

30.7.2009

Dnro 3384/4/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Tuula Aantaa

ONGELMIA KULJETUSPALVELUJEN JÄRJESTÄMISESSÄ JOENSUUN KAUPUNGISSA

1
ASIA

Joensuun vammaisia ja pitkäaikaissairaita edustavien järjestöjen neuvottelukunta asiakumppaneineen arvosteli 2.11.2007 päivätyssä kirjeessään Joensuun kaupungin menettelyä kuljetuspalvelujen järjestämisessä. Kirjeen mukaan Pohjois-Karjalan Kyytikeskus, joka välittää Joensuun kaupungin vammaispalvelu- ja sosiaalihuoltolain perusteella myönnettyt kuljetuspalvelut, ei kykene toimimaan asiakkaiden tarvitsemalla tavalla. Ongelmia on ollut muun muassa autojen riittävydessä, aikataulujen pitämisessä sekä epäasiallisessa asiakaspalvelussa. Käyttäjät kokevat, että heitä ei kuunnella ja että heidän antamallaan palautteella ei ole merkitystä.

Kantelukirjelmän mukaan vaikeavammaiset kuljetuspalvelujen käyttäjät ovat tuoneet esille kuljetuspalvelujärjestelmän puutteina muun ohella seuraavaa: pitkät odotusajat, Kyytikeskuksen vastaamattomuus tai hidas vastaaminen, asiakkaiden epäasiallinen kohtelu takseissa, avustamistilanteiden epävarmuus, tutuksi-järjestelmän alasajo, kuljetuspalvelupäätösten heikentäminen kaupungin toimesta yksipuolisesti asiakasta kuulematta, kyytipoikien toimimattomuus osalle asiakkaista, tilatun kyydin saapumattomuus sekä vaihtelevat omavastuut kaupungin sisällä.

Kantelijat toivoivat oikeusasiamiehen tutkivan Joensuun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen toimintaa seuraavissa asioissa:

"1) Palvelusuunnitelmien yksipuolinen muuttaminen ja palveluiden järjestämiseen liittyvät hallinnolliset päätökset ja päätösten reunaehdot

2) Vaikeavammaisuuden perustuvien kuljetuspalveluiden laajuus ja toteuttamistapa

3) Päätösten perusteet (erityisesti vaikeavammaisuudesta johtuvat ongelmat) ja harkintavallan käyttäminen

4) Asiakkaan oikeudellisen aseman tarkistaminen suhteessa vammaispalvelulain perusteella myönnettyihin kuljetuspalveluihin

5) Ohjauksen ja neuvonnan järjestäminen siirryttäessä uudenlaiseen palvelun toteuttamistapaan

6) Asiakkaan mahdollisuus tarkistaa palvelusuunnitelmansa ja -päätöksensä sekä osallistuminen palvelusuunnitelman laadintaan

7) Asiakkaan saama sosiaalihuolto, joihin myös vaikeavammaisten vammaispalvelut kuuluvat, laatu ja kohtelu. Asiakkaan vakaumusten ja yksityisyyden kunnioittaminen palveluprosessissa sekä asiakkaan toivomusten, mielipiteiden, edun ja yksilöllisten tarpeiden huomioiminen ja

8) Viranhaltijoiden käyttämä kieli ja käytös (ohjauksen, neuvonnan ja tiedottamisen hoitaminen) sekä asiakkaan saama kohtelu."

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaiset lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös velvoittaa lainsäätäjän ohella myös viranomaisia.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 22 §:ssä on lisäksi asetettu julkiselle vallalle yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien järjestämisestä sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään.

Vaikeavammaisille henkilöille järjestetään kuljetuspalveluja ja niihin liittyviä saattajapalveluja vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (jäljempänä vammaispalvelulaki) ja vastaavan asetuksen (jäljempänä vammaispalveluasetus) nojalla.

Vammaispalvelulain 1 pykälän mukaan tämän lain tarkoituksena on edistää vammaisten henkilöiden edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisina yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. Vammaispalveluasetuksen 1 §:n mukaan kunnan tulee ehkäistä ja poistaa vammaisten henkilöiden toimintamahdollisuuksia rajoittavia esteitä ja haittoja siten, että he voivat toimia yhteiskunnan tasavertaisina jäsenenä. Vammaispalvelulain 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitettut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Vammaispalvelulain 4 §:n mukaan vammaispalvelulaki on toissijainen. Sen mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään, jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai etuuksia muun lain nojalla tai jos niiden saanti viivästyy.

Kuljetuspalvelujen järjestämisestä

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. Vammaispalveluasetuksen 5 §:n mukaan kuljetuspalveluja järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia.

Vammaispalveluasetuksen 6 §:n mukaan kuljetuspalveluja on järjestettävä vaikeavammaiselle henki-

lölle siten, että välttämättömien työhön tai opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi on mahdollisuusvähintään 18 yhdensuuntaiseen jokapäiväiseen elämään kuuluvaan asiointi- ja vapaa-ajan matkaan kuu- kaudessa. Vammaispalveluasetuksen 4 §:n mukaan jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset.

Vammaispalveluasetuksen 4 §:n 3 momentin mukaan kunta voi järjestää vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalvelut sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettulla tavalla taikka korvata kuljetuspalvelun suhteen vaikeavammaiselle henkilölle taksilla, inva- taksilla tai vastaavalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (asiakasmaksulaki) 1 §:n mukaan kun- nallisista sosiaali- ja terveystalouksista voidaan periä käyttäjältä maksu, jollei lailla toisin säädetä. Asiakasmaksulain 2 §:n mukaan palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen (asiakasmaksuasetus) 6 §:n mu- kaan vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa tarkoitetuista vaikeavammaisille henkilöille järjes- tettävistä kuljetuspalveluista voidaan periä enintään paikkakunnalla käytettävissä olevan julkisen liiken- teen maksua vastaava maksu tai muu siihen verrattavissa oleva kohtuullinen maksu.

Kuntien asiana on siis vahvistaa asiakasmaksulain ja vastaavan asetuksen rajoissa maksut, joita niiden järjestämistä palveluista peritään.

Asiakasmaksuasetuksen 6 §:n säännös on väljä ja suo soveltajalleen harkintavaltaa. Asetuksen sa- namuodosta ei siten ilmene esimerkiksi se, onko kuljetuspalvelumaksun omavastuuosuutena käytet- tävä yksittäisen lipun hintaa vai sarjalipun yksittäisen matkan hintaa vai esimerkiksi 30 vuorokauden sarjalipun hintaa.

Myöskään oikeuskäytäntö eri hallinto-oikeuksissa ei ole tässä asiassa ollut yhtenäistä. Esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoi 27.1.2003 antamassaan päätöksessä, että kunta oli voinut päät- tää periä vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalveluista kilometriperusteiseen linja-autotaksaan perustuvan omavastuuosuuden. Kun hallinto-oikeuksien asiakasmaksua (omavastuuosuus) koskevis- ta päätöksistä ei saa valittaa edelleen, ei asiassa ole saatavissa korkeimman hallinto-oikeuden en- nakkoratkaisuja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n mukaan kunta voi järjestää palvelun hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, hankkimalla palveluja valtiolta, toi- selta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta taikka antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjälle kunnan hyväk- symältä yksityiseltä palvelun tuottajalta hankkimat palvelut setelin arvoon asti. Sanotun lain 4 §:n 3 momentissa kunta veloitetaan varmistumaan siitä, että yksityiseltä palvelun tuottajalta hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Vammaispalvelulain tarkoittamat kuljetuspalvelut kuuluvat kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Tämä merkitsee sitä, että kunnan on järjestettävä palvelut siitä riippumatta, onko kunnan talo- usarviossa varattu tarkoitukseen määrärahoja vai ei. Vammaispalvelulaissa ei ole myöskään varalli- suusharkintaa, joten vammaisen henkilön taloudellinen asema ei vaikuta tämän lain mukaisten palve- lujen ja tukitoimien saamiseen.

Kunta voi järjestää kuljetuspalveluja myös sosiaalihuoltolain 20 §:n ja sosiaalihuoltoasetuksen 9 §:n 2

momentin nojalla kotipalvelujen tukipalveluina. Sosiaalihuoltolain mukaisia kuljetuspalveluja kunta järjestää niihin osoitettujen määrärahojen puitteissa eikä tähän palveluun ole subjektiivista oikeutta. Sosiaalihuoltolain mukaisten kuljetuspalveluiden saamisen edellytyksenä ei ole vaikeavammaisuus. Sosiaalihuoltolaissa ja sosiaalihuoltoasetuksessa ei ole tarkempia säännöksiä kuljetuspalvelun järjestämisestä. Kunnalla on mahdollisuus talousarvionsa puitteissa määrittellä muun muassa palvelun saamisen kriteerit, matkojen määrä sekä matkoista asiakkailta perittävät maksut.

Viranhaltijan tekemään päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada päätös sosiaalilautakunnan tai vastaavan monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi. Toimielimen päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Vammaispalvelulain tarkoittaman vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalveluja koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sen sijaan sosiaalihuoltolain 20¹ :n mukaista kuljetuspalvelua koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (jäljempänä asiakaslaki) säädetään asiakkaan kohteluun, osallistumiseen ja oikeusturvaan liittyvistä periaatteista.

Totean, että vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen vahvistuu 1.9.2009 voimaan tulevalla lailla (981/2008), jolla vammaispalvelulakiin on lisätty muun muassa säännökset viivytyksettömästä palvelun tarpeen arvioinnista, yksilöllisen palvelusuunnitelman laatimisesta ja vammaispalveluja koskevan päätöksen tekemisestä määrääjässä.

3.2

Joensuun kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan selvitys

Selvityksestä ilmenee muun ohella, että Pohjois-Karjalan Kyytikeskus aloitti toimintansa 2.1.2007. Vammaispalveluissa tehtiin vuoden 2005 ja 2006 aikana jokaiselle palveluun oikeutetulle henkilölle ns. asiakasprofilointi. Profiloitilomake lähetettiin jokaiselle asiakkaalle kotiin. Uusintakysely tehtiin kahteen kertaan, jotta tiedot saatiin kaikilta. Vammaispalvelun työntekijöistä koostuva työryhmä kävi lomakkeiden tiedot läpi. Vuoden 2006 aikana tehtiin myös useita kymmeniä kotikäyntejä asiakkaan todellisen kuljetustarpeen selvittämiseksi. Keskeisimpiä havaintoja oli, ettei osa kuljetuspalveluiden käyttäjistä ollut lain tarkoittamalla tavalla vaikeavammaisia, vaan kyse oli pikemminkin ikääntymisestä aiheutuvista liikkumisen ja kulkemisen haitoista. Osa asiakkaista oli tottunut käyttämään invataksia, vaikka suuri osa heistä olisi aivan hyvin voinut käyttää matalalattiabusseja tai tavallisia takseja. Toisaalta ikääntyneille ja vajaakuntoisille asiakkaille ei ollut sopivaa kuljetuskalustoa käytössä riittävästi, eikä kahta kyytipaikkaa osattu vielä tuolloin käyttää riittävästi tehokkaasti.

Kyytikeskustoiminnan valmisteluvaiheessa asiakkaita ohjattiin palveluliikenteeseen ja tavallisiin takseihin. Voimassa olevia vammaispalvelulain mukaisia päätöksiä ei muutettu, vaan tiedotusta ja neuvontaa muiden kuljetusmuotojen käytöstä lisättiin esimerkiksi lisääntyneiden kotikäyntien yhteydessä. Vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaisten kuljetuspalveluiden ohjeet toimitettiin kaikille asiakkaille kirjeenä.

Kaikista päätöksistä (myös poikkeamisluvista) tehdään valituskelpoinen viranhaltijapäätös. Muutoksenhakuja kuljetuspalveluihin liittyen tulee hyvin vähän. Sosiaali- ja potilasasiamiehen kanssa on sovittu, että hän auttaa tarvittaessa asiakasta valituksen teossa. Muutoksenhaut käsitellään sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöhuoltojaostossa, joka kokoontuu kerran kuukaudessa. Muutoksenhaut pyritään saamaan yksilöasioiden jaoston käsittelyyn viimeistään kahden kuukauden kuluttua muutoksenhaun tekemisestä.

Sosiaalihuoltolain mukaista kuljetustukea (järjestelmä on otettu käyttöön 1.1.2007) on myönnetty vain

alle 20 asiakkaalle.

Sosiaali- ja terveystoimen asiakasohjaaja vastaa jokaiseen sosiaali- ja terveystoimeen tulleeseen palautteeseen. Hän selvittää kaikki myöhästymistilanteet ja on yhteydessä autoilijoihin, asiakkaisiin sekä operaattoriin. Lisäksi asiakasohjaaja päivittää asiakasprofileja ja tekee kotikäyntejä kuljetuspalvelutarpeen arvioimiseksi ja antaa suosituksen sosiaalityöntekijälle päätöksentekoa varten.

Neuvotteluissa marraskuussa 2007 sosiaalipalveluiden johtajan, vammaispalvelujen päällikön, vammaisneuvoston puheenjohtajan sekä Joensuun vammaisia ja pitkäaikaissairaita edustavien järjestöjen neuvottelukunnan puheenjohtajan kanssa sovittiin kaupungin ja järjestöjen välisen yhteistyöelimen perustamisesta kuljetuspalveluiden kehittämisen tueksi. Poikkeuslupien myöntämiskäytännöistä neuvoteltiin asiakasjärjestöjen edustajien, vammaisneuvoston puheenjohtajan sekä sosiaali- ja terveystoimiston edustajien kanssa kevään ja kesän 2007 aikana kolmesti. Yhteisesti todettiin, ettei yleisiä kriteerejä myöntämiskäytännöiksi ole mahdollista luoda, vaan jokainen hakemus käsitellään erikseen yksilölliseen harkintaan perustuen.

Operaattorille oli tullut vuoden 2007 aikana noin 170 asiakaspalautetta. Operaattori vastasi asiakkaille kaikkiin palautteisiin. Huonosta palautteesta suurin osa, noin 120 kappaletta, koski toimintatarkkuutta nimenomaan noutoajoissa. Joensuun sosiaali- ja terveystoimeen kohdistuvassa palautteessa eniten tyytymättömyyttä asiakkaissa on herättänyt ns. tututaksi-oikeuden poistuminen. Ennen kyytikeskusta monilla invataksiasiakkailla oli totunnainen tapa tilata kyyti samalta yrittäjältä. Uudessa järjestelmässä kyyti tulee sattumanvaraisesti sopimusautoilijalta. Sopimustakseja on vain yhdeksän Joensuun keskustan alueella, joten asiakkaat ja kuljettajat oppivat tuntemaan toisensa melko pian. Kaikki sopimusautoilijat ovat ajaneet ennen kyytikeskustakin vastaavia vammaispalvelulain mukaisia kuljetuksia Joensuun alueella. Saattajapalvelun kehittämiseksi kaupunki on palkannut bussiemännän tai -isännän kyytipaika neloseen.

3.3

Arviointi

3.3.1

Vammaispalvelulaissa tarkoitettujen kuljetuspalvelujen järjestäminen (kantelun kohdat 2, 3 ja 4)

Vammaispalvelulaki ei siis yksityiskohtaisesti määrittele sitä, kuinka vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalvelut tulee järjestää. Laissa todetaan vain, että vaikeavammaiselle henkilölle on järjestettävä kohtuulliset kuljetuspalvelut. Kohtuullisuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota vammaispalvelulain tarkoitukseen edistää vammaisten henkilöiden edellytyksiä elää muiden kanssa yhdenvertaisina yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia esteitä ja haittoja. Tavoitteena tulee olla mahdollisimman samankaltaiset palvelut vammaisille henkilöille kuin muillekin yhteiskunnan jäsenille.

Vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen saaminen on edellä todetun mukaisesti kuljetuspalvelun suhteen vaikeavammaisen henkilön subjektiivinen oikeus. Kunnan harkinnassa on kuitenkin, miten nämä palvelut käytännössä järjestetään lain säätämässä rajoissa. Kunta voi siis lähtökohtaisesti järjestää kyseiset kuljetuspalvelut paitsi yksilökuljetuksina, myös esimerkiksi yhteiskuljetuksina, palvelulinjoja hyödyntäen tai matkojen yhdistelykeskuksen avulla.

Matkojen yhdistelyä matkojenyhdistelykeskusten toimesta ei siis näkemykseni mukaan voida lähtökohtaisesti pitää vammaispalvelulain vastaisena. Olennaista on se, kuinka yhdistely toteutetaan. Kuten sosiaali- ja terveysministeriö lausunnossaan totesi, matkojen yhdistelyä ei pidä nähdä vain logistisena kysymyksenä, koska vaikeavammaisten henkilöiden kohdalla liikkumisen mahdollisuudessa

on kyse koko elämän hallinnasta. Kuljetuspalvelujen järjestämistapa ei saa estää tai kaventaa tosiasiallisesti vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvaa subjektiivista oikeutta kuljetuspalveluihin. Mikäli yhdistely on toteutettu sellaisella tavalla, mikä ei yksittäiselle palvelujen käyttäjälle sovi, on vammais- palvelulain mukaiset kuljetuspalvelut tällöin järjestettävä asianomaiselle henkilölle muulla, hänen yksilölliset tarpeensa huomioon ottavalla tavalla.

Myös korkein hallinto-oikeus on katsonut, että vaikeavammaisen henkilö ei voinut itse valita kuljetus- palvelun suorittavaa kuljettajaa vaan kuljetuspalvelut tuli tilata taksien tilauskeskuksen kautta (KHO 31.12.2003 T 3396). Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kunta voi järjestää vaikeavammaisen kuljetukset myös muulla tavalla kuin taksilla tapahtuvina kuljetuksina. Mikäli kunta järjestää matkat yhteiskuljetuksin, on kunta vastuussa tähän kuljetusmuotoon liittyvistä yksityiskohtaisista järjestelyistä sekä niiden kuljetusten osalta, jotka tapahtuvat asuinkunnassa, että niiden kuljetusten osalta, jotka ulottuvat lähikuntiin (KHO 7.3.2002 T 487). Kun hakijalle oli myönnetty saattajapalvelu, hänelle oli kunnan toimesta järjestettävä saattaja palvelubussimatkoja varten tai korvattava hakijalle hänen itse järjestämästään saattajapalvelusta aiheutuneet kustannukset (KHO 14.11.2001 T 2831).

Käytettävissäni olevien asiakirjojen mukaan Joensuun kaupungissa tehdään kirjalliset muutoksenha- kukelpoiset kuljetuspalvelupäätökset yksilöllisen tarveharkinnan perusteella. Harkinta asiassa kuuluu ensi vaiheessa viranhaltijalle ja vammais- palvelulain tarkoitetun kuljetuspalvelujen osalta viime kädessä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Kyytikeskustoiminnan alkaessa voimassa olleita vam- maispalvelulain perusteella myönnettyjä kuljetuspalvelupäätöksiä ei muutettu, vaan tiedotusta ja neu- vontaa muiden kuljetusmuotojen käytöstä lisättiin esimerkiksi lisääntyneiden kotikäyntien yhteydessä.

Edellä sanotun johdosta asia ei tältä osin anna minulle laillisuusvalvojana aihetta enempiin toimenpi- teisiin.

3.3.2

Palvelusuunnitelman laatiminen (kantelun kohdat 1 ja 6)

Asiakaslain 7 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estet- tä, yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa. Suunnitelman sisällöstä ja asiaan osallisista on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Lain 8 § turvaa asiakkaan itsemääräämisoikeuden ja osallistumisen. Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua palvelujensa suunnitteluun ja toteut- tamiseen. Asiakasta koskeva asia on ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiak- kaan etu.

Vammais- palveluasetuksen 2 §:n mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on yhdessä hänen ja hänen huoltajansa kanssa tarvittaessa laadittava palvelusuunni- telma. Palvelusuunnitelman tulee tarvittaessa sisältää myös muita kuin vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa tarkoitettuja toimenpiteitä. Palvelusuunni- telman toteuttamista varten voidaan nimetä vastuuhenkilö. Palvelusuunnitelma on tarkistettava tar- peen mukaan.

Kuten sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevassa oppaassa (Oppaita 2001:11) todetaan, asiakkaalle laadittava palvelusuunnitelma on asiakkaan ja sosiaalihuollon toteuttajan välinen toimintasuunnitelma. Suunnitelma ei ole luonteeltaan hallintolain tarkoittama päätös, josta voisi erikseen hakea muutosta. Mikäli asiakas on kunnan kanssa eri mieltä siitä, miten palveluja ja tukitoimia tulisi järjestää, hän voi erikseen kirjallisesti hakea kyseistä palve- lua/tukitointia, jolloin toimivaltaiselle viranomaiselle syntyy velvollisuus tehdä asiasta asianmukainen

kirjallinen yksilöhuollon päätös, jonka asiakas voi tarvittaessa saattaa muutoksenhakua koskevien säännösten mukaisesti muutoksenhakuelinten tutkittavaksi.

Totean, että Joensuun kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta ei ole antamassaan selvityksessä ottanut kantaa kantelussa esitettyihin väitteisiin liittyen palvelusuunnitelmien laatimiseen. Puhelimitse Joensuun kaupungin vammaispalveluista saadun tiedon mukaan palvelusuunnitelmia ei ole laadittu kaikille kuljetuspalveluasiakkaille.

Olen aikaisemmissa kanteluratkaisuissani katsonut, että käytäntö, jonka mukaan palvelusuunnitelmaa ei laadita jokaiselle kuljetuspalvelua saavalle, ei ole nähdäkseni asiakaslain 7 §:ssä esitetyn mukainen lähtökohta. Asiakaslain mukaan suunnitelman laadinta voidaan jättää tekemättä vain, jos se on ilmeisen tarpeetonta tai jos kyseessä on tilapäinen neuvonta tai ohjaus.

Asianmukaisesti laaditusta palvelusuunnitelmasta ilmenevät asiakkaan yksilölliset olosuhteet ja erityistarpeet sekä riittävän yksilöity palvelujen toteutus. Palvelusuunnitelmat edistävät vammaisten henkilöiden tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Kunta pystyy myös palvelusuunnitelmien kautta kartoittamaan kunnassa esiintyvän vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeen.

Edellä sanotun johdosta kiinnitän Joensuun kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan huomiota vastaisen varalle palvelusuunnitelman laatimisvelvollisuuteen.

Totean, että 1.9.2009 voimaan tulevalla lailla (981/2008) on vammaispalvelulakiin lisätty uusi 3 a § (Palvelutarpeen selvittäminen ja palvelusuunnitelma), jonka 2 momentin mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 7 §:ssä säädetään. Palvelusuunnitelma on tarkistettava, jos vammaisen henkilön palvelutarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu muutoksia sekä muutoinkin tarpeen mukaan.

3.3.3

Asiakaskohtelu (kantelun kohdat 7 ja 8)

Totean, että kantelussa esitetyt väitteet huonosta asiakaskohtelusta ja viranhaltijoiden kielenkäytöstä ovat siten yleisluontoisia, että en pysty ottamaan niihin tarkemmin kantaa. Tämän vuoksi totean yleisellä tasolla seuraavan.

Asiakaslain 4 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakkaan kohtelulla tarkoitetaan myös niitä tapoja, joilla asiakkaaseen suhtaudutaan eri asiakastilanteissa. Asiakkaan hyvään kohteluun ja hyvään hallintoon kuuluu asiallinen kielenkäyttö.

Myös hallintolaki sisältää säännöksen hyvän kielenkäytön vaatimuksesta. Lain esitöiden mukaan asialliseen kielenkäyttöön kuuluu, ettei hallinnon asiakkaaseen kohdisteta loukkaavia tai väheksyviä sanoja. Suullisessa keskustelussa tulisi lisäksi kiinnittää erityistä huomiota asiakkaan kohteluun ja siihen, ettei keskustelussa käytetä asiakkaaseen kohdistuvia epäasiallisia ilmaisuja.

Asiakaslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

3.3.4

Ohjaus ja neuvonta sekä tiedottaminen (kantelun kohta 5)

Tältä osin viitataan Joensuun kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan minulle antamaan selvitykseen. Sen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä Joensuun kaupungin laiminlyöneen ohjausta, neuvontaa tai tiedottamista kaupungin siirtyessä uudenlaisen kuljetuspalvelujen toteuttamistapaan.

3.3.5

Pohjois-Karjalan Kyytikeskuksen toiminta

Taustaa matkojen yhdistelyn organisoinnista

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunnon mukaan ministeriö kehittyihdessä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, sisäasiainministeriön, opetusministeriön, Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Kuntaliiton kanssa yhteiskunnan korvaamien matkojen yhdistelyä ja pyrki samalla tehostamaan julkisten liikennepalvelujen järjestämistä. Kehitystyössä keskityttiin aluksi niihin yhteiskunnan korvaamiin matkoihin, joissa kustannukset ja kustannusten nousu olivat suurimmat, kuten kuntien vastuulla olevat vammais- ja sosiaalihuoltolain mukaiset matkat sekä Kansaneläkelaitoksen korvaamat sairausvakuutuslain mukaiset matkat. Liikenne- ja viestintäministeriön alaisuudessa toiminut valtakunnallinen seurantatyöryhmä ohjasi ja valvoi tätä kehittämistyötä. Seurantatyöryhmän toimesta muun muassa valmisteltiin valtakunnallisesti yhtenäiset hankinta-asiakirjat matkapalvelukeskustoimintojen kilpailutukseen (Matkapalvelukeskusten hankinta-asiakirjat, LVM:n julkaisu 30/2005). Asiakasnäkökulmaa hankinta-asiakirjojen sisältöön toi valmistelussa mukana ollut vammaisedustaja. Työryhmän toimesta tehtiin lisäksi yhtenäiset sopimusasiakirjat matkapalvelukeskushankkeiden yhteistyön toteuttamista varten.

Matkojen yhdistelyjärjestelmien kehittämisessä luotiin valtakunnallisesti yhtenäinen malli järjestellä yhteiskunnan korvaamia matkoja ja kehittää kuljetuspalveluja. Yhtenäisellä kuljetuspalvelujen suunnittelulla ja järjestämisellä, jossa otetaan huomioon erilaiset matkustajaryhmät ja yhteiskunnan korvaamat matkat ja jossa matkoja yhdistellään hyödyntämällä mahdollisimman laajasti myös kaikille avointa joukkoliikennettä, on ollut tavoitteena tehostaa kuljetuspalveluja ja hillitä yhteiskunnan korvaamia kustannuksia kuljetuspalveluissa. Tavoitteena on myös ollut kuljetuspalvelujen laadun parantaminen ja erityisesti esteettömien liikennepalvelujen lisääminen.

Lääninhallitukset ovat koordinoineet alueetasolla tehtyä matkojen yhdistelyn ja matkapalvelukeskusjärjestelmän kehittämistyötä. Tätä varten on solmittu alueellisia yhteistyösopimuksia matkapalvelukeskusten perustamiseksi ja edelleen kehittämiseksi. Niiden perusteella lääninhallitukset muun muassa ovat kilpailuttaneet matkojenyhdistelypalvelut kuntien puolesta. Kussakin lääninhallituksessa on perustettu myös mainitun sopimuksen mukaisesti läänitasoinen yhteistyöryhmä edistämään matkapalvelukeskusten perustamista ja toimintaa alueellaan. Kullekin erilliselle läänin matkapalvelukeskusalueelle on lisäksi perustettu oma johtoryhmä ohjaamaan ja kehittämään alueensa matkojen yhdistelytoimintaa. Johtoryhmässä on edustus muun muassa alueen kunnista.

Joensuun kaupungin menettely matkapalvelukeskuksen toiminnan arvioinnissa asiakirjojen perusteella

Asiakirjojen mukaan Pohjois-Karjalan Kyytikeskus aloitti toimintansa 2.1.2007. Joensuun kaupungin selvityksestä "Kuljetuspalvelut ja Pohjois-Karjalan Kyytikeskuksen toiminta 2.1.–30.11.2007", jonka ovat allekirjoittaneet sosiaalipalveluiden johtaja ja lastensuojelun ja vammaispalveluiden päällikkö, käy seikkaperäisesti ilmi toiminnan valmisteluvaihe (syksy 2005–31.12.2006, mm. operaattorin valinta ja kilpailutus), toiminnan alku (asiakasmäärät, autokapasiteetti, asiakaspalautteen huomioiminen ja poikkeusluvut), kustannusten vertailu, päätöksenteko ja harkinta vammais- ja sosiaali-

huoltolain mukaisissa kuljetuksissa sekä kehittämiskohteet.

Kuten sosiaali- ja terveysministeriö lausunnossaan totesi, asiakirjaselvityksen perusteella näyttää siltä, että ennen uudistuksia Joensuun kaupungin kuljetuspalvelujärjestelmä ei toiminut kestäväällä tavalla. Järjestelmä perustui lähes kokonaan invataksien tuottamaan palveluun, mitä käytäntöä myös omavastuuosuus ja laskutusjärjestelmä tukivat. Asiakirjaselvityksen perusteella uudistus oli varsin huolellisesti valmisteltu.

Asiakirjaselvityksen perusteella Joensuun kaupunki on hyvin sekä tunnistanut että tunnustanut ongelmat ja pyrkinyt parantamaan tilannetta.

Joensuun kaupunki mm. asetti kyydin saapumattomuuden erityistarkkailuun kevästä 2008. Myös tilausjärjestelmään tehtiin keväällä 2008 muutoksia, joilla on saatu aikaan positiivisia muutoksia palvelutasoon.

Saamani selvityksen perusteella asiassa ei ole tullut ilmi sellaista, johon minun tulisi laillisuusvalvojana puuttua.

3.3.6

Joensuun kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan päätös 12.5.2009 (§ 113)

Sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksen mukaan nykyinen Joensuun kaupungin ja Itella Oyj:n välinen hankintasopimus matkojenyhdistelystä päättyy 31.7.2009. Lautakunta ei käytä voimassaolevan hankintasopimuksen suomaa optiomahdollisuutta (31.7.2011 saakka).

Sosiaali- ja terveyslautakunnan 10.3.2009 hyväksymän tuottavuusohjelman mukaan Joensuun kaupungin sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut välitetään omana toimintana 1.8.2009 alkaen, jota varten vammaispalvelutiloihin perustetaan Pohjois-Karjalan matkojenyhdistelykeskus MYK.

Totean vielä, että Joensuun kaupunki on antanut sekä vammaispalvelulain että sosiaalihuoltolain mukaisen asiakasohjeen 1.8.2009 alkaen.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsityksen palvelusuunnitelmien laatimisvelvollisuudesta Joensuun kaupungin tietoon lähettämällä kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnalle tiedoksi jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Samalla korostan perustuslain 19 §:ssä julkiselle vallalle säädettyä velvoitetta turvata jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n nimenomaisen säännöksen mukana yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen. Kunta on vastuussa kuljetuspalvelujärjestelystä ja kunnan on huolehdittava siitä, että kuljetuspalvelut on järjestetty laissa ja asetuksessa säädettyllä tavalla. Kuljetuspalvelujen on oltava käytännössä niitä tarvitsevien henkilöiden käytössä ja saatavilla. Kunnan viranomaisten velvollisuutena on huolehtia siitä, että heidän menettelynsä ei johda yksittäisen henkilön oikeuksien tai etuuksien menetyksiin. Vaikeavammaisten henkilöiden yksilölliset tarpeet huomioon ottavilla kuljetuspalveluilla on keskeinen merkitys vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden turvaamisessa.

Pyydän Joensuun vammaisia ja pitkäaikaissairaita edustavien järjestöjen neuvottelukuntaa antamaan

tämän päätökseni tiedoksi muille kantelun allekirjoittaneille.