

27.4.2017

EOAK/2580/2016

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

KULJETUSPALVELUJEN KÄYTÖN SEURANTA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa Espoon kaupungin vammaispalvelun menettelyä vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun järjestämistä koskevassa asiassa.

Kantelija oli tyytymätön Espoon kaupungin 22.6.2016 hänelle lähettämään kirjeeseen, joka koski kuljetuspalvelun käytön seurantaan. Kantelija piti kirjettä uhkailevana ja loukkaavana, koska hän ei katsonut käyttäneensä hänelle myönnettyä kuljetuspalvelukorttia väärin.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Espoon kaupungin perhe- ja sosiaalipalvelut antoi 29.8.2016 päivätyn selvityksen.

3 RATKAISU

3.1 Kuljetuspalvelun käytön seuranta

3.1.1 Saatu selvitys

Espoon kaupungin (Espoo Logistiikka) 22.6.2016 kantelijalle lähettämässä kirjeessä todetaan seuraavaa:

”Hyvä kuljetuspalveluasiakas, Espoon kaupungin vammaispalvelut on tehnyt Teille kuljetuspalvelupäätöksen, joka oikeuttaa Teidät Espoon kaupunkikortin käyttöön kuljetuksissa.

Vammaispalvelut ja Espoo Logistiikka seuraavat matkojen käyttöä. Seurannan perusteella näyttää siltä, että tekemänne matkat ovat joko huomattavan kalliita tai pitkiä. Muistattehan noudattaa kuljetuspalvelun ohjeita kortin käytössä.

Saamissanne kuljetuspalveluohjeissa on kerrottu, miten kuljetuspalvelua käytetään. Yhdensuuntainen matka ajetaan aina suorinta reittiä asiointikohteeseen. Reitin varrella voitte tehdä välttämättömän, pikaisen (enintään 10 min) pysähdyksen. Matkan alussa tai sen pääteosoitteessa tapahtuva odotus ei sisälly matkan hintaan, vaan maksatte odotuksen itse.

Jos myöhemmin todetaan, että olette toiminut ohjeiden vastaisesti, Espoon kaupunki antaa varoituksen asiasta. Mikäli ohjeiden vastainen käyttö varoituksen jälkeen jatkuu, matkojen kustannuksia voidaan periä takaisin ja kuljetuspalvelukortti voidaan sulkea. Tällöin vammaispalvelulain mukainen kuljetuspalvelu on teillä edelleen käytössä, mutta kortin sulkemisen jälkeen teidän

tulee maksaa kuljetuspalvelupäätöksessä myönnetyt matkat käteisellä ja ne korvataan teille taksikuitteja vastaan.

Lisätietoa saatte kuljetuspalvelujen palvelunumerosta (xxx) arkisin klo 9-15 (heinäkuussa klo 9-11). Espoo Logistiikka.”

Kaupungin selvityksen mukaan Espoon kaupungilla on noin 3 600 vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun asiakasta. Kaupungin vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun toimintaohjeen mukaan kuljetuspalveluja myönnetään työ-, opiskelu, asiointi- ja virkistysmatkoihin Espoossa sekä Kauniaisiin, Helsinkiin, Vantaalle, Kirkkonummelle, Nurmijärvelle ja Vihtiin suuntautuviin matkoihin.

Espoo Logistiikka vastaa Espoossa kuljetuspalvelun toteuttamisesta ja palvelun käytön seurannasta. Vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun asiakkaat sitoutuvat kuljetuspalvelun käytön ohjeisiin saadessaan käyttöönsä kuljetuspalvelukortin. Espoo Logistiikka seuraa, että kuljetuspalvelukorttia käytetään ohjeiden mukaisesti ja tarvittaessa puuttuu mahdollisiin väärinkäytötapauksiin pyytämällä selvitystä asiakkaalta.

Espoo Logistiikka valmisteli yhdessä Espoon vammaispalvelujen kanssa vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun asiakkaille kirjeen, joka lähetettiin kaikille asiakkaille, jotka ovat tehneet huhti-kesäkuun aikana vähintään yhden yli 90 euroa kustantaneen yhdensuuntaisen matkan. Kirje lähetettiin 273 henkilölle (7,5 % kuljetuspalvelun asiakkaista).

Kirjeen tarkoituksena oli tuoda asiakkaille esiin, että matkojen pituutta ja kustannuksia seurataan ja että asiakas on sitoutunut noudattamaan saamaansa kuljetuspalvelun käytön ohjetta. Kuljetuspalvelun käytön seuranta ei kohdistu vain asiakkaisiin, vaan samalla seurataan myös taksiautoilijoiden kuljetuspalvelutoimintaa. Taksiautoilijat ovat sitoutuneet tuottamaan kuljetuspalvelua Espoon kaupungin toimintaohjeiden mukaisesti. Toimintaohjeissa määritellään muun muassa mahdolliset lisäpalvelutaksat.

Espoon kaupunki korostaa, ettei 90 euroa ole raja, jonka yli yhdensuuntaisen matkan kustannukset eivät saa mennä, vaan asiakkailta on oikeus tehdä matkoja toimintaohjeessa määritellyllä toiminta-alueella. 90 euroa ylittävä kustannus yhdensuuntaisesta matkasta on kuitenkin tavanomaista korkeampi matkan hinta ottaen huomioon kuljetuspalvelun toiminta-alue (vuonna 2015 keskimääräinen kuljetuspalvelun hinta oli 34,60 euroa / yhdensuuntainen matka).

Selvityksen mukaan lähetetty kirje ei ole vienyt asiakkailta oikeutta kuljetuspalvelun tai kuljetuspalvelukortin käyttöön. Asiakkaita ei ole veloitettu lähettämään selvityksiä tekemistään matkoista. Osa asiakkaista on kuitenkin ollut yhteydessä Espoo Logistiikkaan ja kertonut tekemistään matkoista. Tämän johdosta Espoo Logistiikka on yhdessä asiakkaan kanssa keskustellut siitä, ovatko tehdyt matkat olleet ohjeiden mukaisia vai eivät.

Espoo Logistiikan saaman palautteen mukaan osa asiakkaista on pitänyt kirjeen sävyä hyökkäävänä tai pelännyt menettävänsä oikeuden kuljetuspalveluun. Espoo Logistiikka on pahoitellut asiaa puhelimitse tai sähköpostitse yhteydessä olleille asiakkaille ja kertonut kirjeen tarkoituksesta.

Selvityksessä todetaan, että epäselvissä tilanteissa kuljetuspalvelun asiakas voi olla yhteydessä Espoon vammaispalveluihin tai Espoo Logistiikkaan, jotka selkiyttävät kuljetuspalvelun käytänteitä asiakkaalle.

Selvityksessään Espoon vammaispalvelut pahoitteli kuljetuspalvelun asiakkaille kirjeen aiheuttamaa mielipahaa. Espoon vammaispalvelut ja Espoo Logistiikka ovat sopineet täsmentävänsä kirjettä yhdessä viestinnän ammattilaisten kanssa, jotta kirjettä ei koettaisi loukkaavana.

3.1.2 Arviointi

Saamani selvityksen mukaan Espoo Logistiikan 22.6.2016 päivätyn kirjeen tarkoituksena oli tuoda asiakkaille esiin, että matkojen pituutta ja kustannuksia seurataan ja että asiakas on sitoutunut noudattamaan saamaansa kuljetuspalvelun käytön ohjetta. Kirje lähetettiin 273 henkilölle, jotka olivat tehneet huhti-kesäkuun 2016 aikana vähintään yhden yli 90 euroa kustantaneen yhdensuuntaisen kuljetuspalvelumatkan. Lähetetyllä kirjeellä ei ole poistettu asiakkaan oikeutta kuljetuspalvelun tai kuljetuspalvelukortin käyttöön. Asiakkaita ei ole myöskään velvoitettu lähettämään kaupungille selvityksiä tekemistään matkoista.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen 4 §:ssä on säädetty kuljetuspalvelun ulottuvuudesta ja järjestämistavasta, 5 §:ssä vaikeavammaisuuden määrittelystä kuljetuspalvelua järjestettäessä ja 6 §:ssä kuljetuspalvelun laajuudesta (matkojen määrästä).

Korostan, että lainsäädännön rajoissa vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus itse päättää siitä, miten hän hänelle myönnettyjä kuljetuspalveluja käyttää. Esimerkiksi jokapäiväiseen elämään kuuluvien vapaa-ajan kuljetuspalvelumatkojen tarkoitus ja kohde ovat vaikeavammaisen henkilön itsensä harkittavissa ja päätettävissä. Kunnalla ei ole oikeutta vaikeavammaisen henkilön puolesta määritellä ilman laissa siihen olevaa perustetta sitä, mihin kuljetuspalvelut ulottuvat. Kunta ei siten voi kaventaa tai estää omilla ohjeillaan henkilölle kuuluvien ehdottomien oikeuksien toteutumista.

Näkemykseni mukaan kunnalla on kuitenkin oikeus seurata sitä, että henkilölle myönnettyjä vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluita järjestetään ja käytetään lain edellyttämällä tavalla. Kunta voi seurata tehtyjä kuljetuspalvelumatkoja esimerkiksi matkojen pituuden tai matkaan käytetyn ajan osalta.

Näin ollen Espoon kaupunki on voinut lähettää määrittelemillään perusteilla kantelijalle ja muille kuljetuspalvelujen asiakkaille kirjeen, jossa kerrotaan vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelumatkojen käytön seurannasta, kuljetuspalveluohjeiden noudattamisesta ja menettelystä ohjeiden vastaisessa käytössä.

Kantelukirjelmästä ja saamastani selvityksestä ilmenee kuitenkin, että kaupungin lähettämän kirjeen sisältö ja käytetty kieli on ollut omiaan aiheuttamaan hämmennystä ja epätietoisuutta kantelijan ja joidenkin muiden kirjeen vastaanottaneiden kuljetuspalvelujen asiakkaiden keskuudessa. Selvityksessä todetaan, että saadun asiakaspalautteen mukaan osa asiakkaista on pitänyt kirjeen sävyä hyökkävänä tai on pelännyt menettävänsä oikeuden kuljetuspalveluun.

Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Hallintolain perustelujen (HE 72/2002 vp s. 59) mukaan viranomaiselta edellytetään ilmaisutapaa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Esitystapa edellyttää siis sekä kielellistä että sisällöllistä selkeyttä. Kielenkäytön asiallisuus tarkoittaa myös sitä, ettei hallinnon asiakkaaseen kohdisteta loukkaavia tai väheksyviä sanontoja. Hyvän kielenkäytön vaatimus koskee sekä kirjallista että suullista esitystapaa.

Viranomaisen käyttämän kielen laadun merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön oikeusasemaa koskevasta asiasta. Näissä tilanteissa viranomaisen olisi pyrittävä mahdollisimman täsmälliseen ja yksiselitteiseen kielelliseen ilmaisuun, jotta asian käsittelyn kannalta olennaiset kysymykset, kuten asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksien tai muiden menettelyllisten oikeuksien käyttäminen, eivät anna aiheutta erilaisiin tulkintoihin.

Korostan, että säännös hyvän kielenkäytön vaatimuksesta edellyttää sitä, että päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Hallintolain perustelujen (HE 72/2002 vp s. 59) mukaan asiakirjaa laadittaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että se muodostaa sisällöltään johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden. Samoin olisi varmistettava, että kielellinen esitys vastaa tarkoitettua asiasisältöä.

Mielestäni puheena oleva Espoon kaupungin kuljetuspalveluasiakkaille lähetetty kirje ei ole ollut edellä mainittujen vaatimusten kannalta onnistunut. Kirje on ymmärrettävästi voinut aiheuttaa hämmennystä ja epätietoisuutta asiakkaissa.

Selvityksessään Espoon vammaispalvelut on pahoitellut kuljetuspalvelun asiakkaille kirjeen aiheuttamaa mielipahaa. Selvityksessä todetaan, että myös Espoo Logistiikka on pahoitellut asiaa puhelimitse tai sähköpostitse yhteydessä olleille asiakkaille ja kertonut kirjeen tarkoituksesta. Espoon vammaispalvelut ja Espoo Logistiikka ovat sopineet täsmentävänsä kirjettä yhdessä viestinnän ammattilaisten kanssa, jotta kirjettä ei koettaisi loukkaavana.

Koska Espoon kaupunki on pahoitellut tilannetta ja on ilmoittanut ryhtyvänsä kantelun ja saadun palautteen johdosta toimenpiteisiin, asia ei anna minulle aiheutta muuhun kuin, että kiinnitän Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimen huomiota edellä hyvän kielenkäytön vaatimuksesta sanottuun.

3.2 Muut asiat

Kantelijan mukaan hänen sairautensa edellyttää pysähtymisiä ajon aikana, koska hän ei voi istua kauaa paikallaan. Kantelija on pohtinut kirjoituksessaan, että tämä pysähdys voi keskeyttää yhdensuuntaisen matkan, jolloin hän joutuisi korvaamaan itse odotusajan. Kantelija katsoi myös, että esimerkiksi liikenneruuhkat tai liikennevalot saattaisivat myös johtaa asiakkaalta perittävään odotusajan lisäkorvaukseen.

Espoon kaupungin selvityksen mukaan kantelukirjoituksessa kuvattu pysähtyminen kesken matkaa ei katkaise yhdensuuntaista matkaa. Kaupungin kuljetuspalvelujen toimintaohjeen mukaan yhdensuuntaiseen matkaan voi sisältyä yksi matkan varrella tapahtuva pikainen (enintään 10 min) pysähdys. Mikäli yhdensuuntainen matka on tauotettava asiakkaan vammasta tai sairaudesta johtuen, ei tästä aiheudu kustannuksia asiakkaalle. Selvityksessä

todetaan, ettei kantelija ole tuonut esiin, että kuljettaja olisi perinyt häneltä odotusmaksua mahdollisista ajon aikaisista pysähdyksistä.

Selvityksen mukaan liikenneruuhkista ja ajon aikana tapahtuvista pysähdyksistä (esim. liikennevalot) ei veloiteta asiakkaalta odotusmaksua, vaan nämä ovat ns. hidasajoa, joka kuuluu kaupungin korvaamaan kuljetuspalveluun.

Kantelija on lisäksi kirjoittanut ymmärtäneensä 22.6.2016 päiväystä kirjeestä, että jos taksi joutuu odottamaan häntä tilausosoitteessa, häneltä perittäisiin siitä odotusmaksu. Kaupungin selvityksen mukaan silloin, kun asiakkaalle on myönnetty avustamislisä, ei kuljettaja saa periä odotusmaksua ajalta, joka kuluu asiakkaan avustamiseen (esimerkiksi asiakkaan noutoon asunnostaan). Samalta ajanjaksolta, jolta peritään avustamislisä, ei voida taksan mukaan samanaikaisesti periä odotusajan maksua. Kaupungin kuljetuspalveluohjeiden mukaisesta matkasta kuljettaja voi periä ainoastaan Espoon kaupunginhallituksen vahvistaman omavastuuosuuden (asiakasmaksun). Selvityksessä todetaan, ettei kantelija ole tuonut esiin, että kuljettaja olisi perinyt häneltä odotusmaksua auton kyytiin avustamisessa.

Kantelukirjoituksessa esitetyn ja saamani selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä lainvastaista menettelyä edellä kuvattujen kuljetuspalvelun järjestämistä koskevien asioiden osalta. Tämän vuoksi asia ei antanut minulle tältä osin aihetta enempään.

4 TOIMENPITEET

Kiinnitän Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimen huomiota edellä kohdassa 3.1.2 sanottuun. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle.