

Muuttuva sosiaalisuus

Toimituskunta
Sakari Hänninen
Toomas Kotkas
Eeva Nykänen
Marja Pajukoski
Maija Sakslin

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. 09 6120 300
f. 09 604 668
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN 1458-0446
ISSN-L 1458-0446
ISBN 978-951-855-334-5

Hansaprint Oy, Vantaa 2013

Sisällys

Esipuhe.....	VII
Johdanto	1

I

MUUTTUVA SOSIAALIOIKEUDEN SUBJEKTI

Ari Hirvonen

Pahat toimettomat.

Irtolaisuus sosiaalioikeuden ja sosiaalipolitiikan peilinä..... 13

Eeva Nykänen

Maahanmuuttajat sosiaalisten oikeuksien subjekteina 47

Paul Van Aerschot

Kotoutumislainsäädäntö

ja sen toimeenpano yksilön oikeuksien näkökulmasta 75

Laura Kalliomaa-Puha

Homo sociojuridicus – mitä asiakkaalta ja potilaalta odotetaan? 97

II

SOSIAALISIA OIKEUKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN VALMISTELU JA TÄYTÄNTÖÖNPANO

Pentti Arajärvi

Eduskunta sosiaalioikeudellisena toimijana 127

Raija Huhtanen

Sosiaaliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan käytännössä 161

Sakari Hänninen

Oikeustositseikoista sosiaalioikeudessa..... 193

Toomas Kotkas

Perustuslain 19 §:n sosiaaliset perusoikeudet

korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä 217

Marja Pajukoski

Turvaako muutoksenhaku sosiaalisten oikeuksien toteutumista? 239

III

KANSALLISEN SOSIAALIOIKEUDEN HAASTEET

Sanna Hyttinen

Sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi – sitomattomista tavoitteista
Euroopan ihmisoikeussopimuksen varjoon273

Suvianna Hakalehto-Wainio

Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta297

Jan-Erik Helenelund

Asuminen ihmisoikeutena Suomessa – oikeuden kohdentuminen331

Elina Palola

Yleishyödyllisyys ja sosiaalipalvelut EU:ssa – kohti markkinoiden
ja julkisten palvelutehtävien välistä tasapainoa?363

Kirjoittajat397

Perustuslain 19 §:n sosiaaliset perusoikeudet korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä

1 JOHDANTO

Vuonna 1995 voimaantulleella uudistuksella Suomeen luotiin uusi perusoikeuksien järjestelmä. Uusien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien (TSS-oikeudet) lisääminen silloiseen hallitusmuotoon oli yksi perusoikeusuudistuksen merkittävimmistä muutoksista. Ennen uudistusta perustuslakeihin sisältyi vain muutama TSS-perusoikeuksiksi katsottava säännös. Tällaisia olivat hallitusmuodon (94/1919) työvoimansuojelua ja oikeutta työhön koskenut säännös (6.2 §) ja maksutonta perusopetusta koskenut säännös (80.2 §). Myös valtiopäiväjärjestyksen (7/1928) lepäämäänjättämislauseke (66.7 §), joka oli toimeentulon lakisääteisen perusturvan osalta voimassa perusoikeusuudistukseen saakka, sai 1990-luvun laman aikana sosiaalista perusoikeutta muistuttavan heikennyskieltovaikutuksen. Lausekkeen mukaan vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä saattoi äänestää lakiehdotuksen lepäämään, jos sen katsottiin heikentävän toimeentulon lakisääteistä perusturvaa.¹ Perusoikeusuudistusta koskeneen hallituksen esityksen mukaan Suomen perusoikeusjärjestelmä – erityisesti taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet – oli vanhentunut kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin verrattuna.² Uudistuksessa silloiseen hallitusmuotoon lisättiin sosiaalisia perusoikeuksia koskeva 15 a § (nyk. PL 19 §), joka kuuluu kokonaisuudessaan seuraavalla tavalla:

”Oikeus sosiaaliturvaan

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

¹ Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §) s. 712–713, teoksessa Pekka Hallberg (toim.): Perusoikeudet. Helsinki, WSOYpro 2011 s. 711–752.

² Hallituksen esitys 309/1993 vp Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 14–15.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.”

Kyseinen säännös on ollut voimassa jo lähes kaksikymmentä vuotta, joten voidaan olettaa, että sosiaaliset perusoikeudet ovat vakiinnuttaneet asemansa osana suomalaista oikeusjärjestystä. Sosiaalisten perusoikeuksien lisääminen silloiseen hallitusmuotoon ei kuitenkaan ollut itsestään selvä asia. Lakiuudistusta valmisteltaessa sosiaalisten perusoikeuksien sisällyttämisestä hallitusmuotoon käytiin yllättävän kiivas ja värikäs poliittinen keskustelu. Esimerkiksi valtiovarainministeriö, työnantajajärjestöt ja puolueista Kokoomus asettuivat lausunnoissaan vastustamaan perusoikeuskomitean helmikuussa 1992 antamaa mietintöä.³ Yhteisenä kritiikkinä oli, että perustuslakiin ei tulisi kirjata sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännöksiä, jotka velvoittaisivat liiaksi lainsäätäjää ja joiden toimeenpääntö olisi kuitenkin pitkälti kiinni taloudellisista realiteeteista. Sosiaali- ja terveysministeriö, palkansaajajärjestöt ja Sosiaalidemokraattinen Puolue sen sijaan pitivät sosiaalisten perusoikeuksien kirjaamista hallitusmuotoon välttämättömänä.⁴

Perusoikeusuudistuksesta ja varsinkin sosiaalisista perusoikeuksista käyty keskustelu oli kuitenkin tietystä mielessä näennäistä, sillä suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä oli 1980-luvun lopulle tultaessa saavuttanut varsin korkean tason. Sosiaalisten perusoikeuksien kirjaaminen hallitusmuotoon ei aiheuttanut välittömiä ja olennaisia muutospaineita kotimaiseen sosiaaliturvalainsäädäntöön. Kriittisiä lausuntoja antaneiden tahojen huolena oli pikemminkin se, että sosiaaliset perusoikeudet saattaisivat estää tarpeellisten leikkausten tekemisen sosiaaliturvajärjestelmään tulevaisuudessa, esimerkiksi taloudellisten laskusuhdanteiden aikana. Tämä huoli osoittautui kuitenkin aiheettomaksi. Paradoksaalista kyllä jo perusoikeusuudistuksen aikoihin ja heti sen voimaan tultua eri sosiaalietuuksia leikattiin lähes kautta linjan 1990-luvun alun laman vuoksi. Itse asiassa perusoikeusuudistuksen

³ Perusoikeuskomitean mietintö. Komiteamietintö 1992:3. Helsinki.

⁴ Tästä keskustelusta ks. Hänninen, Sakari: Sosiaali- ja perustuslakiuudistus, s. 191–197, teoksessa Marja Pajukoski (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä, Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 19/2010, Helsinki, s. 183–227.

yhteydessä tehty lepäämäänjättämissäännöksen kumoaminen mahdollisti etuusjärjestelmän leikkaukset nopeutetussa aikataulussa.⁵

Perusoikeusuudistuksella ei pelkästään lisätty hallitusmuotoon uusia sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännöksiä, vaan samalla siirryttiin kokonaan uuteen, laajempaan perusoikeusparadigmaan. Kun ennen uudistusta perusoikeuksien katsottiin velvoittavan ja rajoittavan lähinnä lainsäätäjää, uudistuksen jälkeen perusoikeuksien nähdään velvoittavan myös hallintoa ja tuomioistuimia.⁶ Uuteen perusoikeusparadigmaan liittyikin olennaisesti tuomioistuimille annettu lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteiskontrolli. Nykyiseen perustuslakiin (731/1999) sisällytettiin 106 §, jonka mukaan tuomioistuinten on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos yksittäisessä käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ”ilmeisessä ristiriidassa” perustuslain kanssa.

Tässä artikkelissa tutkitaan perustuslain 19 §:n (vuosien 1995–2000 osalta hallitusmuodon 15a §:n) merkitystä korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä.⁷ *Ensinnäkin* selvitetään, kuinka usein korkein hallinto-oikeus on perusoikeusuudistuksen jälkeen antamissaan ratkaisuissa viitannut kyseiseen säännökseen. *Toiseksi* kysytään, mitä eri oikeusvaikutuksia korkein hallinto-oikeus on säännökselle antanut. Kaarlo Tuorin mukaan sosiaalisilla perusoikeuksilla on ainakin seitsemänlaisia oikeusvaikutuksia: 1) *subjektiivisen oikeuden perustava vaikutus* eli säännös perustaa suoraan yksilölle julkiseen valtaan kohdistuvan oikeuden sosiaalietuuteen; 2) *toimivaltavaikutus* eli perusoikeussäännös antaa lainsäätäjälle toimivallan säätää lakeja, jota sillä ei muutoin olisi esimerkiksi jonkin toisen perusoikeuden vuoksi; 3) *toimeksiantovaikutus* eli perusoikeussäännös asettaa julkiselle vallalle velvoitteen ryhtyä toimenpiteisiin oikeuden toteuttamiseksi; 4) *heikkennyksieltovaikutus* eli säännös estää julkista valtaa heikentämästä sosiaalisen perusoikeuden toteuttamisessa saavutettua tasoa; 5) *syrjäyttävä vaikutus* (abrogaatiovaikutus) eli tuomioistuin ei saa soveltaa tavalliseen lakiin sisältyvää säännöstä, jos se on ristiriidassa perusoikeussäännöksen kanssa; 6) *tulkintavaikutus* eli muuta lainsäädäntöä on tulkittava perusoikeussään-

⁵ Hänninen 2010, s. 205–206.

⁶ Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, s. 75–76, teoksessa Pekka Hallberg (toim.): Perusoikeudet. Helsinki, WSOYpro 2011 s. 63–87.

⁷ Aiemmin Tapio Määttä on arvioinut korkeimman hallinto-oikeuden sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia ratkaisuja oikeudellisen ratkaisun teorian näkökulmasta. Ks. Määttä, Tapio: Havaintoja KHO:n sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita koskevien vuosikirjapäätösten perusteluista, teoksessa Tarmo Miettinen – Matti Muukkonen (toim.): Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948–2/6–2008. Joensuun yliopisto, Joensuu 2008, s. 391–411.

nöksen kannalta myönteisellä tavalla; 7) *ohjeellinen vaikutus* eli säännös luo julkiselle vallalle ainoastaan poliittisen tai moraalisen velvoitteen säännöksessä mainitun oikeuden toteuttamiseen.⁸

Suurin osa perustuslain 19 §:n säännöksistä on sanamuotonsa perusteella toimeksiantosäännöksiä. Ne eivät toisin sanoen itsessään perusta yksilöille subjektiivisia oikeuksia tiettyihin sosiaalietuuksiin, vaan velvoittavat julkista valtaa ainoastaan objektiivisesti; lainsäätäjän ja kuntien on huolehdittava, että säännöksissä mainitut oikeudet toteutuvat. Tällaisia toimeksiantosäännöksiä ovat 19 §:n 2–4 momentit. Toimeksiantovaikutuksen ohella myös toimivalta-, heikennyskielto- ja ohjeellinen vaikutus koskevat pikemminkin lainsäätäjää sekä sosiaalilainsäädännön täytäntöönpanosta huolehtivia kuntia kuin tuomioistuimia. Ainoastaan 19 §:n 1 momentti luo yksilöille subjektiivisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.⁹ Senkään suora soveltaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei kuitenkaan liene kovin yleistä, sillä oikeus välttämättömään toimeentuloon on käytännössä toteutettu toimeentulotukijärjestelmällä ja sitä koskevalla lailla (1412/1997). Oikeutta välttämättömään huolenpitoon turvaavat puolestaan eri lakeihin sisältyvät sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat säännökset. Kaarlo Tuori onkin arvellut, että ”välittömästi perustuslakiin nojautuvalla oikeudella ei [perustuslain 19.1 §:n osalta] ole juurikaan käytännön merkitystä”.¹⁰

Vaikuttaa siis siltä, että perustuslain 19 §:n perusoikeussäännöksen edellä luetelluista oikeusvaikutuksista tulkintavaikutus ja syrjäyttävä vaikutus saattaisivat todennäköisimmin ilmetä korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. Tosin perusoikeusuudistuksen jälkeen on syrjäyttävän vaikutuksenkin osalta todettu, että perustuslain 106 §:llä ei välttämättä tule olemaan suurta itsenäistä merkitystä. Syrjäyttävän vaikutuksen sijasta perustuslain ja tavallisen lain välinen ristiriita pystytään yleensä ratkaisemaan perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla.¹¹ Saattaakin olla niin, että perustuslain 19 §:n oikeusvaikutus rajoittuu korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä lopulta vain tulkintavaikutukseen.

⁸ Tuori 2011, s. 716–720.

⁹ Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Helsinki, WSOYpro 2008, s. 204–215.

¹⁰ Tuori, Kaarlo: Tuomarivaltio – uhka vai myytti?, s. 935. Lakimies 6/2003, s. 915–943.

¹¹ Tuori 2003, s. 924–925.

2 PERUSTUSLAIN 19 § KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUISSA

Perusoikeusuudistuksen jälkeisiä vuosikirjaratkaisuja, joiden perusteluissa korkein hallinto-oikeus on viitannut perustuslain 19 §:ään (ja/tai hallitusmuodon 15a §:ään), löytyi Finlex- ja Edilex-tietokantoihin tehdyn haun¹² perusteella yhteensä 15 kappaletta¹³. Lisäksi tietokannoista löytyi neljä muuta korkeimman hallinto-oikeuden antamaa, julkaistua ratkaisua¹⁴. Ratkaisut voidaan jakaa temaattisesti neljään ryhmään. Yhdeksässä ratkaisussa oli kyse oikeudesta vammaispalvelulain (380/1987) mukaisiin palveluihin, kolmessa oikeudesta lääkinnälliseen kuntoutukseen, kolmessa oikeudesta saada kunnalta korvausta yksityisesti hankitusta hampaiden oikomishoidosta ja neljässä ratkaisussa oikeudesta toimeentulotukeen. Perustuslain 19 §:n osalta sovellettavia säännöksiä olivat 1 momentti, jossa säädetään oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä 3 momentti, jossa säädetään oikeudesta riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin. Perustuslain 19.2 ja 19.4 §:ään ei korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuiissa ole viitattu.

Ratkaisujen lukumäärää voidaan pitää varsin alhaisena; keskimäärin noin yksi ratkaisu per vuosi. Alhaisesta lukumäärästä ei kuitenkaan tule vetää kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä; kuten esimerkiksi sitä, että korkein hallinto-oikeus suhtautuisi niivasti sosiaalisiin perusoikeuksiin. Alhaiseen määrään vaikuttaa ainakin kolme seikkaa. Ensinnäkin perustuslain 19 § sisältää pääosin toimeksiantosäännöksiksi luokiteltavia normeja, joiden voidaan katsoa koskevan ensisijaisesti lainsäätäjää ja kuntia, kuten jo aiemmin todettiin. Koska kyse ei ole suoraan yksilölle subjektiivisia oikeuksia perustavista säännöksistä (perustuslain 19.1 §:ää lukuun ottamatta), niiden käyttäminen oikeuslähteinä tuomioistuimissa on harvinaista. Toisaalta on myös niin, että perustuslain 19.3 § julkista valtaa (kuntia) koskeva velvoite turvata jokaiselle ”riittävät sosiaali- ja terveystalvelut”, voi edellyttää

¹² Hakusanoina käytettiin seuraavia ilmaisuja: ”19 §”, ”PL 19 §”, ”perustuslaki 19”, ”perustuslain 19”, ”15 a”, ”HM 15 a §”, ”hallitusmuoto 15 a”, ”hallitusmuodon 15 a”. Haku kattaa toukokuun 2013 loppuun mennessä annetut ratkaisut.

¹³ KHO 2000:63, KHO 2001:35, KHO 2001:50, KHO 2002:43, KHO 2002:61, KHO 2003:94, KHO 2006:22, KHO 2006:38, KHO 2006:40, KHO 2006:55, KHO 2011:69, KHO 2013:6, KHO 2013:7, KHO 2013:57 ja KHO 2013:58.

¹⁴ KHO 04.06.2001/1344, KHO 17.10.2001/2529, KHO 17.10.2001/2530 ja KHO 19.1.2005/89. Korkein hallinto-oikeus julkaisee vuosikirjassaan ratkaisuja, joilla se katsoo olevan periaatteellista ”merkitystä lain soveltamiselle muissa samankaltaisissa tapauksissa tai joilla on muutoin yleistä merkitystä”. Vuosikirjaratkaisujen prejedikaatti- eli ennakkoratkaisuarvo on siten suurempi kuin muilla julkaistuilla ja julkaisemattomilla ratkaisuilla.

hallintotuomioistuimen arvioivan, ovatko kunnat näin yksittäistapauksissa toimineet.

Toinen seikka, joka vaikuttaa tarkastelun kohteena olevien ratkaisujen alhaiseen määrään – nimenomaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa – on sosiaaliturvan muutoksenhakujärjestelmä. Perustoimeentulon turvaa eli perustuslain 19.2 §:ää koskevissa asioissa ylin muutoksenhakuelin on korkeimman hallinto-oikeuden sijaan vakuutus-oikeus.¹⁵ Kun korkein hallinto-oikeus ei käsittele perustoimeentulon turvaa koskevia valituksia, sen ratkaisuihin ei myöskään sisälly viittauksia 19.2 §:ään. Kuntien toimeentulotukipäätöksistä saa puolestaan valittaa vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Sosiaalipalveluja eli perustuslain 19.3 §:ää koskevissa asioissa pääsääntö on muutoksenhakukielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Monissa sosiaalihuollon erityislaeissa, kuten vammaispalvelulaissa ja lastensuojelulaissa, on tosin poikkeussäännöksiä, jotka sallivat muutoksenhaun korkeimpaan hallinto-oikeuteen.¹⁶

Kolmanneksi on syytä muistaa, että lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvonta – myös sosiaalisten perusoikeuksien osalta – kuuluu ensisijaisesti perustuslakivaliokunnalle. Tämän vuoksi on epätodennäköistä, että korkein hallinto-oikeus joutuisi lainkäytössään antamaan sosiaalisille perusoikeuksille syrjäyttävän vaikutuksen perustuslain 106 §:n nojalla. Tehokas ennakollinen valvonta vaikuttaa siihen, ettei korkeimman hallinto-oikeuden tarvitse lainkäytössään syrjäyttää tavallisen lainsäädännön säännöksiä niiden perustuslainvastaisuuden perusteella.

Perustuslain 19 §:ään on viitattu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa vain harvakseltaan. Tämän vuoksi onkin mielenkiintoista selvittää, minkälaisissa tapauksissa sosiaaliin perusoikeuksiin on viitattu ja mitä oikeusvaikutuksia niille on tapauksissa annettu. Tapaukset on ryhmitelty sen mukaan, miten sosiaalisia perusoikeuksia on käytetty ratkaisujen argumentteina.

¹⁵ Vakuutus-oikeuteen valitetaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan, opintotuen muutoksenhakulautakunnan ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan antamista ratkaisuista. Nämä lautakunnat puolestaan toimivat ensimmäisen asteen muutoksenhakuinstansseina muun muassa Kansaneläkelaitoksen, työeläkelaitosten, Kuntien eläkevakuutuksen, työttömyyskassojen ja tapaturmavakuutuslaitosten tekemiin päätöksiin.

¹⁶ Sosiaaliturvan muutoksenhakujärjestelmästä ks. Tuori – Kotkas 2008, s. 341–385.

3 SOSIAALISTEN PERUSOIKEUKSIEN OIKEUSVAIKUTUKSET KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUISSA

Aluksi on todettava, että yhdessäkään tapauksessa korkein hallinto-oikeus ei ole antanut perustuslain 19.1 §:n säännökselle subjektiivisen oikeuden perustavaa vaikutusta. Toisin sanoen kyseistä säännöstä ei ole sovellettu siten, että yksilölle olisi annettu oikeus johonkin sosiaaliseen etuuteen pelkästään sen nojalla. Muutamissa tapauksissa perustuslain 19.1 ja 19.3 §:ää näytetään sen sijaan käytetyn lähinnä tulkinnan tukena. Ongelmana näidenkin tapaus-ten kohdalla on, ettei korkein hallinto-oikeus ole nimenomaisesti kertonut, millä tavoin perustuslain 19.1 tai 19.3 §:n on katsottu tukeneen omaksuttua ratkaisua. Perustuslain 19 § on joko pelkästään mainittu sovellettavana säännöksenä tai sitten siihen on viitattu tyyliin: ”...ottaen huomioon Hal-litusmuodon 15 a §:n 3 momentin...”. Osassa tapauksista korkein hallin-to-oikeus on puolestaan täsmentänyt perustuslain 19.3 §:n sisältöä, jolloin kyse on ollut säännökseen sisältyvän ”riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut” termin tulkinnasta – erityisesti siitä, voiko kunta asettaa asiakkaat etusija-järjestykseen määrärahasidonnaisten palvelujen osalta. Samalla KHO on tullut arvioineeksi kunnallisten soveltamisohjeiden perustuslainmukaisuutta.

3.1 Perustuslain 19 § ja perusoikeusmyönteinen tulkinta

Kaikkiaan kolmessa tapauksessa perustuslain 19 §:llä voidaan katsoa olleen tulkintavaikutus. Ratkaisussa KHO 2001:35 oli kyse opiskelijan oikeudesta saada toimeentulotukea tilanteessa, jossa tämä oli menettänyt oikeutensa opintotukeen riittämättömien opintosuoritusten vuoksi eikä myöskään ollut hankkinut toimeentuloaan toimeentulotukilain 2.1 §:ssä tarkoitetulla muulla ensisijaisella tavalla. Toimeentulotukilain 2.1 §:n mukaan

”[j]okaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeen-tuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.”

Sosiaalilautakunta oli hylännyt opiskelijan tekemän toimeentulotukihake-muksen sillä perusteella, että toimeentulotuki on viimesijainen toimeentulon lähde. Lautakunta lähti toimeentulotukilain 2.1 §:n tulkinnassaan siitä, että

opiskelijan ensisijainen toimeentulon lähde on opintotuki ja jos oikeus opintotukeen on menetetty riittämättömien opintosuoritusten vuoksi, tulisi opiskelijan hakeutua ansiotyöhön, ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi tai ryhtyä yrittäjäksi. Sosiaalilautakunta katsoi myös, että opiskelijalle oli myönnetty opintotukea kohtuulliseksi katsottavan 14 kuukauden ajan. Lääninoikeus kumosi sosiaalilautakunnan päätöksen ja palautti asian sen käsiteltäväksi. Lautakunta valitti lääninoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus päätyi ratkaisussaan siihen, että toimeentulotukea ei voida kokonaan evätä siksi, että hakija ei ole hankkinut toimeentuloaan toimeentulotukilain 2.1 §:ssä tarkoitetuilla ensisijaisilla tavoilla. Korkein hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan sekä toimeentulotukilain muilla säännöksillä¹⁷ että perustuslain 19.1 §:n säännöksellä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan perustuslain 19.1 §:n mukaista oikeutta ihmisarvoisen edellyttämään toimeentuloon ja huolenpitoon toteutetaan toimeentulotuella: ”[t]oimeentulotuesta annettu laki turvaa kaikissa tapauksissa vähintään perustuslain mukaisen välttämättömän toimeentulon”. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että

”tulkittaessa toimeentulotuesta annetun lain 2 §:n soveltamista voidaan edellä mainituista säännöksistä tehdä se johtopäätös, että toimeentulotukea ei voida kokonaan evätä henkilöltä sillä perusteella, että hän ei ole hankkinut toimeentuloaan toimeentulotuesta annetun lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuilla tavoilla. [...] Opiskelijaa, joka ei ole saanut opintotukea riittämättömien opintosuoritusten vuoksi, mutta ei ole hakeutunut ansiotyöhön, ei voida asettaa tässä kohden eri asemaan kuin muita toimeentulotuen hakijoita.”¹⁸

Voidaan siis todeta, että kyseisessä ratkaisussa korkein hallinto-oikeus tulkitsi toimeentulotukilain 2.1 §:ää perusoikeusmyönteisellä tavalla.¹⁹ Korkein

¹⁷ Toimeentulotukilain 1.1 §:ssä säädetään, että ”[t]oimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo”. Lain 6 §:ssä säädetään, että ”[t]oimeentulotuen määrä on tämän lain mukaan määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus”. Lain 10.4 §:ssä säädetään, että toimeentulotuen perusosan ”alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana”. Lain 20.1 §:n 2 kohdassa puolestaan säädetään, että toimeentulotuki voidaan määrätä perittäväksi kokonaan tai osittain takaisin ”tuen saajalta, jos hän on tahallaan laiminlyönyt velvollisuuden pitää huolta omasta elatuksestaan”.

¹⁸ Korkeimman hallinto-oikeuden painettu vuosikirja 2001. Helsinki 2001, s. 264.

¹⁹ Samaan lopputulokseen korkein hallinto-oikeus päätyi myös toisessa tämän artikkelin aineistoon sisältyvässä ratkaisussa, joka koski niin ikään toimeentulotukilain 2.1 §:n tulkintaa. Ks. KHO 4.6.2001/1344.

hallinto-oikeus ei tyytynyt pelkästään viittaamaan perustuslain 19.1 §:ään, vaan myös avasi säännöksen sisältöä todetessaan toimeentulotuen turvaavan kyseisen säännöksen edellyttämän välttämättömän toimeentulon kaikissa tapauksissa. Toisaalta korkein hallinto-oikeus olisi voinut argumentoinnissaan olla vielä seikkaperäisempi. Ratkaisuselosteen ilmaisuun ”voidaan edellä mainituista säännöksistä tehdä se johtopäätös” sijaan ratkaisua olisi voinut perustella esimerkiksi: ”koska oikeus välttämättömään toimeentuloon kuuluu perustuslain 19.1:n mukaan jokaiselle, opiskelijan toimeentulotukihakemusta ei voida hylätä pelkästään sillä perusteella, että tämä on laiminlyönyt velvollisuutensa hankkia toimeentulonsa toimeentulotukilain 2.1 §:ssä mainituilla ensisijaisilla tavoilla.”

Selostetun toimeentulotukea koskevan ratkaisun ohella korkein hallinto-oikeus näyttää päätyneen kahdessa muussakin ratkaisussa perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan, vaikka vetoaminen perustuslain 19 §:ään on ollut ylimalkaisempaa kuin tarkastellussa toimeentulotukijutussa. Molemmissa samana päivänä annetuissa ratkaisuissa (KHO 2006:38 ja KHO 2006:40) oli kyse oikeudesta vammaispalvelulain mukaisiin kohtuullisiin kuljetuspalveluihin. Vammaispalvelulain 8.2 §:n mukaan ”[k]unnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut”. Oikeus kohtuullisiin kuljetuspalveluihin on turvattu subjektiivisena oikeutena. Lakia täsmentävän vammaispalveluasetuksen (759/1987) 4.1–2 §:n mukaan:

”Kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen kuuluu vaikeavammaisen henkilön työssä käymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen, virkistykseen tai muun sellaisen syyn vuoksi tarpeelliset, jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset. Jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset.”

Jutuissa oli kyse asetukseen sisältyvän käsitteen ”lähikunta” tulkinnasta. Molemmissa tapauksissa kunnan viranhaltija oli hyväksynyt vaikeavammaisen henkilön työmatkoja varten tekemän kuljetuspalveluhakemuksen vain siltä osin kuin kyse oli työmatkoista asuinkunnan ja välittömän naapurikunnan sisällä. Viranhaltijat eivät sen sijaan myöntäneet kuljetuspalveluja työmatkoihin rajanaapurikuntaa etäämmälle.²⁰ Molemmissa tapauksissa kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto oli pysyttänyt viranhaltijan päätöksen. Tapauksessa KHO 2006:38 Helsingin hallinto-oikeus oli kumonnut lauta-

²⁰ Tapauksessa KHO 2006:38 hakija asui Järvenpäässä ja kävi töissä Vantaalla. Tapauksessa KHO 2006:40 hakija asui Helsingissä ja kävi töissä Keravalla.

kunnan päätöksen ja palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi. Sen sijaan tapauksessa KHO 2006:40 Helsingin hallinto-oikeus oli hylännyt valituksen ja pysyttänyt lautakunnan päätöksen. Hallinto-oikeus näyttää tällöin käyttäneen päätöksen perusteluna yksinomaan työmatkan pituutta.²¹

Ratkaisussa KHO 2006:38 korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen eikä muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä. Sen sijaan ratkaisussa KHO 2006:40 korkein hallinto-oikeus kumosi sekä hallinto-oikeuden että sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston päätökset ja palautti asian uudelleen jaoston käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaikeavammaisen oikeutta kohtuullisiin kuljetuspalveluihin ei voida rajoittaa pelkästään sillä perusteella, että kunta on ennalta määritellyt lähikunnat. Perusteluna oli, että ensinnäkin kunnat ovat Suomessa varsin erikokoisia ja toiseksi pääkaupunkiseudulla on tavanomaista käydä töissä välittömiä naapurikuntia etäämmällä. Korkein hallinto-oikeus katsoi molemmissa tapauksissa, että kyseessä olleita työpaikkakuntia oli pidettävä vammaispalveluasetuksen 4.2 §:n mukaisina ”lähikuntina” ja että näistä työmatkoista koituvat kustannukset olivat vammaispalvelulain 8.2 §:n edellyttämällä tavalla ”kohtuullisia”.

Periaatteellisemman tason argumentaatiossaan korkein hallinto-oikeus lähti siitä, että vammaispalvelulain tarkoitus on sen 1 §:n perusteella ”edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä”. Vammaispalvelulain edellyttämät kuljetuspalvelut ovat keskeinen vaikeavammaisten omatoimista suoriutumista edesauttava palvelumuoto. Vammaispalvelulaki kiinnittyykin pitkälti perustuslain 19.3 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan (kunnan) on taattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä kyseisestä säännöksestä todettiin, että ”[p]alvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä”.²² Korkein hallinto-oikeus viittasikin perusteluissaan perustuslain 19.3 §:ään sekä perustuslain 18.1 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä.

Ongelmallista näiden ratkaisujen perusteluissa kuitenkin oli, että korkein hallinto-oikeus tyytyi varsin yleiseen perusoikeusviittaukseen. Perustuslain 18.1 ja 19.3 § mainittiin perusteluissa, mutta niitä ei sen kummemmin avattu

²¹ Ensin mainitussa tapauksessa työmatkan pituus oli 22 kilometriä ja jälkimmäisessä puolestaan 32–33 kilometriä.

²² HE 309/1993 vp, s. 71.

tai kytketty ratkaisussa päädyttyyn lopputulokseen. Esimerkiksi viittaaminen perusoikeusuudistusta koskevaan hallituksen esitykseen perustuslain 19.3 §:n osalta olisi selventänyt korkeimman hallinto-oikeuden argumentaatiota.

3.2 Kunnallisten hallintopäätösten ja ohjeistusten perustuslainmukaisuuden arviointi

Kaikkiaan kymmenessä ratkaisussa korkein hallinto-oikeus otti kantaa, oliko viranhaltijan etuuspäätös, kunnallinen ohjeistus tai kunnanvaltuuston tekemä päätös perustuslainmukainen. Kuudessa näistä oli kyse hallintoriita-asiasta, jossa määriteltiin perustuslain 19.3 §:n sisältöä. Hallintoriita-asioissa ei ole kyse varsinaisesta muutoksenhausta, vaan julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan ratkaisemisesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta kyse on usein siitä, että asiakas on ensin itse hankkinut jonkin palvelun, jonka hän katsoo kuuluvan kunnan järjestämisvelvollisuuteen ja jonka korvaamista hän jälkikäteen hakee.²³ Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemat kuusi hallintoriita-asiaa koskivat kunnan oikeutta asettaa palvelunhakijat etusijajärjestykseen ja sillä perusteella evätä korvaushakemus. Näistä ratkaisuista kolme koski oikeutta lääkinnälliseen kuntoutukseen²⁴ ja kolme oikeutta oikomishoitoon osana julkista hammashuoltoa²⁵.

Ratkaisussa KHO 2002:61 oli kyse tapauksesta, jossa ylilääkäri oli evännyt päiväljua sairastavan henkilön hakemuksen peruukin saamiseksi lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä. Ylilääkäri oli perustanut päätöksensä kunnan laatimaan ohjeistukseen, jonka mukaan peruukkikustannuksia korvattiin vain alle 18-vuotiaille. Aikaisempina vuosina peruukkikustannuksia oli korvattu myös yli 18-vuotiaille, ja myös valittajana olleelle henkilölle oli aiemmin kustannettu peruukkeja, mutta kunta oli määrärahojen vähyysden vuoksi myöhemmin tiukentanut ohjeistustaan. Kunta perusteli uutta linjaa sillä, että alle 18-vuotiaat eivät yleensä voi omin varoin hankkia peruukkeja ja että lasten ja nuorten on vaikeampi sopeutua itseensä hiuksettomina.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, että kaupungin laatima ohjeistus peruukkien (maksusitoumusten) myöntämisestä kuntoutuksen

²³ Tuori – Kotkas 2008, s. 383–385.

²⁴ KHO 2002:61, KHO 2002:43 ja KHO 2000:63.

²⁵ KHO 2001:50, KHO 17.10.2001/2530 ja KHO 17.10.2001/2529.

apuvälineinä ei ollut lainvastainen. Perusteluissaan korkein hallinto-oikeus viittasi muun muassa perustuslain 19.3 §:ään sekä perusoikeusuudistusta koskevaan hallituksen esitykseen, jossa todetaan, että terveystalvelujen riittävyyden arvioinnissa lähtökohtana on taso, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Korkein hallinto-oikeus totesi kuitenkin, että ”[r]iittäviksi katsottavia terveystalveluja ei useinkaan voida turvata asettamatta terveydenhuollon toimintoja etusijajärjestykseen”. Tällöin on olennaista, että perustuslain 6 §:n ja potilaslain (785/1992) 3 §:n syrjintäkieltoja ei rikota. Korkein hallinto-oikeus totesi johtopäätöksensä, että kaupunki oli voinut asettaa apuvälinepalvelujen hakijat etusijajärjestykseen voidakseen määrärahojen puitteissa turvata vaikeavammaisten palvelut ja sen, etteivät apuvälineistä koituvat kustannukset muodostu yhdelle henkilölle kohtuuttomiksi. Kaupunki oli myös ottanut hakijan yksilöllisen tarpeen riittävällä tavalla huomioon, sillä se oli myöntänyt hakijalle korvauksen peruukin hankintaan viimeksi vuonna 1997.

Ratkaisussa KHO 2002:43 oli puolestaan kyse lääkinällisenä kuntoutuksena annettavien fysioterapiapalvelujen myöntämiskriteereistä. Kunnan sosiaali- ja terveystalvutakunta oli tehnyt periaatepäätöksen, jonka mukaan työikäiset eli 18–64-vuotiaat oli rajattu lääkinällisenä kuntoutuksena annettavien fysioterapiapalvelujen ulkopuolelle. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, että ”[k]unta ei ollut voinut evätä fysioterapiapalvelun saamista pelkästään tiettyyn ikäryhmään kuulumisen vuoksi, kun henkilöllä oli sairautensa johdosta kunnan toimivaltaisen terveystalvutuskuslääkärin toteamaa fysioterapiapalvelun tarve”. Verrattuna edellä selostettuun peruukkitapaukseen tässä fysioterapiapalveluja koskevassa tapauksessa kunnan sosiaali- ja terveystalvutakunta oli päätöksellään sulkenut hakijan *yksilöllisen* hoidon tarpeen arvioinnin pois palvelujen myöntämiskriteerien joukosta. Tätä korkein hallinto-oikeus piti perustuslain 6 §:n ja potilaslain 3 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännösten vastaisena.

Sisällöllisesti samankaltaiseen lopputulokseen korkein hallinto-oikeus päätyi ratkaisussaan KHO 2000:63, joka koski ortopedisten jalkineiden myöntämistä osana lääkinällisen kuntoutuksen apuvälinepalveluita. Kaupunki oli antanut ohjeistuksen, jonka mukaan ortopedisiä jalkineita myönnettiin asiakkaille vain yksi pari vuodessa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei hakijan yksilöllisiä tarpeita ollut otettu riittävällä tavalla huomioon ja että ”kaupunki oli näin ollen laiminlyönyt edellä tässä päätöksessä selostetuissa säännöksissä [mm. PL 19.3 §] tarkoitetun velvollisuutensa järjestää A:lle riittävät lääkinällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelut”.

Ratkaisussa KHO 2001:50 oli kyse hallintoriidasta, joka koski yksityisenä hoitona saadun hammashuollon oikomishoidon korvaamista. Tapauksessa kuntayhtymä oli hylännyt hakijan vaatimuksen saada erikoishammaslääkäritasoinen yksityinen oikomishoito korvatuksi. Kuntayhtymän päätös perustui yleiseen linjanvetoon, jonka mukaan kyseistä hoitoa ei korvata yli 13 vuotta täyttäneille. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin kumosi kuntayhtymän (sekä lääninoikeuden) päätökset ja velvoitti kuntayhtymän korvaamaan yksityisen hoidon kustannukset. Tapauksessa hakijan oikomishoidon tarve oli todettu ja hoito aloitettu asuinkunnan terveystieteiden keskuksessa ennen kuin hän oli täyttänyt 13 vuotta. Lisäksi hakija oli hakenut yksityisen hoidon korvaamista jo ennen sen alkamista. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ”kuntayhtymä ei ole näyttänyt, että asiassa olisi sellaisia Suomen [perustuslain 6 §:n] ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n mukaisia hyväksyttäviä yleisiä palvelujen etusijajärjestykseen asettamisen perusteita, jotka estäisivät B:n oikomishoitotarpeen huomioon ottamisen”. Samaa problematiikkaa käsittelevät myös kaksi muuta korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemaa ratkaisua.²⁶

Selostettujen ratkaisujen perusteella korkeimman hallinto-oikeuden linjaksi näyttää muodostuneen kanta, että terveystieteiden palvelujen hakijat voidaan asettaa etusijajärjestykseen, kunhan sille on olemassa hyväksyttävät yleiset perusteet ja hakijoiden yksilökohtainen tarve tulee otetuksi huomioon. Vaikka näissä ratkaisuissa korkein hallinto-oikeus on vedonnut yleisellä tasolla perustuslain 19.3 §:ään, varsinaisina ratkaisunormeina on kuitenkin pidettävä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltoasäännöstä sekä potilaslain 3 §:n syrjintäkieltoasäännöstä. Joissakin tapauksissa kunnan tai kuntayhtymän ohjeistus on todettu syrjiväksi ja toisissa ei. Ratkaisut ovat kuitenkin osaltaan määrittäneet myös sitä, mikä sisältö perustuslain 19.3 §:n ilmaisulle ”riittävät sosiaali- ja terveystieteiden palvelut” tulee antaa. Kyse ei siten ole perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta vaan siitä, että korkein hallinto-oikeus on arvioinut, ovatko kuntien antamat soveltamisohjeet olleet perustuslain 6 ja 19.3 §:n vastaisia vai eivät. Kyse on siten tavallaan ollut perusoikeussäännökselle annetusta syrjäyttävästä vaikutuksesta, olkoonkin, että ”syrjäytetty” normi ei ole ollut lainsäädännös vaan kunnallinen soveltamisohje.

Käsiteltyjen hallintoriita-asoiden lisäksi korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2004:94 arvioinut kunnallisen viranhaltijan tekemää päätöstä perustuslain 19.3 §:n näkökulmasta. Jutussa oli kyse iäkkään henkilön hakemuksesta kaidehissin asentamisesta aiheutuvien kustannusten

²⁶ KHO 17.10.2001/2530 ja KHO 17.10.2001/2529.

korvaamisesta. Henkilö asui hissittömän kerrostalon kolmannessa kerroksessa ja hänen liikkumisensa oli erittäin vaivalloista polvien nivelrikkojen ja selän kulumien vuoksi. Kunnallisen viranhaltijan ohella sekä kaupungin sosiaali- ja terveystalokunnan alainen jaosto että hallinto-oikeus olivat hylänneet hakemuksen.

Tapauksen kannalta keskeinen säännös oli vammaispalvelulain 9.2 §, joka turvaa siinä mainitut etuudet subjektiivisina oikeuksina. Säännöksen mukaan

”[k]unnan on korvattava vaikeavammaiselle henkilölle asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta hänelle aiheutuvat kohtuulliset kustannukset, jos hän vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee näitä toimenpiteitä suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista”.

Vammaispalveluasetuksen (759/1987) 12.1 §:ssä täsmennetään, että ”[a]sunnon muutostyöksi katsotaan myös muutostöiden suunnittelu sekä esteiden poistaminen asunnon välittömästä lähiympäristöstä”.

Tapauksen ratkaisu koski kysymystä siitä, voitiinko kaidehissin asentamista porraskäytävään pitää vammaispalveluasetuksen 12.1 §:n mukaisena ”esteen poistamisena asunnon välittömästä lähiympäristöstä”. Korkein hallinto-oikeus vastasi kysymykseen kieltävästi ja hylkäsi hakemuksen. Perusteluissaan korkein hallinto-oikeus viittasi myös perustuslain 19.3 §:ään. Viittaus oli kuitenkin ylimalkainen, eikä sitä nivottu ratkaisun sisältöön. Tulkittessaan vammaispalveluasetuksen 12.1 §:ää korkein hallinto-oikeus nojautui sen sijaan vammaispalvelulain 9.2 §:n ilmaisuun ”kohtuulliset kustannukset”. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei kaidehissin asentamisesta koituvia kustannuksia voitu pitää kohtuullisina ja että ”[v]ammaispalvelulain tarkoituksena ei ollut korvata asunnon muutostöinä niiden haittojen poistamista, jotka aiheutuivat asumisesta hissittömissä kerrostaloissa”.

Viittaaminen perustuslain 19.3 §:ään osana ratkaisun perusteluja jäi toisin sanoen irralliseksi. Tarkoituksena lienee yhtäältä ollut tuoda esille, että vammaispalvelulain 9.2 § kiinnittyy kyseiseen perustuslain säännökseen. Toisaalta korkein hallinto-oikeus lienee halunnut viestittää, ettei kunnallisen viranhaltijan tekemää päätöstä voinut pitää perustuslain 19.3 §:n vastaisena. Tuomioistuimien ei ole kuitenkaan perusteluissaan avannut perustuslain 19.3 §:n merkitystä päättelyssään.²⁷

²⁷ Ratkaisussaan KHO 18.1.2005/89 korkein hallinto-oikeus katsoi muun muassa perustuslain 19.3 §:ään tukeutuen, että vammaispalvelulain mukaisten tehtävien hoitamiseen osoitetun määrärahan jättäminen kokonaan pois kunnan talousarviosta oli lainvastainen. Koska kyse ei ole vuosikirjaratkaisusta, ratkaisun tarkempaan analyysiin ei tässä ole mahdollisuutta.

Kahdessa tuoreessa toimeentulotukea koskevassa ratkaisussa (KHO 2013:57 ja KHO 2013:58) korkein hallinto-oikeus on ilmoittanut sovelta-neensa perustuslain 19.1 §:ää. Ratkaisuissa oli kyse tutkintovangin/vangin oikeudesta toimeentulotukeen. Ratkaistavana oikeuskysymyksenä ei ollut se, onko vangeilla ylipäänsä oikeutta toimeentulotukeen, sillä kuten edellisessä alaluvussa selostetusta ratkaisusta KHO 2001:35 käy ilmi, mitään ryhmää ei ole suljettu pois toimeentulotuen piiristä. Kyse oli sen sijaan siitä, kattoiko vangeille myönnettävä laskennallinen/tosiasiallinen käyttövara (reilu 40 euroa) sellaiset toimeentulotuen perusosalla katettavat menot, joita heidän vankilasta saamansa majoitus ja ylläpito eivät olisi kattaneet. Kyse oli myös siitä, tulisiko asiakasmaksulain (734/1992) 7 c §:ssä määriteltyä, pitkäai-kaisessa laitoshoidossa olevan henkilöön kuukausittain käyttöön jätettävää summaa (90 euroa) käyttää vankien käyttövaran perusteena. Kummassakin ratkaisussa korkein hallinto-oikeus päätyi siihen, ettei asiakasmaksulaissa pitkäaikaisen laitoshoidon suojaus säädetty summa soveltunut van-keinhoitoon. Korkein hallinto-oikeus katsoi myös, että tapauksissa hakijat eivät olleet osoittaneet, että heillä olisi ollut toimeentulotukeen oikeuttavia muita perusmenoja.

Korkein hallinto-oikeus ei ole päätösten ratkaisuselosteissa valitettavasti avannut sitä, mikä perustuslain 19.1 §:n relevanssi lopulta oli kyseisille ratkaisuille. Onko korkein hallinto-oikeus näissäkin ratkaisuissaan halunnut viestittää, että tapausten kuntien (Vaasa ja Espoo) määrittelemän nykyisen käyttövaran suuruus ei vaaranna vankien oikeutta välttämättömään toi-meentuloon eikä siten loukkaa perustuslain 19.1 §:ssä säädettyä oikeutta? Jos näin on, se olisi tullut kirjoittaa eksplisiittisesti auki. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus tyytyikin kummankin tapauksen ratkaisuselosteessaan to-teamaan, että ”asiassa ei ole ilmennyt, että [hakijalla] olisi [...] tosiasias-ssa ollut sellaisia toimeentulotukeen oikeuttavia menoja, joita hänen vankilasta saamansa ylläpito ei ole kattanut ja joihin hänen käytettävissään olleet tu-lonsa [...] eivät olisi riittäneet”.

3.3 Näyttökysymyksiä

Aineistona olleen 19 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun joukossa oli myös ratkaisuja, jotka koskivat nähdäkseni ensisijaisesti näyttökysymyksiä, eivätkä niinkään oikeuskysymyksiä. Tällaisia ratkaisuja oli kolme ja niissä korkeimman hallinto-oikeuden voidaan katsoa vedonneen perustuslain 19

§:ään jopa tarpeettomasti. Ensimmäinen ratkaisu on KHO 2011:69, jossa oli kyse vaikeavammaisen oikeudesta saada vammaispalvelulain 8.2 §:n mukaista henkilökohtaista apua. Henkilökohtainen apu pitää sisällään vaikeavammaisen välttämättömän avustamisen kotona ja kodin ulkopuolella päivittäisissä toimissa, työssä, opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa tai sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Henkilökohtainen apu on subjektiivisena oikeutena turvattu palvelu syyskuusta 2009 lähtien. Vammaispalvelulain 8 c.2 §:ssä täsmennetään, että

”[h]enkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan 1 momentissa tarkoitettuja toimia suorittaessaan. Henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää, että vaikeavammaisella henkilöllä on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa.”

Tapauksessa henkilökohtaisen avun hakijana oli henkilö, jolla oli älyllinen kehitysvamma ja joka pystyi tuottamaan vain muutaman sanan lauseita sekä kommunikoimaan eleiden ja kuvien avulla. Kaupungin terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaosto sekä hallinto-oikeus päätyivät selvitysten perusteella molemmat siihen, että on hakijaa ei voitu pitää sellaisena vaikeavammaisena henkilönä, joka kykenee itse määrittelemään henkilökohtaisen avun sisältöä, toteuttamistapaa ja aikataulua. Korkein hallinto-oikeus päätyi kuitenkin päinvastaiseen kantaan. Se kumosi hallinto-oikeuden sekä kunnan lautakunnan päätökset ja palautti asian lautakunnan uudelleen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi saadun selvityksen perusteella, että hakijalla oli vammaispalvelulain 8 c.2 §:ssä ”edellytetyllä tavalla voimavaroja määritellä tarvitsemansa henkilökohtaisen avun sisältö ja toteutustapa.” Ratkaisun perusteluissa korkein hallinto-oikeus vetosi muun muassa perustuslain 19.3 §:ään.

Vaikka vammaispalvelulain 8.2 §:n mukaisen henkilökohtainen avun voidaan katsoa kiinnittyvän perustuslain 19.3 §:ään ja ajatukseen turvata kaikille mahdollisuudet toimia yhteiskunnan täysivaltaisina jäseninä²⁸, selostetussa

²⁸ Henkilökohtaisen avun voidaan katsoa kiinnittyvän myös perustuslain 19.1 §:ssä säädettyyn oikeuteen ”välttämättömään [...] huolenpitoon”. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen mukaan välttämätön huolenpito edellyttää sellaisia palveluita, joilla ”turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset”. Tällaisina palveluina mainittiin muun muassa vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet. Ks. HE 309/1993 vp, s. 69 Henkilökohtaista apua koskevan säännöksen lisäämistä vammaispalvelulakiin perusteltiin nimenomaan sillä, että se takaisi perustuslain 19.1 §:n edellyttämän ihmisarvoisen elämän. Ks. Hallituksen esitys 166/2008 vp Eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta, s. 6 ja 13.

tapauksessa oli nähdäkseni kyse lähinnä näyttökysymyksestä: pystyikö hakija ilmaisemaan omaa tahtoaan vai ei? Tässä mielessä vetoaminen perustuslain 19.3 §:ään ratkaisun perusteluissa oli tarpeetonta.²⁹ Korkein hallinto-oikeus onkin kahdessa myöhemmin antamassaan, samaa kysymystä käsitelleessä ratkaisussaan jättänyt viittaamatta perusteluissaan perustuslain 19.3 §:ään.³⁰

Kaksi muuta ratkaisua, jotka koskivat ensisijaisesti näyttökysymystä, ovat ratkaisut KHO 2013:6 ja KHO 2013:7. Kummankin ratkaisun perusteluissa korkein hallinto-oikeus viittasi muun muassa perustuslain 19.1 §:ään. Tapauksissa oli kyse vaikeavammaisen henkilön oikeudesta vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen. Palveluasuminen on niin ikään vaikeavammaisille subjektiivisena oikeutena turvattu etuus. Henkilö on vammaispalvelulain 8.2 §:n mukaan oikeutettu palveluasumiseen,

”jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta palveluasumisen eikä henkilökohtaisen avun järjestämiseen, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein.”

Molemmissa tapauksissa korkein hallinto-oikeus katsoi saamansa selvityksen perusteella, että hakijat ei olleet laitoshoidon tarpeessa, koska he eivät tarvinneet jatkuvaa sairaanhoitoa tai muuta erityisosaamista. Hakijoiden tarvitsema riittävä huolenpito oli tuomioistuimen mukaan mahdollista turvata palveluasumisella eli avohuollon toimenpitein.³¹ Tapaukset liittyvät perustuslain 19.1 §:ään, jonka mukaan ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Tapauksissa ei kuitenkaan ollut varsinaisesti kyse oikeudesta ”välttämättömään huolenpitoon”, sillä kunta oli joka tapauksessa järjestänyt hakijalle laitoshoidon terveyskeskuksen vuodeosastolla. Kyse oli varsinaisesti sen tosiasian arvioimisesta, olivatko hakijat riittävän hyväkuntoisia palveluasumisen saajiksi vai eivät. Voidaankin katsoa, että viittaaminen perustuslain 19.1 §:ään osana ratkaisujen perusteluita on jäänyt irralliseksi.

²⁹ Marja Pajukoski on päättänyt toisenlaiseen tulkintaan, jonka mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua on pidettävä yleisempänä kannanottona vaikeavammaisten itsemääräämisoikeuden puolesta. Ks. Pajukoski tässä julkaisussa.

³⁰ Ks. KHO 2012:46 ja KHO 2012:36.

³¹ Vrt. KHO 2012:111.

4 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Vuonna 1995 voimaantulleesta perusoikeusuudistuksesta on kulunut 18 vuotta. Uudistuksen myötä siirryttiin uuteen perusoikeusparadigmaan, jonka mukaan perusoikeussäännökset eivät velvoita pelkästään lainsäätäjää, vaan ne ovat myös hallinnossa ja tuomioistuimissa välittömästi sovellettavaa oikeutta. Tässä artikkelissa on tarkasteltu sitä, minkälaisia oikeusvaikutuksia korkein hallinto-oikeus on antanut perustuslain 19 §:n sosiaalisia perusoikeuksia koskevalle säännökselle. Hypoteesina oli, että perustuslain 19 §:n oikeusvaikutukset rajoittuvat tulkintavaikutukseen. Hypoteesi osoittautui analysoitujen ratkaisujen valossa oikeaksi, sillä suurimmassa osassa niistä ratkaisuista, joissa korkein hallinto-oikeus on viitannut perustuslain 19 §:ään, se on käyttänyt säännöstä tulkinnan tukena taikka arvioinut hallintopäätöksen tai soveltamisohjeen perustuslainmukaisuutta.

Ratkaisujen analyysi nosti esiin myös ongelmia. Korkein hallinto-oikeus on useimmissa edellä käsitellyissä ratkaisuissa viitannut perustuslain 19.1 ja 19.3 §:ään varsin yleisellä tasolla – usein vain mainiten kyseiset pykälät kertomatta kuitenkaan, *miten* ne ovat vaikuttaneet ratkaisussa päädyttyyn lopputulokseen. Niukka perustelulinja ei täytä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettua perusteluvollisuutta. Olli Mäenpään mukaan hallintolainkäyttölain (586/1996) 53 §:n asettamaa tuomioiden perusteluvollisuutta on tulkittava niin, että perustelut sisältävät tosiseikkojen ja oikeusnormien ohella myös oikeudellisen päättelyn eli sen, miten ratkaisuun on päädytty.³² Silloin kun ratkaisussa vedotaan perusoikeussäännökseen, tulisikin mielestäni kiinnittää erityistä huomiota siihen, minkälainen merkitys sille on itse ratkaisussa ja siihen johtaneessa päättelyketjussa annettu. Sama pätee myös ratkaisuselosteisiin.

Entä mitä johtopäätöksiä voidaan tehdä ratkaisujen alhaisesta lukumäärästä? Korkein hallinto-oikeus on vuoden 1995 jälkeen vedonnut perusteluissaan perustuslain 19 §:ään ainoastaan 15 vuosikirjaratkaisussaan. Niiden lisäksi vain neljässä muussa julkaistussa ratkaisussa on viitattu kyseiseen pykälään. Ratkaisujen alhaisen määrän arveltiin selittyvän ainakin kolmella tekijällä. Ensinnäkin perustuslain 19 § sisältää suurimmaksi osaksi toimекsiantosäännöksiä, jotka on suunnattu ensisijassa lainsäätäjälle ja kunnille. Tästä syystä niiden laajamittainen soveltaminen tuomioistuimissa on epätodennäköistä. Toisekseen alhaista lukumäärää selittänee osaltaan sosiaaliturvan muutoksenhakujärjestelmä. Perustuslain 19.2 §:n alaen kuuluvat

³² Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. Helsinki, WSOYpro 2007, s. 564–566.

asiaryhmät eivät tule lainkaan korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäviksi ja perustuslain 19.1:n alaan kuuluvat toimeentulotukiasiainkin edellyttävät muutoksenhakulupaa. Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaisia palveluja koskevissa asioissa on puolestaan muutoksenhakukielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ainoastaan sosiaalihuollon erityislait, kuten vammaispalvelulaki, sallivat ainakin osassa lakien alaan kuuluvissa asioissa muutoksenhaun korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman muutoksenhakulupaa. Tämä selittääkin sen, miksi artikkelin pohjana olevaan aineistoon sisältyvistä ratkaisuista lähes puolessa oli kyse vammaispalvelulain soveltamisesta. Kolmas seikka, joka vaikuttaa siihen, ettei korkeimman hallinto-oikeuden ole tarvinnut antaa perustuslain 19 §:lle syrjäyttävää vaikutusta, on kattava lakien ennakkollinen perustuslainmukaisuuden kontrolli.

Näiden kolmen syyn ohella saattaa olla vielä neljäskin tekijä, joka osaltaan selittää perustuslain 19 §:n vähäistä roolia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteluissa. On nimittäin mahdollista, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa on enemmän tai vähemmän tietoisesti suhtauduttu pidättyväisesti perustuslain 19 §:n käyttämiseen ratkaisujen perusteluna. Oikeuskirjallisuudessa on aiemmin esitetty näkemyksiä, joiden mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ”legalistisen pidättyvää ja niukkaa” perustelulinjaa on ohjannut pyrkimys välttää ratkaistavien tapausten tosiasia-aineistosta irtaantuvia liian periaatteellisia kannanottoja.³³ Perustuslain 19 §:n vähäinen käyttö osana ratkaisujen perusteluja saattaisikin osaltaan selittyä tällä korkeimman hallinto-oikeuden yleisemmällä perustelulinjalla. Perusoikeuksiin liittyvissä jutuissa kun tapaa usein olla kyse laajemmista periaatteellisista kysymyksistä. Toisaalta korkein hallinto-oikeus on osassa tarkastelluista jutuista tehnyt myös laajakantoisempia periaatteellisia ratkaisuja. Tällaisina on pidettävä muun muassa niitä kuutta hallintoriitajuttua, jossa korkein hallinto-oikeus samalla määritteli yleisempiä hyväksyttävyysskriteereitä määrärahasidonnaisten etuuksien etusijajärjestystä koskeville kunnallisille soveltamisohjeille.

Lisäksi on syytä pitää mielessä, että vaikka korkein hallinto-oikeus ei ratkaisujensa perusteluissa ole kovinkaan usein vedonnut perustuslain 19 §:ään, se ei ole suinkaan ainoa sosiaali-oikeuden kannalta relevantti perusoikeussäännös. Sosiaali-oikeuden alalla – erityisesti tahdonvastaisessa hoidossa – merkityksellisiä perusoikeussäännöksiä ovat myös perustuslain 7 § henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä 10 §

³³ Ks. kootusti Määttä 2008, s. 405–407. Ks. myös Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2010, s. 124.

yksityiselämän suojasta. Sosiaali- ja terveydenhuollon keskeinen oikeus, itsemääräämisoikeus, on palautettavissa kyseisiin perusoikeussäännöksiin. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä löytyykin tuoreita itsemääräämisoikeutta koskevia ratkaisuja, joiden perusteluissa se on viitannut perustuslain 7 §:ään.³⁴ Ja kuten edellä tarkastelluista lääkinnällistä kuntoutusta ja oikomishoitoa koskeneista ratkaisuista kävi ilmi, korkein hallinto-oikeus on perustellut ratkaisujaan myös yhdenvertaisuutta koskevalla perustuslain 6 §:llä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista ei siten voi vetää kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, miten se suhtautuu perustuslain 19 §:n käyttämiseen osana ratkaisujensa perusteluja. Voimme kuitenkin kysyä yleisellä tasolla, liittyykö perustuslain perusoikeussäännösten käyttämiseen osana korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteluja ylipäänsä ongelmia. Kysymys sivuaa suomalaisen oikeusjärjestelmän konstitutionalisoitumisesta käytyä keskustelua. Konstitutionalisoitumisella on monia ulottuvuuksia, mutta tässä käsitteellä viitataan perusoikeuksien merkityksen korostumiseen nimenomaan tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa. Konstitutionalisoituminen voi johtaa oikeuden politisoitumiseen eli siihen, että tuomioistuimet perusoikeussäännöksiä soveltaessaan astuisivat lainsäätäjälle varatulle toiminta-alueelle ja loukkaisivat näin demokratia- ja vallan kolmijakoperiaatteita.³⁵ Kuten Kaarlo Tuori on huomauttanut, konstitutionalisoitumista on kuitenkin syytä tarkastella eritellymmin eli perusoikeuksien eri vaikutustapoja analysoimalla.³⁶

Perusoikeuksien ylikorostuminen – ylikonstitutionalisoituminen – olisi ilmeisintä silloin, kun tuomioistuimet aktiivisesti soveltaisivat perustuslain 106 §:ää ja syrjäyttäisivät tavallisen lain säännöksiä perusoikeussäännöksiin vedoten (abrogaatiovaikutus). Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan toistaiseksi ole vielä kertaakaan katsonut perustuslain 19 §:llä olevan (lain säännöksen) syrjäyttävää vaikutusta. Tämä selittyy pitkälti vallitsevalla perustuslakidoktriinillamme, jonka mukaan perusoikeuksien toteuttamista on edistettävä ensisijaisesti perusoikeusmyönteisen tulkinnan kautta.³⁷ Ylikonstitutionalisoitumisen vaara onkin huomattavasti pienempi silloin, kun tuomioistuimet tyytyvät tulkitsemaan tavallisen lain säännöstä perusoikeusmyönteisellä tavalla (tulkintavaikutus). Tässä artikkelissa tarkastel-

³⁴ Ks. esim. KHO 2012:75, KHO 2012:63 ja KHO 2012:26.

³⁵ Ks. esim. Tuori 2003, s. 915–943.

³⁶ Tuori 2003, s. 931.

³⁷ Hallituksen esitys 1/1998 vp Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, s. 164.

luissa ratkaisuissa korkein hallinto-oikeus näyttääkin tehneen näin ainakin ratkaisuisaan KHO 2001:35, KHO 2006:40 ja KHO 2006:38.

Lopuksi voidaan kysyä, tulisiko perusoikeussäännöksiin ylipäänsä viitata, jos sen tarjoamaa tulkinta-apua ei tarvita ja ratkaisu on perusteltavissa tavallisen lain säännöksillä. Mitä lisäarvoa perusoikeussäännökseen vetoaminen tällaisissa tapauksissa tuo? Yhtäältä voidaan katsoa, että perusoikeussäännökseen vetoaminen tarjoaa lisälegitimaation tuomioistuimen ratkaisulle ja varmistaa entisestään sen ”oikeellisuutta”. Toisaalta esimerkiksi Veli-Pekka Viljanen on esittänyt, ”ettei kaiken oikeudellisen päättelyn ole tarkoitus perustua perusoikeuksiin”.³⁸ Perusoikeussäännöksille tulisikin lainkäytössä varata *kriittinen* rooli; niihin tulisi vedota eritoten silloin, kun yksittäisen viranhaltijan etuutta koskeva päätös, kunnallisen lautakunnan antama soveltamisohje taikka eduskunnan antama laki näyttäytyy perusoikeusjärjestelmän kannalta ongelmallisena.³⁹

³⁸ Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä, s. 35, teoksessa Veli-Pekka Viljanen (toim.): Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Turun yliopisto, Turku 2002, s. 25–37.

³⁹ Viljanen 2002, s. 35; Lavapuro 2010, s. 128–129.