

# Oikeustapauskommentti KHO 2022:43 – Perustuslain 107 §:n mukainen ristiriita vai yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisten kohtuullisten mukautusten soveltamistilanne?

Lakimies  
7–8/2022  
s. 1452–1457

## 1. Tapauksen tosiasiat sekä käsittely viranomaisessa ja hallinto-oikeudessa

Korkein hallinto-oikeus (KHO) antoi 6.4.2022 ratkaisun asiassa, joka koski vammaispalvelulain (380/1987) 8.2 §:n mukaista kuljetuspalvelua. Asiassa oli kyse A:n oikeudesta käyttää vammaiselle henkilölle jo myönnettyä kuljetuspalvelua osittain toissijaisella työskentelypaikkakunnalla, joka ei kuitenkaan ollut vammaispalveluasetuksen (759/1987) 4.2 §:n tarkoittama koti- tai lähikunta.

Vammaispalvelulain 8.2 §:n mukaan ”[k]unnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, [...] jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.” Vammaispalveluasetuksen 5.1 §:n mukaan ”[k]uljetuspalveluja ja niihin liittyviä saattajapalveluja järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia.” Vammaispalveluasetuksen 4.2 §:n mukaan ”[j]okapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset.”

Asiassa Kaarinan kaupunki oli katsonut A:n täyttävän lain ja asetuksen edellytykset kuljetuspalvelulle, ja hänelle oli myönnetty työssäkäynnin mahdollistamiseksi yhteensä enintään 44 matkaa kuukaudessa Kaarinan ja Turun välille. A oli myöhemmin uudessa hakemuksessaan vaatinut, että hän saisi käyttää osan hänelle jo myönnettyistä matkoista majoituspaikan ja toissijaisen työpaikan välisiin matkoihin Helsingissä, jossa hänen työnantajansa edellytti hänen työskentelevän kahtena päivänä kuukaudessa. A ei siis vaatinut sitä, että hän saisi käyttää kahtena päivänä kuljetuspalvelua matkustaakseen kotoaan Kaarinasta toissijaiselle työpaikalle Helsinkiin, vaan Helsingin sisäisiin matkoihin majoituspaikan ja toissijaisen työpaikan välillä.

Kunnan viranhaltija oli 29.11.2018 antamallaan päätöksellä hylännyt A:n hakemuksen, koska Helsingin sisäiset matkat olivat työssäkäyntialueen ulkopuolella ja koska vammaispalvelulain mukaan korvataan vain kodin ja työpaikan

välisiä matkoja. Kaarinan yksilöasioiden jaosto hylkäsi viranhaltijan päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen.

Turun hallinto-oikeus hylkäsi (ään. 2–1) A:n valituksen 30.4.2020 antamallaan päätöksellä. Hallinto-oikeus perusteli päätöstään sillä, että lainsäädännön mukaan kaupungin velvollisuus järjestää kohtuulliset kuljetuspalvelut rajoittuu vaikeavammaisen asuinkunnan tai sen lähikuntien alueelle. Koska 160 kilometrin etäisyydellä Kaarinasta sijaitsevaa Helsinkiä ei voitu pitää sen maantieteellisen sijainnin vuoksi vammaispalveluasetuksen 4.2 §:n mukaisena lähikuntana, Kaarinan kaupunki ei ollut velvollinen järjestämään kuljetuspalvelua Helsingissä.

Huomionarvoista on, että hallinto-oikeus oli pyytänyt asiassa lausunnon yhdenvertaisuusvaltuutetulta. Valtuutettu katsoi lausunnossaan, että jo vammaispalvelulain 8 § antaa laajan mahdollisuuden mukauttaa vammaispalveluja asiakkaan yksilöllisten tarpeiden mukaisiksi. Valtuutettu viittasi myös muun muassa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 §:ään, jossa säädetään kohtuullisista mukautuksista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, että vammaispalvelulain ja yhdenvertaisuuslain säännökset huomioon ottaen asiassa ei ollut noussut esille syitä, joiden perusteella vaadittu kuljetuspalvelua koskeva mukautus muodostuisi kohtuuttomaksi Kaarinan kaupungille. Hallinto-oikeus päättyi kuitenkin siis eri kannalle kuin yhdenvertaisuusvaltuutettu.

## 2. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu ja perustelut

Korkein hallinto-oikeus myönsi asiassa valitusluvan, tutki asian, kumosi hallinto-oikeuden sekä yksilöasioiden jaoston päätökset ja palautti asian jaostolle uudelleen käsiteltäväksi.

Korkein hallinto-oikeus viittasi ratkaisunsa perusteluissa – hallinto-oikeuden tavoin – vammaispalvelulain 8.2 §:iin ja vammaispalveluasetuksen 4.2 §:iin. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan vammaispalvelulain lain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettua kuljetuspalvelua pidetään säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa<sup>1</sup> vaikeavammaisten henkilöiden itsenäisen suoriutumisen kannalta välttämättömänä palvelumuotona. Kuljetuspalvelu toteuttaa vammaispalvelulain 1 §:n mukaista tarkoitusta ”edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.”

Korkein hallinto-oikeus katsoi edelleen, että kun otettiin huomioon A:n yksilöllinen tarve ja kun kyseessä oli jo myönnetyn kuljetuspalvelun toteuttaminen

1. HE 219/1986 vp laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista sekä laiksi sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta, s. 4.

osittain Helsingissä kaupungin sisäisinä kuljetuksina, vaadittuja matkoja voitiin pitää vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla kohtuullisina. Mikäli asiassa sovellettaisiin vammaispalveluasetuksen 4.2 §:n säännöstä kuljetuspalvelun rajautumisesta asuinkunnan alueella tapahtuviin tai lähikuntiin ulottuviin kuljetuksiin, A:n oikeus kuljetuspalveluun rajoittuisi tavalla, joka olisi ristiriidassa vammaispalvelulain 8.2 §:n kanssa. Niinpä korkein hallinto-oikeus jätti perustuslain 107 §:n nojalla soveltamatta vammaispalveluasetuksen kyseistä säännöstä tässä yksittäisessä tapauksessa.

### 3. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perustelujen analyysi

Näkemykseni mukaan korkein hallinto-oikeus päätyi asiassa materiaalisesti oikeaan lopputulokseen. Vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun tarkoituksena on muiden vammaispalveluiden tavoin ”edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä.” Vammaispalvelulain mukaiset palvelut – kuljetuspalvelu mukaan lukien – toteuttavat YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista solmitun yleissopimuksen (SopS 27/2016, vammaisyleissopimus) 19 artiklan mukaista vammaisten henkilöiden yhdenvertaista oikeutta elää yhteisössä, jossa heillä on muiden kanssa yhdenvertaiset valinnanmahdollisuudet. Tarkasteltavana olevassa asiassa kuljetuspalvelu toteutti myös vammaisyleissopimuksen 27 artiklan mukaista oikeutta työhön ja työllistymiseen.

Vammaisten henkilöiden yhdenvertainen ja täysimääräinen osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaan edellyttää kuitenkin julkiselta vallalta taloudellisia resursseja. Vammaisten henkilöiden yhdenvertaista osallistumista ja osallisuutta ei ole mahdollista edistää ”mihin hintaan tahansa”. Vammaisyleissopimuksessa tunnustetaan tämä lähtökohta, sillä sen 4 artiklan 2 kohdassa määrätään, että ”[t]aloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien osalta kukin sopimuspuoli sitoutuu täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa ryhtymään toimiin, joiden tarkoituksena on saada nämä oikeudet asteittain täysimääräisesti toteutetuiksi”. Vammaispalveluasetuksen 4.2 §:n säännöksen tarkoituksena on hillitä kuljetuspalvelusta julkisyhteisöille ja julkiselle taloudelle aiheutuvia kustannuksia. Julkisen talouden kantokyky ei kestäisi, jos kuljetuspalvelun käyttöalaa ei olisi maantieteellisesti rajattu. Asetuksen säännöksen voidaan katsoa lähtökohtaisesti olevan linjassa vammaisyleissopimuksen määräysten kanssa.

Kun otetaan huomioon – kuten korkein hallinto-oikeus ratkaisunsa perusteluissa ottikin – että A:lle oli jo myönnetty kuljetuspalvelu kodin ja työpaikan välille ja että kyse oli vain myönnetyn kuljetuspalvelun osittaisesta ja vähäisestä

käyttämisestä toissijaisen työpaikkakunnan sisäisinä kuljetuksina, vammais-leissopimuksen 19 ja 27 artiklan sekä vammaispalvelulain tarkoituksen kannalta olisi ollut kohtuutonta, jos A:lle ei olisi myönnetty hakemaansa alkuperäisen kuljetuspalvelun muutosta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluista pistää kuitenkin silmään se, ettei KHO viitannut laisinkaan yhdenvertaisuuslain kohtuullisia mukautuksia koskevaan 15 §:ään. Ratkaisun kertoelmaosan mukaan A kuitenkin oli edelleen korkeimmassa hallinto-oikeudessa vaatinut kuljetuspalvelun muutosta nimenomaan kohtuullisena mukautuksena. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu oli hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa perustelut näkemystään kohtuullisia mukautuksia koskevalla säännöksellä, kuten edellä tuotiin esille.

Miksi korkein hallinto-oikeus ei ottanut kantaa kohtuullisiin mukautuksiin? Syitä tähän voidaan vain arvailla, mutta näkemykseni mukaan korkein hallinto-oikeus olisi yhtä hyvin – tai jopa paremmin – voinut perustella lopputulosta yhdenvertaisuuslain 15 §:llä.

Olen hiljattain kirjoittanut kohtuullisten mukautusten soveltuvuudesta sosiaaliturvaetuksia koskevaan päätösharkintaan.<sup>2</sup> Esitin kirjoituksessani, että velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia vammaispalveluasioissa koskee lähinnä *asiointia* eli kun haetaan palveluita sekä tosiasiallista hallintotoimintaa eli kun palveluja annetaan ja toteutetaan. Tosiasiallisen hallintotoiminnan näkökulmasta kyse on usein palvelun *järjestämistavasta*. Sen sijaan velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia ei koske – mahdollisia väliinpuotoajatilanteita lukuun ottamatta – palveluiden myöntämisharkintaa. Eli jos vammaisen henkilö ei täytä palvelun myöntämiseksi laissa säädettyjä edellytyksiä, palvelua ei voida myöntää hänelle kohtuullisena mukautuksenakaan. Tämä johtuu siitä, että sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut perustuvat *tarveperiaatteelle*. Henkilöllä on oikeus vain sellaisiin palveluihin, jotka lainsäädännön ja tapauskohtaisen harkinnan perusteella todetaan tarpeelliseksi. Jos palvelua ei katsota tarpeelliseksi, olisi epätarkoituksenmukaista – ja jopa lainvastaista – myöntää se kuitenkin kohtuullisena mukautuksena.<sup>3</sup>

Nyt tarkasteltavana olevassa asiassa Kaarinan kaupunki oli todennut A:n täyttävän vammaispalvelulaissa kuljetuspalvelun myöntämiseksi säädetty edellytykset. A:lla oli siten *kiistatta lainmukainen tarve* kuljetuspalvelu työssäkäynnin mahdollistamiseksi. Kysymys kuljetuspalvelun maantieteellisestä käyttöalasta ei tarkasteltavana olevassa asiassa liittynytkään enää ensisijaisesti A:n tarpeeseen, vaan yksinomaan kuljetuspalvelun järjestämisestä aiheutuvien kustannusten kohtuullisuuteen. Toisin sanoen, oliko taloudellisesti kohtuullista, että Kaarinan kaupunki kustantaisi kuljetuspalvelun kahtena päivänä kuukaudessa Helsingin

2. Toomas Kotkas, Kohtuulliset mukautukset sosiaaliturvajärjestelmässä. Lakimies 1/2020, s. 822–844.

3. Ibid., s. 840–841.

sisäisenä kuljetuksena. KHO:n ratkaisuselosteesta ei käy ilmi, kuinka suuret Helsingin sisäisistä kuljetuksista aiheutuneet kustannukset olivat verrattuna Kaarinan ja Turun välisiin normaaleihin kuljetuskustannuksiin.

Kysymys kuljetuspalvelun maantieteellisestä käyttöalasta voidaan rinnastaa palvelun *järjestämistapaa* koskevaan kysymykseen. Velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia vammaispalvelujen yhteydessä koskee nimenomaan asiointia ja järjestämistapaa. Korkein hallinto-oikeus olisikin voinut katsoa A:lla olevan oikeus käyttää kuljetuspalvelua kahtena päivänä toissijaisen työskentelypaikkakunnan sisäisiin kuljetuksiin nimenomaan yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisena kohtuullisena mukautuksena. Tämä perustelu olisi ollut täysin linjassa kohtuullisten mukautusten asiallisen soveltamisalan kanssa.

#### 4. Lopuksi

Toimiko korkein hallinto-oikeus väärin argumentoidessaan perustuslain 107 §:llä? Ei toki – korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut ovat täysin lainmukaiset. Perustuslain 107 §:n soveltamiselle ei ole ennakkolisesti asetettu samankaltaisia pidäkkeitä kuin perustuslain 106 §:n soveltamiselle. Asetuksen säännöksen soveltamatta jättäminen ei merkitse lainsäätäjän toimivallan alueelle astumista toisin kuin lain säännöksen soveltamatta jättäminen. Lainsäätäjän perustuslain säätämisen yhteydessä antama ohje siitä, että perustuslain 106 §:n säännöstä tulisi soveltaa ”vasta silloin, jos perustuslain ja lain välistä ristiriitaa ei ole mahdollista poistaa perustuslainmukaisen tai perusoikeusmyönteisen tulinnan avulla”<sup>4</sup>, ei päde perustuslain 107 §:n soveltamisen kohdalla.

Vaikka kynnys perustuslain 107 §:n soveltamiselle onkin alhaisempi kuin perustuslain 106 §:n soveltamiselle, silti tuntuu, että korkein hallinto-oikeus turvautui melko ”raskaan sarjan” perusteluun. Korkein hallinto-oikeus ei ole usein perustellut ratkaisujaan perustuslain 107 §:ään vedoten. Esimerkkeinä voidaan mainita vuosikirjaratkaisut KHO 2018:95 ja KHO 2011:107, joissa molemmissa se päättyi jättämään soveltamatta asetuksen säännöstä perustuslain 107 §:n nojalla. Kaiken kaikkiaan perustuslain 107 §:n soveltamisen on arvioitu olevan harvinaista. Hautamäen mukaan tähän saattaa olla syynä se, ettei ongelmatilanteita juurikaan esiinny tai niitä ei tunnisteta, taikka sitten asetuksen säännökseen liittyvä normiristiriitatilanne pyritään välttämään tulkinnan keinoin.<sup>5</sup>

4. HE 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, s. 164.

5. Veli-Pekka Hautamäki, Asetusehdotusten ja asetusten perustuslainmukaisuus. Lakimies 4/2007, s. 499–520, 510.

Muutama seikka puhuu kuitenkin sen puolesta, että asia olisi ollut ehkä parempi ratkaista yhdenvertaisuuslain 15 §:n kohtuullisia mukautuksia koskevan säännöksen nojalla. Ensinnäkin olisi suotavaa, että tuomioistuimet ”tekisivät tunnetuksi” uudehkoja ihmisoikeussopimukseen perustuvia sääntelyinstrumentteja – kuten kohtuulliset mukautukset, jotta hallintoviranomaiset tunnistaisivat ja osaisivat soveltaa niitä omassa päätöksenteossaan. Vaikka myös viranomaisilla on perustuslain 107 §:n nojalla toimivalta jättää soveltamatta perustuslain tai lain kanssa ristiriidassa olevaa asetuksen säännöstä, kynnys tähän lienee korkeampi kuin kohtuulliseen mukautukseen vetoamisessa. Toisekseen muutoksenhakija oli vedonnut kohtuullisiin mukautuksiin. Muutoksenhakijan kannalta olisi ollut reilua perustella, miksi kohtuullisten mukautusten ei katsottu soveltuvan tapaukseen tai miksi perustuslain 107 §:n katsottiin soveltuvan paremmin.

*Toomas Kotkas*