

10.11.2010

Dnro 3095/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Tapio Rätty

VAMMAISPALVELULAIN TARKOITTAMA LÄHIKUNTA JA KUNNAN SOVELTAMISOHJEEN LAINVASTAISUUS

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 16.8.2009 lähettämässään sähköpostikirjoituksessa Loimaan sosiaalilautakunnan vahvistamia vammaispalveluohjeita siitä, että ohjeissa ei määritelty erikseen vammaispalvelulain tarkoittamia lähikuntia vaan kuljetuspalveluissa määriteltiin tämän sijasta kilometrirajoitus. Kantelijan näkemyksen mukaan kilometrirajoitusta ei voida käyttää, vaan lähikunnat pitää erikseen määritellä ohjeistuksessa.

3 RATKAISU

3.1 Vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen järjestäminen

3.1.1 Oikeusohjeet

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, myöhemmin vammaispalvelulaki) 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (759/1987, myöhemmin vammaispalveluasetus) 6 §:n mukaan kuljetuspalveluja on järjestettävä asetuksen 5 §:ssä tarkoitetulle vaikeavammaiselle henkilölle siten, että hänellä on mahdollisuus suorittaa välttämättömien työhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vähintään 18 yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa.

Kuljetuspalveluihin ja niihin liittyvine saattajapalveluineen kuuluu vammaispalveluasetuksen 4 §:n mukaan vaikeavammaisen henkilön työssäkäymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen, virkistys- 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.

3.2 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".

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

3.2.1

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 elatusestaan 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 vallalle edellä perustuslain säännöksissä säädetyt 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 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 vammaispalveluasetuksen 4 §:n 3 momentti huomioon ottaen kohtuullisia".

3.3

Loimaan kaupungin vammaispalveluja koskeva ohje ja asiassa saatu selitys

Loimaan kaupunkia koskeva ohje vahvistettiin sosiaali- ja terveystoimintajohtajan antaman selvityksen mukaan Loimaan sosiaalilautakunnassa joulukuussa 2008. Ohjeistusta täsmennettiin selvityksen mukaan lisäksi kuljetuspalveluasiakkaille erikseen lähetetyillä 18.5.2009 päivätyillä kirjeillä (asiakasohje 2009).

Selvityksen mukaan Loimaan kunnan soveltamisohjeistuksessa on korostettu asiakaskohtaista harkintaa. Lähikunnan osalta ohjeistuksessa todetaan, että "lähialue on määriteltävä tapauskohtaisesti asiakkaan olosuhteet huomioon ottaen. Asuinkunnan ulkopuolelle ulottuvan matkan pituus voi olla enintään noin 45 kilometriä/suunta".

Selvityksen mukaan ohjeistuksessa on korostettu asiakaskohtaista harkintaa ja "kilometrirajoitusten edessä oleva noin-lyhenne jättää tilaa asiakaskohtaiselle harkinnalle". Selvityksen mukaan ohjeistuksessa ei erikseen määriteltäviä kuntia, joita on pidettävä vammaispalvelulain ja -asetuksen tarkoitamina lähikuntina, koska "tämä taas aiheuttaisi sekaannusta palvelun käyttäjien, sekä asiakkaiden että taksien, piirissä". Selvityksen mukaan lähialue (ohjeen määrittelemä "noin 45 kilometriä") mahdollistaa matkat muun muassa Huittisiin, Punkalaitumelle, Urjalaan, Humppilaan, Jokioisille, Oripäähän, Ypäjälle, Forssaan, Somerolle, Koski tli:iin, Marttilaan, Tarvasjoelle, Auraan, Lietoon, Säskylään ja Pöytyälle. Selvityksen mukaan Pöytyän rajalla asuttaessa jopa Turkuun asti.

Sosiaali- ja terveystoimintajohtajan antaman selvityksen mukaan lähialueen rajauksella on tarkoitettu vaikeavammaisen henkilön kotiovelta kaupungin rajojen ulkopuolelle suuntautuvan matkan enimmäispituutta.

Ohjeen tarkoittama 45 kilometriä lasketaan siten vaikeavammaisen henkilön asunnolta eikä Loimaan rajalta.

Sosiaali- ja terveystoimintakeskuksen 18.5.2009 kuljetuspalveluasiakkaille lähettämästä asiakasohjeesta 2009 ilmenee, että lähikunnaksi määritellään sellainen alue, jonne matkan pituudeksi tulee lähtöpisteestä enintään 45 kilometriä/suunta. Asiakasohjeesta 2009 ei yksilöllistä harkintamahdollisuutta ole enää mainittu.

Käytössäni on ollut myös asiakkaille tarkoitettu samansisältöinen ohjekirje kuljetuspalvelujen käytöstä vuodelle 2010 (asiakasohje 2010). Ohje on päivätty 15.7.2010. Ohjeessa on todettu, että kalenterikuukauden aikana kuljetuspalveluasiakas saa tehdä 18 yhdensuuntaista, keskeytymätöntä virkistys- ja asiointimatkaa (työ- ja opiskelumatkojen lisäksi) Loimaan kaupungin alueella tai lähikunnassa, jon-

ne matkan pituus lähtöpisteestä on 45–50 kilometriä.

Loimaan kaupungin kuljetuspalveluohjeesta sekä kuljetuspalveluasiakkaille lähetetyistä asiakasohjeista 2009 ja 2010 ilmenee, että Loimaan kaupungissa korvattavien matkojen kokonaismäärä kuukaudessa on enintään 18 matkaa.

3.4

Arviointi

3.4.1

Kuljetuspalvelujen määrä

Vammaispalveluasetuksen 6 §:n mukaan kuljetuspalveluja on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle työhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vähintään 18 yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa. Säännöksen sanamuoto on yksiselitteinen eikä sitä voida tulkita siten, että vaikeavammaisen henkilön subjektiivinen oikeus olisi kuukaudessa enintään 18 matkaa siten kuin Loimaan kaupungin ohjeissa ja kuljetuspalveluasiakkaille lähetetyissä asiakasohjekirjeissä on todettu.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan (KHO 15.5.2000 T 906), että kunnan velvollisuus järjestää vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalvelumatkoja voi yksittäistapauksissa vammaisen henkilön olosuhteistaan ja kuljetuspalvelujen tarpeistaan esittämän selvityksen perusteella olla laajempikin kuin vammaispalveluasetuksen 6 §:ssä mainittu 18 yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen aikaisemmassa ratkaisukäytännössä on katsottu (esimerkiksi päätös Dnro 2285/4/04), että kunnan soveltamisohjeissa oleva maininta vaikeavammaisen henkilön oikeudesta enintään kahdeksaantoista asiointi- ja vapaa-ajan matkaan rajoittaa lakiin perustumattomasti kuljetuspalvelumatkoille vammaispalveluasetuksen 6 §:ssä säädettyä vähimmäismäärää.

Korostan, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa 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 mukaan velvollisuus edistää perusoikeuksien toteutumista. Kuljetuspalveluilla saattaa olla keskeinen merkitys vaikeavammaisen henkilön perusoikeuksien esimerkiksi osallistumisoikeuksien toteutumiselle.

Loimaan kaupungin vaikeavammaisten kuljetuspalveluohjeessa ja asiakkaille lähetetyissä (2009 ja 2010) kuljetuspalveluja koskevissa ohjekirjeissä olevat maininnat vaikeavammaisen henkilön oikeudesta enintään 18 asiointi- ja vapaa-ajan matkaan kuukaudessa ovat ristiriidassa vammaispalveluasetuksen 6 §:n kanssa.

Katson, että soveltamisohjeella rajoitetaan lakiin perustumattomasti vaikeavammaiselle henkilölle säädettyä oikeutta kuljetuspalveluihin. Kuljetuspalvelumatkojen määrän rajoittamisella puututaansiten vammaispalvelusäännösten vastaisesti kuljetuspalvelujen saajan subjektiiviseen oikeuteen.

3.4.2

Kuljetuspalvelut ja lähikunta

Loimaan kaupungin kuljetuspalveluja koskeva soveltamisohje sisältää rajoitetun mahdollisuuden yksilökohtaiseen harkintaan. Ohjeessa todetaan nimenomaisesti, että lähialue on määriteltävä tapaus-

kohtaisesti asiakkaan olosuhteet huomioon ottaen ja että asuinkunnan ulkopuolelle ulottuvan matkan pituus voi olla enintään noin 45 kilometriä/suunta.

Tässä yhteydessä totean, että soveltamisohjeet eivät sido muutoksenhakuelimiä niiden päättäessä yksilön oikeudesta palvelun tai muun taloudellisen etuuden saamiseen. Ohjeet eivät myöskään sido yksittäistä viranhaltijaa hänen tehdessään yksilöä koskevia yksilöhuollon päätöksiä sillä tavoin, että ohjeilla 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 ja asetusten säännöksiä täydentäviä, eikä niillä voida 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.

Vaikka Loimaan vammaispalveluja koskeva soveltamisohje antaakin päätöksentekijälle mahdollisuuden ainakin osittaiseen yksilökohtaiseen harkintaan, on ohje ristiriidassa kuljetuspalveluasiakkaille vuonna 2009 ja 2010 lähetettyjen täsmentävien ohjeiden kanssa.

Mainituissa ohjeissa todetaan vuoden 2009 osalta, että "Lähikunnaksi määritellään sellainen alue, jonne matkan pituudeksi tulee lähtöpisteestä enintään 45 kilometriä/suunta". Ohjekirjeessä vuodelle 2010 todetaan, että "kalenterikuukauden aikana saa tehdä 18 yhdensuuntaista, keskeytymätöntä virkistys- ja asiointimatkaa (työ- ja opiskelumatkojen lisäksi) Loimaan kaupungin alueella tai lähikunnassa, jonne matkan pituus lähtöpisteestä on 45–50 kilometriä.

Soveltamisohjeessa ja sitä täydentävissä ohjeissa kuljetuspalvelujen asiakkaille määritelty" noin 45 kilometriä" ja vuonna 2010 "45–50 kilometriä" ei mielestäni ole ainakaan kaikissa tilanteissa sopusoinnussa vammaispalveluasetuksen 4 §:n 2 momentin sisältämän lähikunta-määrittelyn kanssa.

Asiointi- ja virkistysmatkojen osalta kyse on kuljetuksista, jotka liittyvät vammaispalveluasetuksen 4 §:n 1 momentin tarkoittamiin tavoin vammaisen henkilön jokapäiväiseen elämään. Lähikuntaa määriteltäessä on siten kiinnitettävä huomiota näkemykseni mukaan vaikeavammaisen henkilön yksilöllisiin olosuhteisiin ja hänen yksilölliseen kuljetustarpeeseensa. Lähikuntaa määriteltäessä on kiinnitettävä huomiota myös korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainitussa päätöksessä (KHO 19.6.2006 T 1573) esittämiin näkökohtiin toiminnallisesta lähikunnasta. Lähikuntaa määriteltäessä on siis otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön vammasta tai sairaudesta aiheutuva tarve sellaisiin palveluihin, joita ei ole saatavissa asuinkunnan alueella. Näkemykseni mukaan Loimaan kaupungin soveltamisohje vapaa-ajan matkojen osalta voi siten rajoittaa vaikeavammaisen henkilön oikeutta kuljetuspalveluihin.

Kuten edellä olen esittänyt työ- ja opiskelumatkojen osalta, lähikuntaa määriteltäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, mitä on pidettävä normaalina työssäkäyntialueena vaikeavammaisen henkilön asuinkunnassa. Näkemykseni mukaan soveltamisohjeissa ei ole myöskään otettu huomioon vaikeavammaisen henkilön yksilöllisiä olosuhteita ja tarpeita kuljetuspalvelujen järjestämiseksi siltä osin, kuin ne liittyvät hänen työhönsä tai opiskeluunsa. Loimaan kaupungin soveltamisohje voi siten myös työ- ja opiskeluun liittyvien matkojen osalta rajoittaa vaikeavammaisen henkilön oikeutta kuljetuspalveluihin.

Vammaispalvelua koskevien ohjeiden mukaan vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus tehdä lähikuntiin ulottuvina, korvattavina kuljetuspalvelumatkoina tehdä 45–50 kilometrin pituinen matka. Se, rajoittaako ohjeissa mainittu kilometrimäärä yksittäistapauksessa vammaispalvelulain vastaisesti vaikeavammaisten henkilöiden subjektiivista oikeutta, jää viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi.

Kunnalla on velvollisuus järjestää kuljetuspalveluja vaikeavammaisen henkilön asuinkunnassa ja lähikuntiin ulottuvina. Kuljetuspalvelut tulee järjestää asetuksen mukaisessa laajuudessa vaikeavammaisen henkilön asuinkunnassa sekä myös lähikunnissa tapahtuvina edellyttäen kuitenkin, että lähikuntiin ulottuvat matkat ja niistä kunnalle aiheutuvat kustannukset ovat vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin ja vammaispalveluasetuksen 4 §:n 3 momentin säännösten tarkoittamin tavoin kohtuullisia.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan (KHO 31.12.2001 T 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 myönnetty 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.

Vammaispalvelulain ja -asetuksen tarkoittamana lähikuntana ei siis korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti kaikissa tilanteissa pidetä vaikeavammaisen henkilön asuinkuntaan maanteitse rajoittuvia rajakuntia kokonaisuudessaan. Näkemykseni mukaan päätöksenteossa ja lähikuntaa määriteltäessä tulee ottaa huomioon vaikeavammaisen henkilön yksilölliset olosuhteet sekä yksilölliset kuljetustarpeet. Nähdäkseni kaavamainen kilometriraja ilman, että kustannusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vaikeavammaisen henkilön yksilöllisiä kuljetustarpeita, voirajoittaa vaikeavammaisen henkilön lakiin perustuvaa oikeutta kuljetuspalveluihin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4.1 esittämäni käsitykset Loimaan kaupungin soveltamisohjeiden lainvastaaisuudesta Loimaan kaupungin sosiaalilautakunnan ja sosiaalitoimen tietoon. Kiinnitän edelleen Loimaan kaupungin sosiaalilautakunnan ja sosiaalitoimen huomiota kohdassa 3.4.2 esittämiini käsityksiin soveltamisohjeiden ongelmallisuudesta. Pyydän, että Loimaan kaupungin sosiaalilautakunta ilmoittaa minulle 31.12.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdytty.