

5.3.2019

EOAK/1739/2018

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

VAMMAISPALVELULAIN MUKAISTEN KULJETUSPALVELUJEN OMAVASTUU

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Hyvinkään kaupungin sosiaalitoimen menettelyä vammaispalvelulain mukais-
ten kuljetuspalvelujen asiakasmaksun (omavastuu) määrää koskevassa asiassa.

Kantelijan mielestä Hyvinkään keskustan alueella perittävä 3,30 euron omavastuu on liian suuri,
koska paikallisliikenteen bussin kertalipun hinta on 2,50 euroa (9.8.2018 alkaen 2,80 euroa).
Kantelija kysyi, onko oikein, että vaikeavammaisille ihmisille aiheutuu liikkumisesta enemmän
kustannuksia kuin muille ihmisille. Kantelijan mukaan hänellä ei ole varaa käyttää kuljetuspal-
velua niin usein kuin olisi tarvetta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Hyvinkään kaupungin vammaispalvelut antoi 3.7.2018 päivätyn lausunnon ja
selvityksen).

Keski-Uudenmaan sote -kuntayhtymän (Keusote) vammaisten palvelujen päällikkö antoi
15.2.2019 puhelimitse lisäselvitystä kuljetuspalvelujen järjestämisestä kuntayhtymän alueella.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Suomen perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta
asettaa eri asemaan muun ohella iän, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liitty-
vän syyn perusteella. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen
mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Perus-
tuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

YK:n vammaissopimuksen 20 artiklan a-kohdan mukaan sopimuspuolet toteuttavat tehokkaat
toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille mahdollisimman itsenäisen henkilökohtaisen liik-
kumisen helpottamalla vammaisten henkilöiden henkilökohtaista liikkumista sillä tavalla kuin ja
silloin kun he haluavat sekä kohtuulliseen hintaan.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispal-
velulaki) 1 §:n mukaan tämän 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 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle hen-
kilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, jos henkilö vammansa
tai sairautensa vuoksi välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toi-
minnoista.

Vammaispalvelulain 14 §:n mukaan vammaispalvelulain mukaisesta palvelusta voidaan periä maksuja siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (asiakasmaksulaki) tai sen perusteella annetussa asetuksessa (asiakasmaksuasetus) säädetään.

Asiakasmaksulain 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveystalouksista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä. Maksu voidaan periä henkilön maksukyvyn mukaan. Saman lain 2 §:n 1 momentin mukaan palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen.

Asiakasmaksuasetuksen 6 §:n mukaan vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa tarkoitetuista vaikeavammaisille henkilöille järjestettävistä kuljetuspalveluista voidaan periä enintään paikkakunnalla käytettävissä olevan julkisen liikenteen maksua vastaava maksu tai muu siihen verrattavissa oleva kohtuullinen maksu.

Asiakasmaksulain 11 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista.

Asiakasmaksulain 15 §:n mukaan maksua koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimus tehdään sille toimielimelle, joka vastaa asianomaisen palvelun järjestämisestä kunnassa. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lupa on myönnettävä ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samantapaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

3.2 Saatu selvitys

Hyvinkään vammaispalvelujen selvityksen mukaan vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun omavastuuosuuden määrä on vahvistettu Hyvinkään perusturvalautakunnassa 19.3.2009. Omavastuuosuus perustuu Hyvinkäällä Matkahuollon aiemmin käytössä olleeseen kilometritaksaan, jota selvityksen mukaan pidetään kohtuullisena vammaispalvelu- ja sosiaalihuoltolain mukaisesti järjestettävien yksilöllisten taksikuljetusten kohdalla.

Matkahuollon yksittäisiä matkoja koskeva hinnasto on perustunut matkan pituuteen. Aikuisen matkustajan kohdalla enintään kuuden kilometrin mittaisesta matkasta on peritty 3,30 euroa. Matkan pituuden kasvaessa myös taksa on tästä asteittain kasvanut. Matkahuolto on ottanut 1.9.2017 käyttöön vuosilippuja koskevan hinnaston ja yksittäisiä matkoja koskeva hinnasto on poistunut käytöstä. Nykyään kuljetuspalveluyrittäjät voivat määrittellä hintansa itse.

Selvityksen mukaan Hyvinkään paikallisliikennettä hoitaa Hyvinkään Liikenne Oy. Hyvinkään Liikenne Oy:n hinnaston mukaan aikuisten kertalipun hinta on 2,50 euroa (9.8.2018 alkaen 2,80 euroa). Lasten (4–11-vuotiaat) kertalipun hinta on 1,50 euroa. Hyvinkään liikenne toimii ainoastaan Hyvinkään kaupungin sisällä.

Hyvinkään myöntämää vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua voi käyttää myös Riihimäellä, Hausjärvellä, Mäntsälässä, Tuusulassa, Nurmijärvellä, Vihdissä ja Lopella. Näihin kuntiin pääsee kulkemaan eri julkisten liikenteen palveluntuottajien kyydeillä. Kaikkiin kuntiin ei ole Hyvinkäältä suoria yhteyksiä. Selvityksen mukaan Hyvinkään lähikuntiin matkojen hinnat vaih-

televat palveluntuottajasta riippuen, joka vaikeuttaa omavastuuosuuden määrittämistä. Käytännössä myös eri paikkoihin suuntautuvien matkojen ja eri palveluntuottajien perimien hintojen seuraaminen on selvityksen mukaan haastavaa.

Kantelija on tuonut kirjoituksessaan esille, että Tuusulassa omavastuuosuus on alle kaksi euroa. Selvityksen mukaan Tuusulan sosiaali- ja terveyslautakunnan 28.2.2018 kokouksen pöytäkirjan mukaan Tuusulan ja lähikuntien kuljetuspalvelun omavastuuosuudeksi on päätetty 2,20 euroa aikuisten kohdalla.

Selvityksen mukaan Hyvinkään kaupungin sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu on siirtynyt 1.1.2018 Keski-Uudenmaan sote -kuntayhtymälle. Kuntayhtymä tuottaa sosiaali- ja terveyspalvelut Hyvinkään, Nurmijärven, Tuusulan, Järvenpään, Mäntsälän ja Pornaisten osalta 1.1.2019 alkaen. Järjestämis- ja tuottamissopimuksen mukaisesti kunnan tehtävänä on kuitenkin käsitellä kanteluasiat.

Selvityksen mukaan Keski-Uudenmaan kuntayhtymä ja jäsenkunnat valmistelevat paraikaa yhteisiä soveltamisohjeita vammaispalvelulain mukaiseen kuljetuspalveluun. Samalla palvelulle määritellään muun muassa kuljetuspalvelualueen laajuus sekä perittävät omavastuuosuudet. Saadun tiedon mukaan kuljetuspalvelujen soveltamisohjeet ja perittävien omavastuiden määrät on tarkoitus viedä Keski-Uudenmaan soten yhtymähallituksen käsittelyyn arviolta huhtikuussa 2019. Siihen asti jäsenkunnissa, kuten Hyvinkäällä, peritään voimassa olevia kuljetuspalvelujen asiakasmaksuja.

3.3 Arviointi

Kuten edellä on todettu, asiakasmaksuasetuksen 6 §:n mukaan vammaispalvelulain mukaisista kuljetuspalveluista voidaan periä enintään paikkakunnalla käytettävissä olevan julkisen liikenteen maksua vastaava maksu tai muu siihen verrattavissa oleva kohtuullinen maksu.

Kunnalla on oikeus päättää asiakasmaksulain ja -asetuksen asettamissa rajoissa kuljetuspalveluista perittävästä asiakasmaksusta (omavastuuosuudesta). Asiakasmaksuasetuksen 6 §:n säännös on väljä ja antaa mahdollisuuden soveltajalleen harkintavallan käyttöön. Oikeuskäytännöstä ei ole löydettävissä kaikkiin tilanteisiin selkeää ohjetta siitä, miten kuljetuspalveluista perittävä asiakasmaksu tulisi määrätä.

Oikeuskäytännössä on lähtökohtaisesti katsottu, että kuljetuspalveluiden omavastuuna on voitu periä julkisen liikenteen kertalipun hinta (matkasta riippuen paikallis- tai seutulippu). Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden (KHO 7.10.2003 T 2390) ratkaisussa oli kysymys kunnan vahvistamasta kuljetuspalveluista perittävästä maksusta (kunnallisvalitusasia). Hallinto-oikeus katsoi, että kunnan kuljetuspalveluista voitiin periä enintään linja-autoliikenteen henkilötaksaa vastaava kertalipun maksu. Kun valtuuston päätöksellä vahvistamat taksat ylittivät joissain tapauksissa kunnassa käytettävissä olevan julkisen liikenteen maksua vastaavan maksun, kunnanvaltuuston päätös oli lainvastainen. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi asiasta tehdyn valituksen.

Vammaispalveluasetuksen 4 §:ssä on säädetty jokapäiväiseen elämään liittyvistä kuljetuksista. Säännöksen 2 momentin mukaan jokapäiväiseen elämään liittyviä kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset. Asiakasmaksua määriteltäessä on siis huomioitava se, että oikeus kuljetuspalveluun on laajempi, kuin pelkästään asuinkunnan alueella tapahtuvat kuljetukset. Oikeuskirjallisuudessa (Räty, Vammaispalvelut 2017 s. 552) on todettu, että ”asiakasmaksu voitaneen määritellä käytettävissä olevan julkisen joukkoliikenteen keskimääräishinnan perusteella ainakin niissä tilanteissa, joissa vaikeavammaisen henkilö käyttää kuljetuspalveluja sekä asuinkunnassa että lähikuntiin ulottuvina. Tilanne voi olla toinen, jos vaikeavammaisen henkilö osoittaa, että hänen käyttämänsä

matkat tehdään vain asuinkunnan alueella. Kuljetuspalvelumaksu tulisi tällöin määrätä yksinomaan sen käytettävissä olevan taksan mukaisesti, mikä paikkakunnalla on käytettävissä.”

Hyvinkään perusturvalautakunnan päätöksestä 19.3.2009 ilmenee, että lautakunta on arvioinut toisena vaihtoehtona, matkahuollon kilometritaksan ohella, omavastuuosuuden määräytymistä vastaamaan Hyvinkään paikallisliikenteen aikuisten kertamaksun mukaista maksua. Vaihtoehtojen vertailussa todetaan, että tämä käytäntö (paikallisliikenteen kertamaksu) toisi hyvinkääläiset vammaiset ihmiset samanarvoiseen asemaan paikallisliikenteen kustannusten suhteen muiden hyvinkääläisten kuntalaiset kanssa.

Saadusta selvityksestä ilmenee, että Hyvinkään paikallisliikenteen aikuisten kertalipun hinta 2,50 euroa (9.8.2018 alkaen 2,80 euroa) on pienempi kuin 3,30 euron vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen omavastuu, joka peritään alle kuuden kilometrin mittaisesta matkasta. Näin ollen kuljetuspalveluista perittävän omavastuuosuuden pienin määrä ylittää Hyvinkään paikallisliikenteessä perittävän taksan. Pidän tätä ongelmallisena asiakasmaksuasetuksen 6 §:n valossa.

Tässä yhteydessä korostan, että perustuslain 19 §:ssä on säädetty julkiselle vallalle velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Tästä seuraa velvollisuus määritellä palveluista perittävät maksut siten, etteivät ne estä tai vaaranna henkilön mahdollisuuksia käyttää tarvitsemiaan lakisääteisiä palveluja.

Kuljetuspalvelujen asiakasmaksua koskeva kysymys on mahdollista saattaa muutoksenhakuna tai vaatimuksena maksun alentamiseksi tai sen poistamiseksi toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Asiakasmaksua koskeva asia voidaan saattaa viime kädessä tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa mahdollisen vaatimuksen tai muutoksenhaun menestymiseen.

4 TOIMENPITEET

Kiinnitän Hyvinkään kaupungin huomiota edellä vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen asiakasmaksun (omavastuu) määräytymisestä sanottuun. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Hyvinkään kaupungille. Lähetän jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös Keski-Uudenmaan sote -kuntayhtymälle.