

15.5.2002

2118 /4/00

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Tuula Aantaa

VAMMAISPALVELULAIN MUKAISET KULJETUSPALVELUT

Olette 27.9.2000 eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan sähköpostitse toimittamassanne kirjoituksessa huolissanne siitä, että monissa kunnissa vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja on ryhdytty toteuttamaan yhdistelykuljetuksina ja samalla luovuttu erilliskuljetuksista. Kiinnitätte huomiota muun ohella menettelyn laillisuuteen sekä palvelutason, turvallisuuden ja yksityisyyden säilymiseen kuljetuksia yhdisteltäessä. Mielestänne kuljetuspalvelujen yhdistelyn tulisi perustua vammaisen henkilön vapaaehtoisuuteen. Pyydätte oikeusasiamiehen kannanottoa asiassa.

Kirjoituksenne johdosta sosiaali- ja terveysministeriö antoi 30.11.2000 lausunnon. Se oheistetaan tiedoksenne.

Vastauksena tiedusteluunne ilmoitan Teille seuraavan.

Yleistä vammaispalveluista

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun ohella terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöönliittyvän syyn perusteella. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Julkisen vallan - valtio ja kunnat - on pyrittävä myös positiivisin toimenpitein edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista. Perustuslain säännös velvoittaa paitsi lainsäätäjää myös viranomaisia. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Palvelujen riittävyyden arvioinnin lähtökohtana on pidettävä sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 22 §:ssä on lisäksi säädetty julkiselle vallalle yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kunnan velvollisuus sosiaalihuollon palvelujen järjestämiseen ja tietyissä tilanteissa asiakkaan subjektiivinen oikeus palveluihin määräytyy sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon muun lainsäädännön nojalla. Sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava muun muassa vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien järjestämisestä sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annettu laki edellyttää, että kunnan on osoitettava voimavaroja valtiosuuden perusteena olevaan sosiaalihuoltoon. Hallituksen esityksessä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja

valtiosuudesta (HE 216/1991 vp) todetaan, että erityislaeissa säädettyjen velvoitteiden toteuttaminen takaa kaikille palvelujen käyttäjille tasavertaiset peruspalvelut asuinpaikasta, sosiaalisesta asemasta ja kielestä riippumatta.

Vammaisten henkilöiden palvelujen järjestämisestä säädetään 1.1.1988 voimaan tulleessa laissa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987, jäljempänä vammaispalvelulaki) sekä sen nojalla annetussa asetuksessa (759/1987, jäljempänä vammaispalveluasetus). Erityinen velvollisuus järjestää kuljetuspalveluja tuli voimaan 1.1.1992.

Vammaispalvelulain tavoitteena on edistää vammaisten henkilöiden edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. Laki korostaa vammaisten henkilöiden oikeutta elää ja toimia samoissa elinympäristöissä kuin muutkin kansalaiset.

Vammaispalvelulaki on toissijainen. Sen mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään silloin, kun vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai etuuksia muun lain, käytännössä lähinnä sosiaalihuoltolain, nojalla tai jos niiden saanti viivästyy. Vammaispalvelulain mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaiselle tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Vammaisen henkilön taloudellinen asema ei vaikuta palvelujen ja tukitoimien saamiseen.

Vammaispalvelulain mukaan kunnan tulee vammaisten palveluja ja tukitoimia kehittäessään ottaa huomioon vammaisten henkilöiden esittämät tarpeet ja näkökohdat.

Vuoden 2001 alusta tuli voimaan laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, jäljempänä asiakaslaki), jossa on säädetty asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvistä keskeisistä oikeudellisista periaatteista. Lain tavoitteena on turvata asiakkaan asema ja oikeudet sosiaalihuollon palvelujen käyttäjänä sekä selkiinnyttää ja yhtenäistää asiakkaan ja sosiaalihuollon toteuttajan yhteistyötä ja vuorovaikutuksia. Asiakaslaissa ei säädetä asiakkaan oikeuksista saada erilaisia palveluja ja etuuksia eikä kuntien ja kuntayhtymien velvollisuudesta järjestää sosiaalihuoltoa ja osoittaa siihen voimavaroja.

Asiakaslain mukaan asiakkaalla on muun ohella oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää (4 §). Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu (8 §). Asiakaslain mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava niin, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Jos sosiaalihuollon henkilöstö ei hallitse asiakkaan käyttämää kieltä taikka asiakas ei aisti- tai puhevian tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi, on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta (5 §). Laki velvoittaa sosiaalihuollon järjestäjän laatimaan palvelu- tai muun vastaavan suunnitelman, jollei sen laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta.

Kuljetuspalvelujen järjestämisestä

Vammaispalvelulain 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. Vammaispalveluasetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan kuljetuspalveluja ja niihin liittyviä saattajapalveluja järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia.

Vammaispalveluasetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen kuuluu vaikeavammaisen henkilön työssä käymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen, virkistyksen 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 lähikuntiin ulottuvat kuljetukset. Asetuksen 4 §:n 3 momentin mukaan kunta voi järjestää kuljetukset sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla taikka korvata asetuksen 5 §:ssä tarkoitetulle henkilölle taksilla, invataksilla tai vastaavalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset.

Kunta voi edellä mainitun sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n mukaan järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä tai hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunnan yksityiseltä palvelujen tuottajalta ostamia palveluja pidetään tältä kannalta kunnan järjestäminä palveluina.

Vammaispalveluasetuksen 6 §:n mukaan kuljetuspalveluja on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle siten, että hänellä on mahdollisuus suorittaa välttämättömien työhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vähintään 18 yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa asiointi- ja vapaa-ajan matkaa kuukaudessa.

Vammaispalvelulain tarkoittamat kuljetuspalvelut kuuluvat kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikeavammaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus mainittuihin palveluihin. Kunnan on siis korvattava kustannukset siitä riippumatta, onko kunnan talousarviossa varattu tarkoitukseen määrärahoja vai ei. Lakiin perustuva subjektiivinen oikeus sivuuttaa näin kunnan talousarvion asettamat rajoitukset.

Vaikka kuljetuspalvelut ovat luonteeltaan subjektiivisia oikeuksia, ovat kuljetuspalveluja koskevat säännökset niin vammaispalvelulaissa kuin -asetuksessakin väljiä ja niihin sisältyy jossain määrin kohtuullisuus- ja tarpeellisuusharkintaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan vammaispalvelulaki säädettiin aikana, jolloin vaikeavammaisten liikkuminen julkisissa liikennevälineissä oli lähdes mahdotonta niiden soveltumattomuuden vuoksi. Tuolloin yksilölliset kuljetukset olivat käytännössä ainoa vaihtoehto turvata liikkumismahdollisuudet myös vaikeavammaisille henkilöille. Vammaispalvelujen asiakasmäärät ja palvelujen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset ovat kasvaneet tasaisesti koko vammaispalvelulain voimassaoloajan. Vaikeavammaisten kuljetuspalvelut ovat käyttäjien lukumäärällä mitaten laajin vammaispalvelu. Kuljetuspalvelujen määrän kasvua on aiheuttanut erityisesti ikääntyvän väestön palvelutarpeet. Lausunnon mukaan sosiaali- ja terveysministeriö on

yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa pyrkinyt etsimään keinoja kustannusten kurissa pitämiseksi ja samalla palvelutason ylläpitämiseksi.

Lausunnossa todetaan, että vammaispalvelulaki ei yksityiskohtaisesti määrittele sitä, kuinka vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalvelut tulee järjestää. Laissa todetaan vain, että vaikeavammaisille tulee järjestää kohtuulliset kuljetuspalvelut. Kohtuullisuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota vammaispalvelulain 1 §:ssä mainittuun tarkoitukseen edistää vammaisten henkilöiden edellytyksiä elää muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia esteitä ja haittoja. Tavoitteena on mahdollisimman samankaltaiset palvelut vammaisille henkilöille kuin muillekin yhteiskunnan jäsenille.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan yhteiskuljetuksia ei siten voida pitää vammaispalvelulain hengen vastaisina edellyttäen, että vammaisten henkilöiden yksilölliset tarpeet ja perusoikeudet otetaan huomioon palveluja järjestettäessä. Tietyissä tilanteissa vammaisen henkilön yksityisyyden tarve voi olla korostunut. Mahdollista on myös, ettei yhteiskuljetuksissa aina pystytä vammaisen henkilön turvallisuutta riittävästi turvaamaan tai etteivät yhteiskuljetukset muusta erityisestä syystä sovellu, jolloin kuljetukset on järjestettävä erilliskuljetuksina. Esteetöntä julkista liikennettä ja palvelulinjoja täydentämään tarvitaan siten jatkossakin yksilöllisiä kuljetuspalveluja kaikkein vaikeimmin vammaisille henkilöille. Joukkoliikenteen esteettömyyden kehittyminen on kuitenkin tuonut vammaispalveluasetuksen 5 §:ään uuden tarkastelukulman, sillä se vaikuttaa siihen, keillä kaikilla on kohtuuttoman suuria vaikeuksia käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä.

Kannanotto

Omana kannanottonani totean, että vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen saaminen on vammaispalvelulaissa säädetyt edellytykset täyttävän vaikeavammaisen henkilön subjektiivinen oikeus. Kunnalla ei kuitenkaan ole lakiin perustuvaa velvollisuutta toteuttaa vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalveluja ainoastaan erilliskuljetuksin, mikäli kunta pystyy järjestämään kuljetukset muulla tavoin. Kun kuljetuspalvelu on päätetty myöntää, on sen toteuttamistavan valinnassa otettava lähtökohdaksi kuljetuspalvelun saajan yksilölliset tarpeet ja mahdollisuudet. Kuljetuspalvelujen saajalla on myös oikeus käyttää hänelle kuljetuspalveluna kuuluvat matkat tarpeensa mukaan joko asuinkunnassaan tai vammaispalveluasetuksen 4 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa lähikunnissa. Kunta ei voi määrätä matkan kohdetta asuin- ja lähikunnissa. Kuljetuspalvelujen saajalla on lisäksi lähtökohtaisesti oikeus valita matkojensa ajankohdat.

Mikäli asianomainen katsoo, että kuljetuspalvelut eivät hänen osalta toteudu vammaispalvelulain tarkoittamalla tavalla, hänellä on mahdollisuus hakemuksessaan vaatia, että kuljetuspalvelut järjestetään muulla tavalla. Viranhaltijan päätös voidaan saattaa sosiaalilautakunnan tai vastaavan toimielimen käsiteltäväksi. Sosiaalilautakunnan päätöksestä voidaan tarvittaessa valittaa hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka viime kädessä ratkaisee hakijan oikeuden kuljetuspalveluihin.

Myös korkein hallinto-oikeus on katsonut, että kunta voi järjestää vaikeavammaisen kuljetukset myös muulla tavalla kuin taksilla tapahtuvina kuljetuksina. Mikäli kunta järjestää matkat yhteiskuljetuksin, on kunta vastuussa tähän kuljetusmuotoon liittyvistä yksityiskohtaisista järjestelyistä sekä niiden kuljetusten osalta, jotka tapahtuvat asuinkunnassa, että niiden kuljetusten osalta, jotka ulottuvat lähikuntiin (KHO 7.3.2002 T 487). Säännösten mukaan hakijalta ei voida edellyttää yksilöllisten syiden esittämistä matkojensa hyväksymiseksi kuljetuspalvelujen piiriin kuuluviksi (KHO 14.11.2001 T 2830). Kun hakijalle oli myönnetty saattajapalvelu, hänelle oli kunnan

toimesta järjestettävä saattaja palvelubussimatkoja varten tai korvattava hakijalle hänen itse järjestämästä saattajapalvelusta aiheutuneet kustannukset (KHO 14.11.2001 T 2831).

Vaikeavammaisten kuljetuspalvelujen tarkoituksena on yhdenvertaisuuden edistäminen sekä vammaisuuden aiheuttamien haittojen ja esteiden ehkäiseminen ja poistaminen. Vaikeavammaisten kuljetuspalveluilla on keskeinen asema omatoimisen suoriutumisen tukemisessa. Vaikka pidänkin yleisen joukkoliikenteen esteettömyyttä tärkeänä ja vaikka kuntien järjestämät palvelulinjat ja muut yhteiskuljetukset ovatkin mielestäni hyvä lisä vaikeavammaisille henkilöille, korostan sitä, että kuljetuspalvelujen järjestämistapa ei saa estää tai kaventaa vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvaa subjektiivista oikeutta vammaispalvelulain mukaisiin kuljetuspalveluihin. Mikäli henkilö ei voi vammansa vuoksi tai muusta perustellusta syystä käyttää kunnan päättämällä tavalla järjestettyä kuljetuspalvelua, kunnan on järjestettävä kuljetuspalvelut asianomaisen yksilöllisen tarpeen edellyttämällä tavalla. Yksittäisten vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalvelut tulee siis toteuttaa siten, että ne vastaavat eri tavoin vaikeavammaisten tarpeita.

Korostan vielä lopuksi, että laissa olevia säännöksiä on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla myös hallinnossa. Voimavaroja tulee kohdentaa siten, että perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittamat laissa säädetyt sosiaalipalvelut toteutuvat myös käytännössä. Hallintoviranomaisten on näkemykseni mukaan valittava myös vammaispalvelulain perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista.

Kuljetuspalvelujen kehittämisestä

Peruspalveluministeri Osmo Soininvaara totesi 18.10.2001 erään kansanedustajan vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja koskeneeseen kirjalliseen kysymykseen muun ohella, että vammaispalvelulain voimassaoloaikana tapahtunut sekä asiakasmäärien että kustannusten voimakas kasvu on pakottanut etsimään uusia ratkaisuja, jotta ikäihmisten ja vammaisten henkilöiden liikkumismahdollisuudet voidaan turvata tulevaisuudessakin. Soininvaaran mukaan eri puolella maata on kokeiltu erilaisia matkojen tilaus- ja järjestämistapoja tai kilpailutettu kuljetuksia. Vaikeavammaiset henkilöt ovat usein kokeneet muutokset uhaksi, koska heidän osallistumismahdollisuutensa riippuu kuljetuspalveluista. Soininvaara toteaa, että vammaispalvelulain säädökset sitovat kuntia edelleenkin, joten myös kuljetusten uusien järjestämistapojen tulee olla lain mukaisia. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen (912/1992) 6 §:n mukaan kuljetuspalvelusta voidaan periä enintään paikkakunnalla käytettävissä olevan julkisen liikenteen maksua vastaava maksu tai siihen verrattavissa oleva muu kohtuullinen maksu. Tämä pykälä on voimassa edelleen ja kuntien tulee myös kuljetuspalveluja kilpailuttaessaan tai muiden uudelleenjärjestelyjen yhteydessä huolehtia asetuksen noudattamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö on tarvittaessa muistuttanut kuntia asetuksen määräyksistä. Ministeriön kanta on, että esimerkiksi maksullisista tilausnumeroista asiakkaalle pitäisi koitua vain normaalin verkkomaksun kustannukset.

Soininvaara toteaa, että vammaispalvelulain tavoitteena on, että vammaiset kansalaiset voivat elää ja toimia yhdenvertaisina yhteiskunnan jäseninä muiden kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä vammaisten henkilöiden liikkumismahdollisuuksien turvaamista ja kehittämistä myös tulevaisuudessa. Mitä kattavampi, esteettömämpi ja palvelevampi on julkinen liikenne, sitä vähemmän erityisratkaisuja tarvitaan kansalaisten yhdenvertaisten liikkumismahdollisuuksien ylläpitämiseksi. Vammaisten kansalaisten liikennejärjestelyt tulee Soininvaaran mielestä integroida mahdollisimman pitkälti muun väestön liikenteeseen, jolloin mm. matkojen määrään liittyvistä rajoituksista voidaan päästä eroon.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemassa Sosiaali- ja terveystietokertomuksessa 2002 (Julkaisu 2002:11) todetaan kohdassa 5.1.4. Vammaisten ja kehitysvammaisten palvelut, että vammaisten kansalaisten asemassa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia viime vuosien aikana. Vaikeavammaisten palvelujen kasvanut kysyntä on vienyt jossakin määrin voimavaroja muilta vammaispalveluilta ja toteuttamisessa on edelleen kuntien välisiä eroja. Yksi palvelujen kehittämisen esteistä on ollut, ettei nykyisen verotuen muuttamiseen suoraksi tueksi ja palveluiksi ole löytynyt riittävää yksimielisyyttä. Väestön ikääntymisestä johtuvan kuljetuspalvelujen kustannustennousupaineen vuoksi useissa kaupungeissa ollaan siirtymässä uusiin kuljetuspalvelujen järjestämistapoihin ja matkojen yhdistelemiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa vuosille 2000 - 2003 tavoitteena on vammaispolitiikan voimavarojen kohdentaminen Vammaistyöryhmä 96:n esitysten suuntaisesti siten, että verotuksen kautta kanavoitua tukea muutetaan suoraksi tueksi ja palveluiksi.