

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
11.6.2013
Taltionumero
1939
Diaarinumero
2877/3/12

1 (8)

Asia Vaikeavammaiselle järjestettävää kuljetuspalvelua koskeva valitus

Valittaja Sosiaali- ja terveyslautakunta

Päätös, jota valitus koskee

Kuopion hallinto-oikeus 3.9.2012 nro 12/0336/2

Asian aikaisempi käsittely

Sosiaali- ja terveyslautakunnan alainen viranhaltija on päätöksellään 13.1.2012 MIM/120024 hylännyt A:n jatkohakemuksen vammaispalvelulain mukaiseen kuljetuspalveluun, koska A:lla ei ole erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja koska hän aivo- ja kaularankavammastaan huolimatta voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Mahdollisten heilahdusten tuottamaa kipua ei voida pitää lain tarkoittamina kohtuuttomina ja erityisinä vaikeuksina.

Sosiaali- ja terveyslautakunta on päätöksellään 29.2.2012 (§ 21) hylännyt A:n viranhaltijapäätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen ja pysyttänyt päätöksen voimassa. Päätöksen perusteluiden mukaan A:lle on aiemmin myönnetty vammaispalvelulain mukainen kuljetuspalvelu määräaikaisena. Uutta hakemusta on selvitetty kotikäynnillä 18.11.2011. Kotikäynnillä hakijaa on pyydetty toimittamaan uusi lääkärinlausunto, josta ilmenevät hakijan toimintakyvyn rajoitteet. Viranhaltijat ovat konsultoineet hakijan toimittamaa lääkärinlausuntoa terveystieteiden virkälääkäriltä. Hakijan diagnoosien ja arjen toimintakyvyn arvion perusteella hakijaa ei voida pitää vammaispalvelulain 5 §:n 1 momentin tarkoittamana vaikeavammaisena.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään kumonnut sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksen ja palauttanut asian sille uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

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, päivätoimintaa, henkilökohtaista apua sekä palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (vammaispalveluasetus) 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. Saman pykälän 2 momentin mukaan kuljetuspalveluja ei järjestetä henkilölle, joka saa näitä palveluja muun lain nojalla.

Asiassa saatu selvitys

Valittajalle on aiemmin myönnetty määräaikaisella päätöksellä vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua. Valituksenalaisella päätöksellä valittajan jatkohakemus kuljetuspalveluihin on hylätty, koska valittajan ei ole katsottu olevan vammaispalvelulain mukainen vaikeavammainen.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa lautakunta on perustellut muuttunutta tulkintaansa edellä selostetulla tavalla tarpeella yhtenäistää kuljetuspalveluiden myöntämiskriteereitä kahden kunnan sosiaali- ja terveysosaston yhteistoiminta-alueella ja sillä, ettei valittajan toimintakykyä ole aiemmin kartoitettu tarkemmin. Saadun selvityksen mukaan valittajan toimintakyvyssä ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia aiempaan verrattuna.

Valittajan toimintakykyä on ennen viranhaltijapäätöksen tekemistä selvitetty johtavan sosiaalityöntekijän ja vs. sosiaalityöntekijän 18.11.2011 tekemällä kotikäynnillä. Viranhaltijapäätöksestä 13.1.2012 MIM/120024 ilmenee, että viranhaltijat ovat arvioineet valittajan liikkuneen ja toimineen kotikäynnin aikana normaalisti. Valittajalla ei ole käytössään liikkumisen apuvälineitä.

Kotikäynnin jälkeen valittajaa on pyydetty toimittamaan kuljetuspalveluhakemuksen liitteeksi terveyskeskuksen tai PKSSK:n virkalääkärin lausunto toimintakyvystään ja terveydentilastaan. Valittaja on toimittanut asian käsittelyä varten PKSSK:n neurologian klinikan neurologian erikoislääkärin lausunnon 16.12.2011. Lausunnon mukaan potilas on ollut liikenneonnettomuudessa vuonna 2005, jonka pohjalta hänellä on todettu vahva-asteinen neuropsykologinen oireisto kaularankavamman ja aivo-vamman jälkitilaan liittyen. Potilaalle on jäänyt tarkkaavuuden ja muistin huomattavia häiriöitä, huomattava yleinen hitaus, toiminnanohjauksen vaikeudet, tasapainon heikkoutta ja vasemman raajaparin tunto- ja voimaheikkoutta. Potilas on ollut työkyvyttömyyseläkkeellä vuodesta 2010 alkaen. Edellä mainittujen ongelmiansa vuoksi potilas ei pysty nostamaan tavaroita hartiatason yläpuolelle tai vyötärötason alapuolelle, koska tämä aiheuttaa kipua niskaan ja siten vaaraa pudottaa tavarat. Potilas ei pysty niskaan kohdistuvan voimakkaan kivun vuoksi kantamaan raskaampia taakkoja, esim. ruokaostoksia. Potilaalla ei ole ajokorttia. Autossa matkustaminen aiheuttaa valittajalle takaraivopainotteista kipua ja pahoinvointia. Potilaalla on aina autossa ollessaan käytössä kova tuki-kaulus. Bussissa tulee odottamattomia sivusuuntaisia heilahduksia, äkillisiä jarrutuksia ja jalkakäytävän kantin ylityksiä, jotka provosoivat oireita. Koska tavallisessa taksissa kyyti on tasaisempaa, lääkäri on suositellut kuljetuspalvelun myöntämistä.

Neurologian erikoislääkäri lausunnosta 22.8.2011 ilmenee, että valittajan oireina ovat muun muassa tasapainovaikeudet, liikkeen provosoima hui-maus, lihastonuksen sääntelyhäiriöt ja äkilliset tajunnanmenetykset päätä taaksepäin kallistettaessa. Pelkkä staattinen asennon ylläpito, kurottelu ja kevyidenkin taakkojen nostelu johtavat tasapainohäiriöihin, pahoinvointiin ja nopeaan uupumiseen.

Neurologian erikoislääkärin 29.9.2011 päivätyn lausunnon mukaan valittaja on tosiasiaissa vaikeavammainen, vaikka hän pinnallisesti arvioiden vaikuttaa normaalisti toimivalta. Pääongelmat ovat näönvaraisen hahmotuksen häiriöt, krooniset kivut, vaikea muistihäiriö sekä lihaksiston kyvyttömyys sietää normaalia fyysistä ponnistelua.

Valituksenalaisista viranhaltijan ja lautakunnan päätöksistä ilmenee, että viranhaltija on esitettyjen lääkärintlausuntojen pohjalta konsultoinut asiassa terveystakeskuksen ylilääkärää. Saadun selvityksen mukaan ylilääkäri on katsonut, etteivät vaikeavammaisuuden kriteerit valittajan kohdalla täyty.

Sosiaali- ja terveystlautakunnan hallinto-oikeudelle antaman lausunnon mukaan valittaja perheineen asuu kunnan keskusta-alueella palveluiden lähietäisyydellä. Perhe on 1.4.2012, eli valituksenalaisen päätöksen tekemisen jälkeen, muuttanut uuteen asuntoon, josta matka lapsen hoitopaikkaan on lyhyt.

Johtopäätökset

Hallinto-oikeus arvioi, että asiaa ei tule olosuhteiden muuttumisen vuoksi palauttaa lautakunnalle ensi asteena käsiteltäväksi. Lautakunta on hylännyt valittajan hakemuksen hänen asuessaan kauempana keskustasta, joten palauttaminen käytännössä vain viivästyttäisi riidan ratkaisua. Hallinto-oikeus toteaa, että lautakunnan hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa on viitattu sosiaalihuoltolain mukaisen kuljetuspalvelun ensisijaisuuteen. Vammaispuvelulain mukainen maksuton kuljetuspalvelu on kuitenkin ensisijainen verrattuna sosiaalihuoltolain mukaiseen kuljetuspalveluun.

Neurologian erikoislääkäreiden asiantuntijalausunnot osoittavat, että valittaja on aivo- ja kaularankavamman vuoksi vaikeasti vammaisen. Valittajalle tulee herkästi voimakkaita kipuja, lihaksisto kestää huonosti fyysisistä ponnisteluja ja toimintakyky on kokonaisuutena heikko. Asiantuntijaselvityksen perusteella nämä ongelmat vaikeuttavat valittajan tavanomaisen elämän toimintoja sekä tekevät niistä samalla hyvin rasittavia. Autossa matkustaminen aiheuttaa valittajalle takaraivopainotteista kipua ja pahoinvointia. Valittajan tasapaino on heikko. Valittaja ei voi itse nostaa ja kantaa kauppakasseja. Linja-auton epätasainen kyyti heilahduksiin ja äkillisine jarrutuksineen provosoi oireita. Näiden oireiden vuoksi linja-autossa matkustaminen ja asiointi linja-autoa käyttäen on valittajalle erittäin rasittavaa ja vaikeaa. Kuljetuspalveluna järjestettävä taksikyyti olisi linja-autoa tasaisempaa. Mainitut seikat puhuvat kuljetuspalvelun myöntämisen puolesta. Toisaalta valituksen hylkäämistä asiassa puoltaa se, että valittaja asuu kunnan keskustan alueella, jossa palvelut ovat lähellä. Myös matka lapsen hoitopaikkaan on niin lyhyt, ettei kuljetuspalvelua tarvita lapsen hoitoon kuljettamiseen.

Hallinto-oikeus toteaa, että asiassa on tulkinnanvaraista, onko valittajaa pidettävä sellaisena vammaispalveluasetuksen 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu vaikeavammaisena, jolle julkisten joukkoliikennevälineiden käyttäminen aiheuttaa kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Eri suuntaan vaikuttavia seikkoja punnittuaan hallinto-oikeus päätyy siihen lopputulokseen, että valittajaa on hänen terveydentilastaan saatua selvitystä kokonaisuutena arvioiden pidettävä sellaisena edellä mainitun lainkohdan tarkoittamana vaikeavammaisena, jolle kunta on velvollinen järjestämään kuljetuspalvelut.

Edellä mainituilla perusteilla hallinto-oikeus kumoaa valituksenalaisen päätöksen ja palauttaa asian sosiaali- ja terveyslautakunnalle kuljetuspalvelun järjestämistä varten.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Sosiaali- ja terveyslautakunta on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja sosiaali- ja terveyslautakunnan päätös saatetaan voimaan.

Hallinto-oikeus on päätöksessään todennut, että on tulkinnanvaraista onko A vammaispalveluasetuksen 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu henkilö, jolla julkisten joukkoliikennevälineiden käyttäminen aiheuttaa kohtuuttoman suuria vaikeuksia. A on toimittanut useita erikoislääkärin lausuntoja, mutta lääkärinlausunnot eivät sisällä tutkimusaineistoa tai muuta tutkimukseen pohjautuvaa kertomusta A:n toimintakyvystä. Lääkärinlausunnot painottuvat A:n omaan kertomukseen toimintakyvystään ja sairauteen liittyvistä oireistaan. A:lla ei ole myöskään pitkäaikaista hoitosuhdetta lausunnon antaneeseen neurologian erikoislääkäriin. Asiassa konsultoidun ylilääkärin mukaan A:n liikunnallinen vaikeavammaisuus on puutteellisesti kuvattu hänen toimittamissaan lääkärinlausunnoissa. Ylilääkärin mukaan A:ta ei voida pitää esitettyjen lääkärinlausuntojen perusteella liikkumisen suhteen vaikeavammaisena.

A:lla ei ole käytössään liikkumisen apuvälineitä. Hallinto-oikeus ei ole myöskään ottanut riittävällä tavalla huomioon sosiaalityöntekijän arviota A:n vammaisuudesta ja hänen toimintakyvystään. Sosiaalityöntekijät ovat arvioineet A:n perheen tilannetta kotikäynneillä useita kertoja vuosina 2009–2012.

A:lle laaditussa palvelusuunnitelmassa todetaan A:n olevan omatoiminen ja suoriutuvan itsenäisesti päivittäisistä elämäntoiminnoista. Hänellä on pieni lapsi, jonka hoito sujuu ilman ulkopuolista apua. Perheelle on tehty kolme kertaa vammaispalvelulain mukaisia asunnon muutostöitä helpottamaan perheen arjen toimintoja.

A:lle myönnettiin vammaispalvelulain mukainen kuljetuspalvelu vuonna 2009, jolloin perheen tilanne oli haasteellinen. Perheessä oli kaksi alaikäistä lasta ja lisäksi perheeseen syntyi vauva 2010. Perhe muutti

lle, 15 kilometrin päähän kunnan keskustan palveluista.

Kuljetuspalvelu myönnettiin tuolloin yhtenä palvelun osana tukemaan A:n perheen kokonaistilannetta. Perhe muutti uudelleen helmikuussa 2011 kunnassa palvelujen lähelle, noin kahden kilometrin päähän keskustasta. Perhe muutti keväällä 2012 suurempaan asuntoon kunnan keskustan välittömään läheisyyteen. Perheen tilanne on muuttunut olennaisesti vuosien 2009–2012 aikana. Kuljetuspalvelu ei enää ole A:lle ja hänen perheelleen välttämätön palvelu.

A:lla ei ole ollut näiden vuosien aikana erityisiä vaikeuksia liikkumisessa eikä hänen tilanteensa ole ollut sellainen, ettei hän vammansa tai sairautensa vuoksi olisi voinut käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Julkiset palvelut, kaupat ja päiväkotit sijaitsevat A:n nykyisen kodin lähiympäristössä, joten tarvetta kuljetuspalvelulle ei ole. Kunnassa liikennöi lisäksi kaikille kuntalaisille suunnattu kutsuohjattu asiointitaksi. A:n mainitsemat päännliikkeet ja heilautukset, jotka aiheuttavat pahoinvointia, eivät ole hänelle vaarallisia.

A on antanut selityksen, jonka liitteenä ovat neurologian erikoislääkärin E-lausunto 2.10.2009 sekä Invalidiliiton Käpylän kuntoutuskeskuksen kuntoutusyhteenveto ajalta 31.8–4.9.2009.

Neurologian erikoislääkäri kuvaa 2.10.2009 antamassaan E-lausunnossa tarkemmin tutkimuslöydöksiä. A:lle on suoritettu vuonna 2009 Turussa traktografiatutkimus ja Vantaalla kineMRI-tutkimus. A:lle on lisäksi suoritettu Pohjois-Karjalan keskussairaalaassa magneettikuvaukset vuonna 2008, joista kaikista tutkimuksista tulokset ovat olleet erikoislääkärin käytettävissä. Pohjois-Karjalan keskussairaalan läheteellä A on lähetetty kuntoutusjaksolle Invalidiliiton Käpylän kuntoutuskeskukseen. A:n hoitosuhde neurologian erikoislääkäriin on kestänyt ainakin vuodesta 2009 saakka.

Erikoislääkärin lausumat perustuvat tutkimuksiin ja johtopäätöksiin. Sen sijaan sosiaali- ja terveyslautakunnan näkemys perustuu viranhaltijoiden suorittamaan kotikäyntiin ja terveyskeskuslääkärin potilasta näkemättä tekemään arvioon neurologian erikoislääkärin lääkärinlausumista. Terveyskeskuslääkäri on ilmoittanut, että lausunnot eivät kuvaa tarpeeksi liikunnallista vaikeavammaisuutta eikä A:ta näin ollen voida pitää vaikeavammaisena. Sillä seikalla, että A asuu lähellä keskustaa ei ole asian kannalta merkitystä. A:n päänheilautukset aiheuttavat tajunnanmenetyksen ja mahdollisen kouristuskohtauksen. Bussin kuljettajan pitäisi pysäyttää bussi ja hälyttää paikalle ambulanssi. Kohtaukset ovat A:lle vaarallisia, toisin kuin sosiaali- ja terveyslautakunta valituksessaan arvioi.

Sosiaali- ja terveyslautakunta on antanut vastaselityksen, joka on lähetetty tiedoksi A:lle.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus hylkää valituksen. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Perustelut

Kun otetaan huomioon asiassa esitetyistä lääkärinlausunnoista lähemmin ilmenevät seikat, muun muassa tasapainovaikeudet, huimaus ja äkilliset tajunnanmenetykset, on A:ta pidettävä vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa ja vammaispalveluasetuksen 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuna vaikeavammaisena henkilönä, jolle kunta on velvollinen järjestämään kohtuulliset kuljetuspalvelut. Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Irma Telivuo

Anne E. Niemi

Eija Siitari-Vanne

Tuomas Lehtonen (t)

Janne Aer

Asian esittelijä,
oikeussihteeri Henna Rintala

Jakelu

Päätös
Jäljennös

Sosiaali- ja terveyslautakunta, maksutta
Kuopion hallinto-oikeus
A