

YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNTA/Jaosto

Vammaisuus, kohtuullinen mukautus, kuljetuspalvelu, mökkipaikkakunta

Diaarinumero: 11XX/20XX

Antopäivä: XX.XX.2023

Näkövammaiselle hakijalle oli aiemmin myönnetty vammaispalveluna kuljetuspalvelua myös mökkipaikkakunnalla. Kunta muutti vammaispalvelun soveltamisohjetta niin, ettei kuljetuspalvelua enää myönnetty mökkipaikkakunnalle.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta totesi, että hakija on tarvinnut vammansa johdosta välttämättä vaadittua kuljetuspalvelua suoriutuakseen matkoista mökilleen ja mökillä oleskellessaan. Kuljetuspalvelun rajoittuminen vain hakijan kotipaikkakunnalle ja sen lähialueille on siten vaikuttanut nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa olennaisesti myös hakijan YK:n vammaisyleissopimuksessa turvattuun oikeuteen liikkua itsenäisesti. Vammaisyleissopimuksen 20 artiklassa tarkoitetun henkilökohtaisen liikkumisen mahdollistavalla kuljetuspalvelulla on merkittävä asema tavanomaisiksi katsottujen elämän toimintojen turvaamisessa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta totesi, että kohtuullisessa mukautuksessa on kysymys yksittäistapauksessa toteutettavista muutoksista ja järjestelyistä. Siten asian arvioinnissa ei ollut merkitystä sillä, miten vastaaja on soveltanut ohjeistusta suhteessa muihin, joille on myönnetty kuljetuspalvelu vammaispalveluna. Lautakunnan arviointi koski yksinomaan vastaajan hakijan asiassa tekemää päätöstä.

Lautakunta totesi, että vastaaja ei esittänyt, että kuljetuspalvelun käyttämisestä muualla kuin hakijan kotipaikkakunnalla ja sen lähialueilla olisi aiheutunut vastaajalle kohtuuttomia kustannuksia taikka muuta kohtuutonta tai suhteetonta rasitetta. Ottaen erityisesti huomioon, että kuljetuspalvelun järjestäminen on aikaisemmin ollut mahdollista myös hakijan mökkipaikkakunnalla, vastaajan toiminnan luonteen ja laajuuden voidaan myös katsoa mahdollistaneen nyt kysymyksessä olevan, hakijan pyytämän mukautuksen tekemisen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi, että vastaaja oli evännyt hakijalta kohtuulliset mukautukset ja siten syrjinyt hakijaa yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä tarkoitetulla tavalla, kun se ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin hakijan pyytämän kohtuullisen mukautuksen toteuttamiseksi.

(Lainvoimainen)

Asian tausta

Hakija on näkövammainen, minkä vuoksi vastaaja on myöntänyt hänelle vammaispalveluna muun muassa kuljetuspalvelun. Kuljetuspalvelua on ennen kesää 2016 ollut mahdollista käyttää myös hakijan mökkipaikkakunnalla. Vastaajan noudattaman soveltamisohjeen muutoksen jälkeen kuljetuspalvelun käyttäminen hakijan mökkipaikkakunnalla ei enää ole ollut sallittua, eikä vastaaja ole hakijan pyynnöstäkään myöntänyt hakijalle oikeutta käyttää kuljetuspalvelua mökkipaikkakunnalla. Hakija katsoo, että vastaaja on evännyt häneltä oikeuden kohtuullisiin mukautuksiin.

Hakijan vaatimukset

Hakija pyytää lautakuntaa kieltämään vastaajaa jatkamasta hakijaan kohdistuvaa syrjintää. Lautakunnan tulee velvoittaa vastaaja myöntämään hakijalle kohtuullisena mukautuksena oikeus käyttää vammaispalvelulain nojalla hänelle myönnettyjä kuljetuspalvelumatkoja vuosittain touko- ja syyskuun välisenä aikana silloin, kun hakija oleskelee säännöllisesti mökkipaikkakunnallaan.

Hakijan perustelut

Hakija on näkövammainen, minkä vuoksi vastaaja on myöntänyt hänelle vammaispalveluna muun muassa kuljetuspalvelun. Palvelu kattaa kuukausittain 18 yhdensuuntaista vapaa-ajan ja asiointimatkaa. Hakijalla on kesämökki. Kuljetuspalvelua on ennen kesää 2016 ollut mahdollista käyttää myös mökkipaikkakunnalla. Vastaajan noudattaman soveltamisohjeen muututtua hakijalle ei ole hänen pyynnöstään huolimatta myönnetty oikeutta käyttää kuljetuspalvelua mökkipaikkakunnalla.

Vastaajan päätös asettaa hakijan epäedullisempaan asemaan verrattuna kuljetuspalvelualueen sisällä mökkeileviin kuljetuspalveluasiakkaisiin ja vammattomiin henkilöihin, jotka mökkeilevät muualla.

Vammaispalvelulain ja -asetuksen mukaan vierailu- ja lomapaikkakunnalla tehtyjen matkojen ei katsota olevan jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia, joita kunnan järjestämisvelvollisuus koskee. Vastaaja ei siten ole menetellyt vammaispalvelulain vastaisesti. Asiassa on kuitenkin otettava huomioon, että vapaus liikkua toiselle paikkakunnalle ja oleskella halutessaan myös vapaa-ajan asunnolla ovat YK:n vammaisyleissopimuksen mukaisia perusvapauksia, joiden tulisi katsoa olevan jokapäiväiseen eli tavanomaiseen elämään kuuluvia asioita.

Vastaajalla on ollut mahdollisuus antaa oikeus käyttää jo myönnettyjä matkoja vierailu- ja lomapaikkakunnalla, kuten esimerkiksi Helsingin ja Espoon kunnat ovat tehneet. Asiassa on kysymys yhdenvertaisuuslain mukaisesta kohtuullisesta mukautuksesta ja syrjinnän kiellosta. Hakijan pyyntö kohtuullisesta mukautuksesta koskee kuljetuspalvelun järjestämistä niin, että hakijan elämäntilanne ja oikeus itsenäiseen, omannäköiseensä elämään otetaan huomioon.

Vastaaja on katsonut, ettei asiassa ole syntynyt yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintäolettamaa kohtuullisten mukautusten epäämisestä, koska oikeutta käyttää kuljetuspalvelumatkoja alueen ulkopuolella ei myönnetä kenellekään kuljetuspalvelun käyttäjälle. Kaikkien samanlainen kohtelu ei kuitenkaan aina riitä takaamaan yhdenvertaisuuden toteutumista, vaan samanlaisen kohtelun vaikutukset voivat olla välillisesti tiettyjä henkilöitä syrjiviä. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen voi edellyttää esimerkiksi vammaisten henkilöiden kohdalla kohtuullisten mukautusten toteuttamista.

Hakija ei ole hakenut lisämatkoja hänelle myönnettyjen kuukausittaisten matkojen lisäksi, vaan oikeutta käyttää jo myönnettyjä matkoja touko–syyskuussa mökkipaikkakunnalla. Matkat ovat muutamia kymmeniä kilometrejä. Hakijan mökiltä on 31 kilometrin matka B kaupunkiin, jossa kaukoliikenteen bussiasema, kaupat ja pankki sijaitsevat. Lähimpään ruokakauppaan on noin 22 kilometrin matka, sisaren mökille noin 10 kilometrin matka ja lähimmälle tanssilavalle noin 4 kilometrin matka. Hakija maksaisi mökkipaikkakunnalla käytetyistä matkoista omavastuuosuuden.

Hän on lisäksi ehdottanut, että mökkipaikkakunnalla käytettävien matkojen yhdensuuntainen pituus voitaisiin rajata esimerkiksi 35 kilometriin.

Hakija on aikaisemmin asunut kesäaikaan pitkiäkin aikoja mökillään ja tekisi näin edelleen, mikäli kuljetuspalveluja voisi käyttää myös mökkipaikkakunnalla. Nyt hakija voi olla mökillään ainoastaan hänelle myönnettyjen avustajatuntien sallimissa rajoissa, eikä hän voi enää oleskella mökillä itsekseen. Hakijan tulisi näkövammastaan huolimatta kyetä asioimaan ja suorittamaan päivittäisiä toimiaan myös mökkipaikkakunnalla. Käsitys siitä, etteivät tällaiset matkat olisi jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia, on jo itsessään vammaisia henkilöitä syrjivä.

Kuljetuspalvelun avulla hakija pystyisi mökillä asuessaan asioimaan ruoka- ja vähittäistavarakaupoissa, pankissa, sisarensa mökillä, kesäteatterissa tai lavatansseissa. Hän voisi lisäksi matkustaa mökille itsenäisesti julkisilla välineillä, mikäli voisi käyttää kuljetuspalvelua matkaan B kaupungista mökilleen. Ilman kuljetuspalvelua hakija on riippuvainen muiden avusta ja aikatauluista.

Hakija toteaa, että yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Vammaispalvelulain tarkoituksena puolestaan on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. Kohtuullisten mukautusten tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön yhdenvertaisia mahdollisuuksia sekä tukea vammaisen henkilön itsenäistä ja täysimääräistä osallistumista kaikilla elämän osa-alueilla.

Viranomaisilla on yhdenvertaisuuslain nojalla velvollisuus ryhtyä kohtuullisiin mukautuksiin. Oikeutta kohtuullisiin mukautuksiin ei ole rajattu niin, etteikö se voisi koskea myös vammaispalveluja tai niiden järjestämistapaa silloin, kun vammaisen henkilön yksilölliset tarpeet sitä edellyttävät. Kaupungin soveltamisohje tai vammaispalveluasetus eivät poista vastaajalta sen yhdenvertaisuuslaista johtuvia velvollisuuksia.

Muun muassa eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan EOA 4.11.2016, Dnro 1101/4/16 arvioinut kohtuullisia mukautuksia osana vammaispalvelun järjestämistapaa. Ratkaisussa on todettu, että YK:n vammaisyleissopimuksen 19 artiklassa on turvattu vammaisille henkilöille oikeus itsenäiseen elämään ja osallisuuteen yhteisössä. Vammaisen henkilön itsenäisen elämän tukena ovat kaikille tarkoitettut yleiset palvelut sekä muut erityispalvelut ja tukitoimet sekä näihin liittyvät mukautustoimenpiteet (kohtuulliset mukautukset). Mukautukset ovat luonteeltaan tapauskohtaisia ja niiden tulee vastata konkreettisessa tilanteessa (palvelujen järjestäminen, hallinnon menettelykysymykset ym.) vammaisen henkilön yksilöllisiin tarpeisiin. Mukautuksista on siten eroteltava yleiset esteettömyystoimenpiteet. Tällaisia mukautustoimenpiteitä saatetaan tarvita, mikäli esimerkiksi palvelujen järjestämistavat ja niiden saavutettavuus eivät riitä vastaamaan vammaisen henkilön yksilöllisiin tarpeisiin.

Jos vastaajan kuljetuspalveluohjetta ei muuteta mahdollistamaan kaikkien kuljetuspalveluiden käyttäjien matkoja tarvittaessa myös hakijan kotikunnan ja sen lähialueiden ulkopuolella, on kohtuullinen mukautus tarpeen yhdenvertaisuuslain ja vammaispalvelulain tarkoituksen sekä YK:n vammaisyleissopimuksen periaatteiden noudattamiseksi.

Hakijan pyytämän mukautuksen myöntäminen ei merkitsisi, että kaikkien vastaajan kuljetuspalveluasiakkaiden tulisi voida matkustaa missä päin Suomea tahansa. Kyse on yksittäistapauksesta ja yksittäiselle henkilölle myönnettävästä mukautuksesta. Yksittäistapauksessa mukautukset voivat mennä yleisiä standardeja ja normeja pidemmälle.

Hakijan ei ole mahdollista ottaa kantaa vastaajalle pyydetystä mukautuksesta aiheutuvien kustannusten kohtuullisuuteen, koska niistä ei ole esitetty selvitystä. Hakija matkustaa kuljetuspalvelun turvin useiden kymmenien kilometrien matkoja kotikunnassaan ja sen lähialueilla. Kohtuulliset, esimerkiksi kilometrimäärältään rajatut asiointimatkat mökkipaikkakunnalla jo myönnetyn matkamäärän puitteissa eivät aiheuttaisi vastaajalle lainkaan lisäkustannuksia. Sen sijaan kuljetuspalvelun mukauttamatta jättämisestä syntyy vastaajalle säästöjä siltä osin, että hakija ei mökkipaikkakunnalla asuessaan voi lainkaan käyttää kuljetuspalvelua.

Hakija huomauttaa lisäksi, että hallituksen esityksessä uudeksi vammaispalvelulain korostetaan perustuslain 6 §:n ja YK:n vammaisyleissopimuksen merkitystä. Esityksessä on todettu, että palvelujen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessissa tulee aina ottaa huomioon lain tarkoitus. Lisäksi esityksessä on yhtenä mahdollisena kuljetuspalvelun järjestämistapana mainittu henkilökohtainen budjetti muun muassa mökkimatkojen mahdollistamiseksi.

Kun kohtuullinen mukautus tässä tapauksessa toteuttaisi vammaispalvelu- ja yhdenvertaisuuslain tarkoitusta sekä YK:n vammaisyleissopimuksen periaatteita, tulisi nyt kysymyksessä oleva tulkinnanvarainen asia ratkaista hakijan eduksi. Hakija viittaa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuun KHO 43:2022. Kyseisessä ratkaisussa vammaispalvelulain kuljetuspalvelualuetta tulkittiin laajasti, koska tiukka soveltaminen olisi johtanut ristiriitaan vammaispalvelulain tarkoituksen ja perustuslain syrjintäkiellon kanssa.

Vastaajan vastaus

Vastaaja kiistää syrjineensä hakijaa.

Vastaajan perustelut

Vammaispalveluja järjestetään vammaisuuden tai sairauden perusteella sosiaalihuoltolain sekä erityisesti vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) ja vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (vammaispalveluasetus) nojalla. Kyseisissä säädöksissä on määritelty palvelujen myöntämisen perusteet sekä niiden järjestämistapoihin liittyvät velvollisuudet. Vammaispalvelulain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.

Vammaispalvelulain ja -asetuksen mukaan kuljetuspalveluiden järjestämisvelvollisuus koskee jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia, joilla tarkoitetaan vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tai lähialueille ulottuvia kuljetuksia. Vierailu- ja lomapaikkakunnalla tehtyjen matkojen ei katsota olevan jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia.

Vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut järjestetään ja toteutetaan kaikille niitä tarvitseville kuntalaisille siinä laajuudessa ja niillä tavoin, jotka voimassa oleva erityislainsäädäntö sekä sosiaali- ja terveystalokunnan pysyväisohjeet määrittävät.

Sosiaali- ja terveystalokunta on vuonna 2016 muuttanut vammaispalvelulain nojalla myönnettyjen kuljetuspalveluiden toimintaohjetta siten, ettei vastaaja ole enää korvannut vierailupaikkakunnalla suoritettuja kuljetuksia. Voimassa olevan, sosiaali- ja terveystalokunnan vuonna 2020

hyväksymän liikkumista tukevien palvelujen toimintaohjeen mukaan kuljetuspalvelu vierailupaikkakunnalla tehtäviin matkoihin ei kuulu subjektiivisen oikeuden piiriin. Näin ollen lomailu-, vierailu- ja asiointimatkoihin muualla kuin omalla asuinpaikkakunnalla ja sen toiminnallisilla lähialueilla ei myönnetä kuljetuspalvelua.

Mikäli joillekin myönnettäisiin oikeus käyttää kuljetuspalvelua muualla kuin lähialueilla tai toiminnallisilla lähialueilla kohtuullisena mukautuksena ja joillekin ei, asetettaisiin kuljetuspalveluasiakkaat toisiinsa nähden epäyhdenvertaiseen asemaan.

Asiassa on lisäksi otettava huomioon, että yhdenvertaisuuslain 15 §:n sanamuodon mukaan velvollisuus kohtuullisten mukautusten tekemiseen viranomaisessa koskee toimia, joilla mahdollistetaan vammaisen henkilön asiointi viranomaisessa. On siten epäselvää, tulevatko kohtuulliset mukautukset ylipäättään sovellettaviksi vammaispalvelulain mukaisten palveluiden ja tukitoimien järjestämisessä.

Otaen huomioon, että yhdenvertaisuuslain mukaisen kohtuullisen mukautuksen tavoitteet ja tarkoitus ovat osittain päällekkäiset vammaispalvelulain tarkoituksen kanssa, oikeutta käyttää vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua ei ole tarkoituksenmukaista myöntää yhdenvertaisuuslain mukaisena kohtuullisena mukautuksena.

Hallituksen esitysluonnoksessa uudeksi vammaispalvelulaiksi on esitetty, että liikkumisen tuki olisi mahdollista toteuttaa kokonaan tai osittain niin sanotun matkabudjetin avulla siten, että sen määrä perustuisi matkojen määrän sijaan euromäärään tai kilometri- ja euromäärän. Matkabudjetti mahdollistaisi esimerkiksi kesämökille tehtävät matkat koko maan alueella.

Hallituksen esitys ollaan tämänhetkisen tiedon mukaan antamassa syksyllä 2022, ja laki tulisi voimaan 1.1.2023, mikäli esitys hyväksyttäisiin. Uuden vammaispalvelulain voimaantulon yhteydessä C hyvinvointialue tulee ottamaan käyttöön kaikki lain edellyttämät kuljetuspalveluiden järjestämistavat. Nykylainsäädännön valossa kuljetuspalveluiden järjestämisvelvollisuus koskee kuitenkin jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia, joilla tarkoitetaan vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tai lähialueille ulottuvia kuljetuksia.

Vastaaja katsoo, että menettely hakijan asiassa on ollut asianmukaista ja perusteltua. Asiassa ei ole syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:ssä tarkoitettua syrjintäolettamaa kohtuullisten mukautusten epäämisestä.

Esittelijän esitys

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo vastaajan syrjineen hakijaa yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä tarkoitettulla tavalla epäämällä häneltä kohtuulliset mukautukset.

Lautakunta jättää toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta hakijan vaatimuksen velvoittaa vastaaja myöntämään hakijalle hänen pyytämänsä kohtuullinen mukautus.

Kysymyksenasettelu

Asiassa on kyse siitä, onko vastaaja evännyt hakijalta oikeuden kohtuullisiin mukautuksiin, kun se ei ole myöntänyt hakijalle oikeutta käyttää hänelle vammaispalveluna myönnettyä kuljetuspalvelua kotipaikkakuntansa ja sen lähialueiden ohella myös mökkipaikkakunnallaan ja sen lähialueilla.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yhdenvertaisuuslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa.

Yhdenvertaisuuslain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa. Pykälän 2 momentin mukaan lakia ei kuitenkaan sovelleta yksityis- eikä perhe-elämän piiriin kuuluvaan toimintaan eikä uskonnonharjoitukseen.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä muun ohella vammaisuuden perusteella. Pykälän 2 momentin mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi tässä laissa tarkoitettua syrjintää on muun ohella kohtuullisten mukautusten epääminen.

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammainen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä muun ohella saada yleisesti tarjolla olevia palveluita. Pykälän 2 momentin mukaan mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi 1 momentissa tarkoitetun toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan vireillepanijan on syrjintää koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Jos asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa syrjinnän kieltoa rikotun, vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammapalvelulaki) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.

Vammapalvelulain 8 §:n 31.12.2022 saakka voimassa olleen 2 momentin (134/2010) mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle muun ohella kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen.

Vammapalvelulain 8 §:n 1.1.2023 voimaan tulleen 2 momentin (608/2022) mukaan hyvinvointialueen on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle muun ohella kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (vammapalveluasetus) 4 §:n 1 momentin mukaan kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen kuuluu vaikeavammaisen henkilön työssä käymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen, virkistymisen tai muun sellaisen syyn vuoksi tarpeelliset, jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset. Pykälän 2 momentin mukaan jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähialueille ulottuvat kuljetukset.

Yhdistyneiden kansakuntien vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (vammapyleissopimus) 2 artiklan mukaan ”kohtuullinen mukauttaminen” tarkoittaa tarvittaessa yksittäistapauksessa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta ja joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Vammapyleissopimuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolet tunnustavat, että kaikki henkilöt ovat yhdenvertaisia lain edessä ja lain mukaan ja ovat oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhdenvertaiseen lakiin perustuvaan suojaan ja yhdenvertaisiin lakiin perustuviin etuihin. Artiklan 3 kohdan mukaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän poistamiseksi sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen kohtuullisten mukautusten tekemisen.

Vammapyleissopimuksen 19 artiklan mukaan sopimuspuolet tunnustavat kaikkien vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen oikeuden elää yhteisössä, jossa heillä on muiden kanssa yhdenvertaiset valinnanmahdollisuudet. Sopimuspuolet toteuttavat tehokkaat ja asianmukaiset toimet tehdäkseen vammaisille henkilöille helpommaksi nauttia tästä oikeudesta täysimääräisesti sekä helpottaakseen heidän täysimääräistä osallisuuttaan ja osallistumistaan yhteisöön. Sopimuspuolet toteuttavat sanotut toimet muun muassa varmistamalla, että vammaisten henkilöiden saatavissa on valikoima kotiin annettavia palveluja sekä asumis- ja laitospalveluja sekä muita yhteiskunnan tukipalveluja, mukaan lukien henkilökohtainen apu, jota tarvitaan tukemaan elämistä ja osallisuutta yhteisössä ja estämään eristämistä tai erottelua yhteisöstä.

Vammapyleissopimuksen 20 artiklan mukaan sopimuspuolet toteuttavat tehokkaat toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille mahdollisimman itsenäisen henkilökohtaisen liikkumisen, muun muassa helpottamalla vammaisten henkilöiden liikkumista sillä tavalla kuin ja silloin kun he haluavat sekä kohtuulliseen hintaan.

Vastaaajan toimintaan sovellettavasta sääntelystä

Vastaaaja on vastauksessaan todennut, että yhdenvertaisuuslaissa tarkoitetun kohtuullisen mukautuksen tavoitteet ja tarkoitus ovat osittain päällekkäiset vammapalvelulain tarkoituksen kanssa. Tästä syystä vastaaaja on katsonut, että oikeutta käyttää vammapalvelulain mukaista kuljetuspalvelua ei ole tarkoituksenmukaista myöntää yhdenvertaisuuslain mukaisena kohtuullisena mukautuksena.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että yhdenvertaisuuslaki ja siihen sisältyvät syrjintäkiellot toteuttavat perustuslain 6 §:n, Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja Euroopan unionin yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännöksiä sekä perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan veloitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PeVL 31/2014 vp, s. 2). Näin ollen yhdenvertaisuuslaki on syrjintää arvioitaessa ensisijainen suhteessa muuhun tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettyyn lainsäädäntöön (Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan lausunto Satakunnan käräjäoikeudelle 8.6.2017).

Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa 2 momentissa mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta. Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 2 momentin mukaan muun muassa kohtuullisten mukautusten epääminen on yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintää.

Näin ollen vastaajan toimintaan sovelletaan yhdenvertaisuuslakia siitä huolimatta, että nyt kysymyksessä olevan harkinnanvaraisen etuuden myöntämiseen sovelletaan myös vammaispalvelulakia. Yhdenvertaisuuslain kohtuullisia mukautuksia koskevan 15 §:n sanamuodon mukaisesti velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin voi syntyä paitsi viranomaisessa asioimisen, myös muun muassa palvelun saatavuuden varmistamiseksi. Siten nyt kysymyksessä olevaa asiaa on arvioitava yhdenvertaisuuslain ja erityisesti sen kohtuullisia mukautuksia koskevan 15 §:n kannalta.

Kohtuullisen mukautuksen tarve

Asiassa tulee ensin arvioitavaksi, onko hakijalla ollut tarve kohtuulliseen mukautukseen. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että vastaajan menettelyn perustuminen vammaispalvelulakiin, vammaispalveluasetukseen ja vastaajan toimintaa ohjaavaan ohjeistukseen ei yksin merkitse sitä, ettei vastaajalla voisi olla velvollisuutta kohtuulliseen mukautukseen.

YK:n vammaisyleissopimuksen 2 artiklan mukaan kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan tarvittaessa yksittäistapauksissa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta, ja joilla varmistetaan vammaisten ihmisten mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella hakijalla on näkövamma, jonka vuoksi hänelle on myönnetty vammaispalvelulain mukainen kuljetuspalvelu. Hakijalla on aikaisemmin ollut oikeus käyttää hänelle myönnettyä kuljetuspalvelua mökkipaikkakunnallaan ja sen lähialueilla, ja hän on viettänyt mökillään kesäisin pitkiäkin aikoja. Vastaajan soveltaman toimintaohjeen muututtua kuljetuspalvelun käyttäminen mökkipaikkakunnalla ei enää ole ollut sallittua.

Vammaisyleissopimuksen voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen mukaan vammaisella henkilöllä tarkoitetaan vammaispalvelulain mukaan henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Tavanomaisiin elämän toimintoihin katsotaan kuuluvan asuminen, työssä käyminen, opiskelu, osallistuminen, liikkuminen, asioiminen ja vapaa-ajan viettoon kuuluvat toiminnot. Kuljetuspalvelu on tärkeä palvelu itsenäisen elämän ja osallisuuden turvaamisessa. Myös vammaispalvelulain säännökset asiakkaan yksilöllisen avun tarpeen huomioon ottamisesta lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestettäessä korostavat vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden ja osallistumisen huomioon ottamista vammaispalveluja järjestettäessä myös palvelujen järjestämistavan osalta. (HE 284/2014 vp, s. 55–56)

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että hakija on kertonut viettäneensä aikaisemmin mökkipaikkakunnallaan kesäisin pitkiäkin aikoja. Lautakunta toteaa, että nyt kysymyksessä olevassa asiassa hakijan vapaa-ajan viettämisen mökillä on katsottava olevan vammaisyleissopimuksessa tarkoitettua tavanomaisiin elämän toimintoihin kuuluvaa vapaa-ajan viettämistä.

Koska vastaaja ei ole myöntänyt hakijalle oikeutta käyttää hänelle vammaispalveluna myönnettyä kuljetuspalvelua enää mökkipaikkakunnallaan, hakijalla ei ole ollut mahdollisuutta viettää mökillään aikaa aikaisempaa vastaavalla tavalla. Hakija ei ole voinut matkustaa mökilleen itsenäisesti tai

oleskella mökillä muutoin kuin hänelle myönnettyjen avustajatuntien sallimissa rajoissa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että kuljetuspalvelun rajoittuminen vain hakijan kotipaikkakunnalle ja sen lähialueille on nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa vaikuttanut olennaisesti hakijan muun muassa vammaisyleissopimuksessa turvattuun oikeuteen elää itsenäisesti.

Lautakunta toteaa, että esitetyn selvityksen perusteella hakija on tarvinnut vammansa johdosta välttämättä vaadittua kuljetuspalvelua suoriutuakseen matkoista mökilleen ja mökillä oleskellessaan. Kuljetuspalvelun rajoittuminen vain hakijan kotipaikkakunnalle ja sen lähialueille on siten vaikuttanut nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa olennaisesti myös hakijan vammaisyleissopimuksessa turvattuun oikeuteen liikkua itsenäisesti. Vammaisyleissopimuksen 20 artiklassa tarkoitetun henkilökohtaisen liikkumisen mahdollistavalla kuljetuspalvelulla on edellä esitetysti merkittävä asema tavanomaisiksi katsottujen elämän toimintojen turvaamisessa.

Lautakunta katsoo, että hakijan yksilöllisistä olosuhteista esitetyn selvityksen perusteella hakijalla on ollut näkövammastaan johtuva tarve kohtuulliseen mukautukseen kuljetuspalvelun järjestämisessä.

Mukautusten kohtuullisuuden arviointi

Asiassa on vielä arvioitava, olisiko mukautuksen tekeminen vastaajalle kohtuullista.

Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa lähtökohtana on vammaisen ihmisen tarve kyseessä olevassa yksittäisessä tilanteessa. Kohtuullisuuden arvioinnissa on otettava huomioon toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

Hakija ei ole hakenut ylimääräisiä kuljetuspalvelumatkoja hänelle jo myönnettyjen kuljetuspalvelumatkojen lisäksi. Sen sijaan hän on ehdottanut, että hänelle myönnettäisiin oikeus käyttää hänelle jo myönnettyjä 18 kuukausittaista kuljetuspalvelumatkaa myös mökkipaikkakunnallaan. Hakijan tarkoittamat matkat ovat esitetyn selvityksen perusteella muutaman kymmenen kilometrin pituisia. Hakija on lisäksi ehdottanut, että yhdensuuntaiselle kuljetuspalvelumatkalle voitaisiin määritellä enimmäispituus.

Vastaaja ei ole suostunut hakijan pyyntöön. Vastaaja on kieltäytymisensä perusteena vedonnut noudattamaansa ohjeistukseen, jonka mukaan kuljetuspalvelumatkoja ei ole myönnetty käytettäväksi muualla kuin kuljetuspalvelun käyttäjän kotipaikkakunnalla ja sen lähialueilla. Vastaaja on todennut, että ohjetta on sovellettu yhdenvertaisesti kaikkiin, joille on myönnetty vammaispalveluna kuljetuspalvelu.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa aluksi, että kohtuullisessa mukautuksessa on kysymys yksittäistapauksessa toteutettavista muutoksista ja järjestelyistä. Siten nyt kysymyksessä olevan asian arvioinnissa ei ole merkitystä sillä, miten vastaaja on soveltanut ohjeistusta suhteessa muihin, joille on myönnetty kuljetuspalvelu vammaispalveluna. Lautakunnan arviointi koskee yksinomaan vastaajan hakijan asiassa tekemää päätöstä.

Lautakunta toteaa edelleen, että vastaaja ei ole esittänyt, että kuljetuspalvelun käyttämisestä muualla kuin hakijan kotipaikkakunnalla ja sen lähialueilla olisi aiheutunut vastaajalle kohtuuttomia kustannuksia taikka muuta kohtuutonta tai suhteetonta rasitetta. Ottaen erityisesti huomioon, että kuljetuspalvelun järjestäminen on aikaisemmin ollut mahdollista myös hakijan mökkipaikkakunnalla, vastaajan toiminnan luonteen ja laajuuden voidaan myös katsoa mahdollistaneen nyt kysymyksessä olevan, hakijan pyytämän mukautuksen tekemisen.

Kokonaisuutena arvioiden yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että vastaaja on evännyt hakijalta kohtuulliset mukautukset ja siten syrjinyt hakijaa yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä tarkoitetulla tavalla, kun se ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin hakijan pyytämän kohtuullisen mukautuksen toteuttamiseksi.

Lautakunta toteaa, että kuljetuspalvelun järjestäminen ei 1.1.2023 voimaantulleen vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin muutoksen myötä enää ole vastaajan järjestämisvastuulla, vaan järjestämisestä vastaa hyvinvointialue. Näissä olosuhteissa lautakunta katsoo, että asiassa ei ole aihetta kieltää vastaajaa jatkamasta tai uusimasta hakijaan kohdistuvaa syrjintää.

Lautakunta jättää toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta hakijan vaatimuksen velvoittaa vastaaja myöntämään hakijalle hänen pyytämänsä kohtuullinen mukautus.

Johtopäätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo vastaajan syrjineen hakijaa yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjinnän kiellon vastaisesti epäämällä häneltä kohtuulliset mukautukset.

Lautakunta jättää toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta hakijan vaatimuksen velvoittaa vastaaja myöntämään hakijalle hänen pyytämänsä kohtuullinen mukautus.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta päätti hyväksyä esittelijän esityksen.

Lainkohdat

Perustuslaki (731/1999) 2 § 3 mom, 6 § ja 22 §

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) 1 §, 2 § 1 mom, 8 §, 15 §, 20 §, 28 §

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) 1 §, 8 § 2 mom (134/2010) ja 8 § 2 mom (608/2022)

Asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (759/1987) 4 §

Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26–27/2016) 2, 5, 19, 20 ja 30 artikla

Muutoksenhaku

Muutoksenhakuohjaus liitteenä.

Asian ovat päättäneet Tuomas Ojanen (puheenjohtaja), Riitta-Maija Jouttimäki, Merja Heikkonen, Niina Mäntylä ja Timo Saranpää. Asian esittelijä Alexandra Strandén.