

12.4.2013

Dnro 2550/4/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

KULJETUSPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN JA MATKOJEN SEURANTA SEKÄ KUNNAN TIEDOTTAMISVELVOLLISUUS

1 KANTELU

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 30.6.2012 osoittamassaan kirjoituksessa kuntayhtymän vammaispalvelulain kuljetuspalveluja koskevia ohjeita. Hän piti ohjeita puutteellisina ja osin myös lain vastaisina. Kantelijan mielestä vaikeavammaisten henkilöiden oikeutta kuljetuspalveluihin oli rajoitettu muun muassa taloudellisilla perusteilla.

Kantelijan mielestä kuljetuspalveluja ei voida rajoittaa sillä perusteella, että matkan lopullinen määränpää ulottuu muualla kuin vaikeavammaisen henkilön koti- tai lähikuntien alueelle.

Kantelija piti ohjeita puutteellisina sen johdosta, ettei ohjeissa ole mainintaa vaikeavammaisen henkilön oikeudesta saada kuljetuspalveluja niin sanottuihin toiminnallisiin lähikuntiin.

Kantelijan mielestä kunnalla ei ole myöskään oikeutta seurata mistä kuljetuspalveluihin kuuluva matka alkaa ja mihin osoitteeseen se loppuu.

Kantelija arvosteli kuljetuspalvelujen ohjeiden muutosten tiedottamista kuljetuspalveluasiakkailla.

- - -

3 RATKAISU

3.1

Vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen järjestäminen

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen. Vammaispalveluasetuksen 6 §:n mukaan kuljetuspalveluja on järjestettävä mainitun asetuksen 5 §:ssä tarkoitettulle vaikeavammaiselle henkilölle siten, että hänellä on mahdollisuus suorittaa välttämättömien töhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vähintään 18 yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa (vapaa-ajan matkaa) kuukaudessa.

Kuljetuspalveluihin ja niihin liittyviin saattajapalveluihin kuuluu vammaispalveluasetuksen 4 §:n mukaan vaikeavammaisen henkilön työssä käymiseen, opiskeluun, asioimiseen, yhteiskunnalliseen osallistumiseen, virkistykseen tai muun sellaisen syyn vuoksi tarpeelliseen 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 henkilölle kuljetuksesta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset.

Vammaispalveluasetuksen 4 §:n 2 momentin mukaan kunnan on siis järjestettävä kuljetuspalvelut asetuksen 6 §:ssä säädetyssä laajuudessa vaikeavammaisen henkilön asuinkunnassa sekä asuinkunnasta lähikuntiin ulottuvat kuljetukset.

Lähikuntaa ei ole määritelty vammaispalveluasetuksessa tarkasti. Oikeuskäytännössä lähikuntana on pidetty ainakin vaikeavammaisen henkilön asuinkuntaan maantieteellisesti rajoittuvia rajakuntia, joihin ulottuvina matkat tulee siis asetuksen 6 §:n ja 4 §:n 3 momentin mukaisesti järjestää.

Oikeuskäytännössä maantieteellisesti määriteltävien rajakuntien ohella lähikuntana on pidetty myös ns. toiminnallista lähikuntaa. Toiminnallista lähikuntaa määriteltäessä on yksilökohtaisessa arvioinnissa merkitystä annettu sille, minkälaisia palveluja vaikeavammaisen henkilön asuinkunnassa tai naapurikunnassa järjestetään.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan (KHO 19.6.2006 T 1573), että ”asuinkunnan lähikuntaa ei voida määritellä yksinomaan siten, että se koskisi vain naapurikuntia, 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. Tällaisissakaan tilanteissa etäisyys ei saa olla kuitenkaan kohtuuttoman pitkä”.

Määriteltäessä toiminnallista lähikuntaa on siis otettava huomioon myös se, voidaanko matkaa näin määriteltyihin lähikuntiin pitää vielä kohtuullisena, toisin sanoen, ovatko kuljetuspalveluita aiheutuneet kustannukset vielä vammaispalveluasetuksen 4 §:n 3 momentin tarkoittamin tavoin kohtuullisina pidettäviä kustannuksia.

Totean tässä yhteydessä, että kun kysymys on vammaispalvelulain tarkoittamiin työhön tai opiskeluun liittyvien kuljetuspalvelujen järjestämisestä, voi lähikunta työhön tai opiskeluun liittyen erota edellä tarkoitetuista vapaa-ajan matkojen lähikuntakäsitteistä.

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 mahdollisuuksia 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 terveyspalvelut.

Julkiselle vallalla edellä perustuslain säännöksissä säädetyt velvollisuudet työllisyyttä edistäviiin toimenpiteisiin ja velvollisuudet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä on myös huomioitava järjestettäessä vaikeavammaiselle henkilölle työhön ja opiskeluun liittyviä matko-

ja. Nähdäkseni tämä merkitsee muun muassa, 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 ”jokapäiväiseen elämään kuuluvat asiat voidaan yleensä toimittaa asuinkunnassa tai asuinpaikasta riippuen naapurikunnassa. Sen sijaan työmatkat saattavat ulottua kauemmaksikin. Tähän nähden ja jos asuinkunnasta on tavanomaista käydä työssä lähikunnissa, työmatkoja korvattaessa lähikuntana voidaan pitää etäämpänäkin sijaitsevaa kuntaa. Korvattavien kustannusten on kuitenkin oltava vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentti ja vammaispalveluesityksen 3 momentti huomioon ottaen kohtuullisia.

3.1.1

Kuntayhtymän selvitys

Saamani selvityksen mukaan kuntayhtymässä vammaispalvelulain tarkoittamien kuljetuspalvelujen myöntämiskriteerit tarkentuivat. Selvityksen mukaan muutoin kuljetuspalvelujen myöntämisperusteet säilyivät samoina kuin aikaisemmin. Selvityksen mukaan muutokset ”korostavat asiakkaan yksilöllisen tilanteen ja kuljetustarpeen huomioimista.” Edelleen selvityksen mukaan ”ohjeisiin määriteltiin yhdensuuntainen matka ja maininta yhdensuuntainen matka pääte-pisteestä. Mikäli asiakkaalla on sosiaalityöntekijän yksilölliseen ratkaisuun ja selvitykseen perustuva päätös, korvataan koko matka vammaispalvelukuljetuksena. Tällöin toteutuu ”toiminnallinen lähikunta” -ajatus ja päätös perustuu myös asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen ja palvelun tarpeeseen.”

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan muutosta nimenomaan muun muassa sen johdosta, että hyväksyttävien kuljetuspalvelujen ulkopuolelle jäivät muutoksen johdosta sellaiset matkat, joiden pääte-piste ulottui muualle kuin lähikuntaan. Kantelija viittasi kantelukirjoituksessaan eräaseen hallinto-oikeuden asiaa koskevaan ratkaisuun.

Kuntayhtymä on selvityksessään todennut tältä osin, että ”jos matka jatkuu lähikuntarajan yli lähikuntaa ulommaksi, tällöin matka ulottuu muualle kuin lähikuntaan ja asetustekstin mukaisesti se ei näin ollen ole jokapäiväiseen elämään kuuluva kuljetus. Kuntayhtymän tulkinta tästä on tällöin se, että matka on joko kokonaan vammaispalvelulain tai -asetuksen mukaan korvattava matka tai sitten ei korvattava. Vaatimus, että matka joka ulottuu kauemmaksi kuin lähikuntaan olisi osittain korvattava, ei perustu lakiin.”

Totean tältä osin seuraavaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaisen noudattaa lakia ja toimii harkintavaltansa puitteissa. Oikeusasiamies ei voi määrätä viranomaista toimimaan tiettyllä tavalla, muuttaa viranomaisen ratkaisuja tai toimia asiassa ylimääräisenä muutoksenhakuelimenä. Sosiaalihuollon asiakkaan ensisijainen oikeusturvakeino on hakea muutosta häntä koskeviin päätöksiin, niihin liitetyn oikaisuvaatimusohjeen tai valitusosoituksen mukaisella tavalla.

Tiedossani on, että eräät hallinto-oikeudet ovat ratkaisseet asian toisin kuin kuntayhtymä on selvityksessään ja ohjeistuksessaan katsonut. Kuten olen edellä todennut, sosiaalihuollon asiakkaan ensisijainen oikeusturvakeino on hakea muutosta häntä koskeviin päätöksiin. Vaikeavammaisella henkilöllä on mahdollisuus saattaa viranhaltijapäätös oikaisuvaatimuksena sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen käsiteltäväksi. Toimielimen päätöksestä voidaan kuljetus-

palvelujen osalta valittaa hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämän takia kirjoitus tältä osin ei anna aihetta puoleltani enempään.

Kuntayhtymän selvityksen mukaan päätöksentekoon oikeutettu viranhaltija arvioi vaikeavammaisen henkilön yksilölliset olosuhteet ja kuljetustarpeet siten, että myös niin sanottu toiminnallinen lähikunta-ajatus vammaispalvelulain ja -asetuksen tarkoittamaa lähikuntaa määriteltäessä otetaan huomioon. Mielestäni kuntayhtymän tulkinta kuljetuspalvelujen järjestämisestä ei ole sillä tavoin selvästi lainvastainen tai virheellinen, että minun tulisi laillisuusvalvojana asiaan puuttua. Tähän näkökantaani on vaikuttanut erityisesti se, että sosiaalihuollon asiakkaalla on mahdollisuus saattaa tämä kuntayhtymän tulkinta tuomioistuimen tutkittavaksi.

Korostan kuitenkin tässä yhteydessä, että vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus itse päättää siitä, miten hän hänelle myönnettyjä kuljetuspalveluja käyttää. Kunnalla ei ole oikeutta vaikeavammaisen puolesta määritellä ilman laissa siihen olevaa perustetta sitä, mihin kuljetuspalvelut ulottuvat. Kunnalla ei siten 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 tehdesään yksilöä koskevia yksilöhuollon 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. Ohjeilla on merkitystä ennen kaikkea yhtenäisen ratkaisukäytännön saavuttamiseksi kunnassa. Niiden tarkoituksena on siis kuntalaisten yhdenvertaisuuden lisääminen palveluja ja tukitoimia järjestettäessä. Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, minkälaisia asioita soveltamisohjeisiin sisällytetään. Tästäkään syystä kantelijan kirjoitus ei anna aihetta puoleltani enempään.

3.2

Kuljetuspalvelujen seuranta

Kantelija on kirjoituksessaan pitänyt kuntayhtymän menettelyä virheellisenä, mikäli kuljetuspalveluja järjestettäessä pyydetään selvitystä siitä, mistä kulloinenkin matka on alkanut ja mihin matka on loppujen lopuksi suuntautunut. Kantelijan mukaan tällainen menettely loukkaa vaikeavammaisen henkilön yksityisyyttä.

Kuntayhtymän selvityksen mukaan ohjeissa määriteltiin yhdensuuntainen matka sekä ohjeisiin lisättiin vaatimus yhden matkan päätepisteen ilmoittamisesta. Tämä menettely perustunee sen arviointiin, onko kyseessä vammaispalvelulain- ja asetuksen tarkoittama kunnalle korvattavaksi kuuluva kuljetuspalvelumatka.

Mielestäni kunnalla on oikeus seurata sitä, että henkilölle myönnetyt palvelut ja tukitoimet järjestetään ja käytetään lain edellyttämällä tavalla. Korostan kuitenkin, että vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus päättää muun muassa siitä, mihin hänelle myönnetyt kuljetuspalvelumatkat käytetään. Kunta ei voi edellyttää vaikeavammaiselta henkilöltä yksilöllisten syiden esittämistä kuljetuspalvelujen järjestämisen syistä.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan (KHO 31.7.2002 T 1802), että vaikeavammaiselta henkilöltä voitiin edellyttää yksilöllisten syiden sijasta yleisluonteista selvitystä matkojen tarpeesta.

Jokapäiväiseen elämään kuuluvien vapaa-ajan matkojen tarkoitus ja kohde on vaikeavammaisen henkilön itsensä harkittavissa ja päätettävissä. Mielestäni kunta voi kuitenkin seurata tehtyjä kuljetuspalvelumatkoja esimerkiksi matkojen pituuden tai matkaan käytetyn ajan osalta. Viranomaiselle voi olla tärkeää tämän takia tieto myös siitä, mistä matka on alkanut (mistä vaikeavammaisen henkilö haetaan) ja mihin matka on päättynyt. Viranomaisen on kuitenkin arvioitava se, mitkä tiedot ovat kulloinkin välttämättömiä sille kuuluvan lakisääteisen tehtävän hoitamisessa. Tässä arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota siihen, että tiedot henkilön sosiaalihuollon asiakkuudesta sekä asiakaan saamista sosiaalipalveluista ovat aina salassa pidettäviä. Henkilötietolain säännösten tavoitteena puolestaan on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muiden yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tiedon käsittelytavan kehittämistä ja sen noudattamista. Henkilötietolain 5 §:n mukaan rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojen käsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta. Käsiteltävien henkilötietojen tulee henkilötietolain 9 §:n mukaan olla käsitelyn kannalta tarpeellisia.

Edellä sanotun johdosta totean, että kovin yksityiskohtaisten henkilön yksityiselämää kuvaavien tai niitä paljastavien tietojen vaatiminen asiakkaalta voi olla henkilötietolain vastaista, mikäli mainitut tiedot eivät ole henkilötietolain ja sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamin tavoin tarpeellisia ja välttämättömiä sosiaalihuollon palvelujen järjestämisessä, sosiaalihuollon tarpeen selvittämisessä tai palvelua tai tukitointa koskevan päätöksen täytäntöönpanossa.

Kuntayhtymän kuljetuspäälliköltä puhelimitse saadun tiedon mukaan kuljetuspalvelumatkoja tilattaessa pyydetään asiakkaalta hakuosoite. Matkan päätepistettä ei seurata siten että tarkka osoite ilmenisi matkaa koskevasta seuranta-asiakirjasta. Tämän takia kantelijan kirjoitus ei anna aihetta puoleltani muuhun kuin, että kiinnitän kuntayhtymän huomiota edellä sanottuun.

3.3

Kuljetuspalveluohjeiden muutoksista tiedottaminen

Kantelija on kirjoituksessaan arvostellut kuntayhtymän tiedotusta kuljetuspalvelua koskevien soveltamisohjeittensa ja soveltamiskäytännön muutoksista.

Kuntayhtymän selvityksen mukaan lähikuntamäärittelymuutoksen johdosta lähetettiin niille asiakkaille, jotka olivat tehneet matkoja yli naapurikuntien rajojen vuoden 2012 aikana tiedote heidän henkilökohtaiseen kotiosoitteeseensa. Mainittu erillistiedote on kantelukirjoituksen liitteenä.

Totean kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen johdosta seuraavaa.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä muun muassa ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä sekä sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotuksen järjestämisestä.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasioiden hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointiin koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista anne-

tun lain 5 §:ssä on säädetty sosiaalihuollon viranomaisille kuuluvasta velvollisuudesta selvittää asiakkailleen eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksia hänen palvelujensa järjestämiseen. Mainittu asiakaslain 5 §:n selvittämisvelvollisuutta koskevan säännöksen mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiasaan. Mainittu selvitys on säännöksen mukaan annettava ymmärrettävällä tavalla. Se, miten kunta tiedotustoimintansa järjestää, on kunnan harkinnassa.

Saamastani selvityksestä ilmenee, että kuntayhtymä ilmoitti muuttuneesta käytännöstään ja ohjeistuksestaan niille kuljetuspalvelujen käyttäjille, joita muutos saattoi nimenomaisesti koskea. En pidä sinänsä vääränä sitä, ettei ohjeen muutoksesta tiedotettu nimenomaisesti kaikille kuljetuspalvelujen käyttäjille. Pidän kuitenkin tärkeänä, että yleisen tiedotustoiminnan (esimerkiksi verkkosivuilla) kautta voidaan jakaa palveluiden käyttäjille tietoa viranomaisen järjestämistä palveluista ja niiden myöntämisperusteista. Korostan, että viranomaisen laatimat palveluiden järjestämistä koskevat ja päätöksentekoa ohjaavat ohjeet ovat julkisuuslain mukaan julkisia asiakirjoja.

Kantelua tutkiessani havaitsin, että kuntayhtymän verkkosivuilla (28.3.2013) oli kohdassa ”kuljetus- ja saattajapalvelut” maininta siitä että ”Yhdensuuntaisen matkan päätepiste voi olla oman asuin- tai lähikunnan ulkopuolella, mutta korvaus maksetaan ainoastaan asuin- ja lähikuntaan”. Verkkosivuilla oleva tieto ei siten vastaa sitä, mitä kuntayhtymä kuljetuspalvelujen järjestämisestä oli päättänyt. kuntayhtymän vastuualuepäällikön 28.3.2013 sähköpostitse antaman selvityksen mukaan internet-sivuilla oli väärää ja vanhentunutta tietoa. Selvityksen mukaan sivut on nyt korjattu.

Totean, että viranomaisella on vastuu siitä, että sen asiakkailleen antamat tiedot ovat virheettömiä ja ajantasaisia. Korostan myös, että viranomaisella on laajempi tiedotus- ja selvittämisvelvollisuus silloin, kun sen ohjeissa tai käytännöissä tapahtuvat muutokset vaikuttavat isompaan joukkoon asiakkaista tai kaikkiin asiakkaisiin. Viranomaisen on varmistuttava siitä, etteivät menettelylliset syyt aiheuta asiakkaille kuuluvien oikeuksien kaventumista tai niiden menettämistä. Korostan myös, että sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan asiakasta on neuvottava ja ohjattava siten, että hänelle selvitetään hänelle kuuluvat oikeudet sekä ajateltavissa olevat toimintavaihtoehdot asiassa.

- - -