

9.11.2022

EOAK/8942/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

VAMMAISPALVELULAIN MUKAISET KULJETUSPALVELUT KESSOTESSA

1 KANTELU

Harjavallan Seudun Invalidit ry ja viiden muun vammaisjärjestön edustajat arvostelivat yleisellä tasolla Keski-Satakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän (Kessote) – mukaan lukien Harjavallan ja Kokemäen kaupungit sekä Eurajoen ja Nakkilan kunnat – menettelyä vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen kilpailuttamista, järjestämistä ja toteuttamista koskevassa asiassa.

Kantelun mukaan vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen suunnittelussa, kilpailutuksessa ja toteutuksessa oli rikottu lakeja monin eri tavoin. Kantelijat olivat tyytymättömiä kilpailutettujen kuljetuspalvelujen ja välityskeskuksen toimintaan 1.8.2021 muutoksen jälkeen. Kantelussa arvosteltiin sitä, että kuljetuspalvelujen kehittämisessä ja kilpailutuksessa ei ollut kuultu vammaisneuvostoa ja vammaisia asiakkaita. Kantelun mukaan kilpailutus oli perustunut vain hintaan, eikä laadullisia kriteereitä ollut tarpeeksi otettu huomioon.

Kantelun mukaan kuljetuspalvelujen muutoksista ei ollut tiedotettu ajoissa palvelua käyttäville vammaisille henkilöille. Kuntayhtymän vammaispalveluista ei ollut myöskään vastattu puhelimitse ja sähköpostitse tehtyihin tiedusteluihin ja yhteydenottoihin. Kantelun mukaan kuljetuspalvelujen järjestämisessä ei ollut huomioitu asiakkaiden yksilöllisiä erityistarpeita – esimerkiksi vakiotaksia koskevissa ratkaisuissa ei ollut kuultu vammaisia asiakkaita.

Kantelussa arvosteltiin monin eri tavoin myös sitä, että kuljetuspalvelujen käytännön toteutus oli lainvastaisesti estänyt palvelujen käytön. Esimerkiksi kuljetuspalvelukyytiä tilatessa jonotusajat välityskeskukseen olivat usein kohtuuttoman pitkiä, jopa 1,5 tuntia. Lisäksi kyytejä oli tullut reilusti myöhässä tai liian aikaisin, tai kyytiä ei ollut tullut lainkaan. Kantelun mukaan kuljetuspalvelujen puutteet olivat saattaneet jopa vaarantaa asiakkaiden turvallisuuden sekä aiheuttaa apuvälineiden rikkoontumista.

Kantelun lisäkirjeenä oli toimitettu 146 henkilön allekirjoittama adressi sen puolesta, että Kessoten alueella ja koko Suomessa kuljetuspalvelujen epäonnistuneet välityskeskuspalvelut ja taksipalvelujen kilpailutus lopetetaan ja tilalle saadaan toimivat ja yhdenvertaiset kuljetuspalvelut vammaispalvelujen asiakkaille.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Keski-Satakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä (Kessote) antoi 25.2.2022 päivätyn lausunnon ja selvityksen.

Kuntayhtymän lausunnon ja selvityksen johdosta kantelijat antoivat 5.5.2022 päivätyn vastineensa.

3 RATKAISU

3.1 Tutkinnan rajaus

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheutta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Totean, että kantelukirjoituksen ja saadun selvityksen perusteella oikeusasiamies ei voi ryhtyä yksittäistapauksissa arvioimaan sitä, ovatko vaikeavammaiselle henkilölle järjestetyt kuljetuspalvelut olleet hänelle riittäviä ja sopivia. Sosiaalihuollon asiakkaan ensisijainen oikeusturvakeino on hakea muutosta (oikaisua) häntä koskevaan päätökseen siihen liitetyn oikaisuvaatimusohjeen tai valitusosoituksen osoittamalla tavalla. Yksittäistapauksessa kysymykset palvelujen myöntämisestä (esim. kuljetuspalvelut) ja järjestämistavasta (esim. vakiotaksioikeus) sekä niiden riittävydestä (esim. matkamäärät) kuuluvat siis viime kädessä tuomioistuimen arvioitaviksi. Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Oikeusasiamies ei siten voi muuttaa tai kumota viranomaisen ja tuomioistuimen päätöksiä.

Totean myös, että kuljetuspalvelujen asiakasturvallisuutta ja apuvälineiden rikkoutumista koskevia kysymyksiä ei ryhdytä tässä yhteydessä enemmälti tutkimaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Tämä johtuu siitä, että kantelukirjoituksessa ei ole tarkemmin yksilöity vahinkotapahtumia eli missä tilanteessa, kenelle ja milloin vahinkoja on sattunut. Kessoten selvityksen mukaan kuntayhtymä suhtautuu kaikkiin asiakaspalautteisiin ja reklamaatioihin vakavasti. Selvityksen mukaan jokaisesta saapuneesta reklamaatiosta on pyydetty liikennöitsijältä kirjallinen selvitys, joka on käsitelty liikennöitsijän kanssa. Kantelukirjoituksesta ilmenee, että asiakasturvallisuutta koskevia asioita on saatettu myös poliisin tutkittavaksi.

Olen seuraavassa arvioinut yleisellä tasolla vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen järjestämistä Kessoten alueella.

Tarkasteluni ulottuu kevääseen 2022, jolloin olen saanut Kessoten selvityksen ja vammaisjärjestöjen vastineen. Tämän lisäksi käytettävissäni on ollut Kessoten verkkosivuilla julkaistu 31.8.2022 päivätty Kessoten yhtymähallituksen pöytäkirja sekä kesällä kuntayhtymän verkkosivuilla julkaistut kuljetuspalveluja koskevat asiakastiedotteet.

3.2 Oikeusohjeita

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 terveystiedotteet ja edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

YK:n vammaissopimuksen 20 artiklan mukaan sopimuspuolet toteuttavat tehokkaat toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille mahdollisimman itsenäisen henkilökohtaisen liikkumisen, muun muassa helpottamalla vammaisten henkilöiden henkilökohtaista liikkumista sillä tavalla kuin ja silloin kun he haluavat sekä kohtuulliseen hintaan.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.

Vammaispalvelulain 3 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Pykälän 2 momentin mukaan tämän lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestettäessä on otettava huomioon asiakkaan yksilöllinen avun tarve.

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.

Sosiaalihuoltolain 30 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan eikä hänen ihmisarvoaan loukata. Sosiaalihuoltoa koskevia päätöksiä ja ratkaisuja tehtäessä ja sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan etu.

Kuntalain 8 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Pykälän 2 momentin mukaan tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden:

- 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta;
- 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä;
- 3) tuottamistavasta;
- 4) tuottamisen valvonnasta;
- 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Kuntalain 9 §:n 1 momentin mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen. Pykälän 3 momentin mukaan kunnan tai kuntayhtymän hankkiessa laissa säädettyjä palveluja muulta palvelujen tuottajalta, sillä säilyy 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu järjestämisvastuu. Tämän lisäksi palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä tässä laissa tai muualla säädetään, sekä mitä kunta tai kuntayhtymä ja palvelujen tuottaja sopivat.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja

valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n mukaan hankittaessa palveluita yksityiseltä palveluntuottajalta, kunnan on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

3.3 Vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen kilpailutus ja hankintapäätös

Kantelukirjoituksen mukaan kuljetuspalvelujen kilpailutus oli perustunut vain hintaan, eikä laadullisia kriteereitä ollut tarpeeksi huomioitu. Esimerkiksi kuljettajilta ei ollut vaadittu erityisryhmien koulutusta, mikä kantelijoiden mukaan oli saattanut vaarantaa asiakkaiden turvallisuuden. Kantelun mukaan polkuhinnat olivat olleet autoilijoille kannattamattomia, ja tämän vuoksi asiakkaat eivät olleet saaneet asianmukaista palvelua.

Selvityksen mukaan Kessote uudisti kuljetuspalveluiden järjestämistavan 1.8.2021 alkaen kilpailuttamalla ajoneuvot, pilotoimalla kuljetusten välityskeskuspalvelua ajalla 1.8.2021 - 31.1.2022 ja kilpailuttamalla välityskeskuspalvelun 1.2.2022 alkaen. Kuljetuspalvelujen järjestämistavan muutos koski muun muassa vammaispalvelu-, sosiaalihuolto- ja kehitysvammaisten erityishuoltolain mukaisia kuljetuspalveluja, potilassiirtoja, ikäihmisten kylvetys- ja päivätoimintakuljetuksia, laboratoriokuljetuksia, pientavarakuljetuksia sekä muita mahdollisia kuljetuksia.

Kessoten yhtymähallitus teki 24.3.2021 päätöksen liikennepalvelujen järjestämisen pilotoinnista yhteistyössä FCG Smart Transportation Oy:n kanssa ajalla 1.4 - 31.12.2021. Yhtymähallituksen päätöksen mukaan 1.1.2021 tapahtuneen kuntayhtymän laajentumisen vuoksi kuljetustarpeiden ja välitysten kartoitus oli laajempi kuin kuntayhtymässä aiemmin ja vaati pilotointia. Välitys- ja ohjausjärjestelmän avulla Kessoten alueen kuljetuksia oli mahdollista ohjata, yhdistellä ja optimoida keskitetysti. Tavoitteena oli moderni, taloudellisesti ja toiminnallisesti tehokas palvelujärjestelmä, jossa oli mahdollista yhdistellä kuljetuksia ja joka vastasi palveluja käyttävien asiakkaiden tarpeisiin.

Selvityksen mukaan aiemmat sopimukset liikennöitsijöiden kanssa päättyivät kesällä 2021. Kessotella oli lakisääteinen velvollisuus liikennöitsijöiden kilpailuttamiseen, joten kilpailutus avattiin julkisten hankintojen HILMA-portaalissa sekä Eurajoen kunnan tarjousportaalissa 28.5.2021. Kessoten mukaan se ei ollut vuoden 2021 kilpailutuksessa laskenut hintoja alas, vaan ainoastaan kuljetusten hinnoitteluperuste oli muuttunut. Selvityksen mukaan kilpailutuksessa oli otettu huomioon myös laatutekijät.

Kessoten yhtymähallitus teki kuljetuspalvelujen hankinnasta päätöksen 8.7.2021. Liikennöitsijäkilpailutus jaettiin kahteen osaan: sopimusautot ja päiväautot. Kilpailutus ei perustunut pelkästään hintaan, vaan yhtymähallitus hyväksyi sopimusautoiksi kaikki kelpoisuus- ja muut asetetut vaatimukset täyttävät palveluntuottajat. Päiväautoiksi hyväksyttiin kolme ajoneuvoa edullisuusjärjestyksessä, edellyttäen että ne täyttivät myös kaikki kelpoisuus- ja muut asetetut vaatimukset. Palveluntuottajiksi hyväksytyjen autoilijoiden kanssa tehtiin sopimukset ajalle 1.8.2021 - 31.7.2023 ja mahdolliset optiovuodet 1 + 1.

Kessoten yhtymähallitus päätti 16.12.2021 valita kilpailutuksen perusteella kyödyvälityspalvelun palveluntuottajaksi Keskustaksi Oy:n ajalle 1.2.2022 - 31.7.2023 sisältäen mahdollisen optiovuoden ajoille 1.8.2023 - 31.7.2024 ja 1.8.2024 - 31.7.2025. Yhtymähallituksen päätöksen mukaan hankinnan valintaperusteena oli kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Verkkosivuilla olevan tiedon mukaan välityskeskuksen vaihtuminen ei tuonut muutoksia Kessoten sopimusautoilijoihin. Selvityksen mukaan kuljetuspalvelujen asiakkaille oli lähetetty tiedote välityskeskuksen vaihtumisesta.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Totean aluksi, että kunnalla (ja kuntayhtymällä) on harkintavaltansa rajoissa oikeus päättää siitä, miten se järjestää vaikeavammaisten kuljetuspalveluita. Kunta voi järjestää kuljetuspalvelut joko tuottamalla palvelun itse, tuottamalla palvelun yhdessä toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa, ostamalla palvelun esimerkiksi toiselta kunnalta tai palveluntuottajalta tai antamalla palvelunkäyttäjälle kuljetuspalvelun ostamiseen palvelusetelin. Mahdollista on järjestää kuljetuspalveluita esimerkiksi taksiliikenteen avulla, kutsutaksikuljetuksina, yhteiskuljetuksina tai järjestämällä kuljetuspalvelut erityisen matkapalvelu- tai yhdistelykeskuksen (välityskeskus tms.) kautta taikka edellä mainittujen järjestämistapojen yhdistelmänä.

Hankkiessaan kuljetuspalvelujen tuottajia kunta voi – ja sillä on julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (hankintalaki) säädetyissä tilanteissa velvollisuus – kilpailuttaa vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen palveluntuottajat (mm. välityskeskuksen ja liikennöitsijät). Korostan, että mikäli kunta järjestää kuljetuspalveluita ostopalvelusopimuksin tai kilpailuttamalla yksityiset palveluntuottajat hankintamenettelyssä, on kunnan kuitenkin varmistettava, että hankittavat palvelut vastaavat samaa tasoa, mitä edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Hankintalain 108 §:n 1 momentin mukaan palveluhankinnoissa hankintayksikön on otettava huomioon kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveystalouden hankinnassa palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen siten kuin muualla laissa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, hankintayksikön on sosiaali- ja terveystalouden hankinnassa otettava huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät. Pykälän 3 momentin mukaan pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevan sosiaali- ja terveystalouden hankinnassa hankintayksikön on määritettävä sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille.

Hankintalain 108 §:n esitöiden (HE 108/2016 vp s. 215) mukaan tällaisia säännöksessä todettuja palveluita voisivat olla esimerkiksi muistisairaiden vanhusten, mielenterveyskuntoutujien tai vammaisten henkilöiden palvelut taikka lastensuojeluun liittyvät palvelut. Esitöiden mukaan sosiaalihuollon yleis- ja erityislainsäädännössä säädetään velvoittavasti muun muassa palvelun käyttäjän edun ja hänen tarpeidensa huomioon ottamisesta sekä käyttäjän osallistumisesta ja kuulemisesta palveluprosessissa, joka kattaa palvelutarpeen arvioinnin ja palvelujen suunnittelun, päätöksenteon sekä palvelujen tosiasiallisen järjestämisen eli toteuttamisen. Jos kunta järjestää palvelut hankkimalla ne muilta toimijoilta kilpailuttamalla, olisi sen otettava huomioon edellä mainittu palvelujen sisältöä sekä palveluprosessia koskeva lainsäädäntö, mukaan lukien palvelun käyttäjien oikeuksien toteutuminen.

Hankintalain 139 §:n mukaan kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo hankintalain noudattamista. Jokainen, joka katsoo hankintayksikön menetelleen tämän lain vastaisesti, voi tehdä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimenpidepyynnön menettelyn lainmukaisuuden tutkimiseksi.

Kantelukirjoituksesta ja saamastani selvityksestä ei ilmene, että asiaa olisi saatettu ensisijaisen valvontaviranomaisen tutkittavaksi, tai että asianosaiset (esim. ehdokas/tarjoaja) olisivat saattaneet asian markkinaoikeuden tutkittavaksi, siten kuin hankintalain 16 luvussa säädetään. Saamastani selvityksestä ei myöskään ilmene, että kuljetuspalvelujen järjestämistä ja hankintaa koskeviin Kessoten yhtymähallituksen päätöksiin olisi haettu oikaisua päätöksiin liitetyn oikaisuvaatimusohjeen osoittamalla tavalla.

Totean, että oikeusasiamies ei voi toimivaltansa puitteissa muuttaa tai kumota liikennöitsijöiden tai välityskeskuksen hankintaa koskevaa kuntayhtymän yhtymähallituksen päätöstä. Oikeusasiamies ei voi myöskään määrätä kuntayhtymää kilpailuttamaan palveluja uudelleen.

Kantelukirjoituksen ja käytettävissäni selvityksen valossa katson kuitenkin aiheelliseksi tarkemmin arvioida vammaisten henkilöiden ja vammaisneuvoston kuulemista koskevia kysymyksiä kilpailutus- ja hankintamenettelyn osalta (päätöksen kohta 3.4). Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella en ole muilta osin havainnut kuljetuspalvelujen ja välityskeskuksen kilpailutus- ja hankintamenettelyssä sellaista, joka edellyttäisi tässä yhteydessä enempiä toimenpiteitä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Kohdassa 3.5 tarkastelen lisäksi kilpailutuksella hankittujen vammais-palvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen käytännön toteuttamista ja kuntayhtymän järjestämis- ja valvontavastuuta koskevia kysymyksiä.

3.4 Vammaisten henkilöiden osallistuminen kuljetuspalvelujen uudistamiseen

3.4.1 Oikeusohjeita

YK:n vammaissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkoja, joilla tätä yleissopimusta pannaan täytäntöön, sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta.

YK:n vammaissopimuksen hyväksymiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 284/2014 vp) mukaan 4.3 artiklan velvoite ulottuu kaikkeen vammaisia koskevaan päätöksentekoon. Yleissopimus myös velvoittaa sopimuspuolet osallistamaan vammaiset henkilöt muun muassa heitä koskevaan asioiden valmisteluun, päätöksentekoon ja toimeenpanoon, seurantaan ja arviointiin. Artiklan määräysten toteutuminen edellyttää viranomaisilta oma-aloitteista aktiivisuutta vammaisten henkilöiden mukaan ottamiseksi eri prosesseihin. Esimerkkeinä vammaisten henkilöiden osallistumisesta ja osallistamisesta voidaan mainita vammaisneuvostot, asiakasneuvostot sekä kuntien uudet osallistumismallit.

Kuntalain 22 §:n mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti: 1) järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja; 2) selvittämällä asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa; 3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin; 4) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun; 5) suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa; 6) tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

Kuntalain 28 §:n 1 momentin mukaan vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava vammaisneuvosto. Pykälän 2 momentin mukaan vammaisneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta.

Kuntalain esitöiden (HE 268/2014 vp) mukaan vaikuttamistehtävän hoitaminen edellyttää, että vammaisneuvosto saa hyvissä ajoin tiedot ajankohtaisista hankkeista ja myös sen oma-aloitteinen rooli on tärkeä.

3.4.2 Saatu selvitys

Kantelukirjoituksen mukaan kuljetuspalvelujen kehittämisessä ja kilpailutuksessa ei kuultu vammaisneuvostoa (liikennöitsijöiden kilpailutus kesällä 2021 ja välityskeskuksen kilpailutus syksyllä 2021). Kantelun mukaan vammaisneuvostolla ei ollut mahdollisuutta perehtyä asioihin etukäteen, eikä vammaisneuvoston kanssa tosiasiaa neuvoteltu kuljetuspalvelujen järjestämistavan muutoksesta.

Kessoten vammaisneuvosto oli 15.12.2021 esittänyt Kessoten yhtymähallitukselle kirjallisen pyynnön, että yhtymähallitus jättäisi 16.12.2021 kokouksessaan käsittelemättä kyödinvälityspalvelun (välityskeskus) hankinta-asian. Vammaisneuvoston perusteluna oli se, että kilpailutusvaiheessa ei ollut kuultu vammaisneuvoston kantaa eikä kuljetuspalvelujen käyttäjiä (asiakkaita).

Selvityksen mukaan Kessoten alueen vammaisneuvosto ei kokoontunut linjansa mukaan koronan johdosta keväällä 2021. Vammaisneuvosto ei myöskään pitänyt kokouksia korona-aikana etäyhteyksin.

Selvityksen mukaan vammaisneuvosto kokoontui 14.6.2021, jolloin Kessoten viranhaltijat esittelivät kuljetuspalvelukokonaisuuden ja muutokset vammaisneuvostolle. Selvityksen mukaan kyseisessä kokouksessa asian tiimoilta ei noussut esiin kysymyksiä eikä kommentteja. Selvityksen mukaan Kessotella, vammaisneuvostolla, välityskeskuksella ja liikennöitsijöillä oli yhteinen keskustelutilaisuus maaliskuussa 2022, jossa on tavoitteena hyvässä yhteistyössä parantaa asiakkaiden kuljetuspalvelua. Vammaisneuvoston aloitteesta tavoitteena on myös asiakasraadın toiminnan aloittaminen.

Kessoten yhtymähallituksen 31.8.2022 pöytäkirjan mukaan Kessote ja vammaisneuvosto ovat tehneet tiivistä yhteistyötä vuoden 2022 aikana. Vammaisneuvostolle on annettu selvityksiä kuljetuspalveluiden nykytilanteesta ja Kessote on osallistunut yhteisiin neuvottelutilaisuuksiin vammaisneuvoston kanssa.

3.4.3 Arviointi

Asiassa on arvioitavana kysymys siitä, onko vammaisneuvostolle ja vammaisille palvelunkäyttäjille annettu mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua Kessoten kuljetuspalveluja koskevan uudistuksen eri vaiheisiin.

Näkemykseni mukaan vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen kilpailuttamisessa ja järjestämisessä on kysymys sellaisesta vammaisten henkilöiden oikeuksiin vaikuttavasta asiasta, jolla on erityistä merkitystä vammaisten henkilöiden osallisuuden, liikkumisen ja päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen kannalta. Vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut osaltaan mahdollistavat monien muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Toimivien kuljetuspalvelujen avulla vaikeavammaiset henkilöt pääsevät esimerkiksi töihin, koulutukseen ja vapaa-ajan toimintoihin. Tästä syystä pidän erityisen tärkeänä sitä, että vammaisneuvostolle ja vammaisille palvelunkäyttäjille annetaan tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua kuljetuspalvelu-uudistusten suunnitteluun, valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan.

Käytettävissäni olevasta selvityksestä ja aineistosta ilmenee, että Kessote on yleisesti tiedottanut vammaisia henkilöitä ja vammaisneuvostoa kuljetuspalvelujen järjestämistavan muutoksista. Nämä muutokset on esitelty vammaisneuvostolle 14.6.2021 kokouksessa. Uudistetussa kuljetuspalvelussa ilmenneiden ongelmien jälkeen Kessote on järjestänyt selvityksessä mainittuja tilaisuuksia vammaisneuvoston kanssa. Asiakirjoista ilmenee myös, että vammaisneuvosto on oma-aloitteisesti saattanut Kessoten tietoon sekä kuljetuspalveluissa havaittuja epäkohtia että kehittämisehdotuksia.

Selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, että vammaisia henkilöitä tai vammaisneuvostoa olisi osallistettu valmisteluun silloin, kun alkuvuodesta 2021 (tai mahdollisesti jo vuoden 2020 puolella) suunniteltiin välityskeskukseen pilotointia ja ajoneuvojen kilpailutusta. Selvityksen mukaan vammaisneuvostoa ei ollut kuultu aikaisemmin, koska vammaisneuvosto ei ollut kokoontunut koronasta johtuvista syistä. Selvityksestä ei myöskään ilmene, että vammaisneuvosto olisi syksyllä 2021 otettu tosiasiallisesti mukaan kuljetuspalvelujen välityspalvelun kilpailutuksen suunnitteluun ja valmisteluun.

Ottaen huomioon edellä todettu, en ole saamani selvityksen perusteella voinut vakuuttua siitä, että Kessote olisi YK:n vammaissopimuksessa ja kuntalaissa edellytetyllä tavalla antanut vammaisille henkilöille – esimerkiksi vammaisneuvoston kautta – riittävän mahdollisuuden vaikuttaa ja osallistua kuljetuspalvelujen uudistuksen suunnitteluun ja valmisteluun. Tästä syystä kiinnitän Kessoten huomiota siihen, mitä edellä on sanottu vammaisten henkilöiden ja vammaisneuvoston vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien varmistamisesta kunnallisessa toiminnassa.

3.5 Vammaisten palvelunkäyttäjien neuvonta ja ohjaus

Kantelun mukaan kuntayhtymän vammaispalveluista ei ollut vastattu kaikkiin kuljetuspalvelujen muutosta koskeviin puheluihin ja sähköposteihin. Kantelun mukaan vammaispalvelujen työntekijät eivät olleet myöskään osanneet neuvoa kuljetuspalvelujen muutoksia koskevissa ongelmatilanteissa.

Selvityksen mukaan Kessote oli tiedottanut asiakkaille heinäkuussa 2021 tiedotekirjeellä ja paikallislehden kirjoituksella siitä, miten 1.8.2021 alkaen kuljetuspalvelut tilataan välityskeskuksesta. Lisäksi tiedote kuljetuspalvelujen tilaustavan muutoksesta oli ollut kuntayhtymän verkkosivuilla. Tammikuussa 2022 asiakkaille oli tiedotettu välityskeskukseen muutoksesta tiedotekirjeellä, ja tiedote oli ollut myös kuntayhtymän verkkosivuilla.

Selvityksen mukaan kuntayhtymän vammaispalvelujen työntekijät olivat puhelimitse ohjanneet ja avustaneet asiakkaita kuljetuspalveluasioissa koko muutoksen ajan. Vammaispalveluissa oli priorisoitu kuljetuspalvelun toimivuus ensisijaiseksi tehtäväksi muutostilanteessa, ja työntekijät olivat käyttäneet suurimman osan työajastaan kuljetuspalveluun liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi.

Välityskeskustoiminnan käynnistyessä 1.8.2021 oli osa vammaispalvelujen työntekijöistä vuosilomalla, jonka vuoksi puhelinpalvelu ruuhkautui hetkellisesti. Ruuhkautuneesta tilanteesta tiedotettiin asiakkaille kuntayhtymän verkkosivuilla sekä Facebookissa, ja työntekijöiden puhelinvastaajatiedotteissa. Asiakkaita pyydettiin jättämään yhteystiedot vammaispalvelun työntekijän yhteydenottoa varten tai olemaan yhteydessä sähköpostilla. Vammaispalvelujen työntekijät olivat, muu työtilanne huomioiden, pyrkineet vastaamaan puheluihin, soittopyyntöihin ja sähköpostiviesteihin pääsääntöisesti saman päivän aikana ja elokuun aikana ruuhkautuneessa tilanteessa viipymättä.

Selvityksen mukaan myös välityskeskuksen toiminta ruuhkautui elokuun 2021 aikana sairaustapauksista johtuen. Kessote ja välityskeskus pyrkivät aktiivisesti tiiviillä yhteistyöllä korjaamaan esiin tulleita haasteita palvelussa. Selvityksen mukaan Kessote on suhtautunut kaikkiin palautteisiin vakavasti, ja niiden pohjalta palvelua on pyritty kehittämään ja korjaamaan. Saadut palautteet on välitetty tarpeen mukaisesti välityskeskukselle ja/tai liikennöitsijälle, joilta on pyydetty selvitys esiin tulleista ongelmista.

Selvityksen mukaan asiakkaita on pyritty kuntayhtymän vammaispalvelujen taholta neuvomaan viipymättä, mutta toisinaan työntekijät ovat joutuneet selvittämään esille tulleita ongelmia välityskeskuksen tai liikennöitsijän kanssa, ja asiakasta on ohjeistettu vasta tämän jälkeen. Kuljetuspalvelujen järjestämistavan muutoksessa on myös työntekijöille tullut uusia, selvitettäviä asioita, joiden myötä on pyritty parantamaan palvelun toimivuutta erityisesti asiakkailta saatujen palautteiden pohjalta.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Saman lain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 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.

Saamastani selvityksestä ilmenee, että Kessoten vammaispalvelujen neuvonnassa ja FCG:n välityskeskukseen asiakaspalvelussa on ollut ruuhkaa ja tavoitettavuusongelmia toiminnan käynnistyessä. Selvityksen mukaan nämä haasteet ovat osin johtuneet viranhaltijoiden vuosilomista ja välityskeskukseen työntekijöiden sairaustapauksista. Kantelukirjoituksessa ei ole tarkemmin yksilöity niitä tapauksia ja tilanteita, jolloin asiakkaat eivät ole saaneet tiedustelunsa johdosta viranhaltijan tai välityskeskuksen vastausta. Tästä syystä tyydyn vain kiinnittämään Kessoten huomiota viranomaisen ja julkista tehtävää hoitavan velvollisuudesta vastata asiakkaiden tiedusteluihin ja pyyntöihin ilman aiheetonta viivytystä.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei voida hyväksyttävästi perustella poikkeamista siitä, mitä perusoikeutena turvattu yksilön oikeusturva asian käsittelyltä ja viranomaisen toiminnalta edellyttää. Näin ollen esimerkiksi henkilöstön loma-aikojen tai sairaustapausten ei voida katsoa olevan hyväksyttäviä syitä viesteihin vastaamisen tai asian käsittelyn viivästymiselle.

Korostan, että viranomaisen on vastattava yhteydenottopyyntöihin erityisesti aina silloin, kun yhteydenotosta on pääteltävissä, että yhteydenoton jättäjä odottaa viranomaiselta vastausta tai muuta reagointia. Viranomaisen on myös valvottava ostopalveluntuottajiensa (mm. välityskeskus) toimintaa. Näin ollen viranomaisen on esimerkiksi valvottava ja varmistettava, että palveluntuottaja vastaa asianmukaisesti palvelunkäyttäjien tiedusteluihin ja viesteihin.

Totean vielä, että perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu oikeus saada ilman aiheetonta viivytystä vastaus viranomaiselle lähetettyihin asiallisiin kirjeisiin, tiedusteluihin ja pyyntöihin, joihin kirjoittaja selvästi odottaa vastausta. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista on myös ilmoittaa asiakkaalle, milloin asiakkaan esittämään tiedusteluun voidaan vastata tai jos vastaus viivästyy, viivästymisen syy ja milloin asiakas voi odottaa vastauksen saamista. Asiakkaalla on myös oikeus tietää esimerkiksi se, kuka hänen asiaansa hoitaa tai kuinka kauan asian käsittely kestää.

3.6 Vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen järjestäminen ja toteuttaminen

Arvioin seuraavassa Kessoten vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen järjestämistä ja toteuttamista kantelukirjelmässä esitetyn yleisen arvostelun osalta. Kantelukirjoituksen mukaan Kessote on laiminlyönyt vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen järjestämisen ja valvonnan 1.8.2021 muutosten jälkeen.

Selvityksen mukaan Kessoten kuljetuspalvelujärjestelmän uudistuksessa käyttöön otetussa FCG:n välityskeskuspalvelussa ilmeni palvelun alkaessa ongelmia, jotka kuormittivat palvelun käyttäjiä, omaisia sekä Kessoten vammaispalvelujen työntekijöitä. Kessote ja välityskeskus pyrkivät aktiivisesti tiiviillä yhteistyöllä korjaamaan esiin tulleita haasteita palvelussa. Välityskeskuksen ja viranhaltijoiden välillä on pidetty viikoittain palaveri, jossa on käyty läpi sekä selvitelty muun muassa puheluiden jonotusaikoja sekä yksittäisiä matkatilauksia ja odotusaikoja.

Selvityksen mukaan Kessote ei ole kieltänyt tai vähätellyt kuljetuksiin ja kyydinvälityksen liittyviä ongelmia. Kessote on avoimesti tiedottanut asiakkaille ongelmista muun muassa verkkosivuillaan, Facebookissa sekä paikallislehdessä. Kessoten organisaatiossa kuljetus- ja välityskeskuspalvelun ongelmiin on paneuduttu koko henkilöstökapasiteetilla. Asioita on edistetty kaikin tavoin ja pyritty hoitamaan parhaalla mahdollisella tavalla. Selvityksen mukaan kaikki toimet Kessoten osalta tehtiin riittävän ajoissa hallitun muutoksen toteuttamiseksi. Palvelun alkaessa välityskeskuksella kuitenkin ilmeni odottamattomia ongelmia järjestää kuljetusten välityspalvelu sovitulla tavalla.

Kessoten mielestä kuntayhtymä ei ole laiminlyönyt vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun järjestämisvastuuta. Selvityksen mukaan Kessote pyrkii edelleen parantamaan viestintää ja palvelua, koska laadukkaiden ja toimivien palveluiden tarjoaminen parhaalla mahdollisella tavalla asiakkaille, on ensiarvoisen tärkeää. Kessoten tavoitteena on tuottaa asiakkailleen turvalliset ja laadukkaat kuljetuspalvelut. Kuljetuspalvelujen järjestämistävän uudistuksen tavoitteena on tarttua aiemmin kuljetuspalveluissa esiintyneisiin epäkohtiin, sujuvoittaa asiakkaiden matkojen tilaamista ja autojen saatavuutta sekä tasavertaistaa autoilijoiden asemaa palveluntuottajana.

Kessoten verkkosivuilla 2.9.2022 julkaistun tiedotteen mukaan kuljetuspalveluiden kokonaisuutta on kehitetty yhteistyössä sopimuskumppanien kanssa vuoden 2022 aikana.

Kessote on aktiivisesti seurannut palvelun ja sopimusten toteutumista ja puuttunut epäkohtiin sopimuskumppaneille lähetetyillä selvityspyynnöillä sekä pyrkinyt parantamaan palvelun toteutumista aktiivisella yhteistyöllä Keskustaksi Oy:n sekä sopimusautoilijoiden kanssa. Toimintaa on edistetty järjestämällä yhteisiä keskustelutilaisuuksia niin sopimusautoilijoiden, päiväautojen ja Keskustaksi Oy:n kuin vammaisneuvostonkin kesken. Toiminnan kehittämisessä on käytetty myös ulkopuolista kuljetuspalveluiden asiantuntijaa. Saatujen selvitysten perusteella toiminnan järjestämistä ja palvelun toimivuutta on arvioitu. Selvitysprosessin perusteella Keskustaksi Oy on tehnyt välittömiä toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi (esim. järjestelmäpäivitys). Kessoten yhtymähallitus on arvioinut 31.8.2022, että senhetkisen tilanteen ja tehtyjen toimenpiteiden perusteella nykyistä toimintamallia jatketaan. Toimintamallin jatkaminen edellyttää kuitenkin kuljetuspalveluiden jatkuvaa arviointia ja kehittämistä, joten Kessote toivoo edelleen saavansa palautetta kuljetuspalvelujen ongelmatilanteista.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Kantelukirjoituksen mukaan esimerkiksi kuljetuspalvelukyytiä tilattaessa jonotusajat välityskeskukseen olivat usein kohtuuttoman pitkiä, jopa 1,5 tuntia. Kyytejä oli tullut reilusti myöhässä tai liian aikaisin taikka kyytiä ei ollut tullut lainkaan. Joskus noutamaan tullut auto oli voinut olla kyseiseen kuljetukseen soveltumaton. Kuljetuspalvelujen asiakkaiden asiakasprofiiliin kirjatut tiedot olivat myös usein vääriä. Kantelun mukaan myös vakiotaksioikeuksia oli evätty yksipuolisesti kuulematta vammaisia asiakkaita ja vakiotaksioikeus oli myönnetty vain harvoille.

Kantelukirjoituksesta ja saamastani selvityksestä siis ilmenee, että Kessoten kuljetuspalveluiden toteutumisessa on ollut useita ongelmia ja puutteita erityisesti vuoden 2021 aikana. Käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella näyttää siltä, että haasteet ovat ainakin osittain jatkuneet myös vuonna 2022. Selvityksessään Kessote ei ole kiistänyt kuljetuspalveluihin ja kyydinvälitykseen liittyviä ongelmia. Kessoten mukaan se on kuitenkin ryhtynyt toimenpiteisiin ongelmien ratkaisemiseksi ja kuljetuspalvelujen laadun parantamiseksi.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen valossa katson, että Kessoten vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen järjestäminen ja toteuttaminen on osin epäonnistunut 1.8.2021 voimaan tulleiden muutosten jälkeen. Pidän Kessoten menettelyä moitittavana. Tämä johtuu siitä, että kuljetuspalvelujen toteutumisessa ilmenneet epäkohdat ja puutteet ovat kiistattomasti saattaneet vaikuttaa yksittäisten vaikeavammaisten asiakkaiden mahdollisuuteen käyttää heille subjektiivisena oikeutena myönnettyä kuljetuspalvelua.

Moitittavuuden arvioinnissa olen kuitenkin ottanut huomioon sen, että Kessote on pyrkinyt jatkuvasti korjaamaan tilannetta erinäisillä selvityksessä kuvatuilla toimenpiteillään.

Totean, että kunnan (ja kuntayhtymän) on huolehdittava vaikeavammaisen henkilön yksilölliset tarpeet ja elämäntilanne huomioon ottaen siitä, että myönnetyt vammaispalvelut tulevat myös palvelun keskeytys- tai häiriötilanteessa järjestettyä. Korostan, että kunnallisen toimielimen ja sen alaisten viranhaltijoiden on ryhdyttävä viipymättä asianmukaisiin toimenpiteisiin, mikäli järjestettävän palvelun laadussa on puutteita tai, jos palvelun järjestäminen vaarantaa asiakkaana olevan henkilön yksilöllisen edun toteutumisen.

Korostan, että vaikka kunta siis voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hankkimalla palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta, se ei kuitenkaan voi siirtää omaa järjestämisvastuutaan yksityiselle palvelujen tuottajalle tai yksittäiselle asiakkaalle. Kunnan on myös valvottava ostamiensa palvelujen järjestämistä ja niiden laatua. Näin ollen kunnan on puututtava yksityisen ostopalveluntuottajan toimintaan, mikäli toiminta vaarantaa asiakkaan oikeuksien ja etujen toteutumisen.

Kiinnitän Kessoten huomiota siihen, että kuntayhtymän valitsema kuljetuspalvelujen järjestämistapa ja -käytännöt eivät saa tosiasiasa rajoittaa tai estää lakisääteisten kuljetuspalvelujen käyttöä ja vaikeavammaisen henkilön liikkumista ja osallistumista kodin ulkopuolella.

Vammaispalvelulain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. Kuljetuspalvelujen tarkoituksena puolestaan on mahdollistaa vaikeavammaisen henkilön liikkuminen siten, että hän kykenee suoriutumaan tavanomaisista elämäntoiminnoista, työstä tai opiskelusta samalla tavoin kuin ne henkilöt, joilla ei ole vammasta tai sairaudesta aiheutuvia liikkumisrajoituksia.

Korkein hallinto-oikeus on todennut vuosikirjaratkaisussaan (KHO 2017:95), että kunnalla ei ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää kuljetuspalvelua vaikeavammaisen henkilön itsensä toivomalla tai muutoinkaan tietyllä tavalla, vaikka sen tuleekin ottaa huomioon palvelua järjestäessään vaikeavammaisen henkilön toivomukset ja mielipide. Koska kunnalla on oikeus käyttää harkintavaltaa päättäessään vaikeavammaisille henkilöille tarkoitetun kuljetuspalvelun järjestämistavasta, se voi myös muuttaa järjestämistapaan liittyviä käytäntöjään.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että kuljetuspalvelun luonteesta subjektiivisena oikeutena seuraa, ettei kuljetuspalvelua kuitenkaan saa järjestää sillä tavoin, että kuljetuspalvelun käyttö ja siten vaikeavammaisen henkilön liikkuminen kodin ulkopuolella järjestämistavan vuoksi tosiasiasa estyy.

Käytännössä edellä mainittu korkeimman hallinto-oikeuden päätös tarkoittaa, että kunnan ja kuntayhtymän vahvistamat ohjeet ja käytännöt kuljetuspalvelujen käyttämisestä (esimerkiksi välityskeskuksen toiminta, matkojen yhdistely ja odotusajat) eivät saa kaventaa tai estää laissa säädettyjen subjektiivisten oikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että mikäli kunnan tai kuntayhtymän yleisen ohjeistuksen mukainen järjestämistapa – esimerkiksi välityskeskuksen, matkojenyhdistelyn tai ennakkotilausajan käyttäminen – ei mahdollista vaikeavammaisen asiakkaan tarpeen mukaista kuljetuspalvelujen käyttöä, asiakkaalla on oikeus vaatia kuljetuspalvelua järjestettäväksi hänen vammansa tai sairautensa kannalta sopivalla ja yksilöllisellä tavalla (esimerkiksi vakiotaksioikeus, matkojen yhdistelykielto, oikeus pikamatkoihin tms.). Näistä kuljetuspalvelujen ”erillisoikeuksista” ei ole säädetty laissa, mutta kuljetuspalvelujen toteutumisen mahdollistaminen saattaa siis joissain tilanteissa edellyttää yksilöllisten asiakaskohtaisten järjestämistapaa koskevien ratkaisujen ja kohtuullisten mukautusten tekemistä. Edellä todettu tarkoittaa myös sitä, että kunnan on tehtävä kuljetuspalvelujen järjestämistapaa koskevien asiakkaan vaatimusten johdosta oikaisuvaatimuskelpoinen päätös.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset noudattavat lakia ja toimivat harkintavaltansa puitteissa. Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten kunta on harkintavaltansa rajoissa yleisesti ohjeistanut kuljetuspalvelujensa järjestämistä ja tilaamista. Laillisuusvalvojana oikeusasiamies ei voi yksittäistapauksessa arvioida, onko kuljetuspalvelujen asiakkaalla oikeus esimerkiksi pikamatkoihin, vakiotaksiin tai muihin vastaaviin kunnan yleisestä käytännöstä poikkeaviin yksilöllisiin vammasta tai sairaudesta johtuviin mukautuksiin.

Viime kädessä yksittäisen asiakkaan kuljetuspalvelujen järjestämistapaa koskeva kunnan tai kuntayhtymän päätös on mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Tuomioistuimien yksittäistapauksessa, toteutuuko vaikeavammaisen asiakkaan subjektiivinen oikeus kuljetuspalveluihin täysimääräisesti ja onko asiakkaalla vammansa tai sairautensa perusteella oikeus hakemaansa yksilölliseen kuljetuspalvelujen järjestämistapaan.

Lopuksi totean vielä yleisesti, että valtioneuvosto antoi 22.9.2022 eduskunnalle hallituksen esityksen uudeksi vammaispalvelulain (HE 191/2022 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi liikkumisen tuesta nykyistä vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua laajemmin. Esityksen mukaan liikkumisen tuki toteutettaisiin nykyistä monipuolisemmilla ja joustavammilla tavoilla. Kuljetuspalvelujen lisäksi liikkumisen tuki voitaisiin toteuttaa esimerkiksi henkilökohtaisen avustajan tai saattajan avulla, antamalla henkilön käyttöön auto tai muu hänelle soveltuva kulkuneuvo taikka myöntämällä auton tai muun kulkuneuvon hankintaan taloudellista tukea. Lakiesityksen käsittely on vielä kesken eduskunnassa, mutta esityksessä ehdotetaan, että uusi vammaispalvelulaki tulisi voimaan 1.1.2023.

4 TOIMENPITEET

Saatan Keski-Satakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän tietoon edellä kohdassa 3.6 esittämäni käsityksen kuntayhtymän epäonnistumisesta kuljetuspalvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa.

Lisäksi kiinnitän Keski-Satakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän huomiota edellä kohdassa 3.4 vammaisten henkilöiden ja vammaisneuvoston vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien varmistamisesta sanottuun. Lisäksi kiinnitän kuntayhtymän huomiota edellä kohdassa 3.5 tiedusteluihin vastaamisesta sanottuun.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Keski-Satakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymälle.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös Lounais-Suomen aluehallintovirastolle.

Pyydän, että kantelun allekirjoittaja (lähettäjä) toimittaa tiedon ratkaisustani myös muille kantelun tekemiseen osallistuneille henkilöille ja järjestöille.