

31.12.2010

Dnro 469/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Tuula Aantaa

VAIKEAVAMMAISTEN HENKILÖIDEN KULJETUSPALVELUMATKOJEN HINTAKATTO

Asia

Kynnys ry:n mukaan vuodenvaihteessa 2008–2009 tapahtuneiden kuntaliitosten yhteydessä joissakin kunnissa ryhdyttiin tulkitsemaan vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalveluja siten, että heidän liikkumistaan on pyritty rajoittamaan erilaisilla tavoilla vastaamaan aiempien kuntarajojen mukaista liikkumismahdollisuutta. Rajoituskeinona on kantelun mukaan käytetty muun muassa kuljetuspalvelumatkojen kilometrirajoitusta ja hintakattoa. Kantelun liitteenä oli Haminan tilanteesta poimittu asiaa koskeva sähköinen haastattelu. Siitä ilmenee, että Haminan perusturvalautakunnan 17.12.2008 vahvistamissa kuljetuspalveluiden soveltamisohjeissa hyväksytään yhdensuuntaisen kuljetuspalvelumatkan kokonaishinnaksi enintään 70 euroa sekä avustamislisä. Kynnys ry pyysi oikeusasiamiestä puuttumaan erityisesti Haminan tilanteeseen. Lisäksi kantelussa toivottiin, että oikeusasiamies edellyttäisi valvoilta viranomaisilta selvitystä missä muualla lakia rikotaan.

- - -

Vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen järjestämisestä

Suomen perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa. Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaan velvollisuus edistää perusoikeuksien toteutumista.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, jäljempänä vammaispalvelulaki) 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (759/1987, jäljempänä vammaispalveluasetus) 6 §:n mukaan kuljetuspalveluja on järjestettävä asetuksen 5 §:ssä tarkoitetulle vaikeavammaiselle henkilölle siten, että hänellä on mahdollisuus suorittaa välttämättömien työhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vähintään 18 yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa.

Totean, että työ- ja opiskelumatkojen järjestämisessä ei ole matkojen määrään liittyviä kuukausittaisia rajoituksia. Mainitut matkat on järjestettävä vaikeavammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen edellyttämässä laajuudessa.

Kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen kuuluu vammaispalveluasetuksen 4 §:n mukaan vaikeavammaisen henkilön työssäkäymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistu-

misen, virkistyksen tai muun sellaisen syyn vuoksi tarpeelliset, jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset. Säännöksen 2 momentin mukaan jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset. Mainitun säännöksen 3 momentin mukaan korvattavaksi tulevat vaikeavammaiselle henkilölle kuljetuksesta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveyspalveluista voidaan periä käyttäjältä maksu, jollei lailla toisin säädetä. Vastaavan asetuksen 6 §:n mukaan vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa tarkoitetuista vaikeavammaisille järjestettävistä kuljetuspalveluista voidaan periä enintään paikkakunnalla käytettävissä olevan julkisen liikenteen maksua vastaava maksu tai muu siihen verrattavissa oleva kohtuullinen maksu.

Vammaispalvelulain tarkoittamat kuljetuspalvelut kuuluvat kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Tämä merkitsee sitä, että kunnan on järjestettävä palvelut siitä riippumatta, onko kunnan talousarviossa varattu tarkoitukseen määrärahoja vai ei. Kunta ei siis voi vedota riittämättömiin määrärahoihin harkitessaan vaikeavammaisen henkilön oikeutta kuljetuspalveluihin. Vammaispalvelulaissa ei ole myöskään varallisuusharkintaa, joten vammaisen henkilön taloudellinen asema ei vaikuta tämän lain mukaisten palvelujen ja tukitoimien saamiseen. Kuljetuspalveluihin ja niihin liittyviin saattajapalveluihin kuuluvat edellä todetun mukaisesti vaikeavammaisen henkilön työssä käymisen, opiskelun, virkistyksen tai muun sellaisen syyn vuoksi tarpeelliset, jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset.

Kunnalla on oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa säädetyin tavoin valita kuljetuspalvelun järjestämistapa. Valitessaan kuljetuspalvelujen järjestämistapaa kunta ei voi rajoittaa vammaisen henkilön yksilöllistä oikeutta saada hänelle sopivia palveluja.

Kunnan harkinnassa on myös, miten maksut vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalvelujen käytöstä peritään. Vaikeavammaisella ei siis ole oikeutta valita tapaa, jolla kuljetuspalvelukustannukset hänelle korvataan. Kunnan on kuitenkin huolehdittava siitä, että henkilön oikeus kuljetuspalveluihin tosiasiallisesti toteutuu. Mikäli kunta maksaa kuljetuspalvelun jälkikäteen, on kunnan varmistettava palvelun käyttömahdollisuus esimerkiksi matkaennakkoa myöntämällä tai käsittelemällä kuljetuspalvelulaskut nopeasti. Asiakkaan tulee voida tarvittaessa neuvotella myös muusta itselleen soveltuvasta korvausmenettelystä toimivaltaisen viranhaltijan kanssa.

Kunnalla on lisäksi oikeus kunnallisen itsehallintonsa puitteissa antaa viranhaltijoilleen viranhoidossa noudatettavia ohjeita. Kunnan ohjeet voivat kuitenkin olla vain lakia ja asetusta täydentäviä. Ne eivät myöskään saa estää viranhaltijaa poikkeamasta ohjeista tarvittaessa. Viranhaltijan on ratkaistava vammaispalvelulain kuljetuspalveluja koskevat hakemukset säännösten edellyttämällä tavalla tapauskohtaisen harkinnan perusteella.

Kuljetuspalvelumatkojen hintakatto

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

Vammaispalveluasetuksen 4 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä kuljetuspalvelut vähintään siinä laajuudessa kuin asetuksen 6 §:ssä säädetään vaikeavammaisen henkilön asuinkunnassa sekä asuinkunnasta lähikuntiin ulottuvat kuljetukset.

Lähikuntaa ei ole sinänsä määritelty asetuksessa tarkemmin. Puuttumatta tässä yhteydessä tarkem-

min siihen, miten lähikunta on määritelty oikeuskäytännössä, totean, että silloin kun kysymys on vammaispalvelulain tarkoittamiin työhön tai opiskeluun liittyvien kuljetuspalvelujen järjestämisestä, voi lähikunnan käsite olla eri kuin vapaa-ajan matkojen lähikuntakäsite.

Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi eräässä ratkaisussaan katsonut, että jokapäiväiseen elämään kuuluvat asiat voidaan yleensä toimittaa asuinkunnassa tai asuinpaikasta riippuen naapurikunnassa. Sen sijaan työmatkat saattavat ulottua kauemmaksikin. Tähän nähden ja jos asuinkunnasta on tavanomaista käydä työssä lähikunnissa, työmatkoja korvattaessa lähikuntana voidaan pitää etäämpänäkin sijaitsevaa kuntaa. Työssäkäynnistä aiheutuvien korvattavien kustannusten on kuitenkin oltava vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentti ja vammaispalveluasetuksen 4 §:n 3 momentti huomioon ottaen kohtuullisia (KHO 19.6.2006 T 1574).

Eduskunnan silloinen oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio katsoi kanteluratkaisussaan 25.2.2003 (dnro 2567/4/01), että sosiaalilautakunta ei voi määrätä oikeudellisesti sitovalla tavalla yleisohjeillaan euromääräistä (tuolloin markkamääräistä) ylärajaa vammaispalvelulain kuljetuspalvelumatkojen korvaukselle siten, ettei yksilöllinen tarveharkinta olisi mahdollista. Asian arvioiminen on tehtävä sen mukaan, onko kustannuksia pidettävä vammaispalvelulaissa tarkoitettuina kohtuullisina kustannuksina. Tässä asiassa kunta korvasi sosiaalilautakunnan päätöksen perusteella kuljetuspalvelujen yhdensuuntaisen matkan hinnasta enimmillään 250 markkaa. Kunnan ohjeista ei käynyt ilmi, että mainitut markkamääräiset rajoitteet oli mahdollista tarvittaessa ylittää. Oikeusasiamiehen mielestä ohjeet olivat omiaan ohjaamaan viranhaltijoita menettelyyn, jossa hakijoiden oikeutta saada kuljetuspalveluja rajoitettiin vammaispalvelua koskevien säännösten vastaisesti.

Olen samaa mieltä oikeusasiamies Paunion kanssa siitä, että mikäli kunta on asettanut euromääräisen ylärajan kuljetuspalvelumatkan korvaukselle, ei tällainen kustannusten yläraja saa estää yksilöllistä tarveharkintaa. Lisäksi yksilöhuollon päätöksenteossa on huomioitava se, että vaikeavammaisen henkilö saa toteutettua vammaispalveluasetuksesta ilmenevät oikeutensa esimerkiksi tavanomaisiin virkistäytymismatkoihin tai vammaispalvelulain tarkoittamiin työ- ja opiskelumatkoihin. Kustannusten ylärajalla ei siten voida tosiasiallisesti kaventaa vaikeavammaisen henkilön oikeutta kuljetuspalveluihin. Se, rajoittaako ohjeissa mainittu euromäärä yksittäistapauksessa vammaispalvelulain vastaisesti vaikeavammaisten henkilöiden subjektiivista oikeutta, jää viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi.

(ks. myös Tapio Rätty, Kynnys ry, 2010; "Vammaispalvelut, vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö")

Haminan kaupungin menettely

Asiakirjojen mukaan Haminan kaupungin perusturvalautakunta vahvisti kokouksessaan 17.12.2008 § 137 kuljetuspalveluohjeet vuodelle 2009. Ohjeisiin tulleet muutokset koskivat matkasta korvattavaa enimmäismäärää ja matkaoikeutta. Vaikeavammaisten kuljetuspalvelun ohjeiden mukaan matkan kokonaishinnaksi hyväksyttiin enintään 70 e uroa/yhdensuuntainen matka sekä avustamislisä. Kokonaishinnasta asiakas maksoi ohjeiden mukaan omavastuuosuuden ja kunta korvasi loppuosan. Mikäli enimmäiskustannus ylittyi, maksoi asiakas ylimenevän osuuden kokonaan.

Sosiaalityön päälliköltä saadun tiedon mukaan asiaa koskeva 2.2.2009 päivätty asiakasohje lähetettiin muutamalle asiakkaalle, joille oli tehty kuljetuspalvelupäätös tammi-helmikuussa 2009.

Asiakirjojen mukaan Haminan kaupungin perusturvalautakunta tarkisti ohjeitaan kokouksessaan 18.2.2009 § 11. Pöytäkirjanotteen mukaan kuljetuspalveluohjeita oli valmisteltu seudullisella yhteistyöllä. Muut kunnat olivat päätyneet siihen, että vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalveluissa ei

määritellä yhdensuuntaiselle kuljetuspalvelumatkalle enimmäiskustannusrajaa. Perusturvalautakunta päätti poistaa vaikeavammaisten kuljetuspalveluista enimmäiskustannusrajan 70 euroa 1.3.2009 alkaen. Muilta osin ohjeet jäivät voimaan.

Sosiaalityön päälliköltä saadun tiedon mukaan uusi 25.2.2009 päivätty asiakasohje lähetettiin kaikille Haminan kaupungin vammaispalvelulain tarkoittamia kuljetuspalveluja saaville asiakkaille. Siinä todettiin muun ohella, että 17.12.2008 vahvistetuissa ja 1.1.2009 voimaan tulleissa kuljetuspalveluohjeissa vahvistettu kuljetuspalvelumatkasta korvattava enimmäismäärä (70 euroa) on poistettu perusturvalautakunnan 18.2.2009 pidetyssä kokouksessa 1.3.2009 alkaen. Lisäksi kirjeessä kehoitettiin niitä kuljetuspalveluasiakkaita, jotka olivat maksaneet yhdensuuntaisesta kuljetuspalvelumatkasta yli 70 euroa, esittämään kuitenkin asiasta vammaispalvelun sosiaalityöntekijälle korvauksen saamiseksi asiassa.

Johtopäätös

Asiakirjojen mukaan Haminan kaupungin perusturvalautakunta päätti kokouksessaan 18.2.2009 poistaa vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalveluista yhdensuuntaiselle matkalle 17.12.2008 vahvistetun enimmäiskustannusrajan 70 euroa.

Kuljetuspalveluohjeessa ei siis ole enää määritelty euromääräistä ylärajaa vaikeavammaisten henkilön vammaispalvelulain tarkoittamalle yhdensuuntaiselle kuljetuspalvelumatkan korvaukselle. Näin ollen ohjeistus on korjaantunut kantelussa halutulla tavalla.

Lisäksi Haminan kaupunki on edellä todetun mukaisesti tarjoutunut kuittia vastaan korvaamaan niille kuljetuspalveluasiakkaille, jotka olivat maksaneet yhdensuuntaisesta kuljetuspalvelumatkasta yli 70 euroa, mainitun summan yli menneen osan.

Sanotun johdosta asia ei enää anna minulle laillisuusvalvojana aihetta muuhun kuin että saatan tämän vastaukseni tiedoksi Haminan kaupungin sosiaalityön johtajalle ja Haminan kaupungin perusturvalautakunnalle.

Liitän tähän vastaukseeni oikeusasiamiehen verkkosivuillakin (www.oikeusasiamies.fi) julkaistun kanteluratkaisuni asiassa, jossa kunnan sosiaalilautakunnan vahvistamissa vammaispalveluohjeissa ei erikseen määritelty vammaispalvelulain tarkoittamia lähikuntia vaan kuljetuspalveluissa määriteltiin tämän sijasta kilometrirajoitus.

Koska sosiaalihuoltolain 3 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirastolle kuuluu sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan, lähetän jäljennöksen vastauksestani liitteineen myös aluehallintovirastoille.