

8.7.2020

EOAK/1008/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Minna Verronen

Kehitysvammaisten henkilöiden matkojen ja vapaa-ajantoiminnan mahdollistaminen

1 KANTELU

Imatran Seudun Kehitysvammaisten Tuki ry:n puheenjohtaja (jälj. kantelija) yhdessä Joutse- non Kehitysvammaisten Tuki ry:n ja Lappeenrannan Kehitysvammaisten Tuki ry:n puheenjoh- tajien kanssa, asiamiehenään lakimies A, pyysivät tutkimaan Etelä-Karjalan sosiaali- ja ter- veyspiirin (jäljempänä Eksote) toimintaa ja maksukäytäntöä kehitysvammaisten henkilöiden matkojen ja vapaa-ajantoimintojen mahdollistamisessa. Kantelun mukaan Eksote oli kieltänyt kehitysvammaisten henkilöiden risteilyyn ja tanssimatkoihin osallistuneiden ohjaajien kulujen jyvittämisestä kehitysvammaisille asiakkaille, josta oli seurannut se, että ohjaajat eivät halua enää lähteä avustamaan matkalle mukaan, mikä osaltaan rajoittaa kehitysvammaisten henki- löiden matkustamista.

Kantelun mukaan näyttää siltä, että Eksote ei ole riittävästi pyrkinyt turvaamaan kehitysvam- maisten henkilöiden yksilöllisen tarpeen mukaisia sosiaalipalveluja matkatilanteisiin eikä omin varoinkaan matkojen ajan avun järjestäminen ole enää mahdollista.

Kantelijat pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan:

- 1) onko Eksote selvittänyt riittävästi sosiaalihuollon asiakkaille heidän oikeuksiaan liittyen matkan ajan ja vapaa-ajan avustamiseen?
- 2) onko Eksote kuntayhtymä toiminut laillisesti mahdollisesti neuvoessaan ja ohjatessaan ti- lanteita siten, että omin varoinkaan ei ole mahdollista mahdollistaa matkan ajan avusta- mista, eli maksaa jyvitettyä ohjaajan kuluja?
- 3) onko Eksote toiminut siten kuin perustuslain ja YK:n vammaisyleissopimuksen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet edellyttävät?

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Eksote antoi selvityksen 8.5.2020 (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 Asiaan liittyvää lainsäädäntöä ja Suomen Kuntaliiton ohje

Vammaisyleissopimuksen 30 artiklan (osallistuminen kulttuurielämään, virkistys- ja vapaa-ajan- toimintaan ja urheiluun) 5 kohta velvoittaa sopimusvaltioita toteuttamaan asianmukaiset toimet, joilla varmistetaan, että vammaiset henkilöt pääsevät urheilu-, virkistys- ja matkailupaikkoihin

(c-kohta) ja että vammaiset henkilöt saavat palveluja virkistys-, matkailu-, vapaa-ajan ja urheilutoimintojen järjestäjiltä.

Vammaisyleissopimuksen 18 artiklassa (liikkumisen ja kansalaisuuden vapaus) sopimuspuolet tunnustavat, että vammaisilla henkilöillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa oikeus liikkumisvapauteen, ja c-kohdan mukaan vammaiset henkilöt voivat vapaasti poistua mistä tahansa maasta, oma maansa mukaan lukien.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 43 §:n mukaan erityishuollosta voidaan periä maksuja siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa säädetään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/92, jäljempänä asiakasmaksulaki) 2 §:n mukaan palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n mukaan sosiaalipalveluista ovat maksuttomia muun muassa kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa tarkoitettu erityishuolto ja lain 39 §:ssä tarkoitettu kuljetus. Kehitysvammaisen ylläpidosta voidaan kuitenkin periä maksu.

Asiakasmaksulain 4 §:n 5 kohdan mukaan henkilökohtainen apu on saajalleen maksutonta. Koska henkilökohtainen apu on maksutonta, kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut korvataan avustettavalle tai suoritetaan muulla tavalla apua järjestävän kunnan toimesta. Tällaisia välttämättömiä kuluja voivat olla esimerkiksi avustajan matkakustannukset, kun apua annetaan matkustettaessa tai lippukustannukset silloin, kun henkilöä avustetaan pääsymaksullisessa tilaisuudessa tai tapahtumassa.

Suomen Kuntaliitto on tuottanut verkkosivuilleen ohjeen, jonka mukaan kehitysvammaiset henkilöt voivat osallistua retkien kustannuksiin omalta ja henkilökunnan osalta silloin, kun retken tarkoituksena on asiakkaan elämänlaadun kohentaminen ja retken tekeminen asiakkaan terveydentilasta johtuen ei olisi mahdollista ilman avustavaa henkilökuntaa. Kuntaliiton ohjeen mukaan avustajan kulujen korvaaminen ei saa loukata asiakkaan perustuslain mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Varojen käyttämiseen avustajan kulujen korvaamiseen tulee saada holhouslain mukaan määrätyn edunvalvojan suostumus.

Kuntaliiton ohjeessa todetaan lisäksi, että kehitysvammaisen henkilön osallistuminen retkille ja leireille on vapaaehtoista. Tämän vuoksi kehitysvammaisen voi maksaa ohjeen mukaan kuluja omilla varoillaan. Jos retki tai leiri järjestetään erityishuoltona, ei matkakustannuksia voi periä. Aterioiden ja tilapäisen majoituksen osalta kunta voi päättää periikö maksuja. Vapaa-ajan toimintana järjestettävistä kustannuksista kehitysvammaisen henkilö maksaa niistä normaalisti perittävät maksut. Esimerkiksi yhteiskuljetuksista järjestäjä perii kaikilta osallistujilta yhtä suuret maksut.

Kuntaliiton ohjeen tarkoituksena on ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita yhtenäisiin käytäntöihin toiminnassaan.

3.2 Muuttunut käytäntö

Kantelussa tuotiin esille, että Imatralla oli ennen Eksoteen liittymistä käytäntönä, että asumisyksikön asukkaat maksoivat jyvitettyinä ohjaajille syntyneet kulut esimerkiksi risteilyistä ja tanssimatkoista. Kantelun mukaan Eksote oli nyttemmin kieltänyt tämän käytännön, koska ohjaajien pitää maksaa itse lippunsa. Ohjaajat eivät tämän vuoksi ole enää lähteneet matkalle, mikä rajoittaa kehitysvammaisten henkilöiden matkustelua ja muutakin vapaa-ajan toimintaa.

Kantelun liitteenä oli Eksoten palvelupäällikön B:n 6.2.2019 lähettämä vastaus kantelijoiden asiamiehelle, jossa arveltiin keskustelun saaneen alkunsa siitä, että Eksote ei ollut hyväksynyt koko yksikölle (viestissä ei mainittu yksikön nimeä) suunniteltua juhlaristeilyä, joka ei organisaation näkökulmasta ollut silloisessa taloustilanteessa mahdollista. Vastauksessa todettiin työntekijöiden olevan retkillä ja matkoilla työajalla ja yleisen johtavan edunvalvojan linjauksen mukaan asukas ei maksa työntekijän matkoja, silloin kun työntekijä on matkalla mukana työtehtävissään. Asiakkaat ovat vastauksen mukaan tuetun asumisen asiakkaita Imatralla ja tarvittaessa heillä on oikeus hakea henkilökohtaista avustajaa matkoilleen.

Selvityksestä kävi ilmi, että X-yksikkö oli ennen Imatran Eksoteen integroitumista tehnyt ulkomaanmatkoja niin, että asiakkaat olivat maksaneet jyvitetynä myös ohjaajien matkat. Käytäntö oli sopinut omaisille ja edunvalvojille. Henkilöstö oli joutanut ja ottanut palkatonta työvapaata muun muassa etelään suuntautuneille lomamatkoille.

Selvityksen mukaan Eksoten vammaispalvelut ei ollut hyväksynyt X:n tuetun asumisen yksikön henkilöstön suunnittelemaa 30-vuotisjuhlaristeilyä, johon olisi osallistunut koko 9 työntekijän henkilöstö ja yksikön asiakkaita. X:n arjen tukikeskuksen vastuulla on selvityksen mukaan 38 asukkaan itsenäisen asumisen tuki ja risteily tällaisenaan olisi vaatinut erityisiä järjestelyjä niiden asiakkaiden kohdalla, jotka eivät olisi lähteneet tai päässeet risteilylle. Juhlaristeily oli henkilöstön ideoima, ei asukkaista lähtevä aloite eikä siihen oltu varauduttu myöskään talousarviossa, koska tästä risteilystä ei ollut olemassa tietoja etukäteen. Talous ja budjetti ei kuitenkaan selvityksen mukaan estä yksilöllisten matkojen toteuttamista eikä myöskään yhteisiä matkoja kaikkienensa, koska yksiköille varataan vuosittain myös retkirahaa.

Selvityksessä viitattiin myös palvelupäällikkö B:n 19.1.2019 lähettämään sähköpostivastaukseen, joka koski ko. juhlaristeilyä. Tässä viestissä tuotiin esille Eksoten linjauksena se, että asukkaat eivät voi maksaa henkilökunnan matkoja ja että risteilyt ja retket ovat työaikaa. Selvityksen mukaan vastauksen lähettämishetkellä oli valmisteilla tukiasumisen yhteinen risteily, johon osallistuvat ne asukkaat, jotka haluavat osallistua tällaiselle retkelle omasta halustaan ja haluavat tavata muiden tukikeskusten parissa olevia ystäviään.

Totean, että kantelu on tehty yleisellä tasolla eikä siinä ole pyydetty tutkimaan edellä mainittua yksittäistapausta. Tämän vuoksi en ota siihen nimenomaisesti kantaa, eikä käytettävissäni oleva aineisto edes antaisi siihen mahdollisuutta.

Kantelussa ja selvityksessä sivuttu tapaus osoittaa kuitenkin mielestäni hyvin sen, että kyseessä on monitahoinen asia.

3.3 Eksoten selvitys

Eksoten selvityksen mukaan palvelusuunnitelmapalaverissa käydään asiakkaan elämään liittyvät tarpeet ja toiveet läpi yhdessä hänen läheistensä kanssa ja tehdään suunnitelma niiden toteuttamiseksi. Palvelusuunnitelmassa huomioidaan asiakkaan yksilölliset tarpeet liittyen vapaa-ajan viettoon ja virkistystoimintaan. Palvelusuunnitelmat on tehty kaikille asukkaille. Eksote ei pääsääntöisesti ole myöntänyt henkilökohtaista apua ainoastaan yksiköissä tapahtuvien vapaa-ajan retkien avustamiseen, jollei henkilöllä ole katsottu olevan oikeutta henkilökohtaiseen avustajaan. Joitakin poikkeuksia on ja tällöin päätös on perustunut aina yksilölliseen harkintaan.

Eksoten selvityksen mukaan vapaa-ajan avustaminen kuuluu Eksoten vammaispalveluissa työskentelevän henkilöstön tehtäväkuvaan hyvin kiinteästi. Henkilökuntamitoitus on asumisyksiköissä hyvä ja täten mahdollistuu myös kodin ulkopuolinen toiminta. Lisäksi asiakkaat tekevät ulkomaanmatkoja myös läheistensä kanssa.

Suuremmat retket ja matkat suunnitellaan Eksoten asumisyksiköissä aina ennakoon ja niihin katsotaan tarvittavat resurssit etukäteen. Talousarvioon varataan aina vuosittain retkirahaa, joista kustannetaan esimerkiksi busseja yhteisille retkille. Esimerkiksi vuonna 2018 oli kahdella matkalla bussi mukana Tallinnassa.

Eksotessa on ollut selvityksen mukaan tapana järjestää yksi tai kaksi isompaa matkaa kesäaikaan, johon on varauduttu etukäteen talousarviossa. Ympäri vuoden käydään teattereissa ym. tapahtumissa ja osallistutaan erilaisiin harrastuspiireihin hyvin aktiivisesti.

Isommat matkat maksetaan suoraan keskitetysti yksikön budjetista ja pienempiin matkoihin käytetään joko kuljetuspalvelua tai asukas maksaa kyydin itse. Mahdolliset lippukulut ja muut kustannukset ovat asukkaat maksaneet itse ja henkilöstö on hakenut korvauksen jälkikäteen omiin kuluihinsa. Useisiin tapahtumiin avustaja pääsee maksutta, myös Kaikukortti on Eksoten alueella käytössä.

Eksoten selvityksen mukaan asumisyksiköissä mahdollistetaan asiakkaiden yksilöllisiä menoja ja matkoja. Eksoten näkemyksen mukaan asukkaat pääsevät osallistumaan kaikenlaisiin tapahtumiin erinomaisen hyvin. Sosiaalinen elämä on vilkasta ja osallistuminen lähiyhteisöjen tapahtumiin on viime aikoina entisestään lisääntynyt. Vammaispalveluissa tehdään paljon myös ns. ex-tempore reissuja, eivätkä ne ole vaatineet aina mitään erityisjärjestelyjä tai etukäteen suunnittelua.

Eksoten käytäntönä on maksaa henkilökunnan matkat suoraan matkatoimistolle tai korvata työntekijöiden retki- tai matkakustannukset jälkikäteen kuittia vastaan. Käytäntö on sama, kuten yrityksissä yleensä, että työntekijä maksaa itse polttoaineensa tai pääsylippunsa ja hakee niihin kustannusten korvausta jälkikäteen. Tämä käytäntö on ollut voimassa koko Eksoten olemassaolon ajan.

Eksote katsoo selvityksessään epäeettiseksi toiminnaksi sen, että kehitysvammaisen asiakkaan edellytetään maksavan ohjaajan matkakustannukset, vaikkakin hän tekisi sen vapaaehtoisesti. Useilla asiakkailla on edunvalvoja. Edunvalvonnan kannalta ongelmana on päämiesten erilainen varallisuustilanne. Vähävaraiset asiakkaat eivät ole samanarvoisessa asemassa niiden asiakkaiden kanssa, joilla on enemmän varjoa käyttää esim. matkoihin. Tämän lisäksi asumisyksiköissä ja tuetussa asumisessa asuvat kehitysvammaiset asiakkaat tarvitsevat pääasiassa hoivaa ja valvontaa, johon esimerkiksi henkilökohtainen apu ei ole tarkoitettu.

3.4 Arviointi

Totean aluksi, että kantelussa ei ollut täsmällisesti yksilöity sitä, koska ja kenen asiakkaan kohdalla Eksote ei ollut riittävästi turvannut yksilöllisen tarpeen mukaisia sosiaalipalveluja matkoihin tai harrastuksiin. Tältä osin minulla ei kantelukirjoituksen ja saadun selvityksen perusteella ole ollut aihetta epäillä lainvastaista menettelyä.

Seuraavaksi tarkastelen asiaa lyhyesti tuoden esille joitakin näkökulmia asiaan yleisellä tasolla.

Lainsäädäntö lähtee siitä, että kehitysvammaisten erityishuollon palvelut ja kuljetus erityishuollon palveluihin ovat maksuttomia. Näin ollen kehitysvammaisen henkilön erityishuoltona saamista hoidosta, huolenpidosta ja ohjauksesta ei voida periä maksua myöskään matkan tai retken aikana.

Toisin kuin kantelussa esitettiin, Eksote järjestää antamansa selvityksen mukaan vuosittain useita retkiä, joihin ohjaajat osallistuvat työajalla ja Eksote maksaa ohjaajille koituvat kustannukset. Tavanomaisista virkistysmatkoista ei peritä maksuja kehitysvammaisilta henkilöiltä vaan työnantaja vastaa avustavan henkilön kuluista. Eksote varaa vuosittain budjetissaan varoja tällaisiin matkoihin.

Asiassa on mielestäni eroteltava yhtäältä tavanomaiset virkistysmatkat ja muut vapaa-ajan toiminnot, jotka toteutetaan erityishuoltona, ja toisaalta muut virkistys- ja retkimatkat.

Kuten Eksoten selvityksessä todettiin, kehitysvammaisen henkilö voi myös hakea itselleen henkilökohtaisen avustajan matkan ajalle vammaispalvelulain nojalla. Oikeuskäytännössä on katsottu, että esteenä henkilökohtaisen avun myöntämiselle ei ole se, että vammaiselle myönnetään tukea myös kehitysvammalain perusteella, sillä vammaispalvelulain 4 § asettaa vammaispalvelulain tukitoimet ensisijaisiksi (KHO:2012:46) Kysymys henkilökohtaisen avun myöntämisestä, kuten myös erityishuollon sisällöstä, kuuluu viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi.

Totean, että YK:n vammaissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Tämä tarkoittaa tässä tapauksessa, että kaikilla kehitysvammaisilla henkilöillä tulee lähtökohtaisesti olla oikeus osallistua retkiin ja vapaa-ajan toimintoihin tarvitsemansa tuen ja avun turvin.

Mielestäni asiassa ei ole mahdollista arvioida yleisellä tasolla tyhjentävästi sitä, miten matkoihin ja retkiin osallistuvien ohjaajien kustannusten korvaamisen tulisi erilaisissa tapauksissa tapahtua.

Pidän asiakkaan itsemääräämisoikeuden näkökulmasta kuitenkin ongelmallisena kategorista kieltoa siitä, että kehitysvammaisen henkilö ei saisi missään tilanteessa halutessaan korvata ohjaajien kuluja tai että asumisyksikössä kategorisesti rajoitetaan asukkaiden matkoja ainoastaan sen vuoksi, että kaikki asukkaat eivät yksilöllisen varallisuustilanteensa vuoksi pääsisi matkalle. Asumisyksikössä voi asua eri varallisuustason omaavia kehitysvammaisia henkilöitä, joiden tulee voida käyttää varojaan haluamallaan tavalla.

Kantelu ja saatu selvitys kuitenkin osoittavat, että kyseessä on asia, jossa on monia lähestymiskulmia, joiden yhteensovittaminen voi osoittautua yksittäistapauksessa hankalaksi, eikä laillisuusvalvonnassa voida esittää yleisiä tulkintakannanottoja asiaan.

Saadusta selvityksestä ilmeni, että Eksoten vammaispalveluissa käydään keskustelua kuukausittain linjauksista, kuinka yksiköissä tulee toimia, jotta kaikkia asiakkaita voitaisiin kohdella entistä oikeudenmukaisemmin ja kuinka asiakkaille mahdollistettaisiin oman näköinen yksilöllinen elämä. Myös palvelupäällikön viestissä (6.2.2019) mainittiin, että X:n risteilyasiaa oli selvitetty paikallisen tukiyhdistyksen kanssa.

YK:n vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohta velvoittaa sopimuspuolet osallistamaan vammaiset henkilöt heitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa siten, että heidän kanssaan neuvotellaan tiiviisti. Pidän tärkeänä, että viranomaisen tehdessä linjauksia asiassa palveluiden

käyttäjät otetaan mahdollisimman laajasti mukaan linjausten valmisteluun.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsitykset Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden tiedekunnan tiedusteluun. Asia ei ole johtanut puoleltani muihin toimenpiteisiin.