

10.7.2019
EOAK 3142/2018

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

EU:n VAMMAISKORTIN MYÖNTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan EU:n vammaiskortin (EU Disability Card) myöntämisperusteita. Hän oli tyytymätön siihen, että vammaiskortin niin sanotun A-merkinnän (avustajan tarve) saamiseen ei riitä lääkärintodistus, vaan avustajan tarve tulee osoittaa kunnan palvelupäätösten tai Kansaneläkelaitoksen (Kela) etuuspäätösten kautta. Kantelijan mielestä tämä ei voi olla EU:n vammaiskortin myöntämisen perusta.

2 SELVITYS

2.1 Selvittämisen lähtökohdat

Kehitysvammaisten Palvelusäätiön ylläpitämän vammaiskorttitoimiston verkkosivujen mukaan EU:n vammaiskortti tuli Suomessa käyttöön vuonna 2018. Yhtenäisellä vammaiskortilla vammaiset ihmiset voivat Suomessa ja muissa EU-maissa todentaa vammaisuutensa tai avustajan tarpeensa matkustaessaan esimerkiksi julkisilla kulkuneuvoilla ja osallistuessaan liikunta- ja kulttuuritapahtumiin. Verkkosivujen mukaan korttia haetaan Kelasta ja vammaiskortin toimeenpanon koordinoimista vastaa Kehitysvammaisten Palvelusäätiön vammaiskorttitoimisto. Kortin kehittämistyössä on ollut EU:n tuella mukana laaja joukko vammaisjärjestöjä, palveluntarjoajia, sosiaali- ja terveysministeriö (STM), Kela sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL).

EU:n vammaiskortin myöntämisessä on kysymys uudenlaisesta tilanteesta, jota ei ole aiemmin arvioitu oikeusasiamiehen laillisuusvalvonassa. Myöskään oikeusasiamiehen toimivaltaa kyseisessä tilanteessa ei siten ole jouduttu aiemmin tarkastelemaan.

Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisöjen työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tätä tehtävää hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen

tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Oikeusasiamiehen toimivallan näkökulmasta eri toimijoiden roolit EU:n vammaiskortin myöntämismenettelyssä ja toimijoiden oikeudellisessa luonteessa suhteessa perustuslakiin (109 §:n 1 momentti ja 124 §) jäivät asian alustavassa tarkastelussa tulkinnanvaraisiksi. Oikeusasiamiehen toimivaltakysymyksen ratkaisemiseksi sosiaali- ja terveysministeriöltä pyydettiin kannanottoa erityisesti EU:n vammaiskortin myöntämistä koskevan toiminnan normipohjasta ja rahoituksesta sekä eri toimijoiden roolista vammaiskortin myöntämisessä.

2.2 Saadut lausunnot

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 27.9.2018 päivätyn lausunnon, jonka laatimiseksi ministeriö oli hankkinut Kansaneläkelaitoksen 28.8.2018 päivätyn lausunnon ja selvityksen sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen 28.8.2018 päivätyn lausunnon. Lausunnot ja selvitykset ovat tämän vastauksen liitteenä.

3 RATKAISU

3.1 Yleistä EU:n vammaiskortista

Saadun selvityksen mukaan EU:n vammaiskortti on vapaaehtoinen maksullinen kortti (10 euroa), jolla vammaisen henkilö voi todistaa vammaisuutensa tai avustajan tarpeensa Suomessa ja muissa EU-maissa. Korttia voi käyttää matkustettaessa esimerkiksi kulkuneuvoilla ja osallistuttaessa liikunta- ja kulttuuritapahtumiin. Kortti on otettu Suomessa käyttöön kesäkuussa 2018.

Kortin tarkoitus on edistää vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja liikkuvuutta Euroopassa. Kortin kriteerit ja myöntämisyjärjestelmä on määritelty eri EU-maissa kansallisesti, eivätkä ne ole yhtenäiset eri maissa. Korttia on kehitetty Suomessa EU:n tuella 2016-2017 yhdessä vammaisjärjestöjen, palveluntarjoajien, STM:n, Kelan sekä THL:n kanssa.

Kortin kehittämisestä ja jakelusta vastaavat Suomessa vammaisjärjestöt. Vammaiskortin toimeenpanon koordinoinnista vastaa Kehitysvammaisten Palvelusäätiön vammaiskorttitoimisto. Toimisto toimii tiiviissä yhteistyössä vammaisjärjestöjen, palveluntarjoajien ja alueellisten toimijoiden kanssa. Vammaiskorttitoimiston ohjausryhmänä toimii Vammaisfoorumi ry:n (vammaisjärjestöjen kattojärjestö) hallitus.

Selvityksen mukaan palveluntarjoajille yhtenäinen kortti mahdollistaa palvelujen kehittämisen ja vammaiset ihmiset voidaan kortin avulla huomioida palveluissa paremmin. Suomessa noin 200 palveluntarjoajaa on ilmoittautunut vammaiskorttikohteiksi. Vammaiskorttitoimiston

uutiskirjeen 3/2019 mukaan kortti on käytössä noin 7700 henkilöllä ja vammaiskorttikoheteita tulee koko ajan lisää. Yhteensä korttiin oikeutettuja arvioidaan Suomessa olevan noin 300 000. Noin 80 000 henkilöllä arvioidaan olevan oikeus A-merkintään, jolla voi todentaa avustajan tarpeen. Vammaiskortin kokeilu- ja kehittämisvaihe on Suomessa vuosina 2018-2020.

3.2 EU:n vammaiskortin hakeminen ja myöntämiskriteerit

Saadun selvityksen mukaan EU:n vammaiskortin saaminen on kytketty tiettyjen Kelan ja kunnan sosiaalitoimen sekä eräiden muiden palvelujen ja tukien olemassa oleviin päätöksiin. Vammaiskorttia myönnettäessä ei tehdä erillistä hallintopäätöstä, eikä myöntämismenettelyssä käytetä yksilöllistä harkintaa. Vammaiskorttia ei voi esimerkiksi saada kantelijan toivomalla tavalla pelkästään erillisellä lääkärintodistuksella. Vammaiskorttia voivat siis hakea henkilöt, joilla on olemassa oleva päätös tietyistä palveluista tai etuuksista. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi päätös Kelan vammaistuesta tai päätös vammaispalvelulain mukaisesta henkilökohtaisesta avusta taikka näkövammakortti. Lista vammaiskorttiin oikeuttavista päätöksistä löytyy Kelan ja vammaiskorttitoimiston verkkosivuilta. Osa päätöksistä oikeuttaa lisäksi niin sanottuun vammaiskortin A-merkintään, jolla vammaisen henkilö voi niin halutessaan todentaa palveluntarjoajalle avustajan tai tukihenkilön tarpeen tai mukanaolon.

Selvityksen mukaan vammaiskorttijärjestelmässä on kolme toimijaa: asiakas, Kela ja vammaiskorttitoimisto. Vammaiskortin hakumenettely käynnistyy siitä, kun kortin haluava henkilö täyttää Kelan tilauslupalomakkeen. Tämän jälkeen Kela tarkistaa hakijan pyynnöstä, onko hänellä oikeus korttiin. Tosin sanoen Kela tarkistaa, onko hakijalla edellä mainittu vammaiskorttiin oikeuttava voimassa oleva palvelu- tai etuuspäätös. Mikäli on, Kela lähettää asiakkaalle sähköpostitse linkin, jonka kautta hän voi tilata kortin Kehitysvammaisten Palvelusäätiön ylläpitämästä vammaiskorttitoimistosta. Selvityksen mukaan hakijan tietoja ei siirry Kelalta Vammaiskorttitoimistolle.

Selvityksen mukaan EU:n vammaiskortin myöntämiskriteeristöä kehitetään kolmen vuoden kokeilujakson ajan vuosina 2018-2020. Vastuu kriteerien kehittämisestä kuuluu vammaiskorttitoimiston ohjausryhmänä toimivalle Vammaisfoorumin hallitukselle. Nykyinen kriteeristö on kehitetty laajassa yhteistyössä vammaisjärjestöjen kesken. THL tuotti vammaiskortin käyttöönoton tueksi selvityksen kortin saamisen periaatteista: "EU:n vammaiskortti - kuka sen voi saada?" (THL:n työpaperi 27/2017). Kriteeristön kehittämiseksi tehtiin myös kysely vammaisalan toimijoille, jossa selvitettiin sitä, mitkä tuet ja palvelut voisivat oikeuttaa kortin saamiseen. Vastaaajien kesken oli laaja yksimielisyys siitä, että diagnoosit eivät ole hyviä kortin hakemisen edellytyksiä, vaan oikeus saada kortti voidaan perustaa olemassa oleviin vammaisuuden perusteella myönnettyihin palveluihin ja tukitoimiin. A-merkintää voitiin pitää vammaisalan toimijoiden toiveena, mutta kyseisen merkinnän saamisen kriteereistä mielipiteet jakaantuivat.

THL:n lausunnon mukaan A-merkinnän varsinaista merkitystä on myös vielä pohdittava. Lausunnon mukaan ei nimittäin ole lainkaan sama asia, oikeuttaako A-merkintä avustajan ilmaiseen sisäänpääsyyn vai siihen, että palveluntarjoaja tarvittaessa avustaa asiakasta. Tämä asia kaippaa THL:n näkemyksen mukaan vielä selkiyttämistä ja asemointia suhteessa lakisääteiseen palvelujärjestelmään ja kohtuullisiin mukautuksiin.

3.3 STM:n kannanottoja lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin

1. EU:n vammaiskortin myöntämistä koskevan toiminnan normipohja ja rahoitus

STM:n mukaan EU:n vammaiskortti on vapaaehtoinen järjestöpohjainen järjestelmä. Vammaiskortti ei ole osa lainsäädännöllä määritettävää ja julkisen vallan käyttöön perustuvaa palvelujärjestelmää. Vammaiskortti ei korvaa lakisääteisiä oikeuksia vammaisille henkilöille eikä luo velvoitteita viranomaisille ja yksityisille toimijoille. Vammaiskortti sijoittuu vapaaehtoisuuteen perustuvan toiminnan kategoriaan, jolla täydennetään julkista järjestelmää. Vammaiskortin myöntämisestä tai kriteereistä ei säädetä lailla, vaan vammaisjärjestöjen päättämien kriteerien pohjalta.

Vammaiskorttia on kehitetty Suomessa Euroopan unionin Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman tuella vuosina 2016-2017. Vuodesta 2018 lähtien kehittämistyötä on rahoittanut Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA.

2. Eri toimijoiden rooli vammaiskortin myöntämisessä ja kortin myöntämiskriteereistä päättämisessä

EU:n vammaiskortin kehittämisestä ja jakelusta vastaavat vammaisjärjestöt STEA:n rahoituksella. Edellä todetulla tavalla kortin saaminen on kytketty palvelujen ja tukien olemassa oleviin päätöksiin. Kela tarkistaa kortin hakijan pyynnöstä, onko hänellä oikeus korttiin eli voimassa oleva korttiin oikeuttava päätös. Mikäli on, Kela lähettää asiakkaalle linkin, jonka kautta hän voi tilata kortin.

EU:n vammaiskortin jakelusta vastaa Kehitysvammaisten Palvelusäätiössä toimiva vammaiskorttitoimisto. Kortin myöntämiseen ei sisälly yksilökohtaista harkintaa tai hallintopäätöksen tekoa. Kelan roolina on todentaa jo voimassa oleva päätös, joka oikeuttaa kortin hakemiseen ja saamiseen. Vammaiskorttitoimisto toimii tiiviissä yhteistyössä vammaisjärjestöjen, palveluntarjoajien ja alueellisten toimijoiden kanssa. Vammaiskorttitoimiston ohjausryhmänä toimii Vammaisfoorumi ry:n hallitus.

EU:n vammaiskortin kriteeristöä kehitetään kolmen vuoden kokeilujakson ajan vuosina 2018 - 2020. Nykyinen kriteeristö on kehitetty laa-

jassa yhteistyössä vammaisjärjestöjen kesken. Jatkossa kriteerejä arvioidaan ja tarvittaessa muutetaan Vammaisfoorumin hallituksen toimesta kaksi kertaa vuodessa. Tällä välillä yksittäiset ihmiset voivat esittää vammaiskorttitoimistolle toiveita myöntämiskriteereihin.

3. Toiminnan oikeudellisesta luonteesta ja vammaiskorttitoimiston toiminnasta erityisesti julkisen hallintotehtävän hoitamisen näkökulmasta (PL 124 §)

STM:n näkemyksen mukaan EU:n vammaiskortin myöntämisessä ei ole kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Vammaiskortti on vapaaehtoinen, järjestöperustainen järjestelmä. Kelan roolina kortin myöntämisessä on todentaa jo voimassa oleva päätös, joka oikeuttaa kortin hakemiseen ja saamiseen järjestöjen luoman kriteeristön perusteella. Kortin myöntämiseen ei sisälly yksilökohtaista harkintaa tai hallintopäätöksen tekoa. Muilta osin kortin hakuprosessi tapahtuu vammaisjärjestön toimesta kortinhakijan aloitteesta.

3.4. Johtopäätös

Kuten edellä on todettu, EU:n vammaiskortin myöntämisessä on kysymys uudentilanteesta, jota ei ole aiemmin arvioitu oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Myöskään oikeusasiamiehen toimivaltaa kyseisessä tilanteessa ei siten ole jouduttu aiemmin tarkastelemaan. Toimivaltakysymys tulee arvioitavaksi vammaiskortin myöntämismenettelyyn ja myöntämiskriteerien määrittelyprosessiin kuuluvien toimijoiden (Kela, vammaiskorttitoimisto [Kehitysvammaisten Palvelusäätiö] ja Vammaisfoorumi ry:n hallitus) osalta.

Perustuslain 124 §:ssä on säädetty julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Tämän viranomaistoiminnan yksityistämistä koskevan säännöksen tarkoittaman julkisen hallintotehtävän ja oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksen tarkoittaman julkisen tehtävän ei ole katsottu olevan täysin identtisiä, vaan jälkimmäistä on pidetty edellistä laajempänä.

Oikeusasiamiehellä ei ole lain mukaan oikeutta tutkia yksityisten toimijoiden, kuten esimerkiksi yksityisten yhdistysten tai säätiöiden menettelyä, jos nämä eivät samalla hoida oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksessä tarkoitettua julkista tehtävää.

Olen saanut EU:n vammaiskortista ja vammaiskorttitoimijoiden roolista edellä kuvatun selvityksen. Saamani selvityksen mukaan EU:n vammaiskorttijärjestelmä ei perustu Suomen kansalliseen lainsäädäntöön eikä myöskään ylikansalliseen EU:n lainsäädäntöön. Vammaiskortin myöntäminen perustuu vammaisjärjestöjen päättämiin periaatteisiin ja kriteereihin. STM:n näkemyksen mukaan EU:n vammaiskortin myöntämisessä ei ole kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Katson, että vammaiskorttitoimiston ja Vammaisfoorumin toiminnassa vammaiskortin myöntämisessä ja myöntämiskriteerien määrittelyssä ei ole tällä hetkellä kysymys myöskään oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksessä tarkoitettua julkisen tehtävän hoitamisesta. Näin ollen

en ole toimivaltainen tutkimaan kantelun kohteena olevaa asiaa eli menettelyä vammaiskortin A-merkinnän myöntämiskriteerien ja -periaatteiden määrittämisessä. Tämän vuoksi kantelu ei voinut johtaa toimenpiteisiin.

Kelan osalta katson, että oikeusasiamies voi toimivaltansa puitteissa tutkia Kelan menettelyä sen hoitaessa viranomaisena vammaiskortin hakemis- ja tilausmenettelyä koskevia vaiheita. Tällaisia oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan kuuluvia asioita voivat olla esimerkiksi käsittelyn viivästykset, virheet kortinhakijan oikeuden toteutamisessa tai mahdolliset muut Kelan käsittelyä koskevat menettelyvirheet. Näistä ei kuitenkaan tässä kantelussa ollut kysymys.

Edellä todetun vuoksi en lähde tässä yhteydessä enemmälti arvioimaan EU:n vammaiskortin yleistä merkitystä ja tarpeellisuutta Suomen palvelujärjestelmässä. Totean kuitenkin yleisellä tasolla seuraavaa.

YK:n vammaissopimuksen (CRPD) ratifiointiin myötä eduskunnan oikeusasiamiehestä tuli osa yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaista rakennetta, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista.

Suomessa vammaisille henkilöille tarkoitetuista palveluista ja tukitoimista on säädetty useissa eri laeissa. Vammaisilla henkilöillä on lisäksi oikeus yhdenvertaisuuteen, osallisuuteen ja esteettömyyteen yhteiskunnan eri osa-alueilla. Lainsäädännössä on erikseen säädetty viranomaisten ja yksityisten toimijoiden velvollisuudesta edistää ja toteuttaa edellä mainittuja oikeuksia.

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoritua työtehtävistä ja edetä työuralla.

Saamani selvityksen mukaan vammaiskortti ei ole osana lainsäädännöllä määritettävää ja julkisen vallan käyttöön perustuvaa palvelujärjestelmää, eikä vammaiskortin ole tarkoitus heikentää lakiin perustuvaa vammaisten oikeuksia toteuttavaa järjestelmää.

THL:n vammaiskortin myöntämisperiaatteita koskevassa selvityksessä (THL:n työpäpaperi 27/2017) todetaan, että ”vammaiskorttia, sen asemaa ja sen saamiskriteerejä suunniteltaessa on varmistettava, ettei vammaiskortti aiheuta välillisesti painetta oikeudenmenetyksiin. Vammaiskortti ei ole eikä voi olla edellytys lakisääteisten oikeuksien toteutumiseksi. Tähän on useita syitä. Yksi niistä on se, että vamman mahdollisesti aiheuttamat kohtuullisten mukautusten tarpeet eivät aina ole etukäteen arvioitavissa. Vammaiskorttia eivät välttämättä saa kaikki ne,

joille tällaisia tarpeita saattaa tulla. Ja koska vammaiskortti tulee olemaan maksullinen ja vapaaehtoinen, niin sen käyttö ei voi olla pakollista. Vammaiskortin puuttuminen ei voi estää lakisääteisten oikeuksien toteutumista. Ei myöskään voida ajatella niin, että palveluntuottaja olisi velvoitettu toteuttamaan ainoastaan niitä mukautuksia, joihin hän on vammaiskorttiprosessissa vapaaehtoisesti suostunut. Viime kädessä yhdenvertaisuuslain nojalla arvioidaan, mikä on palveluntuottajan vastuu missäkin tilanteessa.”

Totean, että mikäli vammaiskorttijärjestelmän oikeudellinen luonne kolmen vuoden kokeilujakson jälkeen muuttuu ja vammaiskortille luotaisiin esimerkiksi lainsäädännöllistä perustaa, saattaa tämä vaikuttaa vammaiskorttitoimijoiden roolin arviointiin julkisen (hallinto)tehtävän hoitamisen näkökulmasta. Vammaiskorttijärjestelmän mahdollisella kehitymisellä ja laajenemisella voi olla vaikutusta myös oikeusasiamiehen toimivaltakysymysten arviointiin.

Saadun selvityksen mukaan kaikilla halukkailla on mahdollisuus esittää Vammaisfoorummin hallitukselle muutosehdotuksia vammaiskortin myöntämiskriteereihin ja –periaatteisiin kokeilujakson 2018 – 2020 aikana. Palautetta voi antaa esimerkiksi vammaiskorttitoimistoon sähköpostilla tai soittamalla maksuttomaan palvelunumeroon.

Lähetän tästä ratkaisustani jäljennöksen tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle, Kansaneläkelaitokselle sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen