

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (9)
7.6.2019
Taltionumero
2724
Diaarinumero
1586/2/18

Asia Vammaispalvelua koskeva valitus

Valittaja Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän (Siun Sote) yksilöasioiden jaosto

Päätös, jota valitus koskee

Itä-Suomen hallinto-oikeus 5.3.2018 nro 18/0119/2

Asian aikaisempi käsittely

A on hakenut vammaispalvelulain mukaiseen kuljetustalveluun ohitilausoikeutta, jossa asiakas saa tilata kuljetuksen suoraan valitsemaltaan kilpailutuksessa hyväksytyltä autoilijalta.

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän yksilöasioiden jaoston alainen viranhaltija on 18.5.2017 tekemällä päätöksellä hylännyt A:n hakemuksen.

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän yksilöasioiden jaosto on 16.8.2016 (167 §) päätöksellään hylännyt A:n oikaisuvaatimuksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään kumonnut Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän yksilöasioiden jaoston tekemän päätöksen ja palauttanut asian jaostolle ohitilausoikeuden myöntämistä varten.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Sovellettavat säännökset

Vammaispalvelulain 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Vammaispalvelulain 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. Kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta palveluasumisen eikä henkilökohtaisen avun järjestämiseen, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (vammaispalveluasetus) 4 §:n 3 momentin mukaan kuljetukset voi kunta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain (733/92, oikeastaan laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta) 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla taikka korvata jäljempänä 5 §:ssä tarkoitetulle henkilölle taksilla, invataksilla tai vastaavalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset.

Asiassa saatu selvitys

Saadun selvityksen perusteella vaikeavammaiselle valittajalle on myönnetty vaikeavammaisen kuljetuspalvelu. Valittajan vaatimus ohitilaisuuden käyttämiseen on valituksenalaisella päätöksellä hylätty. Valittajan on tilattava kuljetuspalvelumatkat matkojenyhdistelykeskukselta. Valittajan mukaan tällä tavoin järjestetty kuljetuspalvelu estää sen käytön, sillä matka-aika muodostuu lähinnä valittajan terveyden kannalta kohtuuttoman pitkäksi.

Lääkärintalouden 7.9.2016 mukaan valittaja sairastaa vaikea-asteista spastista tetraplegiaa, ja häneltä on operoitu neuromuskulaarinen skolioosi vuonna 2014. Päivätoimintapaikasta on tehty sopimus, mutta päivätoiminnassa käymisen on kuitenkin käytännössä estänyt taksikyytien hankaluus. Taksikyyti kestää vähintään tunnin ja 20 minuuttia, mutta usein enemmänkin yhteen suuntaan, koska kyydissä on kolme pyörätuolipotilasta ja taksi joutuu kiertelemään eri puolilla hakemassa tai vievässä heitä. Valittajan kohdalla tämä aiheuttaa kohtuuttomia hankaluuksia, koska kuljetusmatkat mukaan lukien päivistä tulee niin pitkiä, että henkilökohtaisen avustajan työtunnit eivät riitä ja toisaalta kaksi kertaa

1,5 tunnin istuminen taksissa aiheuttaa selkeän riskin painehaavojen kehittymiselle häntäluun seutuun. Suositellaan järjestämään taksikyydit, jotka suuntaansa kestäisivät 45 minuuttia tai alle ja niin, että kyytien ja päivätoiminnassa vietetyn ajan yhteenlaskettu pituus olisi seitsemän tuntia tai alle.

Lääkärintlausunnon 16.6.2017 mukaan valittaja tarvitsee automatkoille saattajan, koska ei osaa kommunikoida. Valittaja ei pysty istumaan yhdessä asennossa pitkään, koska häntäluun seutu alkaa painua. Valittaja osaa ilmeillään ilmaista, onko asento hyvä. Asentoa on matkan aikana vaihdettava. Matkustaakseen valittaja tarvitsee tilavan tarkoitukseen sopivan taksin, saattajan tai taksikuskin, joka osaa tulkita hänen kommunikaatiotaan.

Valittajan esittämän mukaan valittajan häntäluu on pahasti vääntynyt vasempaan suuntaan, eikä sitä voi lääketieteellisesti hoitaa kuntoon. Valittaja käyttää istuessaan erityisrohoa, jolla voidaan säännellä painetta häntäluun kohdalla, jossa iho on erityisen ohut ja käytännössä aina punainen. Iho ei saa mennä rikki, sillä muuten se ei tulisi paranemaan ja aiheuttaisi kohtuutonta kipua. Häntäluun alue on jo nyt aika ajoin erityisen kivulias, ja asentoa on päästävä vaihtamaan useasti. Tämän vuoksi yli tunnin mittaiset matkat ovat valittajalle liian pitkiä, sillä häntäluuhun kohdistuu muutoin liian suuri paine. Pitkät odotusajat matkojenyhdistelykeskukseen soittaessa ja pitkät taksimatkat ovat todellisuutta, kun kuljetaan -- -- keskustaan siten, että kyytiin otetaan samanaikaisesti myös toisia matkustajia lähialueilta. Tästä syystä taksin ohitilausoikeus on välttämätön, jotta matkustusaika jää valittajan terveydentilan kannalta kohtuulliseksi. Valittaja on niin vaikeasti vammautunut, ettei kunnan järjestämä kuljetuspalvelu mahdollista liikkumista oman kodin ulkopuolella.

Valituksessa todetaan lisäksi, että valittaja tarvitsee joka tapauksessa avustajan 24 tuntia vuorokaudessa. On välttämätöntä, että valittajalla on käytössään hänet tunteva taksi, jolle voi soittaa suoraan ja kertoa valittajan tilanteesta, jotta matkan suunnittelu ja aikataulutusta tapahtuvat järkevästi ja tavanomaiset voinnista johtuvat aikataulumuutokset voidaan ilmoittaa joustavasti. Kuljetuspalvelun järjestäminen matkojenyhdistelykeskuksen kautta estää tosiasiaassa valittajan liikkumisen päivätoimintaan ja vapaa-ajan virkistystoimintaan. Tämä johtuu siitä, että matkojen kesto on ollut muun muassa päivätoimintaan mennessä ja sieltä tullessa noin 80–90 minuuttia, mikä ei vastaa kuntayhtymän esittämää aikataulua. Väite siitä, että tämänhetkiselä kuljetuspalvelun järjestämistavalla voitaisiin saadun selvityksen perusteella arvioida vastattavan valittajan yksilölliseen palvelun tarpeeseen, ei pidä paikkaansa.

Valituksenalaisen päätöksen mukaan valittajalle on aiemmin myönnetty ohitilausoikeus vuosille 2005–2016, jolloin -- kaupunki saattoi myöntää ohitilausoikeuden erillisoikeutena myöntämisperusteiden täytyessä. -- kaupungin osalta myöntämisperusteisiin tuli tarkennuksia vuoden 2016 alussa, jolloin ohitilausoikeus jäi pois myös valittajan osalta. Siun Soten yhtymähallitus käsitteli vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua kokouksessaan 22.11.2016 ja päätti, että kuljetuspalvelun erillisoikeuksia ovat asiointiaika enintään 45 minuuttia ja porrasveto. Ohitilausoikeus ei ole Siun Sotessa erillisoikeus.

Valituksenalaisen päätöksen mukaan esille ei ole tullut sellaista erityisen painavaa syytä, jonka vuoksi valittajalle tulisi myöntää ohitilausoikeus. Matkojenyhdistelykeskuksesta on tarkistettu matka-ajan pituus välillä -- --. Sieltä saadun vastauksen mukaan tavallinen kuljetuspalvelumatka tällä välillä kestää noin puoli tuntia, vaikka kyytiin otettaisiin muita samaan suuntaan meneviä henkilöitä. Enimmilläänkin matka-aika on vajaa tunti. Valittaja tarvitsee kuljetuspalvelumatkoillaan aina saattajan, joka osaa tulkita valittajan kommunikaatiota ja avustaa asentohoidossa matkan aikana. Ohitilausoikeuden ei sinällään voida katsoa tuovan valittajan kuljetuspalvelumatkoihin erityistä lisäarvoa, eikä Siun Sotessa määritelty kuljetuspalvelun järjestämistapa aiheuta hänelle kohtuutonta tilannetta kuljetuspalvelun toteutumisen suhteen.

Oikeudellinen arvio

Hallinto-oikeus toteaa, että kunnalla on lähtökohtaisesti oikeus päättää, miten vaikeavammaisen kuljetuspalvelu järjestetään ja myös muuttaa kuljetuspalvelun järjestämistapaa. Kuljetuspalvelun saajalla ei siten ole ehdotonta oikeutta vaatia kuljetuspalvelun järjestämistä haluamallaan tavalla, eikä kuljetuspalvelun saaja yleensä voi itse valita kuljetukset suorittavaa kuljettajaa. Kuljetuspalvelujen järjestämistapa ei saa kuitenkaan estää tai kaventaa vaikeavammaiselle kuuluvaa subjektiivista oikeutta kuljetuspalveluun. Mikäli henkilö ei voi vammansa vuoksi tai muusta perustellusta syystä voi käyttää kunnan päättämällä tavalla järjestettyä kuljetuspalvelua, on kunnan järjestettävä kuljetuspalvelu henkilön yksilöllisten tarpeiden edellyttämällä tavalla. Palveluiden järjestämistapaa koskevaa yksilöhuollon päätöstä tehtäessä on arvioitava, edellyttääkö hakijan yksilöllinen tilanne kuljetuspalvelun järjestämistä tavanomaisesta poikkeavalla tavalla. Mikäli kunnan käyttämä palvelujen järjestämistapa estää vaikeavammaista henkilöä tosiasiallisesti käyttämästä hänelle myönnettyä kuljetuspalvelua, on vakiotaksimahdollisuus tai ohitilausoikeus yksi tapa järjestää henkilön kuljetuspalvelut.

Esitetystä selvityksestä ilmenee vuonna 2004 vammautuneella valittajalla olleen käytössä ohitilausoikeuden vuosina 2005–2016. Valittajan olosuhteet eivät ole muuttuneet, esimerkiksi hänen toimintakykynsä ei ole parantunut. Valittaja on esittänyt selvitystä siitä, että hänen terveydentilansa edellyttää taksimatkojen olevan lyhyitä. Valittaja on esittänyt selvitystä siitä, ettei hän tosiasiallisesti pysty käyttämään hänelle myönnettyä kuljetuspalvelua ilman ohitilausoikeutta.

Viranomaisen on todennut selvittäneensä matkojen pituutta matkojenyhdistelykeskuksesta, josta saadun vastauksen mukaan matkan kesto on puolen tunnin ja tunnin väliltä. Viranomaisen ja valittajan matkojen kestosta esittämät väitteet ovat keskenään ristiriitaisia. Valittaja on tuonut matkojen keston osalta esiin myös sen, että kuljetuspalvelua järjestettäessä tulee ottaa huomioon myös odotusaika. Mikäli tarkkaa taksin tuloaika ei pystytä määrittämään, valittaja joutuu istumaan pitkiäkin aikoja valmiina odottamassa taksin tuloa pyörätuolissaan. Ottaen huomioon -- ja -- välisen etäisyyden noin 25 kilometriä, matkojen yhdistelystä aiheutuvat matka-ajan lisäykset sekä mahdollisen taksin odotusajan, hallinto-oikeus pitää uskottavana sitä, että matkat kokonaisuudessaan saattavat kestää kauemmin kuin valittajan terveydentilan salliman noin 45 minuuttia.

Hallinto-oikeuden arvion mukaan asiassa esitetystä selvityksestä ilmenee, että valittaja ei terveydentilansa vuoksi pysty kohtuudella käyttämään kunnan päättämällä tavalla järjestettyä kuljetuspalvelua. Valittajan kuljetuspalveluja ei siten ole järjestetty lain edellyttämällä kohtuullisella tavalla.

Koska viranomaisella on ollut asiasta eri käsitys, hallinto-oikeus kumoo valituksenalaisen päätöksen ja palauttaa asian viranomaiselle ohitilausoikeuden myöntämistä varten.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän yksilöasioiden jaosto on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

A pystyy tosiasiallisesti käyttämään hänelle myönnettyä kuljetuspalvelua ilman ohitilausoikeutta. Vanhemmat kuljettavat A:n omalla autolla kotoaan -- --. Yhdensuuntainen

matka on noin 162 kilometriä, ja Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä maksaa vanhemmille kyseessä olevista matkoista kilometrikorvaukset erityishuoltolain mukaisesti. Lääkärinlausunnossa 7.9.2016 suositellaan järjestämään taksikuljetukset, jotka suuntaansa kestäisivät 45 minuuttia tai alle. A perustelee ohitilausoikeuttaan sillä, että matka-aika muodostuu lähinnä valittajan terveyden kannalta kohtuuttoman pitkäksi.

A on osallistunut säännöllisesti päivätoimintaan --. Matka kotoa -- on noin 25 kilometriä. A käy kerran viikossa fysioterapiassa -- kotoaan, yhdensuuntainen matka on 37 kilometriä. Muutoin fysioterapia on tiistaisin kotona ja torstaisin palveluntuottajan tiloissa, jolloin yhdensuuntaisen matkan pituus on noin 27 kilometriä. A on käyttänyt vammaispuolustajalain mukaista kuljetuspalvelua viimeksi vuonna 2015. Väite siitä, ettei A tosiasiallisesti pysty käyttämään hänelle myönnettyä kuljetuspalvelua ilman ohitilausoikeutta, on perusteeton.

Vammaispuolustajalain mukaisen kuljetuspalvelun 18 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa sekä saattajaoikeus takaavat A:lle vammaispuolustajalain 8 §:n 2 momentin mukaiset kohtuulliset kuljetuspalvelut.

A:n kohdalla vaikeavammaisten kuljetuspalvelut on tilattava matkojenyhdistelykeskuksesta, eikä kuljetuspalvelun järjestämistapa estä kuljetuspalvelun käyttämistä. Matka-aika ei ole A:n osalta kohtuuttoman pitkä, koska hän tosiasiallisesti tekee yli 45–60 minuutin matkoja säännöllisesti kuukausittain. A:lla on aina kuljetuspalvelumatkoillaan saattaja mukana, mikä mahdollistaa kuljetuspalvelun turvallisen käyttämisen, muun muassa asennon vaihtamisen. Lisäksi A:lla on käytettävissään toimintakykyä ja liikkumista tukevia apuvälineitä.

A on antanut selityksen, jossa on esitetty muun ohella seuraavaa:

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän päätös järjestää A:n vammaispuolustajalain mukaiset kuljetuspalvelut matkojenyhdistelykeskuksen avulla rajoittaa hänen yksilöllistä oikeuttaan saada hänelle sopivia palveluja ja tukitoimia. Vaikka A:n terveydentilaan liittyviä erityisyyttä on tuotu esille, niitä ei ole otettu huomioon. Kuntayhtymä on ohittanut täysin A:n yksilöllisen palvelun tarpeen.

Kuntayhtymän valituksessa on keskitytty vain matkan pituuteen ja matkaan kuluvaan aikaan. Siinä ei ole huomioitu lainkaan kuljetuksen odotusaikoja. Tilaus on tehtävä kahta tuntia aikaisemmin. Etukäteen ei tarkalleen tiedetä, mihin aikaan kuljetus tulee, vaikka tilattaessa sanotaan aika, jolloin määränpäässä pitäisi olla. Myöskään paluukuljetuksen tuloaika ei varmuudella voi tietää. Odotteluajat lisäävät istumisaikaa pyörätuolissa ja taksia joutuu odottamaan myös ulkona. Ohitilausoikeuden puuttuminen rajoittaa A:n mahdollisuutta osallistua muiden nuorten lailla ikäistensä harrastuksiin.

A on osallistunut päivätoimintaan vasta 1.11.2017 alkaen, koska aiemmin hänelle esitettiin päivätoimintapaikaksi --. Ehdotusta ei voitu hyväksyä, koska kuljetusmatka taksin kierrellessä eri kaupunginosissa olisi kestänyt suuntaansa yhden tunnin ja 20 minuuttia. Tämä olisi ollut A:lle aivan liian pitkä aika istua pyörätuolissa. Hän käy päivätoiminnassa kaksi kertaa viikossa henkilökohtaisen avustajan kanssa. Taksin kyydissä ei ole muita asiakkaita ja hänet viedään päivätoimintaan suoraan kotoa ja tuodaan suoraan kotiin. Matka kestää noin 20–25 minuuttia.

A ei tosiasiallisesti tee yli 45–60 minuutin matkoja säännöllisesti kuukausittain. Hän käy Kelan yksilöllisellä kuljetuksella allasterapiassa 25 kertaa vuodessa. Matka-aika on noin 40–45 minuuttia.

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän yksilöasioiden jaosto on antanut vastaselityksen. Vastaselitys on lähetetty tiedoksi A:lle.

A on antanut lisäselvitystä.

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

Petri Helander
oikeusneuvos

Antti Pekkala
oikeusneuvos

Ari Wirén
oikeusneuvos

Toomas Kotkas (t)
oikeusneuvos

Johanna Haapala-Mrena
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän yksilöasi-
oiden jaosto, maksutta

Jäljennös Itä-Suomen hallinto-oikeus
A huoltajanaan B