

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
26.3.2019
Taltionumero
1202
Diaarinumero
1359/2/18

1 (9)

Asia Vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua koskeva valitus

Valittaja A

Päätös, jota valitus koskee

Helsingin hallinto-oikeus 26.2.2018 nro 18/0203/6

Asian aikaisempi käsittely

Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston alainen viranhaltija oli päätöksellään 19.6.2017 hylännyt A:n hakemuksen vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) mukaisesta kuljetuspalvelusta.

Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto on päätöksellään 19.10.2017 (§ 465) pysyttänyt viranhaltijan päätöksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Helsingin hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt A:n valituksen sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston tekemästä päätöksestä.

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, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

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

Asiassa saatu selvitys

A on hakenut vammapalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja asioimis- ja vapaa-ajan matkoihin. Hän on kertonut tarvitsevänsä kuljetuspalveluja pankissa ja postissa käynteihin ja mahdollisesti kaupassa käynteihin, jos hän saa saattajan viemään hänet pyörätuolilla ja hänen kuntonsa sen sallii. Hän on ilmoittanut, että ei voi mennä yksin ulos ja hän tarvitsee apua kaupassa, postissa ja muiden asioiden hoidossa kodin ulkopuolelle.

Jaoston päätöksen mukaan A on hakenut aikaisemmin vuosina 2011, 2012 ja 2016 vammapalvelulain mukaista kuljetuspalvelua, jota hänelle ei ole myönnetty. Hänelle on myönnetty sosiaalihuoltolain mukainen kuljetustuki vuodesta 2010 alkaen. Viranhaltijan päätöksen 19.8.2017 mukaan A:lle on myönnetty 7.8.2014 sosiaalihuoltolain mukainen kuljetustuki toistaiseksi voimassa olevalla päätöksellä nro 5. Valituksen mukaan A:lle on myönnetty 4 yhdensuuntaista matkaa.

Jaostolla on asiaa ratkaistessaan ollut käytettävissään vammapalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun tarpeesta annettu lääkärintodistus 30.3.2017 ja fysioterapeutin lausunto 27.9.2017 koematkastajulkisilla kulkuneuvoilla.

Vammapalvelulain mukaisen kuljetustarpeen arviointia varten annetun lääkärintodistuksen 30.3.2017 mukaan A:n sairauksina ovat aivoinfarktin myöhäisvaikutukset ja kävelyvaikeus (syy osittain tuntematon,

tutkittu laajasti). Kummankin sairauden liikuntakykyyn vaikuttavaksi haittaluokaksi on arvioitu luokka 4, jonka mukaan A ei kykene käyttämään julkisia liikennevälineitä ilman kohtuuttomia vaikeuksia. Lausunnon mukaan hän on sairastanut aivoinfarktin vuonna 2008, josta on jäänyt vasemman puolen heikkoutta. Kävelyvaikeuden vuoksi häntä on tutkittu erittäin laajasti vuosina 2009-2012, mutta selittävää syytä ei löytenyt ja vaikeuden oli tulkittu johtuvan aivoinfarktista. Loppuvuodesta 2016 sairastetun vyöruusu- ja bakteeri-infektion jälkeen A:n kävelykyky on romahtanut. Kävely on muuttunut töpöttäväksi, ataktiseksi, leveäraiteiseksi, tasapaino on heikko ja A on kaatuillut. Hänen toimintakykynsä saattaa romahtaa nopeasti ja hän jaksaa olla vain pieniä aikoja pystyssä. A on jäänyt pyörätuolipotilaaksi, ja hän liikkuu vain lyhyitä matkoja rollaattorin/saattajan kanssa itsenäisesti. Toimintakyvyn tukemisen kannalta olisi tärkeää, että A pääsisi liikkumaan.

Fysioterapeutin koematkasta 27.9.2017 antaman lausunnon mukaan koematka on tehty 26.9.2017. A asuu yksin hissillisen kerrostalon 4. kerroksessa. Lausunnossa A:n sairauksina on mainittu verenpainetauti, hyperkolesterolemia, sydämen vajaatoiminta, paroksysmaalinen flimmeri, vuonna 2008 sairastettu aivoinfarkti, josta vasemman puolen lievä hemipareesi. Keuhkoembolia vuonna 2008. Sick sinus -syndrooma, jonka vuoksi on asennettu sydämentahdistin. Parkinsonin tautia epäilty ja A on käynyt neurologilla 3/17. Oikeassa olkapäässä kiertäjäkalvosimen repeämä vuonna 2003, vasen rannemurtuma. Nivelrikkoa on molemmissa lonkissa. A liikkuu sisällä rollaattorin kanssa, ulkona käytössä on pyörätuoli, jota omaiset työntävät. Hän ei ole kertomansa mukaan ulkona liikunnut kuin muutaman kerran pyörätuolilla tyttären kanssa. Tytär hoitaa kaupassakäynnin, siivouksen ja ruuanlaiton. Omaiset kuljettavat lääkärikäynneillä. Kampaajalla ja jalkahoidossa A käy taksilla käyttäen kuljetuspalvelua (4 matkaa/kk). Aiemmin kaatumisia oli useita, viime aikoina ei ole kertomansa mukaan kaatunut. Maksimikävelymatkaa hän ei osannut arvioida, koska liikkuu vain sisätiloissa lyhyitä matkoja kerrallaan. Tasapainotestissä A seiso i jalat rinnakkain 6 sekuntia. Hän tasapainotti seisomista pitämällä käsiä ylhäällä edessään. Pisteet 0/4. Istumasta seisomaannousu onnistui yhden kerran ilman tukea, muuten A otti voimakkaasti tukea molemmilla käsillään. Pisteet 0/4. Kävelynopeus 4 metrin matkalla kyynärsauvan kanssa 26,7 sekuntia. Pisteet 1/4. SPPB-testistön tulos 1/12 pistettä. Puristusvoima Saehan matkamittarilla mitattuna oikea/vasen 2,2 / 2,7 kg.

Fysioterapeutin lausunnon mukaan koematkalta lähdettäessä A puki kengät jalkoihinsa istuen. Oikean kengän tarroja hän ei saanut kiinni vaan pyysi apua miniältä, joka oli myös paikalla. Mukaansa A otti rollaattorin. Ulos mennessä fysioterapeutti avasi ulko-oven koska se on painava. A:n kävely on töpöttävää, haparoivaa, ataktista. Askel on lyhyt, raideleveys leveä. Lähimmälle pysäkillä on matkaa noin 150 metriä, ulko-ovelta lähtiessä on ylämäki pysäkillä asti. A pysähteli matkalla usein, hän hengästyivät herkästi. Pysäkillä hän istui rollaattorin päällä odottaessaan bussia. Bussiin mentiin sisälle keskiovesta. A yritti ensin nostaa rollaattoria kahvoista, mutta ei onnistunut. Fysioterapeutin ohjeen mukaan hän nosti rollaattoria keskeltä istuinosan kohdalta ja onnistui nostamaan rollaattorin etupyörät sisälle. Takapyörät menivät bussin ja pysäkin väliin. A kuitenkin sai rollaattorin bussiin sisälle ja nousi bussiin itse ottaen kiinni bussin tukitangosta. Hän ei ehtinyt istumaan ennen kuin bussi lähti liikkeelle. Fysioterapeutti piti kiinni asiakkaasta, kunnes bussi pysähtyi seuraavalle pysäkillä ja A pääsi istumaan. Bussilla kierrettiin päätepysäkin kautta takaisin ”omalle” pysäkillä. A nousi hiukan ennen bussin pysähtymistä, mutta koska bussiin oli tullut myös vaunut, niin rollaattorin saaminen vaunujen vierestä kesti kauan. Kuljettaja käytti niaustoimintoa, joten pois jäädessä lattia oli matalampi ja rollaattorin pois saaminen oli helpompaa. Takaisin kävellessä asiakas huilasi istumalla rollaattorin päällä, koska koki matkan raskaaksi. Lausunnon yhteenvedon mukaan liikkumista julkisilla liikennevälineillä hankaloittavat A:n heikentynyt yleistila, käsien puristusvoima sekä tasapaino. A:n on hankalaa nostaa rollaattoria bussiin ja välimatkat pysäkillä ovat asiakkaalle raskaita. Asiakas toivoisi kuljetuspalvelua kauppa-asioihin ja vierailuille ystävien luo.

Valitukseen on edellä kuvatun koematkaa koskevan fysioterapeutin lausunnon lisäksi liitetty B1-lääkärintodistus 30.10.2017, Malmin sairaalan fysioterapeuttien lausunnot 16.11.2017 ja 18.11.2017 sekä toimintaterapeutin lausunto 15.11.2017.

B1-lääkärintodistuksen 30.10.2017 mukaan A:n sairauksina ovat eteisvärinä tai eteislepatus, pitkäaikainen iskeeminen sydänsairaus, muut ekstrapyramidaaliset häiriöt ja liikehäiriöt, muu tai määrittämätön kognitiivisten toimintojen ja tajunnan vireydenoire tai sairaudenmerkki, dysuria, sairaan sinuksen oireyhtymä, sydämen vajaatoiminta, aivoinfarktin myöhäisvaikutukset, virtsaumpi, sydäninfarkti ilman ST-nousua, vyöruusu ilman komplikaatioita, pyöräytys ja huimaus, essentiaalinen (primaarinen) verenpainetauti ja keuhkoveritulppa. Lausunnon mukaan

perussairautena hypertensio, hyperkolestrolemia, paroksymaalinen flimmeri ja sydämen vajaatoiminnan pahenemisvaiheita. Vuonna 2008 aivoinfarkti, tästä vasemmanpuoleinen lievä hemipareesi. Tuolloin A on sairastanut myös keuhkoembolian. Hänelle on asennettu 2/2017 tahdistin. Vuonna 2012 A:lla oli kohdun syöpä, totaali-hysterektomian jälkeen hänellä on ollut oireina inkontinenssi ja virtsaumpi. Lausunnon nykytilan arvion mukaan A:n yleistila on huono, hän tulee vastaanotolle pyörätuolilla, koska jalat eivät kannu. Hän hengästyy todella paljon muutaman askeleen ottamisen yhteydessä. Istuma-asennossa A pystyy puhumaan, mutta puhumisen yhteydessä tulee taukoja. Nousu pyörätuolista on vaivalloista ja epävarmaa ja A tarvitsee kahden ihmisen avustusta. Lausunnon mukaan A ei pysty itse kelaamaan pyörätuoliaan, eikä hän pysty rollaattorin kanssa kävelemään 150 metrin matkaa bussipysäkille. Kävelymatkan pituus on jatkuvasti pienentynyt. Hänen tasapainonsa on heikentynyt, vaikka hän käyttää rollaattoria.

Fysioterapeutin lausunnon 16.11.2017 A oli tullut Malmin sairaalan päivystykseen hengenahdistuksen ja sydämen vajaatoiminnan takia. Lausunnon mukaan A nousi osastolla seisomaan rollaattorin tuella itsenäisesti. Hänen kävelynsä sujui töpöttävin askelin vetäen jalkoja lattiaa pitkin. Askellus oli matalaa ja hidasta. A jaksoi kävellä yhteensä 30 metrin matkan. Hän koki voimansa hyvin vähäisiksi ja halusi vuoteelle lepäämään.

Fysioterapeutin lausunnon 18.11.2017 mukaan A käveli osastolla itsenäisesti rollaattorin kanssa. Kävely kyynärsauvan kanssa onnistui juuri ja juuri. A:n askelmitta on vasemmasta alaraajasta johtuen epäsymmetrinen, lyhyt, puolen jalan mittainen. Rollaattorin kanssa kävellessä A:n askel hieman pitenee. Kävelyasento on eteen kallistunut. Lausunnon mukaan itsenäinen kävely ulkona ei ole turvallista.

Toimintaterapeutin lausunnon 15.11.2017 mukaan A on kertonut, että kodin ulkopuolella asioiminen on vaikeutunut siten, että A tarvitsee aina jonkun mukaan saattajaksi. Lausunnon kirjoittamishetkellä hän on kertonut, ettei jaksa liikkua kodin ulkopuolella muulla kuin pyörätuolilla. A on toivonut, että pystyisi liikkumaan enemmän kodin ulkopuolella ja tämän mahdollistaisi kuljetuspalvelumatkojen lisääminen.

Selvityksen arviointi ja hallinto-oikeuden johtopäätökset

Hallinto-oikeus toteaa, että valituksenalaisella jaoston päätöksellä on päätetty A:n oikeudesta vammaispalvelulain mukaisiin kuljetuspalveluihin. Hänelle aikaisemmin myönnetty 4 yhdensuuntaista matkaa on myönnetty sosiaalihuoltolain nojalla. Hallinto-oikeus on tutkinut jaoston vammaispalvelulain perusteella tekemän päätöksen.

Vammaispalvelulain nojalla myönnettävä kuljetuspalvelu edellyttää, että henkilöllä on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja että hän ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia liikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Lääkäri on 30.3.2017 antamassaan todistuksessa katsonut, että A ei voi käyttää julkisia liikennevälineitä ilman kohtuuttomia vaikeuksia. Hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, että yksistään lääkärintodistuksista henkilön sairauksista ilmenevä ei osoita, että henkilö on vammaispalveluasetuksen 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu vaikeavammainen ja tämän vuoksi oikeutettu saamaan kuljetuspalvelua vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin nojalla.

Asiassa saadun selvityksen mukaan A on koekävelyllä 26.9.2017 liikkunut fysioterapeutin kanssa rollaattori apuvälineenään noin 150 metrin matkan pysäkillä ja bussimatkan jälkeen takaisin kotiin. Hän on hengästynyt helposti ja pysähtynyt matkalla usein. Hän on saanut rollaattorin sisälle bussiin ja kuljettajan käyttäessä niaustoimintoa A oli saanut rollaattorin myös ulos.

Hallinto-oikeus toteaa, että A:n liikuntakyky on selvästi alentunut hänen sairauksistaan johtuen. Hänen liikkumistaan hankaloittavat lähinnä hengästyminen, askelluksen lyhyys ja töpöttävyys, tasapaino-ongelmat, väsyminen ja heikotus. Edellä mainittujen sairauksien ja niistä aiheutuvien liikkumisvaikeuksien perusteella A:ta ei kuitenkaan ole voitu pitää valituksenalaista päätöstä tehtäessä vammaispalvelulain 8:n 2 momentin ja vammaispalveluasetuksen 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuna vaikeavammaisena, jolla on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia.

Asiassa ei ole myöskään ilmennyt, ettei jaosto olisi asiaa ratkaistessaan ottanut huomioon kaikkea A:ta koskevaa, lääkärinlausunnossa 30.3.2017 ja fysioterapeutin koematkasta 27.9.2017 antamassa lausunnossa olevaa selvitystä. Jaoston päätöstä ei muuteta.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

A on valituksessaan vaatinut, että sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston ja hallinto-oikeuden päätökset kumotaan ja hänelle myönnetään vammaispalvelulain mukaisena kuljetuspalveluna vähintään 14 matkaa kuu-kautta kohden.

A on vaatimustensa tueksi viitannut aiemmin esittämänsä ja lisäksi todennut muun ohella seuraavaa:

A on vuonna 1930 syntynyt monisairas, fyysisiltä voimiltaan heikko ja iäkäs henkilö, joka ei kykene liikkumaan kodin ulkopuolella ilman pyörätuolia. Hänellä ei ole voimia pyörätuolin työntämiseen bussipysäkillä. Talvikuukausina tämä on luonnollisesti täysin mahdotonta, sillä bussipysäkillä on kotiovelta hyvin raskas ylämäkimatka. Myös paluu bussipysäkiltä edellyttää ylämäkeen menoa.

A:ta on pyydetty osoittamaan kuljetuspalvelun tarve asiantuntijalausunnoin. Kuljetustarvetta osoittamaan on toimitettu niin omalääkärin, neurologin, fysiatriin, sosiaalihoitajan kuin toimintaterapeutinkin lausunnot. Nämä tuovat selvästi esiin sen yksimielisen kannan, jonka mukaan kuljetuspalvelut ovat A:lle välttämättömät. Päätöksentekijöille on ehdotettu useaan kertaan tapaamista ja A:n asuinolosuhteisiin tutustumista. Tähän ei ole ollut päätöksentekijöiden puolelta halukkuutta.

Kuljetuspalvelua annetaan sellaisillekin henkilöille, jotka eivät käytä edes keppiä liikkumisessa. Asiassa on erityisesti kiinnitettävä huomio fysioterapeutin 27.9.2017 antamaan arvioon, jonka mukaan A sai tasapainotestissä 0/4 pistettä, seisomaannousutestissä 0/4 pistettä, kävelynopeustestissä ¼ pistettä ja SPPB-testissä 1/12 pistettä.

Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto on antanut selityksen.

A ei ole käyttänyt hänelle varattua tilaisuutta vastaselityksen antamiseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

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

Perustelut

Kun 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 muuttamiseen ei ole perusteita.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Anne E. Niemi
oikeusneuvos

Outi Suviranta
oikeusneuvos

Janne Aer (t)
oikeusneuvos

Kari Tornikoski
oikeusneuvos

Ari Wirén
oikeusneuvos

Anna Heikkilä
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös

A, maksutta

Jäljennös

Helsingin hallinto-oikeus

Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto