

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
8.6.2017
Taltionumero
2736
Diaarinumero
4362/2/16

1 (9)

Asia Vammaispalvelua koskeva valitus

Valittaja A

Päätös, jota valitus koskee

Helsingin hallinto-oikeus 8.11.2016 nro 16/1085/6

Asian aikaisempi käsittely

A:lle oli vuonna 2007 myönnetty toistaiseksi voimassa olevalla päätöksellä irrotus Helsingin Matkapalvelukeskuksen (nykyinen Helsingin Matkapalvelu) käytöstä, eli hän oli saanut tilata vammaispalvelulain mukaiseen kuljetuspalveluun kuuluvat kuljetukset suoraan valitsemaltaan taksiautoilijalta.

Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnan toisen jaoston alainen viranhaltija on 11.12.2015 päättänyt, että *A:lle* ei enää myönnetä irrotusta Helsingin Matkapalvelun käytöstä. Päätöksen mukaan *A* liitetään Helsingin Matkapalvelun käyttäjäksi 1.1.2016 alkaen kuljetuspalvelun järjestämistavan uudelleenarvioinnin seurauksena. *A:lle* on myönnetty saattajalisä.

Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnan toisen jaoston alainen viranhaltija on 12.4.2016 hylännyt *A:n* hakemuksen siitä, että hänet irrotetaan Helsingin Matkapalvelun käytöstä.

Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnan toinen jaosto on päätöksellään 12.5.2016 (§ 278) pysyttänyt viranhaltijan päätökset.

A on hallinto-oikeudelle tekemässään valituksessa vaatinut, että jaoston päätös kumotaan ja *A:lle* myönnetty irrotus Matkapalvelun käytöstä pidetään voimassa.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Helsingin hallinto-oikeus ei ole tutkinut A:n huomautuksia, jotka koskevat asian käsittelyä viranomaisessa, ja on muutoin hylännyt tämän valituksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Tutkimatta jätetyltä osalta

Siltä osin kuin A on ollut tyytymätön asian käsittelyyn ja viranomaisten menettelyyn asiaa käsiteltäessä kyse on hallintokantelusta, jonka tutkiminen ei kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan.

Hallinto-oikeus toteaa, että päätöksen tekemistä ei ole estänyt se, että A:n palvelusuunnitelmaa ei ole päivitetty, vaikka kunnan sinänsä tulee laatia ja päivittää suunnitelma. Asiassa ei ole tullut esille, ettei A olisi voinut asianmukaisesti selvittää kuljetuspalvelutarvettaan.

Sovellettavat säännökset

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (vammaispalveluasetus) 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, jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset.

Pykälän 2 momentin mukaan jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset.

Pykälän 3 momentin mukaan kuljetukset voi kunta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain (733/92) 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla taikka korvata jäljempänä 5 §:ssä tarkoitetulle henkilölle taksilla, invataksilla tai vastaavalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset.

Saatu selvitys

Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan A sairastaa glaukoomaa ja harmaakaihia ja hänen näkövammansa haitta-aste on 100 prosenttia. Lisäksi A sairastaa epilepsiaa ja hänellä on liikkumista vaikeuttava säärihaava.

A:lle oli 15.11.2007 tehdyllä päätöksellä myönnetty irrotus Helsingin Matkapalvelukeskuksesta ja hän sai tilata kuljetuspalvelumatkansa suoraan liikennöitsijältä. Kuljetuspalvelun järjestämistavan osalta on sittemmin tehty uudelleenarviointi. Viranhaltijan päätöksen 11.12.2015 mukaan A on velvoitettu tilaamaan matkansa Helsingin Matkapalvelun kautta. A:lle myönnettyyn palveluun on liitetty saattajalisä, jolloin kuljettaja tarvittaessa noutaa A:n ja tämän apuvälineet autoon ja saattaa tämän matkan päätepisteessä olevaan rakennukseen.

Asiakirjoista ilmenee, että A on 1.1.2016 alkaen tehnyt vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalvelumatkoja Helsingin Matkapalvelua käyttäen yhteensä 102 matkaa, joista työmatkoja 29 ja asiointimatkoja 73. A on valituksessaan todennut, että hän on Matkapalveluun liitettynä käyttänyt hänelle myönnettyjä matkoja vähemmän ja pyrkinyt järjestämään liikkumistaan muilla keinoin ja läheistensä avustamana. A:lle myönnetty saattajalisä ei poista odotusaikoihin liittyviä riskejä. A:n mukaan eniten rajoituksia aiheuttava tekijä järjestämistavassa on kuljetuspalvelun joustamattomuus ja pitkät odotusajat kuljetuksen tilaamisesta kuljetuksen saapumiseen. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa on mahdotonta tietää tilaisuuden tai tapahtuman päättymisaika 40 minuuttia etukäteen.

Asian arviointi ja hallinto-oikeuden johtopäätökset

Hallinto-oikeus toteaa, että asia voidaan hallinto-oikeudessa käsitellä vain siinä laajuudessa kuin asia on ratkaistu viranhaltijan ja jaoston päätöksissä. Vapautusta yhteiskuljetuksesta ja oikeutta automaattiseen tolppalupaan ei voida siten ratkaista tämän asian yhteydessä.

Hallinto-oikeus toteaa, että kunnalla on oikeus päättää menettelystä kuljetuspalvelujen järjestämiseksi. Helsingissä vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut on järjestetty Helsingin Matkapalvelun kautta. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden vammaistyön pöytäkirjaan 8.4.2013 (PYSY 009) mukaan vaikeavammaisella henkilöllä ei ole

ehdotonta oikeutta vaatia kuljetuspalvelujensa järjestämistä haluamallaan tavalla. Vaikeavammaisten kuljetuspalvelujen järjestämisessä on kuitenkin riittävässä määrin otettava huomioon vammaisen henkilön yksilölliset tarpeet liikkumiseen sekä yksilölliset sairaudesta tai vammasta aiheutuvat rajoitukset kuljetustapaa arvioitaessa. Ohjeen mukaan viranhaltija voi erittäin perustellusta syystä tehdä päätöksen irrottaa asiakas Matkapalvelusta. Pääsääntöisesti irrottaminen edellyttää, että asiakkaan tai muiden kuljetuksessa olevien turvallisuus vaarantuu, ellei asiakasta irroteta Matkapalvelun välitystoiminnasta. Irrottaminen voi tapahtua myös silloin, jos Matkapalvelun kautta ei tosiasiallisesti pystytä järjestämään kyseisen henkilön kuljetusta tarkoituksenmukaisesti. Matkapalvelujen toimintakäytäntöjen aiheuttamat rajoitukset ja Matkapalvelun yleiset säännöt eivät ole syy asiakkaan irrottamiseen Matkapalvelusta.

Hallinto-oikeus toteaa, että aikaisemmin vuonna 2007 tehty päätös A:n irrottamisesta tilaamasta kuljetuspalvelua Helsingin Matkapalvelukeskuksen kautta ei sellaisenaan perusta hänelle oikeutta irrottamiseen myöhemmin tehtävissä päätöksissä. On uskottavaa, että Matkapalvelun toimintakäytännöt odotusaikoinen sinänsä hankaloittavat A:n matkustamista jonkin verran, mutta tämän ei voida arvioida estävän häntä käyttämästä hänelle myönnettyä kuljetuspalvelua. A on myös tosiasiallisesti käyttänyt Matkapalvelua. Valituksessa esitetyt seikat eivät anna aihetta arvioida, että A:n turvallisuus olisi tällä tavoin järjestetyssä kuljetuspalvelussa vaarantunut. Sen ei voida myöskään katsoa loukkaavan A:n yhdenvertaisuutta tai Suomea sitovan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen tarkoittamia oikeuksia. Kun otetaan huomioon asiassa saatu selvitys kokonaisuudessaan, hallinto-oikeus katsoo, ettei A ole esittänyt sellaisia perusteita, ettei hän pysty tilaamaan kuljetuspalvelua keskitetystä palvelunumerosta ja käyttämään sitä. Jaoston päätöstä ei siten muuteta.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

A on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja hänelle myönnetään irrotus Helsingin Matkapalvelun käytöstä.

A on esittänyt vaatimustensa tueksi muun ohella seuraavaa:

Helsingin kaupungin kuljetuspalvelujen järjestämistapa (Matkapalvelu) kaventaa A:n yksilöllistä oikeutta saada hänelle sopivia kuljetuspalveluja. Kyse on siitä, täyttääkö Matkapalvelu ne edellytykset vaikeavammaisen kuljetuspalvelulle, joita vammaispalvelulaki, perustuslain 6 § sekä Suomea sitovat perus- ja ihmisoikeussopimukset edellyttävät. A on oikeusvaatimuksessaan ja valituksessaan hallinto-oikeudelle esittänyt lukuisia esimerkkejä oman elämänsä tilanteista, joissa Matkapalvelu on rajoittanut hänen oikeuttaan kuljetuspalveluihin.

A joutuu kuljetuspalvelun järjestämistavasta johtuen luopumaan muista kuin välttämättömistä menoistaan ja harrastuksistaan tai vaihtoehtoisesti järjestämään kuljetuksensa niihin näkevien läheistensä avustamana tai kustantamalla taksimatkinsa itse.

Matkapalvelun joustamattomuus ja pitkät odotusajat tilauksesta taksin saapumiseen aiheuttavat näkövammaiselle henkilölle vaaratilanteita ja rajoittavat kuljetuspalvelun käyttöä. Turvallisuuden vaarantuminen liittyy A:n vaikeaan näkövammaan ja hänen sairastamaansa epilepsiaan. Näkövammaisuus tekee kodin ulkopuolella ja tuntemattomissa paikoissa liikkumisesta aina haasteellista.

A:n osalta on otettava myös huomioon, että Matkapalvelun käytännöt estävät häntä täysin käyttämästä vaikeavammaisen kuljetuspalvelua hänen osallistuessaan harrastamaansa maanpuolustustoimintaan sotilasalueella. Asiaa on selvitetty yksityiskohtaisesti hallinto-oikeudelle toimitetussa valituksen täydennyksessä ja sen yhteydessä toimitetussa kirjallisessa todisteessa.

Vammaisen ihmisen kuljetuspalvelujen järjestämisessä on kysymys perusoikeuksien toteuttamiseksi välttämättömästä positiivisesta erityiskohTELUSTA, jonka tulee täyttää lain ja perusoikeuksien asettamat edellytykset. Vammaispalvelulaissa määritelty vaikeavammaisen kuljetuspalvelu on saajalleen subjektiivista oikeutta. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen yhdenvertaisen aseman takaava liikkumisvapausartikla ja henkilökohtaisen liikkumisen takaava artikla määrittelevät myös suomalaisen ja helsinkiläisen kuljetuspalvelujärjestelmän.

YK:n vammaisyleissopimus sisältää myös syrjinnän kiellon. Lakien käytännön soveltaminen ja palvelujen järjestämistavat aiheuttavat ongelman perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tarkasteltuna silloin, kun viranomaisen ei myönnä hakijalle lain mukaan subjektiivisena oikeutena hänelle kuuluvaa vammaispalvelua sellaisena, että sen käyttäminen olisi vammasta huolimatta mahdollista. Tästä aiheutuu vammaisia ihmisiä syrjiviä käytäntöjä ja oikeudenmenetyksiä.

Ennen Matkapalveluun liittämistä A:lla oli voimassa toistaiseksi myönnetty irrotuspäätös Matkapalvelusta, joka oli annettu 15.11.2007. Aikaisempi päätös nauttii luottamuksensuojaa, eikä uudelleenarvioinnin yhteydessä ole tullut esille A:n terveydentilaan tai muuhun sellaiseen liittyviä seikkoja, jotka oikeuttaisivat arvioimaan asiaa toisin. A on irrotettu Matkapalvelusta aikoinaan juuri näkövammansa takia. Niin kauan, kun Matkapalvelun odotusajat ja toimintakäytännöt aiheuttavat hänelle turvallisuusriskin, ei häntä luottamuksensuojaa rikkomatta voi liittää Matkapalveluun.

Kun Helsingin kaupunki päätti muuttaa vaikeavammaisten kuljetuspalvelun järjestämistapaa, olisi A:n osalta tullut päivittää palvelusuunnitelmaa. Kuljetuspalvelupäätös itsessään ei voi korvata palvelusuunnitelmaa. Palvelusuunnitelman on tarkoitus olla viranomaisen käytössä taustamateriaalina silloin, kun viranomainen harkitsee, myönnetäänkö vammaiselle henkilölle tietty palvelu.

Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnan toinen jaosto on antanut selityksen.

A on antanut vastaselityksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Perustelut

Vammaispalvelulain 1 §:n mukaan mainitun lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.

A on hallinto-oikeuden päätöksessä selostetun vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukainen vaikeavammainen henkilö, jolle kunta on velvollinen järjestämään kohtuulliset kuljetuspalvelut. Kunnalla ei sen sijaan 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. Kuljetuspalvelun luonteesta subjektiivisena oikeutena seuraa, ettei kuljetuspalvelua kuitenkaan saa järjestää sillä tavoin, että kuljetuspalvelun käyttö ja siten vaikeavammaisen henkilön liikkuminen kodin ulkopuolella järjestämistavan vuoksi tosiasiaassa estyy.

Hallinto-oikeuden päätöksessä selostetussa vammaispalveluasetuksen kuljetuspalvelun järjestämistapaa koskevassa 4 §:n 1 momentissa viitataan terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:ään. Sen 1 momentin mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät:

- 1) hoitamalla toiminnan itse;
- 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa;
- 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä;
- 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta; taikka
- 5) antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

A:n velvoittamisen kuljetuspalvelujen tilaamiseen Helsingin Matkapalvelun kautta ei ole katsottava tosiasiallisesti estävän A:ta käyttämästä kuljetuspalvelua. Tämän vuoksi Helsingin kaupunki on voinut päättää järjestää kuljetuspalvelun Helsingin Matkapalvelun ja sen muodostaman palvelukokonaisuuden kautta.

A:lle oli myönnetty irrotus silloisen Helsingin Matkapalvelukeskuksen käytöstä toistaiseksi voimassa olevalla päätöksellä vuonna 2007. Helsingin kaupunki on kuullut A:ta ennen kuin se on tehnyt asiassa uuden päätöksen 11.12.2015. Koska kunnalla on oikeus käyttää harkintavaltaa päättäessään vaikeavammaisille henkilöille tarkoitetun kuljetuspalvelun järjestämistavasta, se voi myös muuttaa järjestämistapaan liittyviä käytäntöjään. Päätös, jolla A:lle on aiemmin myönnetty irrotus Matkapalvelukeskuksen käytöstä, ei siten ole saavuttanut sellaista pysyvyyttä, ettei hänelle myönnetyn kuljetuspalvelun järjestämistapaa ole voitu muuttaa uudella päätöksellä. Asiassa ei siten myöskään ole loukattu hallintolain 6 §:ssä säädettyä luottamuksensuojaa.

Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen valinnainen pöytäkirja, jotka ovat tulleet Suomessa voimaan 10.6.2016 eli viranhaltijan päätöksen 11.12.2015 jälkeen, eivät anna aihetta arvioida asiaa toisin.

Näistä syistä ja kun muutoin otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja perusteluissa mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Pekka Vihervuori
presidentti

Leena Äärilä (t)
oikeusneuvos

Mikko Pikkujämsä
oikeusneuvos

Vesa-Pekka Nuotio
oikeusneuvos

Antti Pekkala
oikeusneuvos

Anna Heikkilä
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös

A, maksutta

Jäljennös

Helsingin hallinto-oikeus

Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden lautakunnan toinen jaosto