

11.7.2014

Dnro 454/4/14

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

KULJETUSPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN – ASIAKASMAKSU JA KUNNAN TIEDOTUSVELVOLLISUUS

1 KANTELU

Kantelija arvosteli - - - lähettämissään sähköpostikirjoituksissa täysi-ikäiselle vaikeavammaiselle lapselleen järjestettyjä kuljetuspalveluja. Kantelija arvosteli myös kuljetuspalveluista määrätyn asiakasmaksun suuruutta.

- - -

3 RATKAISU

3.1. Kuljetuspalvelujen järjestäminen

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen silloin, kun henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Vammaispalveluasetuksen 4 §:n mukaan kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen kuuluu vaikeavammaisen henkilön työssä käymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen, virkistyksen tai muun sellaisen syyn vuoksi tarpeelliset, jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset.

Kuljetuspalveluja on vammaispalveluasetuksen 6 §:n mukaan järjestettävä vaikeavammaisena pidettävälle henkilölle siten, että hänellä on mahdollisuus suorittaa välttämättömien työhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vähintään kahdeksantoista (18) yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa. Kun kuljetuspalvelut liittyvät henkilön opiskeluun, on kuljetuspalveluja siten järjestettävä tarpeen mukaisessa laajuudessa.

Jos kysymys on kehitysvammaiselle henkilölle järjestettävistä kuljetuspalveluista voi sovellettavaksi tulla myös kehitysvammalain 39 §:n säännös. Tämän säännöksen mukaan erityishuollon järjestäjän (erityishuoltoapiirin tai sosiaalilautakunnan) on järjestettävä erityishuollossa olevan henkilön kuljetukset toimintayksiköiden välillä sekä muu kuljetus siten kuin asetuksella säädetään. Kehitysvamma-asetuksen 3 §:n mukaan erityishuoltoapiirin tai erityishuoltoa järjestävän kunnan on huolehdittava kuljetuksista, jotka erityishuollon saamiseksi ovat välttämättömiä tai suorittaa niistä (kuljetuksista) aiheutuvat kustannukset.

Vammaispalvelulain 4 §:n mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimintoja järjestetään silloin, jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia muun lain nojalla. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 1 §:ssä

tarkoitettulle henkilölle järjestetään säännöksen mukaan kuitenkin hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti vammaispalvelulain nojalla siltä osin kuin ne ovat hänen palvelutarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia.

Arvioitaessa sitä milloin sovellettavaksi tulee vammaispalvelulain säännökset ja milloin kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki merkitystä on annettava myös sille voiko henkilö saada hänelle järjestettäväksi tulevat palvelut maksullisena vai maksuttomana palveluna.

3.1.1. Kuljetuspalveluista perittävä asiakasmaksu

Vammaispalvelulain 14 §:n mukaan vammaispalvelulain mukaisesta palvelusta voidaan periä maksuja siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa tai sen perusteella annetussa asetuksessa säädetään.

Asiakasmaksuasetuksen 6 §:n mukaan vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettusta vaikeavammaisille henkilöille järjestettävistä kuljetuspalveluista voidaan periä enintään paikkakunnalla käytettävissä oleva julkisen liikenteen maksua vastaava maksu tai muu siihen verrattavissa oleva kohtuullinen maksu.

Asiakasmaksulain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kehitysvammalain 39 §:n mukaan järjestetty erityishuollon järjestämiseen liittyvä kuljetus on kehitysvammaiselle asiakkaalle maksutonta.

Asiakasmaksulain 11 §:ssä on säädetty maksun perimättä jättämisestä ja sen alentamisesta. Säännöksen mukaan sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kun maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista.

Säännöksen 2 momentin mukaan palvelun tuottava kunta tai kuntayhtymä voi päättää myös siitä, että maksuja voidaan alentaa tai jättää perimättä, jos siihen on syytä huollolliset näkökohdat huomioon ottaen.

3.2. Saatu selvitys ja arviointi

Kaupungin sosiaali- ja terveystoimen lausunnon mukaan kantelijan lapselle järjestettiin hänen sairautensa huomioon ottavalla tavalla kuljetukset kotoa ja koululle sekä koulusta kotiin elokuusta 2013 lukien yhteiskuljetuksena. Näistä kuljetuksista ei kantelijalta ole peritty erikseen asiakasmaksua.

Lausunnon mukaan kantelijan lapselle tehtiin tammikuussa 2014 vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja koskeva viranhaltijan päätös. Päätöksen mukaan hänelle myönnettiin vammaispalvelulain mukaisena kuljetuspalveluna 44 yhdensuuntaista opiskelumatkaa kuukaudessa. Päätöksestä ilmenee, että asiakasmaksuna laskutetaan jälkikäteen kuukausittain linja-auton kuukausitaksan mukainen maksu. Päätöksessä todetaan vielä, että "maksu peritään riippumatta toteutuneesta matkamäärästä." Päätös oli tehty määräaikaisena 1.2.2014–31.5.2014 väliseksi ajaksi.

- - -

3.2.1 Kuljetuspalvelujen järjestäminen

Vammaispalvelulaki ei yksityiskohtaisesti määrittele sitä, kuinka vaikeavammaisen henkilön yksilölliset kuljetuspalvelut tulee järjestää. Kunnan harkinnassa on se, miten kuljetuspalvelut käytännössä järjestetään. Kunta voi järjestää kuljetuspalvelut yksilökuljetuksina tai esimerkiksi yhteiskuljetuksina.

Kuljetuspalvelut on järjestettävä vaikeavammaisen henkilön vammasta tai sairaudesta johtuvan tarpeen edellyttämällä yksilöllisellä tavalla. Kunnan valitsema kuljetuspalvelujen järjestämistapa ei saa estää tai kaventaa vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvaa erityistä oikeutta kuljetuspalveluihin. Mikäli matkojen valittu järjestelytapa on toteutettu sellaisella tavalla, mikä ei yksittäiselle palvelun käyttäjälle sovi, tulee vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut järjestää asianomaiselle henkilölle muulla hänen yksilölliset tarpeensa huomioonottavalla tavalla.

Mikäli vaikeavammaisen henkilö katsoo, että kuljetuspalvelut eivät hänen osaltaan toteudu vammaispalvelulain tarkoittamalla tavalla, hänellä on mahdollisuus vaatia, että kuljetuspalvelut järjestetään hänelle sopivalla vamman tai sairauden huomioonottavalla tavalla. Asiaa koskeva viranhaltijan päätös voidaan saattaa sosiaalilautakunnan tai muun kunnan määräämän monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi. Toimielimen päätöksestä voi tarvittaessa valittaa hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka viimekädessä ratkaisee hakijan oikeuden kuljetuspalveluihin tai sen millä tavoin kuljetuspalvelut tulee vaikeavammaiselle henkilölle järjestää.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomainen noudattaa lakia ja toimii harkintavaltansa puitteissa. Oikeusasiamies ei voi määrätä viranomaista toimimaan tietyllä tavalla, muuttaa tai kumota viranomaisen ratkaisuja tai toimia asiassa ylimääräisenä muutoksenhakuelimenä. Sosiaalihuollon asiakkaan ensisijainen oikeusturvakeino on hakea muutosta häntä koskevaan päätökseen siihen liitetyn oikaisuvaatimusohjeen tai valitusosoituksen mukaisella tavalla.

Sosiaali- ja terveystoimen lausunnon mukaan kantelijan lapselle on kuljetuspalvelut järjestetty hänelle turvallisella ja sopivalla tavalla yhteiskuljetuksena. Mikäli kantelija on tyytymätön kuljetuspalveluihin ja kuljetuspalveluita koskevaan järjestämistapaan on hänellä edellä sanotun mukaisesti oikeus vaatia valitun järjestämistavan muuttamista. Tästä syystä kirjoitus ei tältä osin anna aihetta puoleltani enempään.

3.2.2 Kunnan neuvonta- ja selvittämisvelvollisuus

Saamani selvityksen mukaan kuljetuspalvelujen järjestämistapaa muutettiin ilman, että kantelijaan olisi etukäteen oltu yhteydessä tai asiasta muutoin kantelijalle tiedotettu.

Totean tältä osin seuraavaa.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä mm. ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden

hyväksikäyttämistä sekä sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotustoiminnan järjestämisestä.

Viranomaisella on edellä sanottujen säännösten perusteella vastuu siitä, että kuntalaiset saavat oleellisen tiedon riittävän laajasti tuotettuna heille merkityksellisistä palveluista ja muista asioista, kuten viranomaisen tekemistä ratkaisuksista tai päätöksistä sekä niiden vaikutuksista. Viranomaisella on myös vastuu siitä, että sen asiakkaalleen antamat tiedot ovat virheettömiä ja ajantasaisia. Viranomaisella on korostuneempi tiedotus- ja selvittämisvelvollisuus silloin, kun sen ohjeissa tai käytännöissä tapahtuva muutos vaikuttaa sosiaalihuollon asiakkaan etuihin tai oikeuksiin.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (sosiaalihuollon asiakaslaki) on säädetty viranomaisille kuuluvasta erityisestä selvittämisvelvollisuudesta. Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa. Sosiaalihuollon järjestäjällä ja toteuttajalla (erityisesti viranomaisella) on säännöksen mukaisesti oma-aloitteinen velvollisuus selvittää asiakkaalle palvelun järjestämiseen sisältyvät vaihtoehdot sekä erityisesti se, minkälaisilla edellytyksillä asiakas on oikeutettu saamaan palveluja ja tukitoimia. Selvitettäväksi tulee tällöin myös ne eri vaihtoehtoiset palvelut ja tukitoimet, joihin asiakkaalla on mahdollisesti oikeus.

Viranomaisen on annettava selvitys siten, että asiakas kykenee riittävästi ymmärtämään annetun selvityksen sisällön ja sen merkityksen. Selvitystä annettaessa on siten otettava huomioon mm. asiakkaan ikä, koulutus, äidinkieli, kulttuuristausta ja muut asiakkaan henkilökohtaiset ominaisuudet, kuten esimerkiksi vanhuus tai asiakkaan vammaisuus tai sairaus.

Korostan, että viranomaisten neuvojen ja selvitysten tulee olla selkeitä eivätkä ne saa johtaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeudenmenetyksiin tai asiakkaalle kuuluvien oikeuksien kaventumiseen. Kiinnitän sosiaali- ja terveystoimen huomiota edellä sanottuun.

3.2.3 Kuljetuspalveluista perittävä asiakasmaksu

Sosiaali- ja terveystoimen lausunnon liitteenä oli kuljetuspalveluiden järjestämistä koskeva päätös. Päätös sisälsi myös asiakasmaksua koskevan päätöksen.

Kuten olen edellä todennut, kunnalla on oikeus päättää asiakasmaksulain ja –asetuksen mukaisissa rajoissa kuljetuspalveluista perittävästä asiakasmaksusta (omavastuuosuudesta). Kantelijan lapselle tehdyn päätöksen mukaan omavastuuosuus laskutetaan jälkikäteen kuukausittain linja-auton kuukausitaksan mukaan. Tältä osin maksun määrääminen on tapahtunut kunnalle kuuluvan harkintavallan rajoissa. Kantelijan lapsella tai hänen edustajallaan on mahdollisuus saattaa asiakasmaksua koskeva kysymys muutoksenhakuna tai vaatimuksena maksun alentamiseksi tai sen poistamiseksi toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Asiakasmaksua koskeva asia voidaan saattaa viimekädessä hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Tästä syystä kantelijan kirjoitus ei anna tältä osin aihetta enempään.

Kantelijan lapsen asiakasmaksua koskevasta päätöksestä ilmenee, että ”maksu peritään riippumatta toteutuneista matkamääristä.” Maksun tällainen määrääminen johtaa siihen, että maksu peritään myös niistä kuukausittaisista myönnettyistä matkoista, joita vaikeavammaisen henkilö ei tosiasiallisesti käytä. Nähdäkseni maksu voidaan periä vain siltä osin, kuin asiakas on tosiasiallisesti käyttänyt hänelle myönnettyä palvelua, ellei asiakasmaksulaissa tai sen

perusteella annetussa asetuksessa ole muuta säädetty. Käsitykseni mukaan tällainen maksun periminen käyttämättömistä kuljetuspalveluista on asiakasmaksulain vastaista. Kiinnitän sosiaali- ja terveystoimen huomiota edellä sanottuun.

Totean vielä tässä yhteydessä seuraavaa.

Mikäli kunta on perinyt asiakkaalta liikaa tai väärin perustein asiakasmaksua, on kunnalla velvollisuus palauttaa liikaa perityt maksut ainakin silloin, kun asiassa on esitetty palautusta koskeva vaatimus. Mikäli kunta ei vaatimuksen johdosta suostu palautukseen, on asiakkaan vaatimuksen johdosta tehtävä päätös. Tästä päätöksestä sosiaalihuollon asiakkaalla on mahdollisuus hakea muutosta päätökseen liitetyn muutoksenhakuohjauksen tai valitusosoituksen mukaisella tavalla.

- - -