

30.5.2003

595/4/01

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Tuula Aantaa

KULJETUSPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN, HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELY, KIRJEISIIN VASTAAMINEN

1

KANTELU

A arvostelee kirjoituksessaan B:n kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden viraston menettelyä vammais palveluasioissaan.

A kertoo saaneensa vammaisvammaisen kuljetuspalveluina 18 yhdensuuntaista matkaa kuu kaudessa vuodesta 1995 lukien. A kertoo tilanteensa 30.11.2000 päivätyssä kirjeessään kuljetuspalvelutoimistosta seuraavan kuukauden kuljetuspalveluihin oikeuttavat taksitositteet. Kun niitä ei kuulu nut, hän oli tiedustellut viivästymisen syytä kuljetuspalvelutoimistosta. Vastauskirjeessä A:lle oli ilmoitettu, että noudatetun käytännön mukaisesti hänen tulee toimittaa kuljetuspalvelutoimistoon edellisen kuukauden taksitositteiden jäljennökset ennen joulukuun taksitositteiden saamista. A on tyytymätön siihen, että hän oli sittemmin saanut ajalle 22.12.–31.12.2000 ainoastaan 4 taksitositetta.

A on tyytymätön myös siihen, että sosiaalityöntekijä C ei pyynnöstä huolimatta vastannut kirjallisesti A:n tiedustelukirjeissä esittämiin, vuoden 2001 kuljetuspalvelujen käyttöohjetta koskeviin kysymyksiin. Kysymykset liittyivät kuljetuspalvelun tilaamiseen tilauskeskuksen kautta, kuljetuspalvelukortin kehoitukseen mainita Soster-kortti taksikytyä tilattaessa ja kuljetuspalvelutarpeen selvittämiseen.

2

SELVITYS

B:n kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta antoi asiassa 18.6.2001 lausunnon, jonka liitteenä oli muun ohella sosiaalityöntekijän 18.6.2001 päivätyt selvitys.

Lausunto selvityksineen on lähetetty A:lle erikseen tiedoksi.

3

RATKAISU

3.1

Kuljetuspalvelujen järjestäminen

Oikeusohjeet

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, jäljempänä vammais palvelulaki) 8 §:n 2 momentin mukaan

kunnan on järjestettävä vaikea vammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Vastaavan asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan kuljetuspalveluja ja niihin liittyviä saattajapalveluja 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 4 §:n 1 momentin mukaan kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen kuuluu vaikeavammaisen henkilön työssä käymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen, virkistykseen tai muun sellaisen syyn vuoksi tarpeelliset, joka päiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset. Pykälän 2 momentin mukaan jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset. Asetuksen 4 §:n 3 momentin mukaan kunta voi järjestää kuljetukset sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla taikka korvata asetuksen 5 §:ssä tarkoitetulle henkilölle taksilla, invataksilla tai vastaavalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset.

Vammaispalveluasetuksen 6 §:n mukaan kuljetuspalveluja on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle siten, että hänellä on mahdollisuus suorittaa välttämättömien työhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vähintään 18 yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa asioin- ja vapaa-ajan matkaa kuukaudessa.

Vammaispalvelulain tarkoittamat kuljetuspalvelut kuuluvat kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikeavammaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus mainittuihin palveluihin. Kunnan on siis korvattava kustannukset siitä riippumatta, onko kunnan talousarviossa varattu tarkoitukseen määrärahoja vai ei.

Mikäli asianomainen katsoo, että kuljetuspalvelut eivät hänen osaltaan toteudu vammaispalvelulain tarkoittamalla tavalla, hänellä on mahdollisuus saattaa asiaa koskeva viranhaltijan päätös sosiaalilautakunnan tai vastaavan toimielimen käsiteltäväksi. Sosiaalilautakunnan päätöksestä voi tarvittaessa valittaa hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka viime kädessä ratkaisee hakijan oikeuden kuljetuspalveluihin.

Sosiaaliviranomaisten menettelyn arviointi

Asiakirjojen mukaan A:lla oli kantelun tarkoittamana ajankohtana voimassa oleva viranhaltijan päätös, jolla hänelle oli myönnetty vaikeavammaisen kuljetuspalveluina 18 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa.

Asiakirjojen mukaan B:n kaupunki järjesti vuonna 2000 vammaispalvelulain mukaiset kuljetukset palveluihin oikeutetuille vaikeavammaisille pääsääntöisesti antamalla heille käytettäväksi taksitositteita, jotka oikeuttivat kuljetuspalvelumatkoihin B:n ja lähikuntien alueella. Kuljetuspalveluihin oikeutetut henkilöt joko tilasivat tai hakivat kaupungilta kuukausittain tietyn enimmäismäärän taksitositteita. Sosiaalityöntekijä C:n selvityksen mukaan A oli aina tilannut kirjallisesti seuraavan kuukauden taksitositteensa.

Asiakirjojen mukaan B:n kaupungin vammaispalvelutoimisto oli ainakin vuodesta 1999 edellyttänyt A:ta toimittamaan käyttämiensä taksitositteiden jäljennökset kuukausittain vammaispalvelutoimistoon ennen uusien taksitositteiden saamista.

Sosiaalityöntekijä C:n selvityksen mukaan A:n tilattua 30.11.2000 joulukuun 2000 taksitositteet to dettiin, ettei hän ollut palauttanut aikaisemmin saamiensa taksitositteiden jäljennöksiä. Tämän joh dosta C oli lähettänyt A:lle kirjeen , jossa A:ta oli muistutettu taksitositteiden jäljennösten palauttamisvelvollisuudesta ennen uusien taksitositteiden saamista. A oli luvannut 22.12.2000 puhelimitse toimittaa taksitositteiden jäljennökset kuljetuspalvelutoimistoon. C:n selvityksen mukaan hän oli puhelinkeskustelussa ilmoittanut A:lle, että kuljetuspalvelumatkoja ei anneta taannehtivasti ja että tämän johdosta A:lle tullaan antamaan loppukuukaudeksi eli ajalle 22.12.–31.12.2000 neljä taksitositetta vastaten suunnilleen osakuukauden käyttöä.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan lausunnon mukaan em. pyyntö taksitositteiden jäljennösten lähettämisestä vammaispalvelutoimistoon perustuu siihen, ettei A:n käyttämä taksiautoilija noudattanut B:n kaupungin autoilijoille antamia laskutusohjeita, joiden perusteella kaupunki kuljetuspalvelujen maksajana olisi voinut tarkistaa palvelujen toteutumisen.

Edellä sanotun johdosta totean, että kunnan velvollisuus järjestää vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalveluja määräytyy kuukausikohtaisesti. Mikäli matkoja ei käytetä, ei kunnalla ole vammaispalvelulain ja -asetuksen perusteella velvollisuutta suostua siihen, että tietynä kuukautena käyttämättä jääneitä matkoja siirretään toisen kuukauden aikana tehtäväksi.

Totean myös, että vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen saaminen on vammaispalvelulaissa säädetyt edellytykset täyttävän henkilön subjektiivinen oikeus. Tätä oikeutta ei voida kaventaa asettamalla kuljetuspalvelujen saamiselle lakiin perustumattomia edellytyksiä.

Saamani selvityksen perusteella katson, että sosiaalityöntekijä C on menetellyt vammaispalvelujen järjestämisestä koskevien säännösten vastaisesti rajoittaessaan A:n kuljetuspalvelumatkojen määrän joulukuussa 2000 neljään sillä perusteella, että A ei ollut toimittanut edellisen kuu kauden matkojensa taksitositteiden jäljennöksiä kuljetuspalvelutoimistoon. Näin menetellessään C on näkemykseni mukaan puuttunut lainvastaisesti kuljetuspalvelujen saajan subjektiiviseen oikeuteen. Korostan, että sosiaaliviranomaisten velvollisuutena on huolehtia siitä, että heidän menettelynsä ei johda yksittäisen henkilön oikeuksien tai etuuksien menetyksiin.

3.2

Tiedusteluihin vastaaminen

Tiedusteluihin vastaamisessa on noudatettava perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisia hyvän hallinnon periaatteita. Hyvä hallinto edellyttää, että viranomainen vastaa tiedusteluihin koh tuullisessa ajassa. Asiakkaan asiallisiin kirjallisiin tiedusteluihin tulee lähtökohtaisesti vastata kirjallisesti etenkin silloin, kun kirjallista vastausta on nimenomaisesti toivottu. Tarpeen vaatiessa kirjalliseen tiedusteluun voidaan vastata myös suullisesti. Kirjallisen vastauksen tarpeellisuus on harkittava tapauskohtaisesti.

Asiakirjoista ilmenee, että B:ssä otettiin vaikeavammaisten kuljetuspalveluissa vuoden 2001 alussa käyttöön taksikortti, B:n kaupungin Soster-kortti, sekä kuljetuspalvelukortti ja että näiden korttien mukana postitettiin kuljetuspalveluasiakkaille myös niiden käyttöohje.

Asiakirjojen mukaan A pyysi ensimmäisen kerran 9.1.2001 päivätyssä, sosiaalityöntekijä C:lle osoitetussa tiedustelukirjeessään tarkentavia ohjeita mainitun taksikortin käytöstä ym. Vastauskirjeessään 16.1.2001 C pyysi A:ta käymään asian vuoksi toimistossa, jolloin uudet menettelytavat olisivat kirjeenvaihtoa paremmin hänelle selvitettävissä ja varaamaan tapaamisajan etukäteen. Tämän jälkeen A lähetti C:lle uuden, 21.5.2001 päivätyksen tiedustelukirjeen, jossa hän pyysi nimenomaisesti kirjallisia vastauksia jo aiemmassa tiedustelukirjeessä esittämiinsä kysymyksiin. Asiakirjoista ei ilmene, että C olisi vastannut A:n jälkimmäiseen tiedustelukirjeeseen.

Sosiaalityöntekijä C:n selvityksen mukaan asiakasohjeesta ilmeni kuljetuspalvelun tilaaminen eikä siitä ole hänen mukaansa yleensä ollut epäselvyyttä. C oli A:n ensimmäisen tiedustelukirjeen johdosta katsonut aiheelliseksi keskustella hänen kanssaan henkilökohtaisesti. A ei ollut kuitenkaan varannut vastauskirjeen mukaisesti tapaamisaiikaa toimistosta. C ei ota selvityksessään kantaa siihen, miksi hän ei katsonut tarpeelliseksi vastata A:n jälkimmäiseen tiedustelukirjeeseen.

Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta ei lausunnossaan puutu lainkaan A:n tiedusteluihin vastaamiseen.

Käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella sosiaalityöntekijä C ei siis vastannut erikseen A:n jälkimmäiseen tiedustelukirjeeseen, jossa A pyysi nimenomaisesti kirjallisia vastauksia kysymyksiinsä. Nähdäkseni tähän tiedustelukirjeeseen vastaaminen olisi ollut hyvän hallinnon mukaista etenkin kun kirjallista vastausta oli nimenomaisesti toivottu. Näin on huolimatta siitä, että A ei ollut noudattanut asiakasajan varaamista koskevaa pyyntöä.

Kuljetuspalvelun tilaaminen tilauskeskuksen kautta

A on tyytymätön myös siihen, että vuoden 2001 kuljetuspalveluohjeen mukaan taksi oli tilattava tilauskeskuksen kautta numerosta ---. A mainitsee kirjoituksessaan esimerkkitalanteita, jolloin asiakkaan tulisi hänen mielestään voida ottaa taksi esim. asemalta, "lennosta" tai tilaamalla suoraan taksiasemalta.

Kunta voi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:n mukaan järjestää vammaispalvelulain mukaiset kuljetukset omana toimintanaan, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä tai hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kunta-yhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunnan yksityiseltä palvelujen tuottajalta ostamia palveluja pidetään tältä kannalta kunnan järjestäminä palveluina.

Vammaispalvelulaki ei tarkemmin määrittele sitä, kuinka vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalvelut tulee järjestää. Laissa todetaan vain, että vaikeavammaisille tulee järjestää koh tuulliset kuljetuspalvelut.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan selvityksen mukaan taksi tulee tilata tilauskeskuksen kautta sen vuoksi, että kaupunki on tehnyt sopimuksen vammaiskuljetusten järjestämisestä ainoastaan X Oy:n kanssa, ei yksittäisten taksinkuljettajien kanssa. Lautakunta toteaa lausunnossaan, että A voi ottaa taksin kantelussa mainituissa tilanteissa esittämällään tavalla.

Saamani selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä B:n sosiaaliviranomaisten menettelleen tässä asiassa A:n kohdalla tavalla, joka antaisi minulle laillisuusvalvojana aihetta enempään.

Maksullisista tilausnumeroista koituvien kustannusten osalta totean tässä yhteydessä kuitenkin yleisesti, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen (912/1992) 6 §:n mukaan vammaispalvelulain tarkoittamista kuljetuspalveluista voidaan periä enintään paikkakunnalla käytettävissä olevan julkisen liikenteen maksua vastaava maksu tai siihen verrattavissa oleva muu kohtuullinen maksu. Silloinen peruspalveluministeri Osmo Soininvaara on erään kansanedustajan vammaisten kuljetuspalveluja koskevaa kirjalliseen kysymykseen 18.10.2001 antamassaan vastauksessa (KK 1037/2001 vp) todennut muun ohella, että mainittu pykälä on voimassa edelleen, ja että kuntien tulee myös kuljetuspalveluja kilpailuttaessaan tai muiden uudelleenjärjestelyjen yhteydessä huolehtia asetuksen noudattamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö on Soininvaaran mukaan tarvittaessa muistuttanut kuntia asetuksen määräyksistä. Ministeriön kanta on, että maksullisista tilausnumeroista asiakkaalle pitäisi koitua vain normaalin verkkomaksun kustannukset.

Soster-kortin maininta taksia tilattaessa

A arvostelee kirjoituksessaan myös sitä, että kuljetuspalvelujen käyttöohjeen mukaan taksia tilattaessa piti mainita Soster-kortti. Pelkästään tästä maininnasta ilmenee hänen mielestään muissa takseissa matkustaville henkilöille taksin tilaajan sosiaalihuollon asiakkuus. A:n mielestä myös kuljetuspalvelukortti antaa asiakkaasta tarpeetonta tietoa vuorossa olevalle taksinkuljettajalle.

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suoja perusoikeudeksi. Sen mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Vuoden 2001 alussa voimaan tullut laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, asiakaslaki) sisältää sekä julkisiin että yksityisiin sosiaalipalveluihin sovellettavat erityissäännökset sosiaalihuollon järjestäjien ja toteuttajien vaitiolovelvoitteista, asiakirjojen salassapitovelvoitteista sekä oikeudesta saada ja luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Asiakaslain ohella sosiaalihuoltoon sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) ja henkilötietolain (523/1999) säännöksiä siltä osin kuin ne ovat asiakaslakia täydentäviä.

Asiakaslain säännösten perusteella muun muassa tiedot sosiaalihuollon asiakkuudesta sekä asiakkaan saamista sosiaalipalveluista ovat aina salassa pidettäviä.

Henkilötietolain tavoitteena on toteuttaa yksityiselämän suoja ja muita yksityisyyden suojaavia turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä

sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista. Henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä tai hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi. Lähtökohteisesti määritelmä kattaa kaikki yksittäiseen henkilöön liittyvät tiedot.

Henkilötietolain 5 §:n mukaan rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta (huolellisuusvelvoite). Henkilötietolain 9 §:n 1 momentin mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn kannalta tarpeellisia (tarpeellisuusvaatimus).

Sosiaali- ja terveys lautakunnan mukaan maininta Soster-kortin käyttämisestä perustui käytännön syihin tarkoituksena helpottaa myös vammaispalveluasiakkaan asemaa. Koska maininta Soster-kortin käytöstä saattaa olla viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 25 kohdan vastainen sanamuotonsa (mainittava) perusteella, on kuljetuspalvelukortin maininta muutettu seuraavaksi: "Taksia tilattaessa on mainittava, että maksu tapahtuu taksikortilla". Tämä maininta koskee myös muita kuin vammaiskuljetuksia, joten se ei voi sosiaali- ja terveyslautakunnan mielestä loukata kansalaisten yhdenvertaisuuden perusteita. Maininta on lausunnon mukaan tarpeen, koska kaikilla taksinkuljettajilla ei ole kortinlukulaitetta.

Totean, että kunta voi siis edellä kerrotun mukaisesti järjestää vammaispalvelulain mukaiset kuljetukset mm. hankkimalla palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Näin tehdessään kunnan on tarkoin huolehdittava muun ohella siitä, että asiakkaan salassa pidettäviä tietoja ei tarpeettomasti paljasteta.

Saamani selvityksen perusteella B:n kaupunki on siis muuttanut kuljetuspalvelujen tilausmenettelyä siten, että taksia tilattaessa ei enää edellytetä mainintaa Soster-kortista. Asia on näin ollen korjaantunut. Sanotun johdosta ja koska kirjoituksessa ei ole tuotu esille yksittäistapauksia, joissa asiakkaan yksityisyyden suojaa olisi rikottu kirjoituksessa tarkoitetulla tavalla, ei asia tässä vaiheessa anna aiheutta muuhun, kuin että kiinnitän sosiaali- ja terveysviraston huomiota vastaisen varalle asiakkaan tietosuojan turvaamiseen.

Kuljetuspalvelukortista ilmenevien tietojen osalta totean tässä yhteydessä ainoastaan sen, että kortista ilmenevät tiedot eivät ole salassa pidettäviä.

Kuljetustarpeen selvittäminen

A kertoo pyytäneensä tietoa yhteiskuljetuksen järjestämisestä Y:n huoltoasemalle sen vuoksi, että häneltä oli aikoinaan "udeltu" hänen kuljetustarpeestaan tälle huoltoasemalle.

B:n sosiaaliviranomaisten oikeudesta selvittää A:n kuljetuspalvelujen käyttöä viittaa asiassa 31.8.1998 antamaani kanteluratkaisuun (Dnro 1159/4/98).

Oikeuskäytännön osalta viitataan korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen 14.11.2001 (Taltio 2830), jossa korkein hallinto-oikeus katsoi, että säännösten mukaan vaikeavammaiselta ei voida edellyttää yksilöllisten syiden esittämistä yksittäisille matkoilleen niiden hyväksymiseksi kuljetuspalvelun piiriin kuuluviksi. Vaikeavammaisen voidaan kuitenkin edellyttää esittävän yleisluonteisen selvityksen matkojensa tarpeesta.

Asia ei tältä osin anna aihetta enempään toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1. esittämäni käsityksen lainvastaisesta menettelystä sosiaalityöntekijä C:n ja B:n sosiaali- ja terveysviraston tietoon.

Lisäksi kiinnitän sosiaali- ja terveysviraston huomiota edellä kohdassa 3.2. sanotun mukaisesti henkilötietojen käsittelyssä noudatettavaan huolellisuusvelvoitteeseen.

Kiinnitän vielä C:n huomiota edellä kohdassa 3.2. sanotun mukaisesti siihen, että hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti asiakkaiden kirjeisiin on vastattava asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä.

Korostan lopuksi, että julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeudet. Tämä tarkoittaa näkemykseni mukaan muun muassa sitä, että viranomaisen tulee kohdentaa voimavaroja siten, että perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittamat laissa säädetyt sosiaali- ja terveyspalvelut toteutuvat myös käytännössä.

Lähetän päätöksestäni jäljennökset B:n sosiaali- ja terveyslautakunnalle, B:n sosiaali- ja terveysvirastolle sekä sosiaalityöntekijä C:lle.

Muilta osin kantelu ei anna minulle laillisuusvalvojana aihetta enempään.

- - -