

4.12.2014

Dnro 2177/4/14

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Kontinen

VAIKEAVAMMAISEN KULJETUSPALVELUT

1 KANTELU

Kantelija arvosteli oikeusasiamiehelle 14.5.2014 osoittamassaan kirjoituksessa Seinäjoen sosiaalitoimen kuljetuspalveluja koskevaa hakemuslomaketta, kuljetuspalveluohjeita ja sosiaalitoimen menettelyä kuljetuspalvelujen järjestämistä koskevassa asiassa.

Kantelukirjoituksen mukaan Seinäjoen kuljetuspalvelujen asiakkailta oli vaikeuksia tilata ja käyttää heille myönnettyjä kuljetuspalveluja. Kirjoituksessa arvosteltiin myös kuljetuspalvelusta perittävän asiakasmaksun (omavastuun) suuruutta.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Kuljetuspalvelujen järjestämistapa

3.1.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Palvelujen riittävyyden arvioinnin lähtökohtana on pidettävä sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä.

Vammaispalvelulain 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille henkilöille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Saman lain 1 §:n mukaan vammaispalvelulain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.

Vammaispalvelulain 7 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan yleiset palvelut soveltuvat myös vammaiselle henkilölle. Säännöksen 2 momentin mukaan vammaisuuden perusteella järjestettäviä palveluja ja tukitoimia kehittäessään kunnan tulee ottaa huomioon vammaisten henkilöiden esittämät tarpeet ja näkökohdat.

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 4 §:n 3 momentin mukaan kunta voi järjestää vaikeavammaisen henkilön kuljetukset sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (nykyään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettu laki) 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla taikka korvata kuljetuspalveluiden suhteen vaikeavammaiselle henkilölle taksilla, invataksilla tai vastaavalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hankkimalla palveluja muun ohella yksityiseltä palveluntuottajalta. Kunnan yksityiseltä palveluntuottajalta ostamia palveluja pidetään tältä osin kunnan järjestäminä palveluina. Mikäli kunta järjestää lakisääteisiä tehtäviään ostamalla palveluja esimerkiksi yksityiseltä palveluntuottajalta (ostopalvelutilanteet), kunnan on varmistuttava palvelua koskevaa sopimusta tehtäessä ja sopimuksen mukaisia palveluja asiakkaalle annettaessa, että ostopalveluna hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Kunnan sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä ja sillä viranhaltijalla, jolle tehtävä kuuluu, on velvollisuus valvoa palvelujen laatua. Kunnallisen toimielimen ja sen alaisten viranhaltijoiden on ryhdyttävä asianmukaisesti toimenpiteisiin, mikäli palvelun laadussa on puutteita tai, jos palvelun järjestäminen vaarantaa asiakkaana olevan henkilön yksilöllisen edun toteutumisen.

Vammaispalvelulaki ei yksityiskohtaisesti sääntele sitä, miten kunnan tulee järjestää vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalvelut. Kuljetuspalveluja järjestettäessä on kuitenkin otettava huomioon vammaispalvelulain 1 §:ssä säädetty lain tarkoitus edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä.

Kuljetuspalveluja yksittäiselle vaikeavammaiselle henkilölle järjestettäessä on kiinnitettävä huomiota henkilön yksilölliseen vammasta tai sairaudesta johtuvaan avuntarpeeseen ja palvelujen tarpeeseen.

3.1.2

Saatu selvitys ja arviointi

Seinäjoen sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen lausunnon mukaan asiakkaalle tehdään yksilökohtainen päätös kuljetuspalvelun ja muun palvelun tarpeesta. Päätöksissä käytetään yksilöllistä tarveharkintaa esimerkiksi yksinmatkustusoikeuden myöntämisestä tai oikeudesta käyttää nimettyä taksinkuljettajaa. Lähtökohtana on asiakkaiden oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu.

Selvityksen mukaan vaikeavammaisten kuljetuspalvelut hankitaan kilpailutetuilta yksityisiltä palveluntuottajilta: ”Tilattu kuljetus ohjataan ensisijaisesti yleiseen kutsuohjattuun palveluliikenteeseen ja toissijaisesti sopimustaksiin/invataksiin sekä yksilöllisen päätöksen mukaan esimerkiksi omalle nimetylle vakiotaksinkuljettajalle.” Palveluliikenteen tilausaika on vähintään 2 tuntia ennen kuljetusta. Tämä aika tarvitaan selvityksen ja lausunnon mukaan kuljetusten yhdistelyä varten. Joissain tilanteissa tilausaika on voinut olla lyhyempikin. Asiakkailta saadun palautteen johdosta Seinäjoen kaupunginhallitus on päättänyt, että tilausaika muutetaan kokeiluluonteisesti ajalle 1.8.–31.12.2014 niin, että kahden tunnin tilausaika on käytössä arkisin klo 7.00–17.00 ja lauantaisin klo 8.00–14.00. Muina aikoina tilausaika ei ole, vaan se on kuljetuksen järjestämiseen tarvittava aika.

Saadun selvityksen mukaan kantelukirjoituksessa esitettyihin kuljetuspalvelujen toimimattomuuteen ja laadussa oleviin puutteisiin on puututtu kaupungin taholta ja niitä on selvitetty yhdessä palveluntuottajien kanssa. Selvityksen mukaan kaupunki on selvittänyt matkapalvelukeskuksen toimintaa ja palvelun laadun valvontaa. Kaupungin vammaisneuvosto ja sekä paikallis- ja palveluliikenteen neuvottelukunta sekä sisäinen henkilökuljetustyöryhmä seuraavat omalta osaltaan henkilökuljetusten toimivuutta. Lisäksi palvelujen laatua ja niiden järjestämistä seurataan palveluista saatavan palautteen perusteella. Kuljetuspalvelujen järjestämiseen liittyy erityinen asiakaspalautejärjestelmä ja palvelujen käyttäjiä on kannustettu antamaan palautetta.

Totean, että sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeudesta annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 4 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide sekä muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n 2 momentin mukaan asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja myös niiden toteuttamiseen.

Kun otetaan huomioon kaupungin esittämä selvitys kuljetuspalvelujen seurannan toteuttamisesta ja palautejärjestelmästä, minulla ei ole aihetta epäillä, että viranomaiset olisivat laiminlyöneet velvollisuutensa seurata kuljetuspalvelujen toimivuutta tai laatua.

Saamani selvityksen perusteella arvioin kuljetuspalvelujen järjestämistapaan liittyviä asioita seuraavasti.

Kuljetuspalvelujen järjestäminen on luonteeltaan kunnan erityiseen järjestämisvastuuseen kuuluva palvelu. Palvelua on siten järjestettävä määrärahoista riippumattomana vaikeavammaiselle kuuluvana palveluna ja oikeutena. Tämä merkitsee sitä, että kunnan on huolehdittava siitä, että vaikeavammaisille henkilöille kuuluvat oikeudet tulevat edellytysten täytyessä täysimääräisesti järjestettyä. Kunnan toiminta ei saa aiheuttaa vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvien oikeuksien kaventumista tai niiden toteutumisen estymistä.

Kuljetuspalveluja järjestettäessä järjestämistavasta päättää päätöksentekoon oikeutettu viranhaltija. Vaikka järjestämistapaa määriteltäessä on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön näkemykset ja hänen yksilölliset tarpeet, vaikeavammaisella henkilöllä ei kuitenkaan ole ehdotonta oikeutta saada palvelua juuri haluamallaan tavalla järjestettynä.

Kunnan päättämän järjestämistavan on tuettava ja edistettävä vaikeavammaisen henkilön itsenäistä elämää ja yhdenvertaista oikeutta elää ja päättää omista asioistaan. Järjestämistavan on tuettava myös henkilön mahdollisuuksia tehdä omia valintoja samalla tavoin kuin muut ihmiset niitä tekevät. Valittu järjestämistapa tai valitun järjestämistavan toimeenpano ei saa estää tai kaventaa vammaiselle henkilölle kuuluvien oikeuksien toteutumista.

Ostopalvelutilanteessa vaikeavammaisen henkilön yksilölliset näkemykset, hänen vammasta tai sairaudesta johtuvat yksilölliset palvelun järjestämiseen liittyvät avuntarpeet tulee ottaa huomioon kunnan ja palveluntuottajan välistä sopimusta tehtäessä ja ennen kaikkea sitä toimeenpantaessa. Se, miten ja missä laajuudessa edellä mainitut seikat vaikuttavat solmittavan sopimuksen sisältöön tai sen toimeenpanoon riippuu viranomaisen harkinnasta.

Mikäli kunta järjestää kuljetuspalveluja ostopalveluna, on sen valvottava ostamiensa palvelujen laatua ja niiden järjestämistä. Kunta ei voi siten siirtää omaa järjestämisvastuutaan palveluntuottajalle tai kunnalle kuuluvaa valvontavelvollisuutta yksittäiselle asiakkaalle. Kun kysymys on lakisääteisestä kunnalle kuuluvasta tehtävästä, kunnan on huolehdittava siitä, että

vaikeavammaisella henkilöllä on mahdollisuus saada palveluja siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin häntä koskevassa päätöksessä on erikseen päätetty.

Kuten edellä on todettu, kunnalla on mahdollisuus järjestää kuljetuspalveluja eri tavoin. Kunnalla ei siis ole lakiin perustuvaa velvollisuutta toteuttaa vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalveluja ainoastaan erilliskuljetuksin, mikäli kunta pystyy järjestämään kuljetuksen muulla tavoin. Kunta voi järjestää kuljetuspalvelut esimerkiksi yhteiskuljetuksina, palvelulinjoja hyödyntäen tai matkojen yhdistelykeskusten avulla tai näiden järjestämistapojen yhdistelmänä.

Oikeuskäytännössä kuljetuspalvelujen järjestämistapaa on arvioitu mm. seuraavasti.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan katsonut, että vaikeavammaisen henkilö ei voi itse valita kuljetuspalvelun suorittavaa kuljettajaa vaan kuljetuspalvelut tuli tilata tapauksessa taksien tilauskeskuksen kautta (KHO 31.12.2003 T 3396).

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kunta voi järjestää vaikeavammaisen henkilön kuljetukset myös muulla tavalla kuin taksilla tapahtuvina kuljetuksina. Mikäli kunta järjestää matkat yhteiskuljetuksena, 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).

Selvityksen mukaan Seinäjoen kaupungissa on käytössä asiakasprofiili, johon kirjataan vammaisen henkilön erityiset tarpeet. Seinäjoen ”yksilölliset palvelutarpeet kuljetuspalvelussa” -hakemuslomakkeen kohdassa 3 on mahdollista hakea yksilöllisten perusteiden johdosta tilausajan poistamista tai tilausajan muuttamista (ns. pikamatkat).

Totean pikamatkojen johdosta vielä seuraavaa.

Vaikeavammaisella henkilöllä saattaa olla sellaisia äkillisiä kuljetuspalveluihin liittyviä tarpeita, jotka edellyttävät tällaisen ns. pikamatkan järjestämistä. Kysymys on viimekädessä yksilöllisen kuljetuspalvelumatkan järjestämisestä. Vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus saada tällainen pikamatkan tarve etukäteen tai jälkikäteen (kustannusten korvaamista koskevana asiana) viranomaisen tutkittavaksi. Viranomaisen velvollisuutena on asiakkaan hakemuksen johdosta tehdä kuljetuspalvelujen järjestämistapaan liittyvästä vaatimuksesta päätös. Viimekädessä järjestämistavasta päättää tuomioistuin (hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus). Käytännössä tätä yksilöllistä järjestämistapaa (erityisesti henkilön yksilöllisiä tarpeita kuljetusta järjestettäessä, esimerkiksi apuvälineitä, tarvetta saattajaan tai muuta välttämätöntä kuljetukseen sisältyvää tarvetta) arvioidaan kuljetuspalvelujen järjestämiseen liittyvässä asiakasprofiilissa, joka on saadun selvityksen mukaan käytössä Seinäjoella.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että Seinäjoen kaupunki olisi edellä mainituilta osin järjestänyt vaikeavammaisten kuljetuspalvelut lainvastaisesti. Kuten edellä on esitetty, viimekädessä järjestämistavasta päättää toimivaltainen kunnan viranhaltija. Järjestämistapaa koskeva kysymys on mahdollista saattaa erimielisystilanteessa tuomioistuimen tutkittavaksi.

3.2.

Kuljetuspalvelujen hakemuslomake

Seinäjoen kaupungilla on käytössään kaksi erillistä lomaketta haettaessa vammais palvelulain mukaista kuljetuspalvelua. Ensimmäistä kertaa haettaessa palvelua täytetään kuljetuspalveluhakemus. Asiakkaan terveydentilan tai palvelutarpeen muuttuessa asiakas täyttää profiililomakkeen ”hakemus – yksilölliset palvelutarpeet kuljetuspalvelussa”. Profiili laaditaan ensimmäisen kerran kuljetuspalvelun myöntämisen yhteydessä ja sitä päivitetään

edellä mainitulla profiililomakkeella asiakkaan olosuhteiden muuttuessa. Asiakkaalle tehdään yksilökohtainen päätös kuljetuspalvelun tarpeesta ja päätöksenteossa käytetään yksilökohtaista tarveharkintaa. Kaupungilla on käytössään myös postitse matkapalvelukeskukselle lähetettävä profiilintilomake, joka tehdään uusista asiakkaista.

Kaupungin selvityksen mukaan kuljetuspalvelulomakkeita on pyritty parantamaan asiakaslähtöisesti Invalidiliiton edustajien kanssa ja yhteistyöpalaverissa 21.3.2014 asiakasprofiilintilomake on annettu kommentoitavaksi.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Päävastuu asian selvittämisessä on virallisperiaatteen mukaisesti viranomaisella.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 12 §:ssä on säädetty sosiaalihuollon asiakkaan myötävaikutusvelvollisuudesta. Säännöksen mukaan sosiaalihuollon asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa on annettava toimielimelle (asiaa käsittelevälle viranhaltijalle) ne tiedot, joita tarvitaan henkilön tai perheen sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa.

Kantelukirjoituksessa ei ole tarkemmin yksilöity sitä, miksi hakemuslomakkeiden katsotaan olevan virheellisiä tai mitkä kysymykset ovat asiakkaan palvelutarpeen kannalta epäolennaisia. Koska kaupungin selvityksessä painotetaan yksilöllisten päätösten tekemistä ja yksilöllistä tarveharkintaa, en ole voinut havaita saamistani hakemus- ja profiililomakkeista sellaista virheellisyyttä, joka edellyttäisi puoleltani laillisuusvalvojana enempiä toimenpiteitä.

Totean kuitenkin yleisesti vielä seuraavaa. Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan viranomaisen on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Viranomaisen on annettava asiakkaalle selvitys siten, että asiakas riittävästi ymmärtää annetun selvityksen sisällön ja sen merkityksen. Selvitystä annettaessa on kiinnitettävä huomiota esimerkiksi asiakkaan ikään, hänen yksilöllisiin olosuhteisiinsa sekä siihen, minkälaisesta asiasta kulloinkin on kysymys.

Kunnalla on erityinen vastuu siitä, että sen antamat neuvot ja ohjeet ja sen käyttämät lomakkeet ja tiedotteet ovat selkeitä ja täsmällisiä. Palveluja koskevat viranomaisen hakemuslomakkeet eivät saa johtaa etuuskien menetyksiin tai menettelyllisen oikeusturvan kavennuksiin sen johdosta, että niiden tulkinnasta saattaa syntyä asiakkaiden keskuudessa väärinkäsityksiä tai epätietoisuutta. Viranomaisen on varmistuttava siitä, että sen käyttämät lomakkeet ja päätöspohjat, joilla puututaan asiakkaan oikeuksiin tai velvollisuuksiin tai joiden perusteella asiakas saa oikeuksiaan toteutettua ovat virheettömiä, selkeitä ja asiakkaalle ymmärrettäviä.

3.3

Kuljetuspalveluohjeet

3.3.1

Oikeusohjeet

Kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen kuuluu vammaispalveluasetuksen 4 §:n mukaan vaikeavammaisen henkilön työssäkäymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen, virkistykseen tai muun sellaisen syyn vuoksi tarpeelliset, jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset. Säännöksen 2 momentin mukaan

jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset. Mainitun säännöksen 3 momentin mukaan korvattavaksi tulevat vaikeavammaiselle henkilölle kuljetuksesta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset.

3.3.2

Vammaispalvelulain mukainen lähikunta ja vapaa-ajan matkat

Vammaispalveluasetuksen 4 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä kuljetuspalvelut vähintään siinä laajuudessa kuin asetuksen 6 §:ssä säädetään vaikeavammaisen asuinkunnassa sekä asuinkunnasta lähikuntiin ulottuvat kuljetukset.

Lähikuntaa ei sinänsä ole määritelty asetuksessa tarkemmin. Oikeuskäytännössä lähikuntana on pidetty ainakin vaikeavammaisen henkilön asuinkuntaan maantieteellisesti rajoittuvia rajakuntia, joihin ulottuvina matkat tulee siis asetuksen 6 §:n mukaan tulla järjestää.

Oikeuskäytännössä lähikunnaksi on katsottu maantieteellisesti määriteltävien rajakuntien ohella myös toiminnallinen lähikunta, jolloin yksilökohtaisessa arvioinnissa merkitystä on annettava sille minkälaisia palveluja vaikeavammaisen henkilön asuinkunnassa tai naapurikunnassa järjestetään. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan 19.6.2006 taltio 1573, että "Asuinkunnan lähikuntaa ei voida määritellä yksinomaan siten, että se koskisi vain naapurikuntaa, maantieteellisiä rajakuntia. Lähikunta voidaan määritellä toiminnallisena lähikuntana, jolloin on otettava käsitettä laajentavana seikkana huomioon tarve sellaisiin yleensä saatavilla oleviin palveluihin, joita ei asuinkunnan tai naapurikunnan alueella ole. Tällaisissa tilanteissa etäisyys ei saa olla kuitenkaan kohtuuttoman pitkä".

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan 31.12.2001 taltio 3333, että kunta voi sinänsä rajoittaa kuljetuspalveluja, jos lähikuntien kattama alue on laaja. Tapauksessa korkein hallinto-oikeus otti järjestetyn kuljetuspalvelun kohtuullisuutta arvioitaessa huomioon sen, että etäisyys Nurmon kyläkeskuksesta lähikuntiin ei ollut niin pitkä, että kunta olisi voinut asettaa edellä mainittuja rajoituksia. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valittajalle myönnettyt kuljetuspalvelut eivät olleet riittäviä, sillä ne eivät kattaneet hänen käyntejään Kuortaneella sijaitsevalle kesäasunnolle eivätkä hänen Ylistarossa ja Lapualla asuvien isovanhempiensa luokse. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valittajan kesäasunnolla ja isovanhempien luona käyntien oli katsottava olevan sellaisia kohtuullisia jokapäiväiseen elämään kuuluvia virkistykseen vuoksi tarpeellisia kuljetuspalveluja, jotka kunnan tulee korvata.

Toiminnallisen lähikunnan määrittelyssä on siis otettava huomioon myös se, voidaanko matkaa näin määritellyyn lähikuntaan pitää vielä kohtuullisena, toisin sanoen, ovatko kuljetuspalveluista aiheutuneet kustannukset vielä vammaispalveluasetuksen 4 §:n 3 momentin tarkoittamin tavoin kohtuullisia kustannuksia.

3.3.3

Työhön ja opiskeluun liittyvät matkat

Silloin, kun kysymys on vammaispalvelulain tarkoittamiin työhön tai opiskeluun liittyvien kuljetuspalvelujen järjestämisestä, voi lähikunta työhön tai opiskeluun liittyen erota edellä tarkoitetusta vapaa-ajan matkojen lähikuntakäsitteestä.

Vammaispalvelulain tarkoittamien vapaa-ajan matkojen tarkoituksena on mahdollistaa vammaiselle henkilölle hänen jokapäiväiseen elämäänsä kuuluvien asioiden hoitaminen ja niissä suoriutuminen, kun taas työmatkojen tai opiskeluun liittyvien matkojen tarkoituksena on mahdollistaa vammaisen henkilön työnteko tai tukea hänen työllistymistään sekä mahdollisuuksiaan vastata omasta elatuksestaan tai parantaa vaikeavammaisen henkilön

omia mahdollisuuksia, esimerkiksi opiskelun avulla, saada vastaisuudessa sellaista työtä, joka turvaa vammaisen henkilön toimeentuloa ja mahdollistaa tai tukee henkilön itsenäistä selviytymistä.

Suomen perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksen 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet.

Julkiselle vallalle edellä perustuslain säännöksissä säädetty velvollisuudet työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin ja velvollisuudet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä on myös huomioitava järjestettäessä vaikeavammaiselle henkilölle työhön ja opiskeluun liittyviä matkoja.

Nähdäkseni tämä merkitsee muun muassa sitä, että kuljetuspalvelualueen laajuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, missä paikkakunnalta yleisesti käydään työssä eli mikä on paikkakunnan yleinen työssäkäyntialue.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan (KHO 19.6.2006 T 1574), että vaikeavammaisen työmatkat hänen kotoaan Helsingistä Keravalla sijaitsevalle työpaikalle saakka olivat lähikuntaan ulottuvia, vammaispalvelulain mukaisia kunnan järjestettäviä kuljetuksia. Korkein hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan seuraavasti. "Hallinto- ja oikeuskäytännössä on yleensä lähdetty siitä, että asetuksen 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuina lähikuntina on pidettävä vaikeavammaisen henkilön asuinkuntaan rajoittuvia kuntia, ja että vaikeavammaisella on siten oikeus saada asuinkuntansa alueella ja sen rajakuntiin tapahtuvat kuljetukset kuljetuspalveluna."

Korkein hallinto-oikeus totesi vielä, että "Jokapäiväiseen elämään kuuluvat asiat voidaan yleensä toimittaa asuinkunnassa tai asuinpaikasta riippuen naapurikunnassa. Sen sijaan työmatkat saattavat ulottua kauemmaksi. Tähän nähden ja jos asuinkunnasta on tavanomaista käydä työssä lähikunnassa, työmatkoja korvattaessa lähikuntana voidaan pitää etäämpänäkin sijaitsevaa kuntaa. Korvattavien kustannusten on kuitenkin oltava vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentti ja vammaispalveluasetuksen 4 §:n 3 momentti huomioon ottaen kohtuullisia".

3.3.4

Kuljetuspalveluohjeiden arviointi

Olen tutustunut Seinäjoen kuljetuspalveluasiakkaalle 2014 annettuihin ohjeisiin (sisältäen myös Peräseinäjoen ja Ylistaron erilliset ohjeet). Edellä mainituissa ohjeissa on todettu, että "vaikeavammaisten kuljetuspalvelu on tarkoitettu asiakkaan tarpeesta lähtevään asioimiseen, virkistykseen ja yhteiskunnalliseen osallistumiseen Seinäjoen ja lähikuntien alueella. Kuljetuspalvelua ei ole tarkoitettu kiertoajeluun, matkalla tulisi siis olla tarkoitus ja määränpää. Ohjeiden mukaan lähikuntia ovat Lapua, Kuortane, Alavus, Jalasjärvi, Kurikka (Jurva), Ilmajoki, Isokyrö, Kauhava (Härmät, Korteesjärvi), Kihniö ja Virrat. Jos haluat matkustaa taksilla esimerkiksi Helsinkiin, maksaa kaupunki matkasi Jalasjärven ja Parkanon rajalle omavastuuosuus huomioiden, mutta loppumatka on omakustanteinen."

Edellä todetusti vammaispalvelulain ja – asetuksen tarkoittamana lähikuntana ei korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaisesti kaikissa tilanteissa pidetä vaikeavammaisen henkilön asuinkuntaan maantieteellisesti rajoittuvia rajakuntia kokonaisuudessaan. Näkemykseni mukaan päätöksenteossa ja lähikuntaa määriteltäessä tulee ottaa huomioon vaikeavammaisen henkilön yksilölliset olosuhteet sekä yksilölliset kuljetustarpeet. Nähdäkseni kaavamainen lähikuntien määrittely ilman, että kustannusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vaikeavammaisen henkilön yksilöllisiä kuljetustarpeita, voi rajoittaa vaikeavammaisen henkilön lakiin perustuvaa oikeutta kuljetuspalveluihin.

Totean, että Seinäjoen kuljetuspalvelujen soveltamisohjeissa ei ole mainittu mahdollisuudesta yksilökohtaiseen harkintaan lähikuntiin suuntautuvien matkojen osalta. Joissain tilanteissa tämä voi johtaa siihen, että Seinäjoen kaupungin soveltamisohjeet rajoittavat vaikeavammaisen henkilön subjektiivista oikeutta kuljetuspalveluihin. Tämän vuoksi kiinnitän Seinäjoen kaupungin sosiaalitoimen huomiota soveltamisohjeiden ongelmallisuuteen kuljetuspalvelujen lähikuntamäärittelyn osalta.

Korostan vielä, että vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus itse päättää siitä, miten hän hänelle myönnettyjä kuljetuspalveluja käyttää. Kunnalla ei siten ole oikeutta vaikeavammaisen puolesta määritellä ilman laissa siihen olevaa perustetta esimerkiksi sitä, mihin kuljetuspalvelut ulottuvat. Kunta ei voi näin ollen pyytää asiakkaalta yksityiskohtaista selvitystä siitä, mihin hän kuljetuspalvelumatkoja itselleen hakee ja mihin tarkoitukseen hän niitä käyttää. Yksityiskohtaisempaa selvitystä matkojen tarpeesta voidaan pyytää muun muassa silloin kun kysymys on edellä mainitusta toiminnallisesta lähikunnasta.

Totean vielä, että kunnalla ei ole oikeutta kaventaa tai estää omilla ohjeillaan henkilölle kuuluvien ehdottomien oikeuksien toteutumista. Kunnan antamat soveltamisohjeet eivät sido viranhaltijaa tai muutoksenhakuelimiä niiden päättäessä yksilön oikeudesta palvelun tai muun taloudellisen etuuden saamiseen. Ohjeet eivät siis sido yksittäistä viranhaltijaa hänen tehdessään yksilöä koskevia yksilönhuollon päätöksiä sillä tavoin, että ohjeella voitaisiin asettaa palvelujen tai etuuksien saamiselle tai niiden tasolle sellaisia ehtoja tai rajoituksia, jotka ovat lakiin perustumattomia. Kunnan antamat ohjeet voivat siten olla vain lakien tai asetusten säännöksiä täydentäviä, eikä niillä voida siis rajoittaa yksilön oikeutta lailla turvattuihin palveluihin tai etuuksiin. Soveltamisohjeilla on merkitystä ennen kaikkea yhtenäisen ratkaisukäytännön saavuttamiseksi kunnassa. Niiden tarkoituksena on kuntalaisten yhdenvertaisuuden lisääminen palvelujen tukitoimia järjestettäessä.

3.4

Kuljetuspalvelusta perittävä asiakasmaksu

3.4.1

Oikeusohjeet ja oikeuskäytäntö

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (asiakasmaksulaki) 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveystalouksista voidaan periä käyttäjältä maksu, jollei lailla toisin säädetä. Asiakasmaksulain 2 §:n 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. Totean, että kuntien asiana on vahvistaa asiakasmaksulain ja vastaavan asetuksen rajoissa maksut, joita niiden järjestämistä palveluista peritään. Maksu eivät saa kuitenkaan estää tai vaarantaa henkilön mahdollisuuksia käyttää tarvitsemiaan lakisääteisiä palveluja.

Kuljetuspalveluista perittävän maksun suuruus on siis edellä todetun mukaisesti sidottu julkisen liikenteen maksuun tai muuhun siihen verrattavissa olevaan kohtuulliseen maksuun siten, että perittävä maksu voi olla enintään niiden suuruinen. Asiakasmaksuasetuksen 6 §:n säännös on väljä ja antaa mahdollisuuden soveltajalleen harkintavallan käyttöön. Viimekädessä tuomioistuin ratkaisee kysymyksen siitä, onko asiakasmaksulain ja –asetuksen tarkoittama asiakkaalta perittävä maksu oikean suuruinen.

Sosiaali- ja terveysministeriö on erään toisen kanteluasian yhteydessä antamassaan lausunnossa (10.10.2011, STM/2145/2011) todennut muun muassa seuraavaa.

"Eräissä kunnissa julkinen joukkoliikenne on kuitenkin osaksi tai kokonaan järjestetty nk. kutsulinjoilla. Tällöin bussi tai taksi tulee tilattaessa hakemaan asiakkaan lähimmältä julkisen joukkoliikenteen pysäkiltä. Kutsulinjoilla asiakkaalle ei koidu palvelusta muita kustannuksia kuin normaali puhelun verkkomaksu sekä itse kuljetuksesta joukkoliikenteen maksua vastaava tai hieman sitä korkeampi maksu."

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa puhelumaksujen osalta seuraavaa. "Puhelumaksut ovat suoraan kuljetuspalvelusta johtuvia kustannuksia, jotka tulisi huomioida arvioitaessa asiakasmaksuasetuksen 6 §:n mukaisen asiakasmaksun kohtuullisuutta kokonaisuudessaan. Kuitenkaan esimerkiksi puhelimen hankinnasta tai puheliniitymstä aiheutuneita kuluja ei voida pitää vammaispalvelulain mukaisesta kuljetuspalvelusta johtuvina."

Johtopäätöksensä sosiaali- ja terveysministeriö katsoo lausunnossaan " että tilattaessa kuljetuspalvelu maksullisesta tilausnumerosta puhelun kustannukset tulee ottaa huomioon asiakasmaksun suuruudessa. Vammaispalvelulaissa tarkoitetusta kuljetuspalvelusta voidaan periä julkisen liikenteen maksua vastaava maksu tai muu kohtuullinen maksu. Muuna kohtuullisena maksuna voidaan saattaa asiakkaan vastattavaksi julkisen liikenteen maksun lisäksi enintään taksin puhelintilauksesta aiheutuva paikallispuhelumaksu tai vastaava operaattorikorvaus."

Kuljetuspalvelujen järjestämiseen liittyvänä asiana taksin tilaamisesta aiheutuneet kustannukset ovat olleet esillä eräässä Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä (KHO 10.4.2013 T 1217). Korkein hallinto-oikeus totesi päätösselosteessaan seuraavan: "Vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalveluja käyttävä asiakas joutui maksamaan kuljetuksensa tilaamisesta puhelimitse erityistä tilausmaksua. Kuljetuspalveluja ei ollut järjestetty vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa tarkoitetulla tavalla, mikäli hänelle tällöin palvelun käyttämisestä aiheutuvat kustannukset tosiasiallisesti ylittivät sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen 6 §:ssä vaikeavammaisten kuljetuspalveluista perittävälle maksulle säädetyn kohtuullisena pidettävän maksun enimmäismäärän."

3.4.2

Saatu selvitys ja arviointi

Kantelukirjoituksessa on arvosteltu Seinäjoen kaupungin kuljetuspalveluista perittäviä maksuja (8,35 snt/puh+6,00 snt/min lankaliitymästä ja 8,35 snt/puh+17,17 snt/min matkapuhelimesta). Seinäjoen sosiaali- ja terveyskeskuksen lausunnon mukaan tilausmaksu ei sisällä palvelumaksua vaan ainoastaan operaattorin veloittamat maksut 010-yrityksnumeroon. Lisäksi vaikeavammaisen ja iäkäs henkilö maksaa kuljetuspalvelusta omavastuuosuuden 2 euroa/kuljetus 15 kilometriin asti (muille 4,70 euroa). Muilta osin matkan omavastuuosuus noudattaa joukkoliikenteen hintaa.

Lausunnosta ilmenevällä tavalla Vaasan hallinto-oikeus on 11.12.2013 antamassaan ratkaisussa hylännyt yksittäisen asiakkaan tekemän valituksen, joka on koskenut muun muassa Seinäjoen kaupungin vaikeavammaisten kuljetuspalvelun tilaushintaa ja maksun suuruutta. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta saadun tiedon mukaan kyseinen asia on vireillä valituksena korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Eduskunnan oikeusasiamiehen vakiintuneen käytännön mukaan kantelua ei tutkita siltä osin kuin se on vireillä toisessa viranomaisessa. En ole edellä mainitun vuoksi ryhtynyt tutkimaan yleisesti Seinäjoen kuljetuspalvelun maksuihin liittyvää asiaa. Totean, että viime kädessä tuomioistuin arvioi kuljetuspalvelusta perittävän maksun lainmukaisuuden. Kun otetaan vielä huomioon se, että myös kantelijalla on mahdollisuus saattaa asiakasmaksua koskeva asia tuomioistuimen arvioitavaksi, ei asia anna minulle tältä osin aihetta enempään.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3. esittämäni näkökohdat kuljetuspalveluohjeen ongelmallisuudesta Seinäjoen sosiaalitoimen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän tästä ratkaisustani jäljennöksen Seinäjoen sosiaali- ja terveystieteiden keskukselle.