

19.5.2011

Dnro 3262/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen

APULASOIKEUSASIAMIES ARVIOI TAMPEREEN KAUPUNGIN TOIMENPITEITÄ ESTEETTÖMYYDEN EDISTÄMISEKSI BUSSILIIKENTEESSÄ

1 KIRJOITUS

Kynnys ry pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko Tampereen kaupungin liikennelaitoksen sähköpyörätuolin käyttäjille antama kieltä matkustaa Tampereen sopimusliikenteen linja-autoissa vastoin perustuslain syrjintäkieltoa. Kantelun mukaan vammaisten henkilöiden perusoikeudet vaarantuvat, jos Tampereen kaupungin liikennelaitos määräyksillään heikentää vammaisten henkilöiden liikkumismahdollisuuksia. Hyväksyttävänä syynä eriarvoiseen kohteluun ei voida pitää sähköpyörätuolin käyttäjien mahdollisuutta käyttää joissain ajoitetuissa tilanteissa esteettömiä ajoneuvoja.

Kantelun mukaan hyväksyttävänä syynä eriarvoiseen asemaan asettamiselle ei voida myöskään pitää turvallisuusmääräyksiin vetoamista. Mitään näyttöä ei kantelun mukaan ole esitetty siitä, että sähköpyörätuolia käyttävät ihmiset olisivat olleet linja-autossa vaaraksi kanssamatkustajille tai että he aiheuttaisivat vaaraa tai muuta yleistä turvallisuusriskiä.

Myös Pirkanmaan poliisilaitoksen asiassa suorittama esitutkinta oli yhdistyksen mukaan virheellinen. Esitutkinnasta päättänyt rikoskomisario ja toiminnan kantelun johdosta hyväksynyt poliisipäällikkö olivat toimineet syrjintäkiellon vastaisesti salliessaan liikkuma- ja toimintaesteisten perusoikeuksien loukkaamisen linja-auton matkustuskiellolla.

- - -

2.2 Hankittujen selvitysten sisältöä

Apulaispormestarin mukaan joukkoliikenteen järjestää ja viranomaistoiminnasta vastaa yhdyskuntalautakunnan alainen tilaajayksikkö, Tampereen joukkoliikenne. Kantelua koskevan sähköpyörätuolien käyttökiellon on antanut tilaaja, eikä tuottajana toimiva Tampereen kaupungin liikennelaitos. Kiellon taustalla oli 28.4.2008 tapahtunut onnettomuus, jossa sähköpyörätuolia käyttävä asiakas pyrki nousemaan linja-autoon sen varusteisiin kuuluvaa ramppia pitkin. Ramppi ei kestänyt sähköpyörätuolin ja asiakkaan painoa vaan katkesi. Heti tämän tapauksen jälkeen tutkittiin linja-autokaluston invarammit sekä autoissa lastenvaunuille ja erilaisille apuvälineille tarkoitetun tilan yhteydessä olevat kiinnitysjärjestelmät. Arvioinnin johtopäätöksenä oli, että ramppien ei voida taata kestävänsä sähköpyörätuolin ja sen käyttäjän painoa. Myös kiinnitysjärjestelmien todettiin olevan sopimattomia painavan sähköpyörätuolin kiinnitykseen. Käyttökielto perustui tehtyyn turvallisuusarviointiin.

Selvityksen mukaan sähköpyörätuoli käyttäjineen voi olla massaltaan jopa kolme kertaa tavanomaisen pyörätuolin ja käyttäjän yhteismassan suuruinen. Käytännössä oli havaittu, että kaikki sähköpyörätuolien kuormaamiseen käytetyt ramppiratkaisut eivät kestäneet sähköpyörätuolien aiheuttamaa rasiutusta. Linja-autoissa oli kuljettamiseen liittyviä riskejä, jotka tekivät kiellon turvallisuusnäkökulmasta tarpeelliseksi.

Selvityksessä on selostettu lähemmin EU:n direktiivejä, jotka määrittelevät Suomen kansallista lainsäädäntöä selvemmin muun muassa pyörätuolien kuljettamiseen soveltuvat ramppi- ja kiinnitysratkaisut. Tampereen joukkoliikenne pyrkii edistämään esteettömyyden toteutumista. Tampereen joukkoliikenne on edellyttänyt syksystä 2009 lähtien liikenteeseen otettavien uusien linja-autojen täyttävän direktiivin vaatimukset, vaikka Suomen kansallinen lainsäädäntö ei sitä vielä edellytäkään. Näin menetellen voidaan nopeuttaa myös sähköpyörätuolia käyttävien asiakkaiden turvallisten kulkumahdollisuuksien toteutumista Tampereen joukkoliikenteessä.

Ensimmäiset EU-direktiivin mukaiset kaupunkiliikenteen seitsemän linja-autoa hankittiin syksyllä 2009. Näiden sähköpyörätuolien kuljettamiseen soveltuvien autojen käyttö suunniteltiin kaupungin vammais- ja esteettömyysasiamiehen sekä vammaisneuvoston kanssa siten, että liikenne palvelee mahdollisimman hyvin asiakasryhmän liikkumistarpeita. Näillä seitsemällä autolla saatiin kaupungin kattava liikennetarjonta noin tunnin vuorovälien käyntiin syksyllä 2009. Sähköpyörätuolien kuljetukseen soveltuvilla busseilla liikennöitävistä vuoroista on laadittu erillinen aikataulukooste asiakkaille.

Selvityksen mukaan kaluston normaali uudistumistahti parantaa sähköpyörätuolia käyttävien asiakkaiden palveluja Tampereella voimakkaasti lähivuosina. Bussidirektiivin mukaisen kaluston määrä Tampereella lisääntyy 11.3.2010 annetun selvityksen mukaan 2010 aikana 12 uudella bussilla ja vuoden 2011 aikana vähintään kahdeksalla uudella bussilla. Tampereen joukkoliikenteen esteettömyyttä kehitetään yhteistyössä asiakkaiden kanssa.

Joukkoliikennepäälliköltä 3.5.2011 tarkistetun tiedon mukaan vuonna 2010 otettiin käyttöön 13 bussidirektiivin mukaista uutta bussia. Tänä vuonna on tulossa käyttöön 12 tällaista bussia.

Tampereen kaupungin vammais- ja esteettömyysasiamies on 12.5.2011 antamassaan lausunnossa todennut seuraavaa:

"Tampereen kaupungin vammaisneuvosto on käsitellyt kokouksissaan useita kertoja sähköpyörätuolin käyttökieltoa joukkoliikenteessä. Vammaisneuvosto on 16.9.2008 päivätyllä kirjeellään esittänyt yhdyskuntalautakunnalle että sähköpyörätuolien kuljetuskielto kumotaan, ramppien huoltoa tehostetaan, ramppi- ja kiinnitysratkaisuja kehitetään vastaamaan EU-direktiivin vaatimuksia ja että Joukkoliikenneyksikkö ryhtyy laatimaan toimenpideohjelman esteettömyyden edistämiseksi. Vammaisneuvoston tavoin asiamies piti ”selkkauksen” alussa käyttökieltoa syrjivänä.

Joukkoliikenteen ja vammaisneuvoston edustajat perustivat työryhmän viemään eteenpäin joukkoliikenteen esteettömyyttä 2009. Työryhmän asettaminen perustuu Tampereen kaupungin esteettömyysohjelmaan (2009–2016), jossa yhtenä linjauksena on joukkoliikenteen esteettömyyden edistäminen. Työryhmä on kokoontunut vuosittain kaksi kertaa. Keskeinen vammaisneuvoston tavoite on ollut, että joukkoliikenteen tulee olla avointa kaikille. Työryhmässä on sovittu, että hankittaessa uusia busseja ne täyttävät EU:n bussidirektiivin esteettömyysäädökset. Ensimmäiset esteettömät bussit saatiin liikenteeseen syksyllä 2009. Tätä kirjoitettaessa esteettömiä busseja on yli 20 autoa, ja ne on sijoitettu reiteille kuullen asiassa vammaisneuvoston esteettömyystyöryhmää. Näiden bussien kohdalla sähköpyörätuolin käyttökielto on kumottu. Sen sijaan yhdyskuntalautakunta ei lähtenyt vastatessaan vammaisneuvoston kirjeeseen korjaamaan käytössä olevan kalus-

ton rampeja ja kiinnitysratkaisuja perusteena, että resursseja menee hukkaan, koska vanhan kaluston autoja jää pois liikenteestä vuosittain useita.

Vammaisneuvosto ei lähtenyt enää yhdyskuntalautakunnan päätöksen jälkeen vaatimaan uudelleen käyttökiellon kumoamista, vaan keskittyi yhteistyöneuvotteluihin esteettömyyden edistämiseksi joukkoliikenteen edustajien kanssa.

Asiamies on toiminut käyttökieltoa koskevassa asiassa vammaisneuvostoa kuullen ja toimeenpanemalla neuvoston päätökset sekä käynnistänyt yhteistyöneuvottelut kaupungin esteettömyysohjelman mukaisesti. Asiamies katsoo, että yhteistyöneuvotteluissa on edistytty ja joukkoliikenteen esteettömyys on lisääntynyt nopeastikin. Kesällä 2011 korjataan ensimmäisiä pysäkkejä esteettömäksi. Näin helpotetaan liikkumisesteisten henkilöiden nousua bussiin ja poistumista bussista. Asiamies ei näe enää nykytilanteessa täysin kohtuuttomana käyttökieltoa vanhoissa busseissa, koska uusia esteettömiä busseja on saatu tavoitteiden mukaisesti linjoille ja tämä kehitys jatkuu. Manuaalipyörätuolia voi käyttää kaikissa busseissa. Mikäli esteettömyyden edistämiseen olisi suhtauduttu joukkoliikenteessä kielteisesti ja käyttökielto olisi jäänyt pysyväksi, pitäisin käyttökieltoa edelleen syrjivänä. Nyt koen, että kaupunki pyrkii tavoitteellisesti edistämään kaikille avointa joukkoliikennettä, jossa sähköpyörätuolin käyttäjä ei asetu eriarvoiseen asemaan."

2.3

Poliisin menettely

Kantelun ohessa olevan selvityksen mukaan yhdistys on tehnyt Tampereen kihlakunnan poliisilaitokselle 19.6.2008 päivätyn tutkintapyynnön, jossa on pyydetty selvittämään, oliko Tampereen kaupungin joukkoliikennepäällikkö tai joku muu asiassa vastuullinen henkilö syyllistynyt syrjintärikokseen kieltämällä vammaisia sähköpyörätuolin käyttäjiä liikkumasta Tampereen sopimusliikenteen linja-autoilla turvallisuussyihin vedoten.

Rikoskomisario on 18.12.2008 tekemässään päätöksessä katsonut, ettei asiassa ollut syytä epäillä tapahtuneen rikosta. Epäilyn syrjinnän osalta päätöksessä on katsottu, että käyttökiellon tarkoituksena on ollut tavoitella sähköpyörätuolin käyttäjän ja kanssamatkustajien turvallisuutta. Päätöksen mukaan turvallisuuden tavoittelemiseksi käytettyä keinoa voitiin pitää hyväksyttävänä.

Epäillyn liikenne rikkomuksen osalta on päätöksessä todettu, ettei pyörätuoliramppien ja pyörätuolien kiinnittämisestä ollut voimassa olevia säännöksiä. Päätöksen mukaan rampin rikkoutumista oli pidettävä enemmänkin tapaturmana kuin jonkun henkilön laiminlyönnin taikka tahallisen toiminnan johdosta tapahtuneena. Legaliteettiperiaatteen mukaisesti tekijä voidaan saattaa päätöksen mukaan rangaistusvastuuseen vain sellaisesta teosta, joka on erikseen rikoksena rangaistavaksi säädetty. Käsillä olevassa tapauksessa ei ketään voitu päätöksen mukaan asettaa vastuuseen rampin rikkoutumisesta.

Pirkanmaan poliisilaitos on yhdistyksen kantelun johdosta 3.7.2009 antamassaan vastauksessa katsonut, ettei tutkinnan jatkamiseen asiassa ollut aihetta. Päätökseen olla kuljettamatta sähköpyörätuolia käyttäviä asiakkaita oli vastauksen mukaan katsottava olleen rikoslain 11 luvun 1 §:n 1 momentissa mainittu hyväksyttävä syy.

3.1

Tampereen kaupungin menettely

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. eri asemaan asettamiselle tulee siis lainkohdan mukaan olla hyväksyttävä peruste. Olennaista on, voidaanko eri asemaan asettaminen perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Käyttökielto on perustunut tehtyyn turvallisuusarviointiin. Selvityksen mukaan sähköpyörätuolien kuljettamiseen on liittynyt turvallisuusriskejä. Esitettyjä perusteluja ei voi pitää mielestäni epäuskottavina. Myös käyttökiellon aiheuttaneen sähköpyörätuolin käyttäjä on suoritetussa esitutkinnassa tuonut esiin tavallisten bussien turvallisuusongelmat.

Käyttökielto on kuitenkin perustellusti nähty kaupungin vammaisneuvostossa varsinkin alkuvaiheessa ongelmallisena. Selvityksistä ilmenee, että tilanteessa on kuitenkin parin viime vuoden aikana tapahtunut varsin myönteistä kehitystä. Kaikilla syksystä 2009 lähtien liikenteeseen otetuilla linja-autoilla voidaan kuljettaa myös sähköpyörätuolia käyttäviä asiakkaita. Näiden autojen käyttöä on suunniteltu yhdessä vammais- ja esteettömyysasiamiehen sekä vammaisneuvoston kanssa. Uusien bussien hankinta-aikataulu on ollut jopa nopeampi kuin mitä 10.3.2010 annetussa lausunnossa on ilmoitettu.

Vammais- ja esteettömyysasiamiehen mukaan uudet bussit on sijoitettu reiteille kuullen asiassa vammaisneuvoston esteettömyystyöryhmää. Yhteistyöneuvottelut kaupungin esteettömyysohjelman mukaisesti ovat edistyneet ja joukkoliikenteen esteettömyys on vammais- ja esteettömyysasiamiehen mukaan lisääntynyt nopeasti. Vammais- ja esteettömyysasiamiehen mukaan kaupunki pyrkii tavoitteellisesti edistämään kaikille avointa joukkoliikennettä, jossa sähköpyörätuolin käyttäjä ei asetu eriarvoiseen asemaan.

Ottaen huomioon hankituista selvityksistä ilmenevät toimenpiteet sähköpyörätuolin käyttäjien esteettömyysongelman poistamiseksi Tampereen kaupungin joukkoliikenteessä ei asia anna mielestäni aihetta laillisuusvalvojan enempiin toimenpiteisiin.

3.2

Poliisin menettely

Poliisin menettelyä arvioitaessa on otettava huomioon, että arvostelulle altis menettely ei läheskään aina tarkoita sitä, että kysymyksessä olisi rikos. Menettely voi olla tavalla tai toisella moitittavaa tai jopa kiellettyä, mutta se ei välttämättä ole tällöinkään rikoksena rangaistavaa. Rikokseksi katsottava menettelykään ei aina johda syytteen nostamiseen. Esimerkiksi rikoslain 40 luvun 10 §:n mukaisesta tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta voidaan tuomita vain edellyttäen, että tekoa ei kokonaisuutena arvioiden ole pidettävä vähäisenä.

Poliisi on ratkaisussaan katsonut turvallisuuden ja sen tavoittelemisen hyväksyttäväksi syyksi käyttökiellolle. Poliisiviranomaisten on mielestäni katsottava toimineen asiassa harkintavaltaansa puitteissa.

3.3

Yhteenveto

Yhdistyksen kirjoituksessa on kiinnitetty huomiota erittäin tärkeään kysymykseen. Oikeusasiamieskin on useissa aiemmissa ratkaisuissaan kiinnittänyt huomiota esteetöntä liikkumista koskeviin puutteisiin ja niiden korjaamistarpeisiin. Esillä olevassa tapauksessa korjaamistoimenpiteet ovat kuitenkin olleet siinä määrin merkittäviä, ettei asia tässä vaiheessa anna aihetta laillisuusvalvojan toimenpiteisiin. Omalta osaltani kuitenkin seuraan Tampereen bussiliikenteessä tapahtuvaa jatkokehitystä.