

30.9.2014

Dnro 3613/4/13

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

VAMMAISEN HENKILÖN OIKEUS AVUSTAJAN MAKSUTTOMAAN MATKAAN JUNALIIKENTEESSÄ

KANTELU

Kantelija arvosteli VR-yhtymä Oy:n (jäljempänä VR) menettelyä, koska hänen mielestään VR syrjii kehitysvammaisia henkilöitä, jotka tarvitsevat avustajaa junamatkalle. Kantelija kertoi olevansa 13-vuotiaan Down-lapsen rinnakkaisomaishoitaja. Hän kertoi lapsen tarvitsevan pidemmille matkoille saattajan. VR mainostaa sivuillaan vammaisalennuksia, mutta ilmaisen lipun saattajalleen saa vain näkövammaisen henkilö tai pyörätuolilla liikkuva henkilö.

SELVITYS

VR-Yhtymä Oy:n yhteiskuntasuhdepäälliköltä saadun tiedon mukaan VR-Yhtymä on esittänyt, että kehitysvammaisten tukiyhdistysten katto-organisaationa toimiva Kehitysvammaisten Tukiliitto ry määritteli kriteerit, joiden pohjalta kattavasti saataisiin sovituksi yhteiset selkeät menettelytavat ja kriteerit vammaisen henkilön oikeudelle avustajan maksuttomaan matkaan. Hänen mukaansa asiaa tulisi tarkastella kaikkien vammaisryhmien näkökulmasta, jotta olisi edellytykset luoda yhteiset säännöt eri vammaisryhmien saattajapalveluihin junissa. Yhteiskuntasuhdepäällikkö liitti sähköpostitse 2.9.2013 toimittamaansa alustavaan selvitykseen kantelijalle aiemmin 19.3.2013 lähetetyn vastauksen tässä asiassa.

Kehitysvammaisten Tukiliitto ry:n lakimiehen mukaan ongelmana on, että VR edellyttää korttia, jolla vammaisuus voitaisiin osoittaa. Hänen mukaansa tukiliitolla tai Vammaisfoorumilla ei ole mahdollisuuksia ylläpitää tällaista korttijärjestelmää (sähköpostitse 19.9.2013 saatu tieto).

Liikenne- ja viestintäministeriö on antanut asiassa lausunnon 4.12.2013 (liitteenä). Liikenne- ja viestintäministeriön antaman lausunnon mukaan ministeriön ja VR-yhtymä Oy:n kesken on voimassa henkilöjunaliikenteen yksinoikeutta koskeva käyttöoikeussopimus vuoteen 2024. Tämän sopimuksen mukaan liikenteenharjoittaja päättää lippujen hinnoista. Saman sopimuksen mukaan käyttöön otettavan uuden kaluston on täytettävä esteettömyysvaatimukset. Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole lausunnon mukaan toimivaltaa vaikuttaa junalippujen alennuksiin tai ilmaismatkoihin.

RATKAISU

Kantelijan asia esiteltiin oikeusasiamies Petri Jääskeläiselle. Hän pitää kantelijan esille ottamaa asiaa tärkeänä ja tulee toimivaltansa puitteissa jatkossakin seuraamaan vammaisten henkilöiden tilanteen huomioimista junaliikenteessä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi suoraan puuttua VR-Yhtymä Oy:n menettelyyn.

Oikeusasiamiehen pyynnöstä totean kantelijalle seuraavan.

Oikeusasiamiehen toimivalta

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.

VR on valtion omistama osakeyhtiö, joka ei rautatieliikenteen harjoittajana hoida oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksessä tarkoitettua julkista tehtävää eikä näin ollen kuulu suoraan oikeusasiamiehen toimivallan piiriin.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n mukaan oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Tilanteessa, jossa laissa määrätty viranomaisen valvoo yksityisen yhtiön menettelyä, oikeusasiamies voi valvoa tällaisen valvovan viranomaisen menettelyä.

Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi) on siitä annetun lain (863/2009) mukaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva keskushallinnon virasto, joka vastaa liikennejärjestelmän sääntely- ja valvontatehtävistä. Liikenteen turvallisuusvirastosta annetun lain 2 §:n mukaan viraston tehtävänä on muun muassa huolehtia liikennejärjestelmän yleisestä turvallisuudesta ja turvallisuuden kehittämisestä ja valvoa erikseen säädetyn toimivaltansa puitteissa, että liikennejärjestelmässä noudatetaan sitä koskevia sääntöjä ja määräyksiä. Rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään EY-asetuksessa 1371/2007 (myöhemmin asetus), jonka mukaan vammaisilla ja liikuntarajoitteisilla matkustajilla on oikeus kuljetukseen ilman syrjintää, matkaa koskevien tietojen ja palvelujen saatavuuteen sekä avunantoon raideliikenteessä.

Jos Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi (tai kilpailu- ja kuluttajavirasto) ratkaisee toimivaltaansa kuuluvan valituksen vammaisen matkustajan oikeuden toteutumisesta raideliikenteessä, oikeusasiamies voi tutkia, onko Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi (tai kilpailu- ja kuluttajavirasto) menetellyt lainmukaisesti ja harkintavaltansa puitteissa tehdessään valitukseen päätöksen.

Asetus rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista (EY) N:o 1371/2007 (jäljempänä asetus) on tullut voimaan 3.12.2009, minkä jälkeen sitä on sovellettu suoraan kaikissa jäsenvaltioissa (hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rautatiekuljetuslain muuttamisesta 103/2009, s. 1). VR-yhtymä Oy on liikenne- ja viestintäministeriön tietojen mukaan toimittanut ”vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustaminen rautatiellä” -nimisen oppaan asetuksen täytäntöön panemiseksi. Siltä osin kun asetus velvoitti jäsenvaltioita toimenpiteisiin, muutettiin rautatiekuljetuslakia (1119/2000 lailla 843/2009) lisäämällä siihen asetuksen sallimat poikkeukset sen soveltamisalasta.

Asetuksessa vammaisella tai liikuntarajoitteisella henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jonka liikuntakyky on hänen kulkuneuvoja käyttäessään rajoittunut (pysyvän tai väliaikaisen, sensorisen tai motorisen) fyysisen vamman, iän, kehitysvamman tai älyllisen vajavaisuuden tai jonkin muun vamman vuoksi ja jonka tilanne edellyttää asianmukaista huomiota ja kaikille matkustajille tarjolla olevien palvelujen mukauttamista kyseisen henkilön erityisiin tarpeisiin (asetuksen 3 artikla, 15 kohta). Liikenne- ja viestintäministeriön lausunnon mukaan asetus ei siten, ainakaan suoraan, sisällä määräyksiä vammaisen henkilön henkilökohtaisen avustajan oikeudesta matkustaa ilman matkalippua. Toisaalta asetuksessa korostetaan yleisesti voimakkaasti syrjimättömyyden periaatetta ja kaikkia kohtuullisia keinoja matkustuksen mahdollistamiseksi silloin kun avustamista varten ei ole käytössä henkilökuntaa.

Asetuksessa säädetään mm. vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeuksista kuljetukseen ilman syrjintää, matkaa koskevien tietojen ja palvelujen saatavuuteen sekä avunantoon raideliikenteessä. Asetuksessa veloitetaan mm. rautatieyritystä huolehtimaan siitä, että vammainen tai liikuntarajoitteinen matkustaja voi nousta tai poistua junasta haluamallaan miehitetyllä asemalla sekä että hän voi käyttää junassa samoja palveluja kuin muut matkustajat.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus

Suomi on allekirjoittanut YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (31.3.2007) ja on siinä myös Euroopan Unionin kautta osallisena. Sopimuksen ratifiointi on vireillä. Sopimus ilmaisee kansainvälisen oikeuden vammaisille turvaamia oikeuksia. YK:n vammaissopimuksessa edellytetään muun muassa vammaisten henkilöiden yhdenvertaista oikeutta liikkumisvapauteen sekä veloitetaan sopimuspuolet mahdollistamaan mahdollisimman itsenäinen liikkuminen vammaisille henkilöille.

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunnon mukaan edellä todetun asetuksen rikkomiseen liittyvistä seuraamuksista ja toimivaltaisista viranomaisista oikeusministeriö on toimittanut Euroopan komissiolle vastauksen kirjeellä 29.4.2011. Kirjeen mukaan asetuksen noudattamista valvovat Suomessa kuluttaja-asiamies/kuluttajavirasto (nykyinen kilpailu- ja kuluttajavirasto) kuluttajamatkustajien osalta ja Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi) turvallisuusvaatimusten (mukaan lukien esteettömyysvaatimukset) osalta. Ministeriön lausunnosta ilmenee, että liikenne- ja viestintäministeriö oli linja-autoliikenteen matkustajien oikeuksia koskevaa hallituksen esitystä joukkoliikennelain muuttamiseksi (HE 36/2013 vp.) valmistelun aikana neuvotellut oikeusministeriön kanssa siitä, voisiko kuluttajariitalautakunta käsitellä kaikki matkustajien yksittäiset riita-asiat riippumatta siitä, oliko matkustaja kuluttajaksi katsottava matkustaja, liikematkustaja tai vammainen matkustaja, mutta asiassa ei päästy yksimielisyyteen. Näin ollen ministeriön lausunnon mukaan joukkoliikennelain muutoksessa päädyttiin ratkaisuun, jonka mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto vastaa yksittäisistä liikematkustajia (mukaan lukien vammaisjärjestöjen edustajat) koskevista ratkaisusuosituksista ja kuluttajariitalautakunta kuluttajamatkustajia (mukaan lukien yksittäiset vammaiset henkilöt) koskevista ratkaisusuosituksista. Tämän jälkeen eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on mietinnössään (LiVM 9/2013 vp) korostanut, että jatkossa olisi hyvä selvittää mahdollisuuksia ja malleja järjestää riita-asioiden käsittely lähtökohtaisesti matkustajien kannalta selkeämmän yhden luukun periaatteiden mukaisesti. Lausunnon mukaan ministeriö on tämän jälkeen neuvotellessaan Liikenteen turvallisuusviraston kanssa sen tehtävistä ja tuloksista kehottanut virastoa panostamaan entistä enemmän sen vastuulla olevien, eri liikennemuotoja käyttävien matkustajien oikeuksien valvontaan ja yksittäisten riita-asioiden ratkaisuun. Virasto onkin ministeriön lausunnon mukaan vastuuttanut henkilöstöä enemmän ko. tehtäviin.

Ministeriö oli pyytänyt kantelun johdosta VR osakeyhtiön, Liikenteen turvallisuusviraston Trafin, Kilpailu- ja kuluttajaviraston, Kehitysvammaisten tukiliiton ja Vammaisperheiden monitoimikeskus Jaatinen ry:n edustajat keskustelemaan ministeriöön mahdollisesta ratkaisusta asiassa 5.11.2013. Keskustelussa oli lausunnon mukaan ministeriön puolesta kerrottu, ettei ministeriöllä ole toimivaltaa vaikuttaa junalippujen alennuksiin tai ilmaismatkoihin. VR-yhtymä Oy:n edustajat selvittivät nykyisiä palvelujaan kuten rautatievastuuasetuksen mukaisia saattajapalveluitaan vammaisille matkustajille. Lisäksi VR osakeyhtiön taholta tuotiin lausunnon mukaan esiin se, ettei yhtiö pidä ilmaisen saattajan mahdollistamista minään liiketaloudellisena kynnyskysymyksenä. Ongelma kantelussa oli yhtiön käsityksen mukaan se, että oikeus ilmaiseen matkaan pitäisi voida osoittaa objektiivisesti esimerkiksi jonkin yksiselitteisen kortin perusteella. Yhtiö myös huomautti

lausunnon mukaan, että vaikka näkövammaisen henkilön saattaja on oikeutettu ilmaiseen matkaan, näkövammaiset henkilöt maksavat itse matkansa.

Lausunnon mukaan kehitysvammaisia henkilöitä ja heidän perheitään edustavien järjestöjen puolesta esitettiin sen sijaan, että järjestöt eivät halua kehittää mitään erillistä, kehitysvammaisuutta osoittavaa korttia edes väliaikaisesti käytettäväksi. Jaatinen yhdistys toi kuitenkin voimakkaasti esiin sen, että kantelussa esitetty ongelma voitaisiin ratkaista nimenomaan yleiseurooppalaisen vammaiskortin avulla eikä väliaikaisia, muita ratkaisuja tarvittaisi¹.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriöstä neuvottelevalta virkamieheltä sähköpostitse 8.9.2014 saadun tiedon mukaan EU komissio valmistelee EU vammaiskorttia ja myös Suomi on osallistunut tähän työhön. Asiaa on myös käsitelty Valtakunnallisessa vammaisneuvostossa, joka otti myönteisen kannan valmistelussa mukanaololle. Jaatinen ry on edustanut Suomea kokouksissa. Komissio on järjestänyt tapaamisia, joissa on keskusteltu muun muassa kortin kohderyhmästä, myöntämisedellytyksistä, kortin oikeuttamista etuuksista ja käytön kattavuudesta EU:ssa. Lähtökohtana on, että kortti olisi jäsenmaille vapaaehtoinen, samoin kuin vammaisille henkilöille. Suomessa kiinnostus on kohdistunut lähinnä kortin mahdolliseen käyttöön tilanteissa, joissa henkilön täytyy todentaa vammaisuutensa esimerkiksi saadakseen avustaja ilman kustannuksia mukaansa liikennevälineeseen tai tilaisuuteen. Neuvottelevan virkamiehen mukaan kortin kehittäminen on kesken ja on täysin mahdollista, että kortti ei tule käyttöön Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriössä on kuitenkin pidetty tärkeänä, että Suomesta ollaan mukana seuraamassa kortin kehittämistä EU:ssa.

Liikenteen turvallisuusviraston (Trafin) päätös

Oikeusasiamies totesi vielä lopuksi kantelijan tiedoksi, että Liikenteen turvallisuusvirasto (jäljempänä virasto) on 28.7.2014 antanut päätöksen erääseen valitukseen, jossa valittaja piti syrjivänä VR:n käytäntöä, joka ei oikeuta maksuttomaan saattajaan silloin kun vammaisen henkilö matkustaa tarjoushintailla lipulla. Tässä päätöksessä virasto toteaa valvovansa, että Suomessa toimivat rautatieyritykset noudattavat asetuksessa vahvistettuja vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden suojelua ja auttamista koskevia sääntöjä. Virasto viittasi vastauksessaan EU-asetukseen 1371/2007 todeten, että asetuksen artiklan 6 mukaan rautatieyritykset voivat tarjota sopimusehtoja, jotka ovat matkustajan kannalta suotuisampia kuin asetuksessa asetetut ehdot. VR:n näkövammaisille ja pyörätuolia tarvitseville matkustajille tarjoama maksuton saattajapalvelu on tällainen lisäpalvelu. Päätöksen mukaan asetuksessa todetaan, että vammaisille ja liikuntarajoitteisille henkilöille on tarjottava varaukset ja liput ilman lisäkustannuksia. Sen sijaan asetuksessa ei säädetä rautatieyritysten yleisestä hinnoittelusta tai alennusten kohdentamisesta. Rautateiden matkustajaliikenteen palvelujen tulisi päätöksen mukaan hyödyttää kansalaisia yleisesti. Sen vuoksi henkilöillä, jotka ovat vammaisia taikka vammasta, iästä tai muusta tekijästä johtuen liikuntarajoitteisia, olisi oltava päätöksen mukaan samankaltaiset mahdollisuudet rautateitse matkustamiseen kuin muilla kansalaisilla. Virasto katsoi päätöksessään, että VR ei ollut toiminut EY asetuksen 1371/2007 vastaisesti, eikä asiassa siten ole aihetta ryhtyä lisätoimenpiteisiin.

- - -

¹ Virkkeen muotoilu korjattu 31.10.2014