erillistä suojatyölakia. Suojatyö ajateltiin laajenevana työtoimintana, jota tuli tukea valtion varoin. Siitä arvioitiin valtiolle tulevan huomattavia säästöjä verrattuna entiseen, koska se vähensi kalliiden hoitolaitosten tarvetta. (KM1975:43, 1-3, 55; KM1970:B72, 24.) Komitean työstä huolimatta suojatyö säilyi invalidihuoltolain piirissä.

Vuoteen 1978 asti invalidihuoltolaki rajasi suojatyön koskemaan vain lain määrittämiä invalideja. Kuitenkin jo ennen vuotta 1978 suojatyökeskuksiin lähetettiin muilla tavoilla vammaisia. (Saloviita ym. 1997, 23.) Tämän seurauksena suojatöiden tehtäväksi kehittyi ansiotyömahdollisuuksien turvaaminen henkilöille, jotka eivät työllistyneet avoimille markkinoille. Toimikunta nimitti heitä *vaikeasti työllistyviksi* tai *vajaakykyisiksi*. Työllistymättömyyteen oli syynä ammattitaidottomuus, heikko pohjakoulutus ja korkea ikä. (KM1975:43, 4, 11-12, 30.) Suojatyö oli siis keino paikata vammaisten syrjäytymisen perusongelmat, ammattitaidottomuus ja huono koulutus. Ongelmien ratkaisija suojatyö ei ollut. Suojatyö antoi mahdollisuuden työhön, mutta toimeentuloa se ei taannut. Suojatyötoimikunta kritisoi, että laissa suojatyö rajattiin vain invalidihuoltolain mukaisiin invalideihin. Työmahdollisuudet olivat perusoikeus, joka olisi laillisesti tullut olla kaikkien vajaakykyisten saavutettavissa. (KM1975:43, 4, 39, 42.)

Toimikunta ei kyseenalaistanut suojatyötä kansalaisaseman perustana. Sitä ei kritisoitu syrjäyttävänä avoimien työmarkkinoiden luomasta yhteiskuntaan kuulumisesta.

Toimikunnan huolena oli ennemminkin, ettei valtio ollut voinut kohdistaa voimavaroja nimenomaan vajaakuntoisille soveltuvien työpaikkojen luomiseen (KM1975:43, 3, 7). Suojatöiden ei ajateltu vieraannuttavan vammaisia valtaväestöstä ja heidän työ-
kulttuuristaan. Vallitseva käsitys kansalaisuudesta määrittyi vammattomien kykyjen ja mahdollisuuksien mukaan. Silti ei huomioitu, että vammaisten integroiminen suojatyöllä yhteiskuntaan oli vaikeaa, kun heitä pidettiin erillään valtaväestöstä. Suojatyöntekijöiden palkoista noin kaksi kolmasosaa muodostui valtion ja kuntien avustuksista, eikä edellytettykään, että ansiotaso vastaisi avointen markkinoiden palkkatasoa. Pelättiin, että jos palkkataso olisi kilpailutettu, kuten avoimilla markkinoilla, se olisi johtanut valikoivaan työllistämiseen. (KM1975:43, 37-38, 43.)

Työllistämismahdollisuuksia oleellisempaa on, että suojatyöllä uskottiin edistettävän sosiaalista tasa-arvoa ja suojatyö ymmärrettiin yhdeksi yhteiskunnallisen osallistumisen mahdollistajaksi. (KM1975:43, 10-12, 38.) Suojatyössä työn luonne poikkesi kapitalististen työmarkkinoiden työstä ja siksi se työllisti avoimien työmarkkinoiden vaatimukseen kykenemättömiä. Suojatyössä ei ollut työntekijöiden välistä kilpailua ja voiton maksimointia. Sen sijaan se antoi vammaisille mahdollisuuden palvella yhteiskuntaa ja toisia kansalaisia. Parhaimmassa tapauksessa muista kansalaisista tuli suojatyöllä tuetetuista palveluista riippuvaisia. Ongelma oli vain suojatyöntekijöiden erillisyys valtaväestöstä.

Suojatyö ei kuulunut työllisyyspolitiikan toimialaan vaan oli osa invalidihuoltoa, joka oli sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa. Jako oli ristiriitainen, koska sosiaali- ja terveysministeriön alaisena suojatyö samaistui hoitoon ja sen tehtävä oli sosiaalipoliittinen. Suojatyökeskusten tehtävän ristiriitaisuutta lisäsi se, etteivät ne kilpailleet muiden vastaavia tuotteita tai palveluita valmistavien yritysten kanssa. Työkeskuksissa työ tuli räätälöidä tekijän mahdollisuuksien mukaan eikä työntekijää valittu tehtävän vaatimusten mukaan. (KM1975:43, 13-15, 22, 46.) Työn luonteen siis määräsi työntekijä eli työnkysyjä.

Suojatyön ja työsopimuslain suhde ei ollut aivan selkeä. Työsopimuslain ensimmäisen pykälän mukaan ”Työsopimuksella tarkoitetaan sopimusta, jossa toinen sopi-

muspuoli, työntekijä, sitoutuu tekemään toiselle, työnantajalle, työtä tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan” (L320/1970). Vaikka vastiketta ei olisi sopimuksessa määrätty, eikä erikseen mainittu vastikkeettomasta työstä, työ oli lain mukaan korvattava. Vammaisen sijoittaminen suojatyöhön synnytti työsopimuslain tarkoittaman työsopimuksen ja työsuhteen, vaikka sopimusta ei nimenomaisesti olisi tehtykään. Työsuhteita koskevia yleisiä säännöksiä oli siis suojatyössäkin noudatettava. (KM1975:43, 44-45.) Suojatöitä saatiin kuitenkin tehdä ilman työsopimusta, mikä osoitti suojatyöntekijöiden ja heidän työnsä väheksymistä. Toisaalta työmarkkinakäytäntöjen jäykän seuraamisen pelättiin johtavan syrjivään työhönottoon myös suojatyössä. (KM1975:43, 45.) Tällöin oikeus työhön olisi voinut jäädä toteutumatta heikon suorituskyvyn takia. Suojatyössä ei voitukaan toteuttaa avoimien markkinoiden palkkatyön piirrettä, työn tulokseen perustuvaa palkkaa toimeentulon takaajana.

5.4 YHTEENVETO KANSALAISASEMASTA 1960- JA 70-LUVUILLA

Sosiaalipoliittiset muutokset 1960- ja 1970-lukujen aikana voi tiivistää pyrkimykseksi universaalisuuteen. Kansalaisia haluttiin kohdella yhdenvertaisesti, eivätkä he saaneet olla vain viranomaisten toimenpiteiden kohteena. Asiakirjojen perusteella vammaistenkin kansalaisasemaa määrittivät vammattomille asetetut odotukset, työ ja koulutus, mutta vammaisten ja vammattomien kansalaisaseman eroa pyrittiin häivyttämään parantamalla sosiaaliturvaa.

Analyysin ymmärtämisen helpottamiseksi laadin seuraavan taulukon, johon kokosin ensimmäisen tutkimusajankohdan aikana ja silloin käytyjen keskustelujen seurauksena käyttöön otetut vammaiskäsitteet. Erittelen myös kutakin käsitettä vastaavan kansalaisaseman ja lait, joissa käsitteet otettiin virallisesti käyttöön. Taulukosta käy ilmi, että käsite vammainen tuli viralliseksi käsitteeksi vasta vuonna 1988 voimaan tulleen lain (L380/1987) mukana. Samalla se korvasi käsitteen invalidi. Sanaa vammainen käytettiin asiakirjoissa kuitenkin yleisesti jo aikaisemmin. Vajaakuntoisen käsite poikkeaa muista käsitteistä, koska siitä ei vielä 1970-luvulla tehty lakia. Taulukossa mainittujen käsitteiden lisäksi käytettiin nimikkeitä *vajaakykyinen* ja

vaikeasti työllistytvä henkilö. Nimikkeistä ei kuitenkaan ollut erillisiä lakeja. Vammaisen ja vajaakuntoisen käsitteistä kirjoitan myöhemmin lisää kappaleessa 5.5.2.

käsite	Laki tai komiteamietintö	kansalaisasema
invalidi	Invaliidihuoltolaki (L907/1946)	Arvostettuja kansalaisia, joiden taitoja tuli kehittää ja työllistymistä tukea.
vajaamielinen	Vajaamielislaki (L107/1958)	Lapseen verrattuja henkilöitä, jotka tarvitsivat hoitoa. Työ oikeutena kyseenalaistettiin, eikä sitä odotettu velvollisuutena.
vajaatyökykyinen	Laki invalidien työnvälitystoiminnan järjestelyistä (L401/1962)	Työllisyyspoliittinen käsite invalidista. Kansalaisasemaa muutti vain invalidien työnvälityksen siirtyminen työnvälitysviranomaisille
vajaakuntoinen	Sosiaalihuollon periaatekomitea KM1971:A25 Vajaakuntoisten työllisyysturvatoimikunta KM:B72	Kansalaisia, joiden huono-osaisuus johtui vammaisuudesta, sairaudesta tai sosiaalisista vaikeuksista vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa.
kehitysvammainen	Laki kehitysvammaisten erityishuollosta (L519/1977)	Kehitykseltään vaurioituneita henkilöitä, joita pyrittiin integroimaan invalideihin ja mahdollistamaan koulutus ja työ. Erityishuollon tarve.
vammainen	Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (L380/1987)	Käsitteellä haluttiin yleistää erilaiset vammat ja heidän kansalaisasemansa, eroa muihin tukea tarvitseviin ei haluta tuoda esiin. Korvasi invalidin käsitteen.

Taulukon eri vammaiskäsitteisiin kuuluvat kansalaisasemat kertovat ainoastaan hallinnon niille määrittämän sisällön. Puhekielessä käsitteisiin liitettävät kansalaisasemat saattoivat olla erilaisia kuin lainsäädännön tuottamat asemat. Puheessa käytettiin myös käsitteitä, jotka olivat lakikielessä jo vanhentuneita tai joita ei ollut vielä lailla virallistettu. Viranomaispuhe ei siis vammaiskäsitteissä muodostanut totuutta.

5.5 TYÖ- JA SOSIAALIPOLITIikka 1990- JA 2000-LUKUJEN TAITTEESSA

1970- ja 80-luku olivat suomalaisen hyvinvointivaltion voimakasta kehityskautta. Kuitenkaan 1960-luvun uudistajien mielissä olleet ajatukset huono-osaisuuden poistumisesta eivät toteutuneet. Hyvinvointivaltiossa oli koko ajan köyhyyttä, syrjäytyneisyyttä ja osattomuuden kokemista. (Sipilä 1985, 72; Rauhala 2000, 63.)

Vuoden 1972 työllisyyslaki muutti työttömyyden hoidon tarkoitusta. Valtiota hyödyttävältä työllistämislinalta siirryttiin enemmän työvoimaan kuuluvien toimeentulon turvaamiseen (KM1971:B33, 12.) Vuoden 1988 uuden työllisyyslain mukaan työttömyyttä tuli hoitaa taas työllistämällä. Valtiolla oli velvollisuus työllistää henkilöitä, jotka olivat olleet työttömänä yli 12 kuukautta. (L275/1987.) Tällöin vajaa-kuntoisiakin sijoittui entistä paremmin avoimille työmarkkinoille (STM 1995:5, 6) ja pitkäaikaistyöttömyys hävisi vuosiksi 1989 - 1990 (Keskitalo & Mannila 2002, 202). Työllistämismukainen työllistäminen oli töiden järjestämistä taas ikään kuin hallinnon sosiaalisena tehtävänä. Lain tarkoituskin oli työmahdollisuuksien järjestäminen Suomen kansalaisille. Työhön sijoittamiset eivät kuitenkaan olleet laman aikana ja sen jälkeen samalla tavoin mahdollisia kuin 1980- ja 90-lukujen vaihteessa. Vuonna 1993 voimaan tulleella työvoimapalvelulailla (L1005/1993) kumottiin osa työllisyyslakia, ja lopullisesti sen kumosi vuoden 2002 laki julkisesta työvoimapalvelusta (L1295/2002).

Hyvinvointivaltiota uudistettiin ja laajennettiin 1990-luvun laman seurauksiin asti. Samaan aikaan vahvana näkökulmana hyvinvointivaltiokeskusteluun tuli taloudellinen kasvu, joka ei ollut korostunut 1960- ja 70-lukujen politiikan muutoksen aikana. Tulontasauksen ja infrastruktuurin kehittämisen sekä talouden kasvun välille syntyi ristiriita. Suomessa ei puhuttu uusliberalismista, mutta sosiaalipoliittista valtaa siirtyi julkiselta vallalta markkinoille. Sosiaalipolitiikassa alettiin korostaa ennaltaehkäisyä, joka oli vastaus talouden ja perinteisen sosiaalipolitiikan ristiriitaan. Se korosti elinoloja ja elämäntilannetta vahvistavia toimia sekä riskien ehkäisyä. Kansalaisten omaa vastuuta haluttiin ja oli pakko kasvattaa, mutta erityisesti marginaaliryhmien,

kuten vammaisten, kohdalla sosiaaliturvan antajana säilyi valtio. (TM1992:14, 4, 6-8.)

1990-luvulla talouskasvun pysähtyminen, valtion velkaantuminen ja työttömyyden kasvu vei ehkäisevän sosiaalipolitiikan edelle säästöt, karsinnan ja korjaavat sosiaaliturvan toimenpiteet (STM 1995:1, 14). Julkista sektoria ei voitu enää kasvattaa kansalaisista huolehtivana järjestelmänä, kun kohdattiin talouden rajat ja talouden merkitys sosiaalipolitiikkaan vahvistui. Hyvinvoinnin tuottajana palattiin korostamaan myös kansalaisyhteiskuntaa, julkisen sektorin rinnalla. Nähtiin, että hyvinvointi rakentuu kansalaisen omien voimavarojen ja toiminnan varaan. (TM1992:14, 15.)

5.5.1 AKTIVOINTI - NYKYISEN TYÖ- JA SOSIAALIPOLITIIKAN SISÄLTÖ

Aktivoiva politiikka ohjaa nykyistä työ- ja sosiaalipolitiikkaa. Vuonna 1998 sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän pohtimaan sellaisten työttömien työllistämistä, joilla on puutteelliset työllistymisedellytykset. Nämä henkilöt ovat sosiaalitoimen ja työvoimahallinnon yhteisiä asiakkaita ja heihin kuuluvat myös vajaakuntoiset. Työryhmä nimettiin aktiivisen sosiaalipolitiikan työryhmäksi. (TM1999:20, II-III.) Se sai tehtäväkseen valmistella Paavo Lipposen toisen hallituksen tavoitteen työn ensisijaisuudesta (Hallitusohjelma 1999). Aktivoivan politiikan päätavoite on työllistäminen, jonka avulla sosiaaliturvariippuvuudesta pyritään eroon. Suomen poliittinen linja ei enää tähtää sosiaalisen kansalaisuuden ja etuuk sien laajentamiseen, vaan ihmisiä kannustetaan aktiivisiksi työtätekeviksi kansalaisiksi. Sosiaaliturvan tehtävänä on ylläpitää kansalaisten yhtäläisiä mahdollisuuksia. (STM 2001:3, 24-25.)

Aktiivisen sosiaalipolitiikan työryhmä muodosti aktivoivan politiikan periaatteet. Niissä korostetaan, että työn tulee aina olla yksilölle taloudellisesti kannattavaa ja ettei julkisen talouden velan takia sosiaaliturvaa enää voi laajentaa. Halutaan päästä eroon ajatuksesta, että valtion tarjoama sosiaaliturva ja -palvelut vastaisivat työn takaamaa hyvinvoinnin tasoa, kun työ yksilöllisenä oikeutena ei toteudu. Työryhmän periaatteissa mainitaankin jokaisen oikeus työhön ja työstä saatavaan toimeentuloon, koska työryhmä katsoo työn edistävän parhaiten osallisuutta yhteiskuntaan. Tavoit-

teena on, että palkkatyön ulkopuolisia ei enää siirreltäisi etuusjärjestelmästä toiseen, koska se ei paranna elatusuhdetta. Sosiaaliturvaa ei ansaita työllä, mutta kansalaisella on velvollisuus huolehtia omasta ja läheistensä elatuksesta työllä tai turvata muuten toimeentulo. Aktiivisen sosiaalipolitiikan työryhmä toteaa: Kun yhteiskunta pyrkii turvaamaan jokaisen mahdollisuuden työhön ja edistämään työkykyä, vastikkeena sillä on oikeus vaatia kansalaista käyttämään kykynsä omansa ja läheistensä elatuksesta huolehtimiseen. (TM1999:20, 17-18.) Tämä tarkoittaa epäsuorasti kykyjen antamista yhteiskunnan käyttöön.

Aktivointipolitiikan työvoima- ja sosiaalipoliittisia uudistuksia kuvaa hyvin laki kuntouttavasta työtoiminnasta (L189/2001). Sitä nimitettiin esitysvaiheessa laiksi aktiivisen sosiaalipolitiikan uudistuksesta (Keskitalo & Mannila 2002, 204). Tavoitteena oli siis alun perin aktivoivan sosiaalipolitiikan kirjoittaminen lakiin. Lain tuoma oleellinen uudistus on työvoima- ja sosiaaliviranomaisen yhdessä asiakkaan kanssa laatima aktivointisuunnitelma, ei niinkään kuntouttava työtoiminta. Kuntouttava työtoiminta sisällytetään aktivointisuunnitelmaan vain, jos muuta työllistymistapaa ei ole. (L189/2001; Keskitalo & Mannila 2002, 204.) Aktivointisuunnitelman tekeminen on velvollisuus, ja se velvoittaa ottamaan vastaan työvoimaviranomaisen osoittaman työn tai työllistymistä edistävän toimenpiteen. Tämä osoittaa Suomen aktivoivan politiikan linjan, jossa työllistämiseen pyritään sosiaaliturvaa tiukentamalla ja työ on ensisijainen kansalaisen tehtävä.

Aktivoivaa politiikkaa pohti myös sosiaali- ja terveysministeriön ja työministeriön asettama yhteistyöryhmä. Sen tehtävänä oli selvittää näiden kahden hallinnonalan yhteistyötä. Tarkoituksena on erityisesti sosiaalitoimen ja työvoimatoimistojen yhteisten asiakkaiden työllistäminen. Hallinnon alojen historiassa työnvälitystoiminnan tehtävänä on ollut ratkaista työvoiman ja työntarjonnan yhteensovittaminen. Sosiaalihuollon tehtävänä on puolestaan ollut inhimillisen elämän perusedellytysten takaaminen. (TM1999:24, 6-7, 11.) Pitkäaikaisen sosiaalitoimen ja työvoimatoimistojen asiakkuuden taustalla ovat samat ongelmat. Ne johtavat lopulta syrjäytymisprosessiin, jonka ratkaisuksi ymmärretään työ. Vastaukseksi ongelmaan harjoitetaan aktivoivaa politiikkaa. Työ tulkitaan nykyään siis parhaaksi inhimillisten perusedellytysten takaajaksi.

5.5.2 VAMMAISET JA VAJAAKUNTOISET TYÖ- JA SOSIAALIPOLITIIKASSA

Invaliidihuoltolaki vaikutti pitkään voimakkaasti suomalaiseen vammaispolitiikkaan. Laki kumottiin vasta 1987 lailla vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista. Invalidihuoltolain suojatyötä koskevat pykälät jäivät kuitenkin voimaan. (L380/1987.) Lakiuudistuksen myötä liikuntavammaisista ja muuten fyysisesti vammaisista alettiin lakikielessä puhua vammaisina, kuten psyykkisesti vammaisista kehitysvammaisen käsitteen myötä 1977. Invalidi vammaisnimityksenä ei kuitenkaan kokonaan poistunut lakikielestä. Sitä käytetään muun muassa verolainsäädännössä. Kehitysvammaisia koskevaa uutta lainsäädäntöä ei ole tehty, vaan vuoden 1977 laki on yhä voimassa. Vammaisen on nyt sekä laki- että puhekielessä yleiskäsite, jota on mahdotonta rajata tiettyihin vammoihin.

Vammaisten käsitteleminen asiakirjoissa erillään muista vaikeasti työllistyvistä on yhä vaikeampaa. Nykyään ei tehdä yhtä selvärajaisesti vain vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämistä koskevia työryhmämietintöjä kuin 1960- ja 70-luvuilla. Vammaisia on pyritty integroimaan vajaakuntoisiin, jotka rinnastetaan usein yleisempään kategoriaan, vaikeasti työllistyviin. Heitä kaikkia tulee normaalisuusperiaatteen mukaisesti käsitellä ensi sijassa yleisessä työllisyyspolitiikassa (HE169/2001, 4) ja heidän työllistymisekseen suunnitellut erityistuet ja toimenpiteet eivät erottele heitä työllistymistä vaikeuttavan syyn vuoksi. Vammaisten yhteydessä käsitellään mielenterveys- tai päihdeongelmaisia, pitkäaikaistyöttömiä, vaikeasti työllistyviä tai iäkkäitä työttömiä. Tämä kertoo vaikeutuneesta vajaakuntoisuuden rajaamisesta ja samalla vajaakuntoisten määrän kasvusta. Vammaisten tai muuten vajaakuntoisten kanssa rinnan käsiteltävät ihmisryhmät ovat myös työmarkkinoilta helposti syrjäytyviä. Siksi on luonnollista, että heitä politiikassa käsitellään rinnan vammaisten ja vajaakuntoisten kanssa.

Psyykkisesti ja fyysisesti vammaisten raja on säilynyt lainsäädännössä, erityistyöllistämässä ja vallitsevassa ajattelutavassa. Tämän tiedostaen vammaistyöryhmä'96

asetti vammaispoliittisen tuen painopisteeksi vaikeavammaisten* tukemisen. Kehitysvammaiset ja aivovammaiset ovat jääneet vammaispalvelulain mukaisten palveluiden ulkopuolelle, ja siksi ensisijassa tulee tukea sellaisia ryhmiä, joiden avun tarve on suurin. (TM1997:6, I, III, 99.) Työttömyys ei siis ole ainoa vammaisia syrjäyttävä tekijä, sellaisia ovat myös palveluiden puute tai niiden tavoittamattomuus. Vammaistyöryhmä totesi työn puutteen kuitenkin vaikeimmaksi vammaisten syrjäytymistä aiheuttavaksi tekijäksi. Työryhmän muotoileman politiikan mukaisesti kaikki vammaiset pyritäänkin saamaan osaksi työvoimaa vammasta riippumatta. Vammaispolitiikan selvänä päämääränä on, aktivoivan politiikan mukaisesti, vammaisten hyödyntäminen yhteiskunnan käyttöön työtä tekevinä kansalaisina. Työn tekemisen vaihtoehtona on työkyvyttömyyseläkkeen ja vammaistuen varassa eläminen, mitä aktivoiva politiikka ei tue. (TM1997:6, I, 6,11, 16, 18, 97-98.)

5.5.3 VAMMAISET OMAA ELÄMÄÄ HALLITSEVIKSI KANSALAIKSI

Vammaisten oikeudellinen asema parani, kun vuonna 1995 perusoikeusuudistukseen (L969/1995) kirjattiin erityinen syrjinnän kielto. Sen mukaisesti ketään ei saa esimerkiksi vammaisuuden perusteella asettaa eri asemaan muihin nähden. Myös Yhdistyneet Kansakunnat ovat tehneet työtä vammaisten oikeuksien edistämiseksi muun muassa julistamalla vammaisten vuodet 1981 ja 2003 sekä vammaisten vuosikymmenen 1983-1992 (Kumpuvuori & Högbacka 2003, 14-15). Teemavuosikymmenen jälkeen vuonna 1993 YK hyväksyi vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamista koskevat yleisohjeet. Niihin perustuen laadittiin Suomessa 1995 vammaispoliittinen ”Kohti yhteiskuntaa kaikille” -ohjelma. Sen päämääränä on luoda edellytykset vammaisten ihmisten täysivaltaistumiselle (empowerment) ja johtavana periaatteena on vammaisten oikeus toimeentulon antavaan ansiotyöhön. (STM 1995:10, 3, 27-28.)

Vammaiset halutaan nähdä aktiivisina toimijoina, jotka itse haluavat hallita elämänsä. Vammaisten elämästä ei tule poistaa riskejä ja vastuuta, koska samalla

Vammaisuuden aste arvioidaan haittaluokissa. Luokat 11-15 merkitsevät vaikeaa toiminnan vajavuutta ja työkyvyttömyyttä, näitä vammoja tai sairauksia ovat aivovamman jälkitila, kehitysvamma, yläraajojen erittäin vaikea toiminnan vajavuus, keuhkosairaudet, verenkiertoelinten sairaudet ja vaikeat psyykkiset sairaudet (TM1997:6, 17)

heiltä vietäisiin vapaus. Vammaisten toivotaan kasvattavan itsestään kansalaisia, jotka huomioivat vammansa ja hyödyntävät sen voimavarana. Käytännössä tämä tarkoittaa vammaisten ja heidän järjestöjensä aktivointia, koska niiden voimavaroja ei ole kunnolla hyödynnetty yhteiskunnan käyttöön. Keskeisinä täysivaltaistumisen edellytyksinä nähdään ympäristön fyysisten ja asenteellisten esteiden poistaminen sekä tietouden lisääminen yleisesti ja vammaisten keskuudessa. Tämä mahdollistaisi vammaisten paremman tiedon omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Asenne-esteiden poistamisessa vastuuta halutaan antaa vammaisille itselleen ja erityisesti vammaisjärjestöille. (STM 1995:10, 4-8, 10-12.) Kun vammaisuus on sisäistetty yhteiskunnan ongelmana, muutosta halutaan tapahtuvan sekä yhteiskunnassa että vammaisten ajattelu- ja toimintatavoissa.

Vammaisten oikeuksien turvaa ei voida taata vain vammaisille kohdistetuin erityisjärjestelyin. Vammaisten täysivaltaistamiseen on pyrittävä ennemminkin integroimalla vammaiskysymykset osaksi yleistä yhteiskuntapolitiikkaa. Vammaisten kuntouttamisen tavoitteena ei saa olla vammattomuus, vaan lähtökohtana tulee olla heidän omat tarpeensa. Siksi vammaisen tulisi itse asettaa päämäärät kuntoutumiselleen, jolloin hän on aktiivinen kuntoutumaan ja hänen oma vastuunsa kasvaa. (STM 1995:10, 3-5, 18.) Ohjelmassa tavoitellaan yhteiskuntaa, jossa vammaisten kansalaisuuden ei ajatella poikkeavana valtaväestön kansalaisuudesta. Siksi ainoastaan vammaisia koskevat toimenpiteet voidaan ymmärtää myös syrjäyttäviksi. Vammaisten kannalta olisi tärkeämpää turvata heidän sosiaaliset oikeutensa kattavilla koko väestön peruspalveluilla kuin erityisesti vammaisille tarkoitetuilla palveluilla.

Sama täysivaltaistumisen-idea on myös vuoden 1995 vajaakuntoisten henkilöiden ammatillista kuntoutusta ja työllistymistä koskevassa kansallisessa toimintaohjelmassa. Ohjelman tavoitteena on vajaakuntoisten integroiminen yhteiskunnan täyteen osallisuuteen eli yhteiskunnallisesti hyväksytyyn kansalaisuuteen. Tähän pyritään varmistamalla vajaakuntoisille ammatillinen kuntoutus ja edistämällä heidän työllistymistään avoimille työmarkkinoille. Ammatillisen kuntoutuksen tuloksellisuudessa painotetaan henkilön omaa motivaatiota ja halukkuutta. Kuntoutujan tulee olla oman kuntoutusohjelmansa subjekti. (STM 1995:5, 4-6, 10.) Kansaneläkelaitos tarjoaa työkykyä ylläpitävää ammatillista kuntoutusta, joka erotetaan vaikeavammais-

ten lääkinnällisestä kuntoutuksesta ja muusta ammatillisesta tai lääkinnällisestä kuntoutuksesta. (L610/1991.)

Toimintaohjelmassa asetetaan viisi päätavoitetta, jotka ovat (1) on ammatillisen kuntoutustarpeen oikea-aikainen toteaminen, (2) ammatillisen koulutuksen edistäminen ja työmarkkina-avalmiuksien parantaminen, (3) työllistyminen avoimille työmarkkinoille, (4) työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäiseminen ja (5) kuntoutuskoulutuksen tehostaminen. (STM 1995:5, 11-13.) Tavoitteet osoittavat, että vajaakuntoisten syrjäytymisongelman vastauksena pidetään koulutusta ja työtä avoimilla työmarkkinoilla. Palkkatyötä pidetään ensisijaisena kansalaisen oikeutena tai velvollisuutena, ja asianmukaista koulutusta valtion tehtävänä työnteon mahdollistamiseksi. Vammaisille ja vajaakuntoisille työn taloudellinen ensisijaisuus ei kuitenkaan käytännössä toteudu, kun työkyvyttömyyseläkkeellä eläminen on taloudellisesti kannattavampaa kuin työn tekeminen (Mannila 2002, 5-6). Tilanteen parantamiseksi kansaneläkkeen muuttamista koskevalla lailla (L837/1998) tehtiin mahdolliseksi lainmukaisen työkyvyttömyyseläkkeen lepäämään jättäminen vuonna 1999. Tämä ei kuitenkaan auta löytämään työpaikkaa (HE169/2001, 11).

Vajaakuntoisia koskeva toimintaohjelma on sosiaalihuollon periaatekomitean 1970-luvun alussa asettamien periaatteiden mukainen. Kuntoutuspalvelut perustuvat normaalisuuden lähtökohdan mukaisesti peruspalveluihin, joihin erityispalvelut integroidaan. Erilaisten kuntoutuspalvelujen tarve on kasvanut, kun vajaakuntoisuus on moninaisempaa ja yleisempää. Yleistyneeksi syyksi kuntoutukseen mainitaan työelämän vaatimusten nopea muuttuminen, ei lisääntyneet vammat tai sairaudet. (STM 1995:5, 9-10.) Tämä osoittaa kuinka vajaakuntoisuus on selvärajaisesti työvoimanhallinnon käsite ja lähenee vaikeasti työllistymistä. Epävirallisesti vajaakuntoisuudeksi ajatellaan jo sekin, ettei kykene tuottavaan ja kilpailukykyiseen suoritukseen. Vajaakuntoisuuden sisältö on siis muuttumassa sosiaalihuollon periaatekomitean 1970-luvulla sille määrittämästä sisällöstä.

5.6 SUOJATYÖ, SOSIAALISET YRITYKSET JA KANSALAISASEMA

Suojatyöuudistusta pohtinut työryhmä totesi vuonna 1990, että vajaakuntoisten osallistuminen avoimille työmarkkinoille oli rakenteellinen ja pysyvä ongelma. Huolimatta 1980-luvun suotuisasta työllisyyskehityksestä vajaakuntoisten työllistyminen oli selkeästi heikompaa kuin muiden työnhakijoiden. (TM1990:9, 3.) Heidän työllistymistään vaikeutti 1990-luvulla entisestään työttömyys ja työnantajien kiristyneet vaatimukset (STM 1995:5, 6, 8). Viime vuosina vajaakuntoisten suojatyöntekijöiden määrä on hiukan laskenut, mutta kehitysvammaisten työtoimintaan* osallistuneiden määrä on sen sijaan kasvanut (TM2000:19,5). Suojatyön tai sitä vastaavan työn tarve ei siis poistu.

Vuoteen 2002 suojatyö perustui vuodelta 1978 oleviin säädöksiin invaliidihuoltolaista. Suojatyötä koskeva lainsäädäntö muuttui 2002, kun sosiaalihuoltolaki (710/1982) uudistettiin lailla sosiaalihuoltolain muuttamisesta (L68/2002). Muutos lisäsi sosiaalihuoltolakiin kohdan 27d, johon suojatyö sisältyy. Pykälään ehdotettiin sanaa suojatyö (HE169/2001, 29), mutta lakiin sana ei tullut. Suojatyön sijasta puhutaan yleisemmin vammaisen henkilön työllistymistä tukevasta toiminnasta. Tällä lakimuutoksella kumoutuivat myös invaliidihuoltolain suojatyötä koskevat pykälät. Suojatyötä ei ole työllistämismuotona silti lakkautettu, vaikka sana ei lainsäädännössä enää ole. (Ks. myös Kumpuvuori & Högbacka 2003, 113-114.)

Suojatyö ei työmuotona pitkään aikaan kehittynyt, koska sitä koskevaa lainsäädäntöä ei uudistettu. Suojatyön tehtävänä säilyi ansiomahdollisuuksien tarjoaminen henkilöille, jotka eivät työllistyneet avoimille työmarkkinoille ja työn perustana säilyi hoito ja kuntoutus. Koska suojatyössä työn tuotto ei korvaa siitä aiheutuneita kuluja, se tarvitsee ulkopuolista rahoitusta. 1990- ja 2000-luvuilla rahoituslähteitä on pyritty hankkimaan suojatyöntekijöiden tuottamia palveluja laajentamalla. Yleistä on, että työtä tuetaan projekti-rahoituksella, jota antavat Euroopan sosiaalirahasto ja Raha-automaattiyhdistys. Kunnalliset suojatyökeskukset ovatkin selvästi vähentyneet ja yksityisten määrä on kasvanut. (STM 2001:6, 15.) Vaikka suojatyökeskukset eivät kilpaile toisten saman alan yritysten kanssa eivätkä tavoittele taloudellista voittoa,

* Työtoiminta on suojatyötä vastaavaa työtä, joka perustuu lakiin kehitysvammaisten erityishuollosta (L519/1977).

joutuvat ne kehittämään tuotteitaan rahoituksen mukaan. Suojatyökin on siis osaltaan markkinoista riippuvainen eikä voi täysin välttyä työntekijöiden tai suojatyökeskusten väliseltä kilpailulta.

Todellinen suojatyön ja kehitysvammaisten työtoiminnan ongelma on yhä niiden kuuluminen sosiaalihuoltoon. Suojatyöntekijöiden palkkaan ei sovelleta työsopimuslain mukaisia vähimmäispalkkasäädöksiä (TM2000:19, 4) ja kaikki suojatyöntekijät eivät ole virallisessa työsuhteessa, vaan työllistettyinä työhallinnon tai Kansaneläkelaitoksen rahoittamaan työharjoitteluun (HE169/2001, 7). Suojatyöntekijöiden pääasiallinen tulonlähde on siis sosiaaliturva. Palkkauksessa vaikuttaa yhä jako fyysisiin ja psyykkisiin vammoihin. Vajaakuntoiset työskentelevät pääasiallisesti työsuhteessa, kun taas kehitysvammaiset työskentelevät yleensä ilman työsuhdetta työtoimintayksiköissään. (STM 2001:6, 16.)

Kun työ ei ole voittoa tavoittelevaa ja sitä tuetaan valtion tuin, se ei kasvata bruttokansantuotetta. Suojatyö on selvästi hoitoa, ei vastikkeellista sosiaaliturvaa, koska sen tarkoitus on hyödyttää työntekijää, ei työnantajaa. Suojatyö ei anna tekijälleen riippumattoman ja taloudellisesti yhteiskuntaa tukevan kansalaisen asemaa. Työ on julkisen sektorin tai yleishyödyllisen yhdistyksen tarjoamaa ja se räätälöidään tekijän mukaan. Sitä ei ole kuitenkaan mahdollisuus tarjota kaikille tarvitseville, kun paikkoja ei ole tarpeeksi. Koska suojatyön muodostama kansalaisasema vastaa huonosti avoimien työmarkkinoiden antamaa kansalaisasemaa, suojatyön ja työtoiminnan rinnalle ja osittain niiden sijalle kehitetään työllistämismahdollisuuksia, jotka eivät ole sosiaalihuoltoa.

Sosiaalisia yrityksiä on kehitetty yhtenä parempana vammaisten, vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien integroijana palkkatyökansalaisuuteen. Vuonna 2002 Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan niiden perustamista Suomessa (KTM2002:7, 5). Sosiaalisella yrityksellä tarkoitetaan avoimilla markkinoilla toimivaa yritystä, jonka henkilökunnasta vähintään 30 prosenttia on vajaakuntoisia tai pitkäaikaistyöttömiä eli yli 12 kuukautta työttömänä olleita. Yritykset tuottavat hyödykkeitä liiketaloudellisin periaattein. (L1351/2003.) Sosiaalisissa yrityksissä vajaakuntoiset eivät siis tee työtä eristettyinä valtaväestöstä keinotekoisilla markkinoilla. Sosiaalisista yrityksistä valmisteltiin Kauppa- ja teollisuusministeriössä sel-

vitysraportti, jonka jälkeen lain valmistelua jatkettiin työministeriössä (Ylipaavalniemi & Varanka 2002, 57). Sosiaaliset yritykset ovat siis selkeästi markkinataloudessa kilpailevia yrityksiä, eivätkä työllä kuntouttavia toiminta- tai työllistämiskeskustoja. Ne eivät kuulu suojatyökeskusten tapaan sosiaali-terveysministeriön alaisuuteen.

Sosiaalisissa yrityksissä työn on oltava voittoa tavoittelevaa ja yritysten taloudellisesti kannattavia (HE132/2003, 4). Työssä toteutuvat siis piirteet, joilla työtätekevän kansalaisen asema saavutetaan. Työ on valtiolle hyödyllistä, se on osa markkinoita, kasvattaa bruttokansantuotetta ja siitä maksetaan palkka. Työ siis luo tekijälleen palkkatyöntekijän työmarkkinakansalaisuuden ja riippumattomuuden valtion sosiaalityöistä. Toisaalta sosiaalisilla yrityksillä on selkeä sosiaalinen ulottuvuus työllistää vajaakuntoisia ja heikossa työmarkkina-asemassa olevia (HE132/2003, 4). Ongelmana vajaakuntoisten työllistämisen on vain kilpailu toisten yritysten kanssa ja yrityksen sisällä työntekijöiden kesken. Tämä edellyttää yrityksen henkilökunnalta taitoja ja suorituskykyä, joita kaikilla vajaakuntoisilla ei ole. Näin sosiaalisissa yrityksissä tehtävä työ voi syrjäyttää huonommassa asemassa olevia vajaakuntoisia.

Jotta työnantajat voisivat palkata vajaakuntoisia, heille maksetaan tukea työkoneiden tai muiden olosuhteiden muutostöihin ja työllistämisen tai yhdistelmätukea itse työllistämiseen. Tuet eivät kuitenkaan saa ylittää työllistämiskuluja ja vääristää kilpailua muiden yritysten kanssa. (KTM2000:7, 12.) Sosiaalisen yrityksen liikeidea ei saa syrjäyttää alalla toimivaa tavallista yritystä, mutta sillä voidaan syrjäyttää vajaakuntoisia, joiden taidot eivät riitä kilpailussa paikasta sosiaalisessa yrityksessä. Syrjäyttävistä piirteistä huolimatta sosiaalinen yritys on hyvä uudistus vajaakuntoisten työllistämiseen. Sosiaalisessa yrityksessä vajaakuntoinen on työntekijä eikä työvoimatoimiston osoittama asiakas kuten suojatyökeskuksessa (KTM2002:7, 10). Työ ja sen tekeminen on ensisijaista, ei kuntouttaminen kuten suojatyössä. Kaikilla sosiaalisen yrityksen työntekijöillä on samat työmahdollisuudet ja yhtäläiset oikeudet sekä velvollisuudet. Tämä tarkoittaa esimerkiksi jokaisen oikeutta saada kyseisellä alalla noudatettavan työehtosopimuksen mukaista palkkaa, vaikka yksilön tuottavuus olisi keskimääräistä heikompaa. (HE132/2003, 1.) Tämä turvaa sosiaaliseen yritykseen työhön päässeiden vajaakuntoisten kansalaisasemaa. Tärkeä ero

suojatyöhön on, että suojatyöntekijän palkka ei vastaa työehtosopimusta ja koostuu valtion, kunnan tai yhdistyksen maksamista tuista.

Sosiaalisia yrityksiä koskevassa työryhmämietinnössä ja hallituksen esityksessä puhutaan pääasiallisesti vajaakuntoisista tai vaikeasti työllistyvistä. Vammaiset ovat yhä selkeämmin vain osa vajaakuntoisia, ei heistä erotettavissa. Vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien käsitteleminen rinnakkain (HE132/2003, 1) on luonnollista, koska vajaakuntoisista iso osa on pitkäaikaistyöttömiä* (Lehmijoki 2001, 66). Kaikki pitkäaikaistyöttömät eivät kuitenkaan ole vajaakuntoisia, eivätkä vajaakuntoiset useinkaan ole vammaisia. Silti sosiaalista yrittäjyyttä tukee Suomessa 24 suurimman valtakunnallisen vammaisjärjestön perustama VATES-säätiö (KTM2002:7, 11). Tämä on osoitus vammaisuuden ja vajaakuntoisuuden erottamattomuudesta ja integroitumisesta muihin vaikeasti työllistyviin.

6. VAMMAINEN KANSALAISENA 1960- JA 1970-LUVUILLA JA NYT

Tutkimukseni päätarkoituksena oli selvittää hallinnon vammaisille määrittämä kansalaisasema 1960- ja 70-luvulla sekä 1990- ja 2000-lukujen taitteessa. Kansalaisaseman muutosta selvitin molempina tutkimusajankohtinani tehdyn politiikan uudelleenarvioinnin ja hyvinvointivaltion muutosten perusteella. Näistä muutoksista voi puhua siirtyminä.

1960-luvulla alkaneessa siirtymässä keskeisintä oli pyrkimys universalismiin. Hallinnossa kansalaisia haluttiin kohdella yhdenvertaisesti ja sosiaaliturvaa oli taloudellisesti mahdollista laajentaa. Ensimmäisen siirtymän aikana vammaisten kansalaisasemassa tapahtui kaksi selkeää, syrjäytymistä vähentävää, muutosta. Ensimmäinen oli pyrkimys kohdella vammaisia keskenään yhdenvertaisesti vammasta riippumatta. Toinen muutos oli vuoden 1972 työllisyyslaki, joka antoi vammaisille mahdollisuuden juridisesti kuulua työvoimaan. 1960- ja 70-lukujen uudistuspolitiikassa

* Vuonna 2000 työttömiä vajaakuntoisia oli keskimäärin 40 000, ja yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleita vajaakuntoisia 26 700. Työttömistä vajaakuntoisista 60 prosentilla ei ollut ammatillista koulutusta (Lehmijoki 2001, 65-66).

vammaisten työllistäminen palkkatyöhön ei ollut kuitenkaan yhtä tärkeää kuin 1990-luvulla alkaneessa siirtymässä. Siinä kaiken työ- ja sosiaalipolitiikan keskeisimpänä tavoitteena on aktivoida kansalaisia turvaamaan itse hyvinvointi ja toimeentulo palkkatyöllä. 1990- ja 2000-lukujen siirtymän aikana vammaisen kansalaisasemassa on tapahtunut vain yksi selkeä muutos. Heidät halutaan samalla lailla yhteiskunnan käyttöön työtätekevinä kansalaisina kuin valtaväestökin. Vammaisten syrjäytymisen taustalla ymmärretään olevan monia ongelmia, joiden ratkaisuna hallinto pitää vammaisten työllistämistä.

6.1 VAMMAISKÄSITTEIDEN JA NIIDEN SISÄLLÖN MUUTTUMINEN

Tutkimukseni kannalta tärkeä muutos on tapahtunut vammaisuuskäsitteiden ja niiden sisällön laajenemisessa. Ilman käsittemuutosten ja niiden sisällön sekä muutosten syiden ymmärtämistä on mahdotonta käsittää vammaisten kansalaisaseman kehitystä. 1960- ja 70-lukujen politiikassa vammaisia pyrittiin integroimaan paremmin yleiseen kansalaisuuteen, kuten muitakin vähemmistöjä. Tarkoituksena oli käsitteillä lieventää vammaisuuden eroja ja heidän syrjäytymistään yhteiskunnasta. Invalidin käsite korvattiin vammaisen (L380/1987) ja vajaamielisen käsite kehitys vammaisen käsitteellä (L519/1977). Kuitenkin merkittävin 1960- ja 70-lukujen murroksen mukana tullut käsite on vajaakuntoisuus, jolla vammaisuus liitettiin taas, köyhäinhoidon ajan tapaan, yleisempään huono-osaisuuteen. Käsitteen määritteli sosiaalihuollon periaatekomitea ja sitä käytti samaan aikaan vajaakuntoisten työllisyysturvatoimikunta. Joissakin tutkimuksissa vajaakuntoisuuden käsitteen käyttöönotto liitetään vuoden 1987 työllisyysasetukseen (L737/1987). Näiden tutkimusten mukaan vajaakuntoisuudella korvattiin työrajoitteisen käsite. (Ks. Suikkanen & Linnakangas 2000, 15; Saloviita ym. 1997, 22.) Vajaakuntoisen käsitteen käyttöönottoa onkin hankala paikantaa, kun sitä ei otettu käyttöön korvaamaan jotain toista käsitettä. Käsitettä määriteltiin sosiaalihuollon periaatekomitean mietinnöissä, vaikka määritelmiä tuli vasta myöhempiin lakeihin.

1970-luvulla puhuttiin jo vaikeasti työllistyvistä suojatyön yhteydessä. He olivat heikosti koulutettuja ja iäkkäitä. Vaikeasti työllistyvät ja vajaakuntoiset eivät 1970-

luvulla kuitenkin olleet jatkuvasti rinnakkain käsiteltävät ihmisryhmät kuten 1990- ja 2000-lukujen taitteessa. Jälkimmäisenä tutkimusajankohtanani merkittävin muutos vammaisuuteen liittyvissä käsitteissä onkin vajaakuntoisuus-käsitteen yleistyminen ja sen sisällön muutos. Vajaakuntoiset rinnastetaan nykyään enemmän vaikeasti työllistyviin kuin vammaisiin, kun vielä sosiaalihuollon periaatekomitea tarkoitti vajaakuntoisilla vammaisia, sairaita, sairaudesta toipuvia tai henkilöitä, jotka eivät tulleet itsenäisesti toimeen. (Ks. KM1968:B86, 35- 36; KM1971:A25, 39-40.)

Nyt vajaakuntoisen käsitteellä puhutaan yhä enemmän ihmisistä, joiden koulutus ja työtaidot eivät vastaa työelämän vaatimuksia, ja jotka ovat yli 50-vuotiaita työntekijöitä tai -hakijoita. Heitä oli esimerkiksi vuonna 2000 noin 43 prosenttia vajaakuntoisista. (Lehmijoki 2001, 66.) Kun vielä sosiaalihuollon periaatekomitea määritteli kehitysvammaisuuden vajaakuntoisuuden ulkopuolelle (KM1971:A25, 43), ovat nyt psyykinen vajaakuntoisuus ja psyykinen vammaisuus mielenterveysongelmien sekä oppimis- ja keskittymisvaikeuksien yleistyttyä lähentyneet toisiaan. Vammaisuuden vaikean määrittelymisen, sairauksien ja vammojen samanaikaisuuden sekä universalistisen politiikan seurauksena vammaiset ovat työnvälityksessä kadonneet epämääräisiin vajaakuntoisiin ja vaikeasti työllistyviin. Vammaisuus on nyt vaikeammin hahmotettavissa kuin 1960- ja 70-luvuilla. Lainsäädännön muutoksilla on siis pyritty ja onnistuttu vähentämään vammaisten erottumista vammattomista.

Neutraalimpi vammaislainsäädäntö heijastaa WHO:n vammaismääritelmän uudistumista. Kun nykyinen ICF-luokitus (International Classification of Functioning, Disability and Health) käsittelee terveyden osatekijöitä sairauksien ja vammojen sijasta, luokitus samalla häivyttää eroa vammaisten ja vammattomien sekä vammaisten ja vajaakuntoisten välillä. Kun ICF-luokituksessa painotetaan yksilön ja hänen elinympäristönsä vuorovaikutusta, vammaa ei ensisijaisesti liitetä ihmiseen ja vammasta tulee vaikeammin rajattava käsite. Nykyinen virallinen vajaakuntoisuuden määritelmä on puolestaan ratifioitu Kansainvälisen työjärjestön ILO:n konventiosta. Vammaisuus- ja vajaakuntoisuus-käsitteiden sisällön muutos ei siis johdu ainoastaan kansallisesta politiikastamme, vaan lainsäädäntömme muuttuu kansainvälisten suositusten mukana. ILO:n suositusten mukaan vajaakuntoisuus määritellään työn kautta, eikä huomioon oteta muita sosiaalisia vaikeuksia tai vaikeaa elämäntilannetta

kuten sosiaalihuollon periaatekomitea huomio. ILO:n määritelmässä puhutaan kuitenkin selväsanaisesti, että työkyvyn tulee olla vähentynyt vamman, sairauden tai vajavuuden takia, joten virallisesti vajaakuntoisuus pyritään rajaamaan vammaisiin tai sairaisiin. Koska Suomessa seurataan ILO:n suosituksia vajaakuntoisuuden määritelmässä, ei vajaakuntoisia voi samaistaa pitkäaikaistyöttömiin tai vaikeasti työllistyviin.

6.2 VAMMAISTEN TYÖMARKKINA- JA KANSALAISASEMAN MUUTOS

6.2.1 TYÖLLISYYSPOLITIikka 1960- JA 70-LUVUILLA JA NYT

Yleinen työ- ja sosiaalipolitiikka on vaikuttanut eniten vammaisten työmarkkina-aseman muotoutumiseen. Hallinnon toimet työllisyyden hoitajana muuttuivat tutkimusajavälini aikana useaan kertaan, mutta lakiuudistusten selvänä päämääränä on ollut koko ajan vammaisten saaminen selkeämmin osaksi työllistä työvoimaa. Seuraavaan taulukkoon kokosin työllisyyslainsäädännön keskeiset uudistukset ja lakien tuomat muutokset työllisyyden hoitoon ja yleiseen työttömien kansalaisasemaan. Työttömyyden hoidossa ja työttömän kansalaisasemassa tapahtuneet muutokset eivät kuitenkaan ole seurausta ainoastaan lakiuudistuksista, vaan yleisestä vallinneesta työttömyyskeskustelusta ja –politiikasta.

Laki	Työttömyyden hoito	Työttömän kansalaisasema
Työllisyyslaki L331/1963	Valtion ja kuntien työllisyystyöt, erillinen laki työttömyyskorvauksesta	Työttömät työllisyystöihin kykeneviä tai työvoiman ulkopuolelle suljettuja sosiaalihuollon varassa eläviä kansalaisia
Työllisyyslaki L946/1971	Yleinen työttömyyskorvaus työllistämistöiden rinnalle, kunnilla ei työllistämisvelvoitetta	Kaikki työttömät kortistokelpoisia ja työvoimaan kuuluvia kansalaisia. Työkykyä pyrittiin pitämään yllä
Työllisyyslaki L275/1987	Työttömyyspolitiikka ensisijassa talouden tasapainottamiseksi, kunnilla pitkäaikaistyöttömien työllistämisvelvoite	Työttömällä oikeus tehdä työtä.
Laki julkisesta työvoimapalvelusta L1295/2002	Tehtävänä työttömyyden torjuminen, huomioitava erilaiset työttömät ja työttömyyden syyt, tarkoituksena auttaa työnhakijaa saamaan halmaansa työtä.	Työttömät aktivoitava työllä toimeentulonsa ansaitseviksi kansalaisiksi.

1960- ja 70-luvuilla hyljeksivä ja vammaisia invalideihin sekä muihin vammaisiin erotteleva työllisyyspolitiikka muuttui politiikaksi, joka tuki työllistymistä. Ennen vuotta 1972 ulkotyölinjan aikana työttömät vammaiset eivät olleet työvoimaan, vaan sosiaalihuollon asiakaskuntaan kuuluvia. Työ ja työyhteiskunnan osallisuus eivät siis voineet olla useille vammaisille kansalaisaseman perusta. Vuoden 1972 työllisyyslain (L946/1971) mukaan kyky raskaisiin ulkotöihin ei ollut enää työttömyyskortistoon pääsemisen ehto ja ulkotöihin kykenemättömille alettiin maksaa työttömyyskorvausta. Tämä lakiuudistus teki useista ihmisryhmistä kortistokelpoisia ja antoi myös vammaisille mahdollisuuden kuulua työvoimaan. Työttömyyspolitiikassa alettiin siis huomioida työttömien kyvyt ja taidot.

Vuonna 1988 voimaan tullut työllisyyslaki painotti taas hallinnon velvollisuutta työllistämiseen (L275/1987). Tämän seurauksena vammaisilla oli mahdollisuus työllistyä helpommin, kunnes tuli 1990-luvun alun suurtyöttömyys. 1980-luvulta tähän päivään pääongelmana on kuitenkin ollut, että vammaiselle työn tekemistä kannattavampi vaihtoehto on työkyvyttömyyseläke (ks. TM2000:19, 12-13). Ennen

1990-luvun puoliväliä vammaiset tavallaan ostettiin ulos yhteiskunnasta tarjoamalla heille eläkettä ensisijaisena vaihtoehtona (TM1997:6, 7). Vammaisia on siis tuettu työvoiman ulkopuolisuuteen. 1990- ja 2000-lukujen taitteessa vammaispolitiikka on pyrkinyt tästä eroon. Työn ensisijaisuutta pidetään tavoitteena myös vammaispolitiikassa, nykyisestä työn riittämättömästä tarjonnasta huolimatta (TM1997:6, 6). Vammaiset halutaan paitsi työvoimaan myös töihin. Työvoimaan kuulumisen ei enää riitä takaamaan vammaisellekaan yhteiskunnasta täysin osallisen kansalaisasemaa. Itse työ sekä siitä tekijälle ja yhteiskunnalle tuleva hyöty on tärkeämpää. Voi sanoa, että aineistoni perusteella työmarkkina-asema määrittää kansalaisasemaa vahvemmin nykyään kuin 1960- ja 70-luvuilla.

6.2.2 SUOJATYÖN MUUTOS 1960- JA 70-LUVUILTA NYKYISEEN

Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen päätarkoitus on molempina tutkimusajankohtinani ollut heidän sijoittamisensa ensisijaisesti avoimille työmarkkinoille (KM1975:43, 54; TM2000:19, 3). Silti heidän työmarkkina-asemaansa vaikuttaa luonnollisesti myös erityistyöllistäminen. Tutkimuksessani tarkastelin suojatyötä erityistyöllistämisen keinona. Hahmotin suojatyön muuttuneen hyväksi todetusta työllistämistavasta työllistämismuodoksi, jonka rinnalle kehitetään sosiaalisia yrityksiä ja tuettua työtä avoimilla työmarkkinoilla.

Merkittävä ero on, että vielä 1970-luvulla suojatyö invalidihuoltolain alaisena oli selvästi osa sosiaalihuoltoa. Nyt politiikan tarkoitus on kehittää suojatyön sijalle työllistämiskäytäntöjä, jotka eivät ole sosiaalihuollon alaisia. Tämä on seurausta suojatyön uudelleenarvioinnista, josta Matti Marjanen laati vuonna 2000 sosiaali- ja terveysministeriölle erillisen muistion (TM2000:19). Uudelleenarvioinnin syyksi mainitaan työllistymistä ajava politiikka ja ajatus oikeudesta työhön, ei suoranaisesti kritiikki suojatyön mahdollistamaa osallisuutta kohtaan. (TM2000:19, 1-2.) Hallinto pyrkii saamaan suojatyön kaltaisen toiminnan erilleen sosiaalihuollosta ja selkeästi työvoimapolitiikan osaksi. Siksi suojatyön kaltainen toiminta ei ole enää invalidihuoltolain alaista, vaan sana suojatyö poistettiin sosiaalihuoltolainsäädännöstä vuonna 2002.

Nykyisen aktivoivan politiikan ensimmäisenä periaatteena on työntöön taloudellinen kannattavuus ja toisena työkykyisen oikeus saada työstään toimeentulo (TM1999:20,17). Nämä periaatteet tulevat esiin myös hallinnon suhtautumistavassa suojatyöhön, vaikka kaikkia suojatyöntekijöitä ei voida pitää hallinnon määrittäminä työkykyisinä. Suojatyössä ei noudateta työsopimuslain mukaisia vähimmäispalkkasäännöksiä, eikä suojatyöstä maksettava korvaus tee työntekijöistä riippumattomia sosiaaliturvasta (TM2000:19, 4). Suojatyö ei siis välttämättä estä syrjäytymistä. Eri-tyisesti vammaiset ovat pitäneet suojatyötä leimaavana ja heikosti toimeentulon turvaavana järjestelmänä (Lehmijoki 2001, 68). Tähän ongelmaan hallinto on vastannut muun muassa tarjoamalla suojatyökeskuksille mahdollisuutta kehittyä sosiaalisiksi yrityksiksi. Sosiaalisissa yrityksissä jokainen työntekijä saa työehtosopimuksen mukaista palkkaa riippumatta henkilön tuottavuudesta (HE132/2003, 1). Hallinto tulkitsee suojatyön nykyään yhteiskunnallista syrjäytymistä estäväksi, mutta tiedostaa sen aiheuttavan taloudellista syrjäytymistä. Suojatyökaltaisen toiminta on joka tapauksessa tarpeellista estämään muuhun työhön kykenemättömien täydellisen työmarkkinoiden ulkopuolisuuden. (Ks. TM2000:19, 4-6.)

6.2.3 VAMMAISTEN SYRJÄYTYMINEN 1960- JA 70-LUVUILLA JA NYT

Syrjäytymisen käsitettä ei vielä 1960- ja 70-lukujen asiakirjoissa käytetty, mutta niissä on tulkittavissa huoli yhteiskunnan ulkopuolelle tai reunalle jäämisestä. Selvä ero on, ettei syrjäytymistä käsitelty prosessimaisesti kuten nykyisissä asiakirjoissa eikä sitä yhtä suorasanaisesti liitetty työttömyyteen. 1960- ja 70-luvuilla huoli syrjäytymisestä oli pitkälti huolta tasa-arvon toteutumattomuudesta, palvelujen epätasa-arvoisuudesta sekä kansalaisten turhasta ja negatiivisesta leimaamisesta. Syrjäytymisen syynä pidettiin paitsi köyhyyttä ja työttömyyttä myös sosiaaliturvan toimimattomuutta, kun huoltoavulla oli siinä liian merkittävä osa. Tämän takia sosiaaliturvaa piti parantaa.

Sosiaaliturvan leimaavia käytäntöjä ei pidetä enää yhtä lailla syynä syrjäytymiseen kuten 1960- ja 70-luvuilla. Sen sijaan syrjäyttävänä pidetään tilannetta, jolloin sosi-

aaliturvalla on taloudellisesti kannattavampi elää kuin tekemällä työtä. Siksi kaikella tämänhetkiselällä sosiaali- ja työttömyysturvalla tavoitellaan työllistämistä. (TM1999:20, 17-18.) Samalla vahvistetaan ajatusta, että työ turvaa parhaiten syrjäytymiseltä. Nykyisissä asiakirjoissa syrjäytymistä ei useinkaan määritellä, vaan se vertautuu aktivointiin ja työllistämiseen. Työttömyyttä ja syrjäytymistä ei siis selvästi eroteta toisistaan. Tämä osoittaa Euroopan unionin syrjäytymiskeskustelun vaikutuksen suomalaiseen keskusteluun.

Vaikka 1960- ja 70-luvuilla syrjäytymisen käsitettä ei käytetty, vammaisten syrjäytymisen perusongelmat voi tulkita asiakirjoista. Niitä olivat jo edellä käsitelty kokonaisvaltainen työvoiman ulkopuolisuus (KM1970:B72, 48, 52), koulutuksen puute (KM1975:43, 11; KM1970:A12, 22-24, 66-67) ja vammaisia invalideihin ja vajaamielisiin selkeästi erotteleva lainsäädäntö. Koulutuksen puute sekä jako invalideihin ja vajaamielisiin liittyivät toisiinsa. Samaan aikaan kun invalidien koulutusta ja työllistymistä tuettiin (L907/1946), vajaamieliset käytännössä vapautettiin oppivelvollisuudesta, eivätkä he tehneet työtä (L107/1958). Vajaamielisten syrjäytymisessä yhteiskunnasta eristäväntä oli heidän sulkemisensa laitoksiin.

Ongelmaan puuttui kehitysvammakomitea, jonka työn tuloksena kehitysvammaisten (entisten vajaamielisten) opetus tuli opetusviranomaisten tehtäväksi ja laitoshoidon rinnalle kehitettiin avohuoltoa ja suojatyötä. Laki kehitysvammaisten erityishuollosta (L519/1977) muutti hallinnon toimet vajaamielisiä hoitavista kehitysvammaisia tukeviksi ja kasvattaviksi sekä tunnusti kehitysvammaisten oikeuden työhön. Invaliidihuoltolain ongelma puolestaan oli, että todellisuudessa se oli yleisesti invalideihin sovellettava, mutta toimenpiteet kohdistettiin lähinnä sotainvalideihin. Sodan aiheuttamia psyykkisiä vammoja ja mielenterveysongelmia ei laissa erikseen huomioitu. Invaliidihuoltolaki syrjäytti siis sodassa psyykkisesti vammautuneita ja niitä, jotka olivat vammautuneet muuten kuin sodassa.

1990- ja 2000-lukujen taitteen vammaispolitiikassa syrjäytyminen ei pelkisty työttömyyteen, kuten yleisessä politiikassa. Vuoden 1995 vammaispoliittisessa ”Kohti yhteiskuntaa kaikille” -ohjelmassa puhutaan erityisesti vammaisia yhteiskunnasta syrjäyttävistä tekijöistä. Näitä ovat palvelujen saavuttamattomuus, asiantuntevien

palvelujen ja vammaistietouden puute ja epäasialliset asenteet vammaisia kohtaan, tämän vammaiset voivat itse kokea heidän oikeuksiensa rikkomiseksi. Perusoikeudellisuus tulee esiin ohjelmassa, kun vammaisten ja vammattomien tasavertaisen elämän edellytyksenä pidetään vammaisten oikeuksien tunnustamista. (STM1995:10, 4, 9-12.) Vammaisten syrjäytymisen moni ulottuneisuuden huomioi myös vammaistyöryhmä'96, jonka mietinnössä silti ainoana ratkaisuna ongelmavyyhtiin pidetään vammaisten kannustamista ja tukemista työelämään (TM1997:6, 97).

Yhteiskunnastamme ei ole myöskään poistunut 1960- ja 1970-luvun vammaisten syrjäytymisongelma, joko yhteiskunnallisesti hyväksytyihin invalideihin ja muihin vammaisiin. Vaikka invalidi käsite on muutettu epämääräiseksi vammaisen käsitteeksi, vammaisuutta eniten erotteleva tekijä on yhä fyysisen ja psyykkisen vamman ero. Psyykkinen vammaisuus samaistetaan vaikeaan vammaisuuteen ja samalla vahvistetaan psyykkisen ja fyysisen vamman eroa. Fyysinen vamma ajatellaan enemmän yhdeksi elämää rajoittavaksi tekijäksi ja psyykkinen vamma kokonaisvaltaiseksi ongelmaksi. Psyykkisesti vammaisia pidetään ihmisinä, jotka eivät osaa hallita itseään eivätkä kasvata itseään kansalaisuuteen. Tällöin jätetään huomioimatta, että psyykkisesti vammaisilla on erilaisia voimavaroja kuin vammattomiin paremmin samaistuvilla fyysisesti vammaisilla. Siis tiedon puute ja asenteemme estävät toteuttamasta nykyisen vammaispolitiikan mukaista yhteiskuntaa kaikille. Arvioimme vammaisia kuten vammattomia, vaikka pidämme tiedollisella tasolla heitä kansalaisina, jotka ovat oikeutettuja erityisiin etuuksiin ja tukiin.

Syrjäytymisdiskurssi on vahvempi vammaisia koskevissa asiakirjoissa kuin koko väestöä koskevissa asiakirjoissa. Vammaisia ei syrjäytä ainoastaan työ ja koulutuksen puute, vaan diskriminoiva lainsäädäntö ja yleisen ajattelutavan hidas muuttuminen. Syrjäytymisen ratkaisuna molempien tutkimusajankohtieni asiakirjoissa on pidetty kuitenkin työllistämistä sekä siihen vaadittavaa koulutusta ja kuntoutusta. Hallinnon toinen syrjäytymisen vastainen keino on muuttaa lainsäädäntöä vammaisia kansalaisuuteen ja yhteiskuntaan integroivaksi. Molempina tutkimusajankohtinani valtion hallinto on laatinut selvityksiä vammaisten työllistymisestä, koulutuksesta ja vammaisten elämää rajoittavista yhteiskunnan esteistä. Työllensä hallinto osoittaa, että se

pyrkii selvittämään, mitä syrjäytyminen on ja kyseenalaistaa syrjäytymisen vastaisia keinoja. Samalla hallinto myös kritisoi suojatyön luomaa kansalaisasemaa.

6.2.4 YHTEENVETO KANSALAISASEMAN VERTAILUSTA

Tiivistin tutkimusajankohtieni vertailun seuraavaan taulukkoon. Valitsin taulukkoon tutkimuksessani esiin tulleet vammaisten kansalaisasemaan vaikuttaneet tekijät, mutta taulukon antama tieto on pelkistettyä.

vaikuttava tekijä	universalismi	aktivointi
vammaispolitiikan päämäärä	tasa-arvoistaa vammaisia keskenään ja suhteessa vammattomiin	saada vammaiset palkkatyöyhteiskuntaan mukaan
vammaispolitiikan toteuttaja	lähes ainoastaan sosiaali- ja terveysministeriö	työministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö yhteistyössä
tavoiteltu vammaisen työmarkkina-asema	työvoimaan kuuluva	palkkatyön tekijä
tavoiteltu vammaisen kansalaisasema	työtä tekevä tai työttömyys- ja sosiaaliturvalla tuettu kansalainen	sosiaaliturvasta riippumaton kansalainen
vammaisten syrjäytymisen syy	erotteleva lainsäädäntö, vajaamielisten koulutuksen puute, työvoiman ulkopuolisuus ennen vuotta 1972	taloudellisesti kannattavampi työkyvyttömyyseläke, esteet päästä avoimille työmarkkinoille
vammaisen syrjäytymistä estävä keino	universalismiin pyrkivät lainsäädäntöuudistukset, työvoimaan pääsy	sosiaaliset yritykset, eläkkeen lepäämään jättäminen, ammatillinen kuntoutus
hallinnon suhtautuminen suojatyöhön	laajenevana työllistämiskeino, vuoden 1978 lain mukaan vain invalideille	sijalle ja rinnalle pyritään kehittämään työllistämiskeinoja, jotka eivät sosiaalihuollon alaisia

1990- ja 2000-lukujen taitteen politiikan muutokset perustuvat 1960- ja 70-lukujen politiikan muutoksille. Vaikka tulkitsin 1960- ja 70-lukujen uudistukset pyrkimykseksi universalismiin ja 1990- ja 2000-luvun taitteen muutokset aktivoinniksi, ovat molemmat tulkinnat pelkistyskäsitteitä. 1960- ja 70-lukujen uudistuksissa oli myös selvä pyrkimys aktivoida sosiaaliturvan varassa eläviä kansalaisia. Tämä toi esiin muun muassa sosiaalihuollon periaatekomitea, joka korosti nykypolitiikan tapaan oikeutta työhön, työn ensisijaisuutta toimeentulon turvaajana ja työkyvyttömyyden ehkäisemistä. (KM1971:A25, 8, 24, 30-31; ks. myös Rauhala 1996, 139) 1960- ja 70-luvuilla ei vain käytetty aktivointi käsitettä. Sen sijaan puhuttiin, kuinka sosiaaliturva sai ja tuli olla kansalaisia kasvattava (KM1971:A25, 33-34). Normaalisuus ja yleisen palvelujärjestelmän ensisijaisuus suhteessa erityispalveluihin ovat puolestaan lähtökohdita, joille kaikki nykyinen sosiaalipolitiikka perustuu. Pyrkimys universalismiin on nykyään yhtäläillä politiikan päämäärä ja aktivointi ennemminkin keino tavoitella sitä.

7. POHDINTA

Työtä oikeutena käsittelevän ajattelutavan kääntöpuoli on velvollisuus, jonka helposti ajatellaan olevan työhön kannustavan sosiaaliturvan tausta-ajatuksena. Taustalla on mielestäni yhtäläillä oikeus työhön, koska aktivoivan tai vastuulliseen kansalaisuuteen kasvattavan politiikan tavoitteena on estää työttömyyden aiheuttama syrjäytyminen. Silti velvollisuus tehdä työtä korostuu, kun elämme työyhteiskunnassa, jossa työ jaottelee ihmiset erilaisiin kategorioihin (ks. Julkunen 1997, 44). Voi kuitenkin kysyä, voiko työtä pitää vammaisille velvollisuutena, kun vammaisia ei useinkaan ajatella yhdenvertaisina työntekijöinä vammattomien kanssa. Vammaisten työntarjonta ja työnantajien työnkysyntä eivät kohtaa.

Integroivalla politiikalla vammaisten kansalaisasema halutaan määrittää mahdollisimman samalla tavalla kuin vammattomien. Tähän on pyritty kansainvälisestikin vammaisten oikeuksia parantamalla. Myös yleiset kansalaisten perus- ja ihmisoikeudet koskevat kaikkia yhdenvertaisesti. Näin Marshallkin (1992, 18, 21) ajatteli kansalaisoikeuksista, mutta totesi taloudellisten mahdollisuuksien puutteen ja luokka-

erojen estävän kaikkia toteuttamasta oikeuksiaan. 1960- ja 70-lukujen sekä 1990- ja 2000-luvun taitteen Suomessa ei voi puhua samalla lailla luokkaeroista kuin Marshall ne ajatteli. Kuitenkin luokkaerot voi ymmärtää Suomessa vähemmistöjen kuten vammaisten valtaväestöä huonompiin mahdollisuuksiin työllistyä. Huonot työllistymismahdollisuudet ja taloudellisten mahdollisuuksien puute ovat estäneet vammaisia toteuttamasta oikeuksiaan molempina tutkimusajankohtinani. Vammaiset ovat suomalaisessa yhteiskunnassa juuri niitä, joiden kansalaisoikeuksien toteutusta, erityisesti työn tekemistä, vaikeuttaa voittoa tavoitteleva markkinatalous.

Kun nykyisessä politiikassa puhutaan työstä parhaana sosiaaliturvana, kansalaisten halutaan työllä takaavan itselleen toimeentulo sosiaalisena oikeutena. Työstä toivotaan vammaistenkin toimeentulon takaajaa. Tätä ei voi tulkita kuitenkaan niin, että valtio tukisi vammaisten sosiaalisten oikeuksien toteutumista entistä huonommin. Valtio tarjoaa vammaisille Marshallin sosiaalisiin oikeuksiin kuuluvat peruskoulutuksen sekä yleiset ja erityiset palvelut. Sosiaaliturvan karsimisesta puhuttaessa tulisi huomioda, että valtion tarjoama turva on nykyään paljon parempi kuin sosiaaliturvan kasvukaudella 1960- ja 70-luvuilla. Aktivoivan politiikan tarkoituksena on luovuttaa enemmän vastuuta kansalaisille heidän toimeentulostaan ja yhteiskunnassa mukana pysymisessä (ks. TM1999:20, 17-18). Sama ajatus on vuoden 1995 vammaispoliittisessa ohjelmassa ilmaistu vammaisten täysivaltaistumisella, jonka tavoitteena on vammaisten toimiminen oman elämänsä hallitsijoina (STM1995:10, 3-4).

Nykyisellä sosiaaliturvalla pyritään siis takaamaan kansalaisille mahdollisuuksia toteuttaa itseään, ei suoraan turvaamaan erilaisia tarpeita. Samalla vapaus ja riskit kasvavat, mutta sosiaaliturvan kehitystä ei voi pelkistää puhtaasti sosiaaliturvan kiristämiseen. Vielä 1960- ja 70-luvuilla vammaisten syrjäytymisen yksi perusongelma oli, ettei heidän peruskoulutuksensa toteutunut sosiaalisena oikeutena. Nykyiset syrjäytymisen syyt ovat puolestaan, ettei tietoa asiantuntemusta ei ole osattu tarpeeksi jakaa ja hyödyntää, sekä ettei työ ole vammaisille taloudellisesti kannattavaa. Koulutusmahdollisuudet on laissa huomioitu, ja kun tämä sosiaalinen oikeus toteutuu, on vammaisilla nyt paremmat mahdollisuudet toteuttaa Marshallin mainitsemia yksilöllisiä ja poliittisia oikeuksia kuin 1960- ja 70-luvuilla. Sosiaaliturvan muuttumisen taustalla on myös työministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön väli-

nen yhteistyö. Vammaisten työttömyys, syrjäytyminen, vamman laatu ja yhteiskunnan asenteet ymmärretään nykyään paremmin toisiinsa vaikuttavina tekijöinä. Ministeriöiden yhteistyöllä pyritään vaikuttamaan enemmän ongelmien syihin ja kehittämään niiden pohjalta käytännön toimenpiteitä. Tämä on erilaista sosiaalipolitiikkaa kuin 1960- ja 70-luvuilla.

Kun Colin Barnes (2000, 441-445) toteaa, että ainoa merkittävä muutos vammaisten työllistymiselle on radikaali työn merkityksen uudelleenmuotoilu, hän samalla antaa ohjeen tulevalle työpolitiikalle. Vammaiset ovat ihmisiä, joiden kyvyt voi hyödyntää työn tekemiseen nykyistä paremmin. Heitä voidaan työpolitiikalla tukea moninaisempiin, vastuullisempiin ja näkyvämpiin työtehtäviin, mikä muuttaisi vammatoimien negatiivisia ennakoasenteita. Työn merkityksen uudelleen muotoilu on radikaali ja utooppinen tehtävä, eikä todennäköisesti toteutettavissa. Ajatuksena sitä ei kuitenkaan ole syytä unohtaa tulevasta vammaispolitiikasta, koska nykyisellä tavallaan käsitettynä palkkatyö on syrjäyttävää. Oleellista on, että kaikkien uusien vammaisten työllistymistä parantavien keinojen lähtökohtana tulee olla vammaisten kansalaisaseman parantaminen. Työn tulisi olla enemmän vammaisen omaa toimeentuloa tukevaa ja sen pitäisi vähentää riippuvuutta sosiaaliturvasta, jotta kansalaisasema paranisi. Muuten se ei ole kannattava uutena työllistämistapana.

Työn merkityksen uudelleen muotoilua voisi ajatella myös vammaisten ja vajaakuntoisten erityistyöllistämisen kehittämisenä ja vanhojen keinojen kyseenalaistamisena. Tästä on hyvänä esimerkkinä Suomessa nyt toimintaansa aloittelevat sosiaaliset yritykset. Niissä itse työ perustuu markkinatalouteen, eikä sinänsä työhön tule uutta tai erilaista näkökulmaa. Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämiseen sosiaaliset yritykset tuovat joka tapauksessa tärkeän näkökulman. Kun vammaisilla ja vajaakuntoisilla on sosiaalisissa yrityksissä samat oikeudet ja velvollisuudet kuin vammattomilla työntekijöillä, heihin ei suhtauduta hoidon tarvitsijoina ja heidän työtänsä ja taitojansa kunnioitetaan kuten muidenkin (HE132/2003, 1). Sosiaaliset yritykset ovat kuitenkin taas yksi julkisen vallan luoma erityistyöllistämisen tapa. Julkinen valta tukee vammaisten työllistämistä sosiaalisiin yrityksiin ja näin he saavat erilaista kohtelua kuin valtaväestö, mikä voidaan tulkita syrjäyttämiseksi. Vammaisten tukeminen yhteiskunnan osallisuuteen palaakin aina uudelleen universalismin ja erityisen kysymykseen. Vammaisten erityinen kohtelu voidaan tulkita syrjäyttäväksi, mutta se

on joskus paras keino toimia syrjäytymistä vastaan. Sosiaalisten yritysten etu ja uusi näkökulma erityistyöllistämiseen on kuitenkin vammaisten ja vammattomien työskentely yhdessä samoin ehdoin.

Sosiaalisten yritysten työnantajia tuetaan taloudellisesti, kun he työllistävät vammaisia tai vajaakuntoisia. Muidenkin yritysten työnantajat voivat saada työllistämistä- tai yhdistelmätukea vammaisten työllistämiseen. Työnantajien tukeminen on kuitenkin yksi vielä huonosti hyödynnetty mahdollisuus vammaisten työllistämässä ja sitä pyritään parantamaan tulevissa lakiuudistuksissa. (Kumpuvuori & Högbacka 2003, 111-112.) Työnantajien mahdollisuuksia parantavat tuet ovat tärkeitä, koska vammaisia koskevan työllisyyspolitiikan suurin ongelma Suomessa ja muualla Euroopassa on ollut keskittyminen lähinnä vammaisten tukemiseen (Barnes 2000, 447-450; Morris 2001, 173, 176). Tulevaisuudessa olisikin hyvä tutkia yrityksiä, joissa työnantaja on saanut tukea työllistäessään vammaisen, jotta voidaan kehittää uusia ja erilaisia mahdollisuuksia tukea työnantajia.

Kansalaisuuden lähtökohta on vammaton tai terve ihminen. Vammaisen kansalaisuutta ja kansalaisasemaa määrittää väkisin myös hänen vammansa. Vuoden 1995 vammaispoliittisessa ohjelmassa hyvän ja mielekkään elämän edellytyksinä pidetään itsemääräämistä, riippumattomuutta ja tasavertaisuutta (SMT1995:10, 9). Vammaiset kohtaavat yhtäläillä riippuvuuden ja riippumattomuuden ongelman kuin vammattomat. Itsenäinen elämä voi kuitenkin merkitä vammaisille tavallista suurempaa tuen tarvetta, mutta tukea antamalla yhteiskunta tai läheiset vahvistavat vammaisten ja vammattomien tasavertaisuutta ja itsemääräämisoikeutta. Kun vammaisuutta ajatellaan sosiaalisen mallin mukaisesti, eikä yksilöllisenä tragediana, yhteiskunta muuttuu vähitellen tukemaan enemmän vammaisten mielekkään elämän edellytyksiä.

Vammaisuus on moninainen ominaisuus, jota kokonaisvaltaisesti on lähes mahdoton tutkia. Lähestymistapana virallismääritelmät ja asiakirjat määrittävät meille viranomaispuheena mitä vammaisuus on, ja niiden määritelmien mukaisesti yhteiskunta myös toimii. Kun ihmisiltä itseltään kysellään, ovatko he vammaisia, eivät heidän vastauksensa varmasti noudata virallismääritelmiä, ja vielä vaikeampi kysymys olisi ovatko he vajaakuntoisia. Itse olin hämmentynyt, kun 1990-luvun alussa noin 10-vuotiaana tyttönä sain täytettäväksi kyselyn elämäni rajoittavista fyysistä ja kulttuu-

risista esteistä. Kysely oli lähetetty kaikille parin vuoden aikana vakavasti liikenneonnettomuudessa loukkaantuneille. Vaikka olinkin joutunut läpikäymään useamman leikkauksen, ja tiesin niitä vielä tulevan, en ollut koskaan ajatellut minkään rajoitteen, saati vamman olevan minulle päivittäinen este. Kysely jäi mieleeni ja konkretisoitui tätä tutkimusta tehdessäni kysymykseksi: Onko vamma vammattomuuden vastakohta, rajoite elämässä, koettu ominaisuus vai vain jokin merkintä rekisterissä? Vai onko tuo vamma voimavara, joka yhteiskunnassa voi muuttua rajoitteeksi, jos sitä ei osata hyödyntää?

8. ASIAKIRJA-AINEISTONI

Suomen Tasavallan Hallitusmuoto 1919.

Suomen perustuslaki. 2000. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Invaliidihuoltolaki L907/1946.

Invaliidiraha laki L374/1951.

Mielisairaslaki L187/1952.

Vajaamielislaki L107/1958.

Laki invaliidien työnvälitystoiminnan järjestelystä. L401/1962.

Työllisyyslaki L331/1963.

Laki invaliidihuoltolain muuttamisesta L227/1970.

Työsopimuslaki L320/1970.

Työllisyyslaki L946/1971.

Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta L592/1972

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta L519/1977.

Sosiaalihuoltolaki L710/1982.

Työllisyyslaki L275/1987.

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista L380/1987.

Työllisyysasetus L737/1987

Laki kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta L610/1991.

Työvoimapalvelulaki L1005/1993.

Työvoimapalveluasetus L1251/1993.

Laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta L969/1995.

Laki kansaneläkelain muuttamisesta L837/1998.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta L189/2001.

Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta L68/2002.

Laki julkisesta työvoimapalvelusta. L1295/2002.

Laki sosiaalisista yrityksistä L1351/2003.

Hallitusohjelma 1999. Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma. saatavilla www-muodossa <URL:
<http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.jsp?r=35798&k=fi&page=7&old=3687>
(luettu 11.5.2004).

HE 169/2001. Hallituksen esitys Eduskunnalle vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä edistäväksi lainsäädännöksi.

HE 132/2003. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalisista yrityksistä ja eräksi siihen liittyviksi laiksi.

Komiteanmietintö 1946:5. Invaliidihuoltokomitean mietintö I. Helsinki: Valtioneuvoston kirjapaino.

Komiteanmietintö 1949: 7 Huolto-ohjelmakomitean mietintö. Helsinki: Valtioneuvoston kirjapaino.

Komiteanmietintö 1968: B86. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I (luonnos).

Komiteanmietintö 1970: A12. Kehitysvammakomitean mietintö II. Ehdotus kehitysvammalaiksi. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Komiteanmietintö 1970: B72. Vajaakuntoisten työllisyysturvatoimikunnan mietintö. Helsinki.

Komiteanmietintö 1971: A25. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I yleiset periaatteet. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Komiteanmietintö 1971: B33. Työllisyyslakikomitean mietintö I. Helsinki.

Komiteanmietintö 1975: 43. Suojatyötoimikunnan mietintö. Helsinki.

Työryhmämuistio 1990:9. Suojatyöuudistus. Työministeriö. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Työryhmämuistio 1992: 14. Ehkäisevän sosiaalipolitiikan työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Vammaistyöryhmä '96:n muistio. 1997:6. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Työryhmämuistio 1999:20. Aktiivinen sosiaalipolitiikka työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. 2000. Helsinki.

Työryhmämuistio 1999:24./Työhallinnon julkaisu 246. Työ- ja sosiaalivaltiosiön aktiiviyhteistyö. Työ- ja sosiaalivaltiosiön yhteistyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työministeriö. 2000. Helsinki.

Työryhmämuistio 2000:19. Marjanen, Matti. Vammaisten henkilöiden työllistämisen edistäminen. Sosiaali- ja terveysministeriö. 2000.Helsinki.

STM. 1995: 1. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat –viisi vuotta 2000-luvulle. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1995:1.

STM. 1995: 5. Vajaasta vartenotettavaksi – vajaakuntoisten henkilöiden ammatillista kuntoutusta ja työllistymistä koskeva kansallinen toimintaohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1995:5. Helsinki: Painatuskeskus.

STM. 1995: 10. Kohti yhteiskuntaa kaikille, vammaispoliittinen ohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1995:10. Helsinki: Edita.

STM. 2001: 3. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010. – kohti sosiaalisesti kestävä ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2001:3. Helsinki: Libris Oy.

STM 2001: 6. Ylipaavalniemi, Pasi. Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen kokonaiskartoitus. Sosiaali- ja terveysministeriö selvityksiä 2001: 6. Vates-säätiö. Helsinki: Edita.

Työhallinnon julkaisu 275/2001. Syrjästä osallisuuteen. Syrjäytymisen ehkäiseminen ja yhteistyö työvoimapolitiikan toimeenpanossa –projektin loppuraportti. Työministeriö. 2001. Helsinki: Valopaino Oy.

Työhallinnon julkaisu 309/2002. EU:n työllisyysuuntaviivojen mukainen Suomen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelma. Työministeriö. 2002. Helsinki: Valopaino Oy.

KTM 2002: 7. Sosiaalisen yritystoiminnan edistäminen. Kauppa ja teollisuusministeriön asettaman työryhmän loppuraportti 2002. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä ja toimikuntaraportteja 7/2002. Helsinki: Edita.

9. LÄHTEET

Aho, Simo. 1988. Palkkatyö yhteiskunnallisen järjestyksen perustana. Jyväskylä: Gummerus.

Anttonen, Anneli. 1997. Feminismi ja sosiaalipolitiikka. Miten sukupuolesta tehtiin yhteiskuntateoreettinen ja sosiaalipoliittinen avainkäsite. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Barnes, Colin. 2000. A working social model? Disability, work and disability politics in the 21st century. *Critical Social Policy*. Vol. 20:4 (441-457).

Barnes, Colin, Mercer, Geof & Shakespeare Tom. 1999. Exploring Disability. A Sociological Introduction. Cambridge: Polity Press.

Bottomore, Tom. 1992. Citizenship and Social Class, Forty Years on. Osa II teoksessa Marshall: Citizenship and Social Class. London: Pluto Press.

Eskola, Antti. 1966. Sosiologian tutkimusmenetelmät II. Helsinki: WSOY.

Heikkilä, Matti. 1999. Aktivointi on osa eurooppalaista työvoimapolitiikkaa. Haastattelu. *Dialogi*. Vol. 7-8 (20-21).

Heiskanen, Marja-Liisa 1998. Muuttuvatko mallit – vammaiskäsitteiden pohdintaa? Teoksesta Haverinen, Leena, Simonen, Leila & Kiikkala, Irma (toim.): Kohtaamisia sosiaali- ja terveysalan areenoilla. *Stakes, Raportteja 221*. Helsinki: Gummerus.

Helen, Ilpo & Jauho, Mikko. 2003. Terveyskansalaisuus ja elämän politiikka. Teoksesta Helen, Ilpo & Jauho Mikko (toim.): Kansalaisuus ja kansanterveys. Tampere: Tammer-Paino.

ILO .1983. Yleissopimus nro C159. Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons). Saatavilla [www-muodossa](http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm)
<URL: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> (luettu 17.04.04).

Jaakkola, Jouko. 1994. Sosiaalisen kysymyksen yhteiskunta. Teoksesta Jaakkola, Jouko, Pulma, Panu, Satka, Mirja & Urponen, Kyösti (toim.): Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaaliturvan historia. Jyväskylä: Gummerus.

Juhila, Kirsi. 1993. Miten tarinasta tulee tosi? Faktuaalistamisstrategiat viranomaispuheessa. Teoksesta Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (toim.): Diskurssianalyysin aakkoset. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Julkunen, Raija. 1997. Työyhteiskunnan tulevaisuus – tosiasiat, projektit ja optioit. Teoksesta: Kuusi esseetä työn ja työyhteiskunnan tulevaisuudesta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/5. Helsinki.

Julkunen, Raija. 1998. Työn käsite. Teoksesta Saksala Elina (toim.): Muutoksen sosiologia. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Julkunen, Raija. 2001. Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Julkunen, Raija. 2003. Työ – elämää ja politiikkaa. Teoksesta Haapala Johanna (toim.): Sosiaalinen politiikka. Juva: WSOY.

Kalela, Jorma. 1989. Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Karisto, Antti, Takala, Pentti & Haapola, Ilkka. 1998. Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipoliitiikan muutos Suomessa.

Kautto, Mikko. 2004. Sosiaaliturvalta työhön: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. Yhteiskuntapolitiikka. Vol. 69, 2004:1 (17-30).

Keskitalo, Elsa & Mannila, Simo. 2002. Aktivointipoliittikka – vastaus pitkäaikaistyöttömyyden ja syrjäytymisen ongelmaan? Teoksesta Heikkilä, Matti & Kautto, Mikko (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2002. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kontkanen, Heini. 2000. Vamma ihmisessä – vika yhteiskunnassa: vammaisuuden teoreettiset mallit ja WHO:n luokitukset. pro gradu. Valtiotieteellinen tiedekunta. Helsinki.

Kosonen, Pekka. 1998. Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Kumpuvuori, Jukka & Högbacka, Marika. 2003. Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:10. Helsinki: Edita Prima Oy.

Leisink, Peter. 1997. Work and Citizenship in Europe. Teoksesta Roche, Maurice & van Berkel, Rik (toim.): European Citizenship and Social Exclusion. Aldershot: Atheneum Press Ltd.

Lehmijoki, Pentti. 2001. Vajaakuntoisten ja ikääntyneiden mahdollisuudet syrjästä osallisuuteen. Työpoliittinen Aikakauskirja 2/2001 (65-69).

Lehmijoki, Pentti. 2003. Vajaakuntoiset työnhakijat työministeriön tilastoissa. lähetetty 11.9.2003. Pentti.Lehmijoki@mol.fi. Yksityinen sähköpostiviesti.

Levitas, Ruth. 1996. The concept of social exclusion and the new Durkheimian hegemony. Critical Social Policy. Vol. 16:1 (5-20).

Levitas, Ruth. 1998. The inclusive Society? Social Exclusion and New Labour. Chippenham and Eastbourne: Macmillan Press Ltd.

Lister, Ruth. 1991. The Exclusive Society. Citizenship and the Poor. London: CPAG Ltd.

Lister, Ruth. 1997. *Citizenship. Feminist Perspectives*. Hong Kong: Macmillan Press Ltd.

Lojas, Sari. 2003. *Palveluputkesta tuettuun osallistumiseen – utopiaako? Euroopan vammaisten vuosi 2003: ihmisoikeudet, syrjimättömyys ja osallisuus*. Studia Generalia –luento 1.10.2003. Erityispedagogiikan laitos. Jyväskylän Yliopisto.

Mannila, Simo. 1993. *Työhistoria ja syrjäytyminen: Vaikeasti työllistyvien terveysongelmaisten elämänkulusta*. Kuntoutussäätiö tutkimuksia 41/1993. Helsinki: Yliopistopaino.

Mannila, Simo. 2002. *Definition of Disability: a Comparative Analysis*. Progress Report Finland. Maakohtainen raportti. Saatavilla www-muodossa <URL: <http://www.brunel.ac.uk/depts/govn/research>. (luettu 30.9.2003).

Mannila, Simo; Notkola, Veijo; Kaipainen Hanna; Juntunen, Juhani & Rytönen, Helena. 2003. *Vajaakuntoisuus, työhön osallistuminen ja kuntoutuksen tarve Suomessa 2002*. Kuntoutus 1/2003 (3-21).

Marshall, Thomas Humphrey. 1973. *Class, Citizenship and Social Development*. Westport: Greenwood Press.

Marshall, Thomas Humphrey. 1992. *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.

Moore, Robert. 1991. *Esipuhe teoksessa Marshall, T.H.: Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.

Morris, Jenny. 2001. *Social exclusion and young disabled people with high levels of support needs*. *Critical Social Policy*. Vol. 21:2 (161-183).

Määttä, Paula. 1981. *Vammaiset – suuri vähemmistö*. Jyväskylä: Gummerus.

Ojala, Matti 2003. *Toimintaedellytystieto ja sen hyödyntäminen: Käsitteet, termit, luokitukset ja tietämyksen hallinta*. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus. Stakes. Raportteja 272. Helsinki.

Oliver, Michael. 1983. *Social Work with Disabled People*. Hong Kong: Macmillan Education Ltd.

Oliver, Michael. 1996. *Understanding Disability from Theory to Practice*. Kent: Mackays of Chatham PLC.

Oliver, Michael & Barnes, Colin. 1998. *Disabled People and Social Policy: From Exclusion to Inclusion*. London and New York: Longman.

Rauhala, Pirkko-Liisa. 1996. *Miten sosiaalipalvelut ovat tulleet osaksi suomalaista sosiaaliturvaa?* Tampereen yliopisto. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

- Rees, A.M. 1995. The Other Marshall. *Journal of Social Policy*. Vol. 24:3 (341-362).
- Rifkin, Jeremy. 1997. Työn loppu. Teknologia, työpaikat, tulevaisuus. Porvoo: WSOY.
- Roche, Maurice. 1992. Rethinking Citizenship. Welfare, Ideology and Change in Modern Society. Cambridge: Polity Press.
- Saari, Juho. 2003. Uusi aikakausi. Yhdentynvä Eurooppa ja sosiaalipolitiikka. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Saarijärvi: Gummerus kirjapaino Oy.
- Saloviita, Timo, Lehtinen, Ulla, Pirttimaa Raija. 1997. Tie auki työelämään: Tuetun työllistämisen käyttäjakeskeiset työtavat. Jyväskylä: Yliopistopaino.
- Savtschenko, Victor. 2002. Vammaiset tietoyhteiskunnan työmarkkinoilla. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes, Keskustelunaloite 25/2002. Helsinki: Stakesin monistamo.
- Shaver, Sheila. 1993/4. Body rights, social rights and the liberal welfare state. *Critical Social Policy*. Vol. 13:3 (66-93).
- Sipilä, Jorma. 1985. Sosiaalipolitiikan tulevaisuus. Helsinki: Tammi.
- Stenius, Henrik. 2003. Kansalainen. Teoksesta Hyvärinen, Matti, Kurunmäki, Jussi, Palonen, Kari, Pulkkinen, Tuija & Stenius, Henrik (toim.): Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria. Jyväskylä: Gummerus.
- Suikkanen, Asko & Linnakangas, Ritva. 2000. Vajaakuntoisten mahdollisuuksien uusjako? Teoksesta Linnakangas, Ritva, Lindh, Jari & Järvikoski, Aila (toim.): Työttömyyden ja vajaakuntoisuuden jäljillä. Kuntoutussäätien tutkimuksia. Helsinki: Yliopistopaino.
- Tarasti, Lauri. 1987. Suomen vaalilainsäädäntö. Jyväskylä: Gummerus.
- Taylor-Gooby, Peter. 1991. Welfare regimes and welfare citizenship. *Journal of European Social Policy*. Vol. 1:2 (93-105).
- Vuolle, Tuula. 1989. Raajarikosta osallistujaksi – hyväntekeväisyydestä valtion valvontaan. Porvoo: Uusimaa Oy.
- WHO. 2001. International classification of functioning, disability and health: ICF. Geneva: World Health Organization. Käänt. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Stakes. Toimintakyvyn, toiminnan rajoitteiden ja terveyden kansainvälinen luokitus: ICF.
- YK.1948. Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus. Saatavilla [www-muodossa <URL: http://www.un.dk/finnish/fi-menneskeret/fi_menneskeret_frame.htm](http://www.un.dk/finnish/fi-menneskeret/fi_menneskeret_frame.htm) (luettu 12.5.2004).

YK.1975. General Assembly resolution 3447 (XXX) 9th of December 1975.
Declaration on the Rights of Disabled Persons. Saatavilla www-muodossa <URL:
<http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/72.htm> (luettu 12.5.2004).

Ylipaavalniemi, Pasi & Varanka, Marjatta. 2002. Työllistävä sosiaalinen yritys – osaratkaisu työllistymisen ongelmiin. Työpoliittinen aikakauskirja 4/2002 (57-68).