

28.6.2006

2285/4/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Tuula Aantaa

VAIKEAVAMMAISTEN KULJETUSPALVELUOHJEISTON LAINVASTAISUUS

1

KANTELU

Kantelijat pitivät oikeusasiamiehen kansliaan 1.9.2004 saapuneessa kirjeessään A:n kaupungin vaikeavammaisten kuljetuspalveluohjeistoa vammaispalvelulain vastaisena siltä osin kuin ohjeistossa todetaan, että vammaispalvelulaissa tarkoitettujen asiointi- ja vapaa-ajan matkojen määrä on enintään 18 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa. Myös A:n kaupungin lähikuntiin suuntautuville asiointi- ja vapaa-ajan matkoille asetettu kilometrimääräinen rajoite tulisi kantelijoiden mukaan lainvastaisena poistaa ohjeistosta. Kantelijat arvostelivat lisäksi viranhaltijan kuljetuspalvelupäätöksiä siitä, että niistä puuttuu maininta oikeudesta käyttää vammaispalvelulain nojalla myönnettyjä kuljetuspalvelumatkoja myös Seinäjoelle. Kantelijat olivat vielä huolissaan siitä, että A:n kaupungissa alkava palveluliikenne-kokeilu tulee rajoittamaan vaikeavammaisten henkilöiden subjektiivista oikeutta kuljetuspalvelumatkoihin. Kantelijat pyysivät oikeusasiamiehen kannanottoa esille tuomiinsa epäkohtiin.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen laajuus

Oikeusohjeet

Suomen perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (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.

Vammaispalvelulain 10 §:n mukaan tarkemmat perusteet palvelujen ja tukitoimien saamiselle säädetään asetuksella. Vammaisuuden perusteella

järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (vammaispalveluasetus) 6 §:n mukaan kuljetuspalveluja on järjestettävä mainitun asetuksen 5 §:ssä tarkoitetulle vaikeavammaiselle henkilölle siten, että hänellä on mahdollisuus suorittaa välttämättömien työhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vähintään kahdeksantoista yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa. Vammaispalveluasetuksen 4 §:n 2 momentin mukaan jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset.

Totean, että vammaispalvelulain tarkoittamat kuljetuspalvelut kuuluvat kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Vammaispalvelulain mukaisena kuljetuspalveluna ei korvata matkoja henkilölle, joka saa näitä matkoja muun lain, esimerkiksi sairausvakuutuslain, nojalla.

A:n kaupungin kuljetuspalveluohjeisto

Sekä ennen 1.1.2005 voimassa olleen että tällä hetkellä voimassa olevan A:n kaupungin vaikeavammaisten kuljetuspalveluohjeiston kohdan 4.3 "Matkojen lukumäärä" mukaan, "Asioimis-, terveydenhuolto-, vierailu-, virkistys- ja muut matkat – kuukaudessa enintään kahdeksantoista (18) yhdensuuntaista matkaa".

Vastaava maininta enintään yhdeksästä edestakaisesta tai kahdeksastatoista yhdensuuntaisesta kuljetuspalvelumatkasta kuukaudessa sisältyy myös viranhaltijan kuljetuspalvelupäätösten saatekirjeeseen "Vaikeavammaisten kuljetuspalveluavustus vuodelle 2006".

Arviointi

Vammaispalveluasetuksen 6 §:n sanamuoto edellyttää siis, että kunta järjestää kuljetuspalveluihin oikeutetulle henkilölle jokapäiväiseen elämään kuuluvia asiointi- ja vapaa-ajan matkoja vähintään 18 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa. Säännöksen sanamuoto on niin yksiselitteinen, että sitä ei voida tulkita siten, että vaikeavammaisen henkilön subjektiivinen oikeus olisi kuukaudessa enintään 18 matkaa. Myös oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi päätöksessään 15.5.2000/906 katsonut, että kunnan velvollisuus järjestää vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalvelumatkoja voi yksittäistapauksissa vammaisen henkilön olosuhteistaan ja kuljetuspalvelujen tarpeestaan esittämän selvityksen perusteella olla laajempikin kuin vammaispalveluasetuksen 6 §:ssä mainittu 18 yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa. Tällöinkin on kyse henkilölle kuuluvasta subjektiivisesta oikeudesta lisämatkoihin eli enempään kuin 18 yhdensuuntaiseen matkaan kuukaudessa.

Totean, että A:n kaupungin vaikeavammaisten kuljetuspalveluohjeistossa ja viranhaltijan kuljetuspalvelupäätösten saatekirjeessä oleva maininta vammaispalvelulaissa tarkoitetun vaikeavammaisen henkilön oikeudesta enintään kahdeksantoista asiointi- ja vapaa-ajan matkaan kuukaudessa on ristiriidassa edellä mainittujen säännösten kanssa. Sillä rajoitetaan lakiin perustumattomasti kuljetuspalvelumatkoille vammaispalveluasetuksen 6 §:ssä säädettyä vähimmäismäärää. Katson, että kyseisellä kuljetuspalvelumatkojen

määrän rajoittamisella puututaan vammaispalvelusäännösten vastaisesti kuljetuspalvelujen saajan subjektiiviseen oikeuteen.

Korostan, että perustuslain 19 §:ssä on säädetty julkiselle vallalle velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Tästä seuraa, että kunnalla on tapauskohtaisesti erityinen velvollisuus järjestää vaikeavammaiselle henkilölle enemmänkin kuin lakisääteinen vähimmäismäärä 18 matkaa kuukaudessa, jos vaikeavammaisen kuljetustarve sitä edellyttää. Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan velvollisuus toteuttaa perusoikeudet. Sosiaaliviranomaisten velvollisuutena on huolehtia siitä, että heidän menettelynsä ei johda yksittäisen henkilön oikeuksien tai etuuksien menetyksiin.

3.2

Kuljetuspalveluohjeiston kilometrirajoite

Asiakirjojen mukaan ennen 1.1.2005 A:n kaupungissa voimassa olleen vaikeavammaisten kuljetuspalveluohjeiston kohdan 3.5 Palvelun sisältö (Muut toiminnan piiriin luettavat matkat) mukaan "Kuljetuspalvelun sisältämät matkat koskevat kaupungin omalla alueella tai talousalueen keskukseen Seinäjoelle suuntautuvia matkoja (tai vastaava kilometrimäärä naapurikuntien alueelle)".

Selvityksestä ilmenee, että A:n kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta vahvisti 15.12.2004 uuden, 1.1.2005 lukien sovelletun vaikeavammaisten kuljetuspalveluohjeiston (muutettu 4 §:ää 26.1.2005), josta kyseinen yhdensuuntaisen matkan kilometrirajoite on poistettu.

Vastaavasti viranhaltijan kuljetuspalvelupäätöksen saatekirjeessä aikaisemmin ollut yhdensuuntaiselle matkalle asetettu kilometrirajoite on selvityksen mukaan sittemmin poistettu.

Arviointi

Olen eräessä aikaisemmassa kanteluratkaisussani (Dnro 290/4/95) pitänyt kunnan vammaispalveluohjeita säännösten vastaisina, kun yhdensuuntaiselle matkalle oli asetettu enimmäiskilometrirajoja. Kun kyseinen lakiin perustumaton kilometrirajoite on poistettu A:n kaupungin vammaispalveluohjeistosta ja tilanne tältä osin siis korjaantunut, ei asia enää anna minulle laillisuusvalvojana aihetta muuhun kuin että saatan mainitun käsitykseni A:n kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon.

3.3

Päätöksen sisältö

Oikeusohjeet

Suomen perustuslain 21 §:ssä on jokaiselle turvattu oikeus hyvään hallintoon, johon kuuluu muun muassa oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi ja oikeus saada oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva perusteltu päätös. Velvollisuudesta tehdä päätös sosiaalihuoltoa koskevassa asiassa on säädetty sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000). Lain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen.

Päätöksen sisällöstä säädettiin vuoden 2003 loppuun voimassa olleen hallintomenettelylain (598/82) 23 §:ssä. Sen mukaan päätöksestä oli käytävä ilmi, mihin asianosainen oli oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muuten oli ratkaistu. Hallintomenettelylain vuoden 2004 alusta korvanneen hallintolain (434/2003) 44 §:n mukaan päätöksestä on selvästi käytävä ilmi päätöksen tekijä ja tekoajankohta, asianosaiset, perustelut ja lopputulos sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta voi pyytää lisätietoja.

Kirjallisesta hallintopäätöksestä on siis käytävä selvästi ilmi muun ohella yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu.

Viranhaltijan kuljetuspalvelupäätökset

Selvityksen mukaan vaikeavammaisen henkilön hakiessa vammaispalvelulain nojalla kuljetuspalvelumatkoja, tehdään hänelle muutoksenhakukelpoinen yksilöllinen viranhaltijan päätös. Samalla hakijalle annetaan saatekirje, ohjeet, asiakasnumerollinen kortti, linja-autotaksataulukko ja kuljetuspalvelua hoitavat taksit yhteystietoineen.

Kantelun mukaan viranhaltijan kuljetuspalvelupäätöksistä puuttuu maininta siitä, että vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalvelumatkoja voi tehdä myös Seinäjoelle.

Käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella kyseisistä päätöksistä ei ilmene, mitä kuntia A:n kaupunki pitää vammaispalveluasetuksen 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuina lähikuntina, joihin kuljetuspalvelu siis ulottuu asuinkunnan alueella tapahtuvien kuljetuspalvelumatkojen lisäksi. Lähikuntia ei ole myöskään tarkemmin määritelty kaupungin vaikeavammaisten kuljetuspalveluohjeistossa Seinäjokea lukuun ottamatta, vaikka viranhaltijan päätöksissä viitataan ohjeistoon (Myönnetään oikeus.... ajalle sosiaali- ja terveysosaston ohjeiden mukaan). Vammaispalveluasetuksessa tarkoitettujen lähikuntien tarkempi määrittely puuttuu niin ikään viranhaltijapäätösten saatekirjeestä.

Totean, että vammaispalvelulainsäädännössä ei ole tarkemmin määritelty lähikuntakäsitettä. Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentti ja vammaispalveluasetuksen 4 §:n 3 momentti rajaavat kunnan järjestämisvelvollisuuden kohtuullisiin kuljetuspalveluihin.

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. Eräät kunnat ovat pitäneet asetuksen 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuina kuntina myös muita kuin rajakuntia niiden kuntaan liittyvän toiminnallisen yhteyden vuoksi.

Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessään 31.12.2001/3333, että jos lähikuntien kattama alue on laaja, kunta voi sinänsä rajoittaa kuljetuspalveluja siten, että korvattavaksi tulevat kuljetuspalvelujen järjestämisestä aiheutuvat kohtuulliset kustannukset. Mikäli vammaisen henkilö tällaisessa tilanteessa

pystyy esittämään, että hänen tarvitsemansa matkat ovat sellaisia kohtuullisia jokapäiväiseen elämään kuuluvia virkistyksen vuoksi tarpeellisia kuljetuksia, joita vammaispalveluasetuksessa tarkoitetaan, kunnan on korvattava matkat.

Tuoreessa ratkaisussaan 19.6.2006/1573 korkein hallinto-oikeus katsoi kuten Hämeenlinnan hallinto-oikeuskin, että asuinkunnan lähikuntaa ei voida määrittellä pelkästään siten, että sellainen olisi vain naapurikunta, maantieteellinen rajakunta. Lähikunta voi olla toiminnallinen lähikunta, minkä määrittelyssä on otettava huomioon tarve sellaisiin yleisesti saatavilla oleviin palveluihin, joita asuinkunnan tai naapurikunnan alueella ei ole tarjolla. Tällaisissakaan tilanteissa etäisyys ei saa olla kuitenkaan kohtuuttoman pitkä. Tässä tapauksessa vaikeavammaisella henkilöllä oli vapaa-ajan asunto Multialla, joka ei ole Jyväskylän kaupungin rajakunta ja jonne on matkaa Jyväskylästä noin 65 kilometriä. Multian kuntaa ei sen sijainti ja etäisyys Jyväskylän kaupungista huomioon ottaen pidetty sellaisena Jyväskylän kaupungin lähikuntana, jonne suuntautuneet matkat kuuluivat kaupungin järjestettävien kohtuullisten kuljetuspalvelujen piiriin.

Arviointi

Edellä sanotun perusteella viranhaltijan vammaispalvelulain nojalla tekemistä kuljetuspalvelupäätöksistä ei käsitykseni mukaan käy ilmi kuljetuspalvelupäätökseltä edellytettävällä tavalla, miten asia on ratkaistu, kun päätöksistä tai niiden liitteistä eivät ilmene vammaispalveluasetuksen 4 §:n 2 momentissa tarkoitettut lähikunnat, joihin kuljetuspalvelumatkat voivat ulottua A:n kaupungin alueella tapahtuvien kuljetuspalvelumatkojen ohella.

3.4

Muut seikat

Siltä osin kuin kantelijat olivat huolissaan A:n kaupungin palveluliikennekokeilun negatiivisista vaikutuksista vammaispalvelulain mukaisiin kuljetuspalveluihin, saamani selvityksen mukaan kyseinen kokeilu ei ole supistanut tai muutoinkaan rajoittanut vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan A:n kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnalle huomautuksen edellä kohdassa 3.1 selostetusta lainvastaisesta vammaispalveluohjeistuksesta.

Lisäksi saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen A:n kaupungin vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalvelupäätösten puutteellisuudesta A:n kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni tiedoksi A:n kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnalle.

Pyydän A:n kaupungin sosiaali- ja terveyslautakuntaa ilmoittamaan minulle 31.12.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on asiassa ryhtynyt.

- - -