

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Riina Loppi

**VAIKEAVAMMAISTEN KULJETUSPALVELUT
YHDENVERAISUUDEN TOTEUTTAJINA**

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2013

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

LOPPI, RIINA: Vaikeavammaisten kuljetuspalvelut yhdenvertaisuuden toteuttajina

Pro gradu -tutkielma, xi + 74 s., 2 liites.

Julkisoikeus

Marraskuu 2013

Tämän tutkielman aiheena on vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut ja niiden merkitys vaikeavammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Vaikeavammaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen, joiden järjestäminen kuuluu kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Kunnan on lain mukaan järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Tutkielmassa on käytetty pääosin oikeusdogmaattista metodologiaa, jonka avulla haetaan vastausta voimassa olevan oikeuden sisällölle. Oikeuden sisältöä on tutkielmassa tulkittu muun muassa lainsäädännön ja oikeuskäytännön avulla. Tutkielman keskeisimpänä tavoitteena on selvittää, miten kuljetuspalvelut vaikuttavat vaikeavammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumiseen yhteiskunnassa. Lisäksi tutkielmassa analysoidaan kunnallisia soveltamisohjeita, jotka antavat viitteitä kunnissa omaksumista laintulkinnasta. Soveltamisohjeita tutkimalla selvitetään, sovelletaanko lakia kunnissa yhdenmukaisesti ja ilmeneekö kuntien omaksumista käytänteistä lainvastaisuutta.

Yksi keskeisimmistä johtopäätöksistä on, että yhdenvertaisuuden toteutuminen jokaisen osalta on monista erilaisista seikoista johtuen vähintäänkin hankalaa. Kuljetuspalveluiden rooli vaikeavammaisten yhdenvertaisuuden kannalta on kaksijakoinen siinä määrin, että niiden avulla vaikeavammaisen henkilön liikkumis-, osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet kohenevat, mutta samalla kuljetuspalvelut ovat riittämättömiä verrattuna vammattomien ihmisten mahdollisuuksiin liikkua, toimia itsenäisesti ja osallistua yhteiskuntaan.

Kunnallisten soveltamisohjeiden osalta voidaan sanoa, että tutkimusotantaan sisällytetyt kunnat soveltavat lakia osittain yhdenmukaisesti, mutta joiltakin osin ilmeni eroavaisuuksia ohjeiden välillä. Ohjeet ovat hyvin vaihtelevia keskenään niin sisällöllisesti kuin laadullisestikin. Joiltakin osin ilmeni myös lainvastaisuutta.

Tutkielman perusteella voidaan yleisesti todeta, ettei kuljetuspalvelusäännösten osalta yli neljännesvuosisadan muuttumattomana pysynyt vammaispalvelulainsäädäntö enää vastaa muuttunutta yhteiskunnan tarpeisiin riittävästi. Uudistustyö vammaispalvelulainsäädännön muuttamiseksi onkin aloitettu hiljattain, ja sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän on määrä jättää luonnos hallituksen esitykseksi vuoden 2014 loppuun mennessä. Lainsäädäntöuudistuksella pyritään edistämään vammaisten edellytyksiä elää yhdenvertaisina yhteiskunnan jäseninä.

Sisällys

Sisällys.....	ii
Lähteet	iv
Oikeustapaukset.....	viii
Kunnalliset soveltamisohjeet.....	x
Lyhenteet	xi
1 Johdanto.....	1
1.1 Johdatus tutkielman aiheeseen.....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset	3
1.3 Tutkimusmetodi ja tutkielman keskeisin lähdemateriaali	6
2 Vaikeavammaisen ja hänen oikeusasemansa	8
2.1 Vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden käsitteistä.....	8
2.1.1 Vammaisuus	8
2.1.2 Vaikeavammaisuus.....	10
2.2 Vaikeavammaisen henkilön määritelmä kuljetuspalveluiden osalta	12
2.3 Relevantti sääntely vaikeavammaisen näkökulmasta	16
2.3.1 Kansallinen sääntely	16
2.3.2 Kansainvälinen sääntely	19
2.4 Julkisen vallan velvollisuus oikeuksien turvaamiseen.....	22
3 Kuljetuspalvelut.....	25
3.1 Kuljetuspalvelun määritelmä	25
3.2 Kuljetuspalvelun sisältö ja laajuus.....	26
3.2.1 Työ- ja opiskelumatkat	29
3.2.2 Asiointi- ja virkistysmatkat	32
3.2.3 Kuljetuspalveluihin liittyvät saattajapalvelut	33
3.2.4 Lähikunta	34
3.3 Kuljetuspalvelun saamisedellytykset	36
3.4 Kuljetuspalveluiden järjestäminen ja toteutus	39

4	Vammaispalvelulain soveltaminen käytännössä	42
4.1	Kunnalliset soveltamisohjeet	42
4.2	Kunnallisten soveltamisohjeiden keskinäistä vertailua	45
4.2.1	Vaikeavammaisen henkilön määritelmä.....	45
4.2.2	Kuljetuspalveluiden järjestämistavat	47
4.2.3	Kuljetuspalvelun kattavuus	49
4.2.4	Muita huomioita	53
5	Kuljetuspalvelut yhdenvertaisuuden toteuttajina.....	57
5.1	Kuljetuspalveluasiakkaan asema suhteessa muihin yhteiskunnan jäseniin	57
5.1.1	Yhdenvertaisuus kuljetuspalveluasiakkaiden ja vammattomien kesken ..	59
5.1.2	Yhdenvertaisuus kuljetuspalveluasiakkaiden ja muiden vammaisten kesken	62
5.2	Kunnallisen itsehallinnon vaikutuksista tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen ...	64
5.3	Kuljetuspalveluihin kohdistuvat haasteet	67
6	Johtopäätökset	69
	Liiteosa	73

Lähteet

Kirjallisuus

Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki 2011.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 29–60. Helsinki 2011.

Hirvonen, Ari: Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsinki 2012.

Huhtanen, Raija: Kunnan sosiaali- ja terveystalveluiden yksityistäminen: oikeudellinen näkökulma. Teoksessa Anttonen, Anneli – Haveri, Arto – Lehto, Juhani – Palukka, Hannele (toim.): Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos, s. 81–110. Tampere 2012.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012.

Kotiaho, Paavo: Vaikeavammaisuuden määritelmä hallinnossa ja hallintolainkäytössä. Raportti Vammaisten Ihmisoikeuskeskuksen ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteisen tutkimuksen materiaalin hankintavaiheesta. Helsinki 2011.

Kotimaisten kielten keskus: MOT Kielitoimiston sanakirja. 2008.

Kumpuvuori, Jukka: Vammaisilla henkilöillä on oikeus erilaiseen kohteluun. Teoksessa Laitinen, Matti (toim.): Miksi joka paikkaan pitää päästä, s. 43–61. Vantaa 2013.

Kumpuvuori, Jukka – Högbäck, Marika: Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

Kuosma, Tapio: Uudistettu vammaispalvelulaki. Helsinki 2009.

Kuosma, Tapio: Vaikeavammaisen subjektiiviset oikeudet. Helsinki 2011.

Könkkölä, Kalle: Pitääkö joka paikkaan päästä? Teoksessa Laitinen, Matti (toim.): Miksi joka paikkaan pitää päästä, s. 16–19. Vantaa 2013.

Liikenne- ja viestintäministeriö: Julkisin varoin toteutettujen henkilökuljetusten rahoituksen ja toimintatapojen kehittäminen. Julkaisuja 11/2013. Vantaa 2013.

Nieminen, Liisa: Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet yleiseen ihmisoikeuskehykseen sijoitettuna. *Lakimies* 6/2005, s. 898–924.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä (PL 6 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 227–280. Helsinki 2011.

Räty, Tapio: Vammaispalvelut: Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö. 4., uud. laitos. Vaasa 2010.

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki 2005.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisuja 2006:9: Valtioneuvoston selonteko vammaispolitiikasta 2006. Helsinki 2006.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisuja 2010:4: Vahva pohja osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle. Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010–2015. Helsinki 2010.

Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 711–752. Helsinki 2011.

Tuori, Kaarlo – Lavapuro, Juha: Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 809–820. Helsinki 2011.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. 4., uud. painos. Juva 2008.

Urhonen, Anu: Kompastuksia. Vammaispoliittinen pamfletti. Helsinki 2011.

Valtioneuvoston periaatepäätös julkisesti rahoitettujen henkilökuljetusten uudistamisesta. 2013.

Vartiainen, Anssi – Pasila, Aura: Kuuden suurimman kaupungin vammaispalvelulain mukaiset palvelut ja taloudelliset tukitoimet. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 2/2012. Helsinki 2012.

Vehmas, Simo: Vammaisuus. Johdatus historiaan, teoriaan ja etiikkaan. Tampere 2005.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 89–137. Helsinki 2011.

Virallislähteet

HE 219/1986 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista sekä laiksi sosiaalihoitolain 17 §:n muuttamisesta.

HE 166/2008 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

KK 362/2011 vp – Kirjallinen kysymys 362/2011 vp.

PeVL 43/2002 vp – HE 142/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto nro 43 hallituksen esitys laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihoitolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihoollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

PeVL 8/2003 vp – HE 41/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto nro 8 hallituksen esitys laeiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 30/2008 vp – HE 166/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto nro 30 hallituksen esityksestä laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoi-

mista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

PeVL 10/2009 vp – HE 20/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto nro 10 hallituksen esityksestä laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

StVM 30/2008 vp – HE 166/2008 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö nro 30 hallituksen esityksestä laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

Sähköiset lähteet

Autoveronpalautus invalideille. 17.6.2013.

<http://www.tulli.fi/fi/yksityisille/autoverotus/veronpalautus_invalideille/> (17.9.2013)

Kuljetuspalvelu ja saattajapalvelu. 12.7.2013. <<http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/vammaispalvelujen-kasikirja/itsenaisen-elaman-tuki/liikkuminen/kuljetuspalvelu/>> (31.10.2013)

Kuljetuspalvelumaksut. 27.8.2013. <<http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/vammaispalvelujen-kasikirja/itsenaisen-elaman-tuki/liikkuminen/kuljetuspalvelumaksut/>> (5.11.2013)

Kuljetuspalvelut ja liikkuminen. 23.2.2012. <<http://www.pohjoiskarjala.fi/Resource.phx/sivut/sivut-vammaispalvelut/vpalvelut/liikkuminenkuljetus.htm>> (17.9.2013)

Sosiaalipalvelut. 6.2.2012.

<http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/sosiaalipalvelut> (17.10.2013)

Vammaislainsäädännön uudistus. 16.8.2013. <https://www.otakantaa.fi/fi-FI/Hankkeet/Vammaislainsaadannon_uudistus> (31.10.2013).

Oikeustapaukset

Tuomioistuinratkaisut

Hallinto-oikeudet

Turun HAO 30.9.2004 nro 04/0654/2.

Hämeenlinnan HAO 12.3.2007 nro 07/0182/3.

Helsingin HAO 3.10.2012 nro 12/0937/6.

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1998 T 2524.

KHO 14.11.2001 T 2830.

KHO 31.7.2002 T 1802.

KHO 31.12.2003 T 3401.

KHO 10.6.2005 T 1399.

KHO 1.11.2005 T 2835.

KHO 15.3.2006 T 572.

KHO 12.4.2006 T 882.

KHO 3.9.2008 T 2153.

KHO 24.10.2008 T 2696.

KHO 12.1.2009 T 37.

KHO 7.7.2011 T 1978.

KHO 18.8.2011 T 2250.

KHO 25.5.2012 T 1382.

KHO 2012:59.

KHO 2012:86.

KHO 2013:9.

KHO 2013:62.

KHO 2013:139.

KHO 6.9.2013 T 2764.

Lainvalvontaratkaisut

AOK 29.12.2006 Dnro 214/1/06, 377/1/06, 416/1/06, 441/1/06.

EAOA 12.4.2013 Dnro 2550/4/12.

EOA 30.1.2004 Dnro 2680/4/02, 147/4/03, 489/4/03, 1278/4/03.

EOA 30.7.2009 Dnro 3384/4/07.

EOA 11.10.2010 Dnro 3095/4/09.

OKA 30.12.2009 Dnro OKV/44/1/2008.

Kunnalliset soveltamisohjeet

Espoo: Vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun toimintaohje 1.1.2009 alkaen.

<<http://www.espoo.fi/fi->

[FI/Sosiaali_ ja_ terveyspalvelut/Vammaispalvelut/Toimintaohjeet](http://www.espoo.fi/fi-FI/Sosiaali_ ja_ terveyspalvelut/Vammaispalvelut/Toimintaohjeet)> (8.10.2013)

Helsinki: Helsingin kaupungin vammaispalveluopas.

<<http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/b6b41b004a176e2c954ffd3d8d1d4668/vamaispal>

[veluopas_080402.rtf?MOD=AJPERES](http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/b6b41b004a176e2c954ffd3d8d1d4668/vamaispalveluopas_080402.rtf?MOD=AJPERES)> (8.10.2013)

Kauniainen: Vammaispalveluohjeisto 1.1.2010 lukien. (Ei julkaistu internetissä.)

Kuusamo: Vaikeavammaisten kuljetus- ja saattajapalvelut.

<<http://www.kuusamo.fi/Resource.phx/sivut/sivut->

[kuusamo/vava/vammaispalvelut/kuljetuspalvelu.htx](http://www.kuusamo.fi/Resource.phx/sivut/sivut-kuusamo/vava/vammaispalvelut/kuljetuspalvelu.htx)> (8.10.2013)

Lapinlahti: Lapinlahden kunnan vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun soveltamisohje 1.3.2011 alkaen.

<http://lapinlahti01.hosting.documenta.fi/kokous_vanhat/KOKOUS-1067-3-Liite-1.PDF> (8.10.2013)

Nurmes: Nurmeksen kaupungin vammaispalveluohje.

<<http://www.nurmes.fi/Resource.phx/sivut/sivut->

[nurmes/sosiaali/vammaispalvelu/index.htx](http://www.nurmes.fi/Resource.phx/sivut/sivut-nurmes/sosiaali/vammaispalvelu/index.htx)> (8.10.2013)

Sastamala: Vammaispalvelun kuljetuspalveluohjeet 1.1.2013.

<<http://sastamala.tjhosting.com/kokous/20122726-19-47609.PDF>> (8.10.2013)

Sipoo: Vammaispalvelulain ja asetuksen mukaisten palvelujen ja tukitoimien soveltamisohje. <<http://sipoo1.tjhosting.com/kokous/20121424-4-1.PDF>> (8.10.2013)

Tuusula: Vammaispalvelulain (380/1087) mukaista kuljetuspalvelua koskevat soveltamisohjeet. <http://www.tuusula.fi/sivu.tmpl?sivu_id=2164> (8.10.2013)

Lyhenteet

AOK	= apulaisoikeuskansleri
EAOA	= eduskunnan apulaisoikeusasiamies
EOA	= eduskunnan oikeusasiamies
HAO	= hallinto-oikeus
HE	= hallituksen esitys
KHO	= korkein hallinto-oikeus
KK	= kirjallinen kysymys
KP-sopimus	= kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976)
OKA	= valtioneuvoston oikeuskansleri
PeVL	= perustuslakivaliokunnan lausunto
PL, perustuslaki	= Suomen perustuslaki (731/1999)
StVM	= sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö
T	= taltio
TSS-sopimus	= taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976)
VPA, vammaispalveluasetus	= asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (759/1987)
VPL, vammaispalvelulaki	= laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987)
YK	= Yhdistyneet kansakunnat

1 Johdanto

1.1 Johdatus tutkielman aiheeseen

”Kun helsinkiläinen ostaa noin 45 euroa maksavan joukkoliikenteen kausikortin, voi hän kuukauden ajan matkustaa, miten paljon vain. Kun helsinkiläinen vammainen maksaa oikeudestaan kuljetuspalveluun suunnilleen samansuuruisen omavastuun, voi hän matkustaa 18 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa – eli hän voi hyödyntää joukkoliikennettä vain kaksi kertaa viikossa! Kuljetuspalvelua ei saa kuitenkaan käyttää lääkärissä tai hoidoissa käynteihin, sillä ne kuuluvat Kansaneläkelaitoksen korvausten piiriin ja niistä tulee maksaa erillinen omavastuu.”¹

Vammaisia ihmisiä on monenlaisia. On nuoria, vanhuksia, opiskelijoita, työssä käyviä ja eläkeläisiä. Vamma on ollut osa joidenkin elämää jo syntymästä saakka, kun taas toiset ovat vammautuneet esimerkiksi tapaturman tai sairastumisen seurauksena. Vaikka vammaisuutta ja vammaisia kuvastaa laaja kirjo erilaisuutta, yksi asia yhdistää heitä. Vammaiset tarvitsevat oikeanlaista tukea ja riittäviä palveluita voidakseen elää yhteiskunnan tasavertaisena jäsenenä. Onhan nimittäin selvää, että vammaisilla on muiden tavoin oikeus hyvään elämään, johon kuuluu muun muassa oma koti, ihmissuhteet, opiskelu ja mieleiset harrastukset. Valitettavan usein nämä asiat ovat kuitenkin vammaisten saavuttamattomissa.

Vammaisten ihmisten oikeusasema on onneksi kohentunut viime aikoina, ja heille katsotaan kuuluvaksi lähtökohtaisesti kaikki samat ihmisoikeudet, jotka on turvattu kaikille muillekin. Vamma rajoittaa lähes aina jollakin tapaa vammaisen henkilön tapoja ja keinoja toimia yhteiskunnassa vammattomien tapaan, minkä vuoksi vammaiset tarvitsevat toisinaan tietynlaisia erityisoikeuksia² oikeuksiensa toteuttamiseen käytännössä.³ Onhan sanomattakin selvää, ettei esimerkiksi sokean liikkumisvapaus toteudu tarkoitetussa laajuudessaan ilman hänelle suotuja erityisoikeuksia.

¹ Könkkölä 2013 s. 17.

² Vrt. Kumpuvuori & Högbacka 2003 s. 87.

³ Nieminen 2005 s. 899.

Vammaiset henkilöt tarvitsevat siis perusoikeuksiensa toteutumiseksi tietynlaisia palveluita ja tukitoimia. Näistä palveluista ja tukitoimista säädetään laissa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987, myöhemmin vammaispalvelulaki) ja asetuksessa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (759/1987, myöhemmin vammaispalveluasetus). Tutkielmani kannalta keskeisimmät säännökset ovat vammaispalvelulain 8 § 2 momentti, jossa säädetään kuljetuspalveluista sekä tätä säännöstä täydentävät vammaispalveluasetuksen 4–6 §.

Vaikeavammaisella on *subjektiivinen oikeus*⁴ kohtuullisiin kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen. Kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen kuuluu vaikeavammaisen henkilön työssä käymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen, virkistykseen tai muun sellaisen syyn vuoksi tarpeelliset, jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset. Jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset. Lainsäädännössä käytetyillä kuljetuspalveluihin viittaavilla käsitteillä ”kuljetukset” ja ”matkat” tarkoitetaan käytännössä taksimatkoja, vaikkei tämä käykään nimenomaisesti ilmi.

Kansallisesti kuljetuspalvelut ovat muodostuneet ylivoimaisesti suurimmiksi lain mukaan järjestettäviksi palveluiksi sekä asiakasmääriltään että kokonaiskustannuksiltaan. Esimerkiksi vuonna 2006 yhteensä 84 064 henkilöä sai lain mukaisia vaikeavammaisen kuljetuspalveluja. Kuljetuspalveluista aiheutuvat kustannukset sen sijaan olivat samaisena vuonna melkein 243 miljoonaa euroa eli lähes puolet vammaispalvelujen kokonaiskustannuksista.⁵ Vaikka kustannukset ovatkin korkeita, kuljetuspalvelut vähentävät muiden palveluiden tarvetta ja parantavat ennen kaikkea vaikeavammaisten elämänlaatua muun muassa toteuttamalla liikkumisvapautta käytännössä⁶.

Tutkielman niin sanottuna punaisena lankana on yhdenvertaisuus jokaiselle, myös vammaisille, kuuluvana perusoikeutena. Koska vamman tosiasialliset vaikutukset heijastuvat ympäristössä, jossa vammaisen toimii, ympäristöä täytyy muokata siten, että se saattaa vammaisen mahdollisimman yhdenvertaiseen asemaan niiden kanssa, joilla ei

⁴ Kuljetuspalvelu on kunnan erityiseen järjestämisvelvollisuuteen kuuluva palvelu. Kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kuljetuspalveluja määrärahoista riippumatta, koska kuljetuspalvelu on subjektiivinen oikeus. Subjektiivinen oikeus tarkoittaa sitä, että julkisen vallan on myönnettävä tai tarjottava kyseinen palvelu siihen oikeutetuille. (Kuosma 2011 s. 24–25.)

⁵ HE 166/2008 vp s. 7.

⁶ Urhonen 2011 s. 113.

ole vammaa. Tämä tarkoittaa, että vammaisen omatoimista selviytymistä voidaan edesauttaa rakentamalla toimintaympäristöstä sellainen, jossa vamma ei aiheuta haittoja tai esteitä. Tässä tutkielmassa tarkastellaankin, miten kuljetuspalvelut vaikeavammaisen subjektiivisena oikeutena edistävät vaikeavammaisten yhdenvertaista asemaa. Vaikka saavutettavuus ja esteettömyys yleisesti liittyvät tutkimusaiheeseen, ne rajautuvat tutkielman ulkopuolelle.

Puhuttaessa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuudesta suhteessa yhteiskunnan muihin jäseniin ei voida sivuuttaa *positiivisen erityiskohtelun* tarpeellisuutta ja merkitystä. Vammaiset henkilöt joutuvat yhä kohtaamaan syrjintää joko suoraan tai epäsuorasti, vaikka heitä tulisi lainsäädännön mukaan kohdella yhdenvertaisesti eikä heitä saa syrjiä. Kuljetuspalveluilla pyritään edistämään vammaisten yhdenvertaista asemaa yhteiskunnassa mahdollistamalla heidän liikkumisensa paikasta toiseen. Vaikka kuljetuspalvelut niihinliittyvine saattajapalveluineen ovat subjektiivinen oikeus, niillä nähdään tässä tutkielmassa olevan myös osin syrjintää ehkäisevä ominaisuus. Tämän vuoksi tutkielmassa käsitellään yhdenvertaisuuden käänteisarvona myös syrjintää ja sitä kautta positiivisen erityiskohtelun roolia.

Tutkielmani aihe on relevantti aina niin kauan, kunnes vammaiset henkilöt saavuttavat tai heidät saatetaan yhteiskunnan yhdenvertaisiksi jäseniksi muiden rinnalle⁷. Vähemmistönä vammaisten on hankala saada äänensä kuuluviin, mikä taas ilmenee siinä, ettei yhteiskuntaa rakenneta heidän tarpeitaan vastaavaksi. Vammaisten tarpeiden laiminlyönti johtaa usein monenlaiseseen syrjintään, joko välittömään tai välilliseen. Kehitys on kuitenkin kulkenut jo jonkin aikaa vammaiset paremmin huomioivaan suuntaan, jolloin heidän yhteiskunnalliset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutensa ovat parantuneet.

1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset

Tutkimustehtävänä on laajasti ilmaistuna tarkastella kuljetuspalveluita vaikeavammaisen subjektiivisena oikeutena eräänlaisena vaikeavammaisten oikeudellisen aseman yhdenvertaistajana. Tutkielman ajatuksellisena lähtökohtana kuljetuspalvelut nähdään

⁷ Ks. esim. Linnakangas et al. 2006 s. 73–83.

tarpeellisina ja niillä katsotaan olevan merkittävä rooli perusoikeuksien, ennen kaikkea yhdenvertaisuuden toteuttajana.

Tutkimusongelmana on siten kuljetuspalveluiden kautta toteutuva vaikeavammaisten yhdenvertaisuus. Lähestyn tätä laajaa kokonaisuutta päätutkimuskysymykselläni: *Miten vaikeavammaisten yhdenvertaisuus toteutuu kuljetuspalveluiden kautta?* Yhdenvertaisuus käsitetään tässä hyvin laajana kattaen esimerkiksi niin liikkumisen kuin yhteiskunnallisen osallistumisenkin. Ensisijaisesti yhdenvertaisuus käsitetään tutkielmassa perusoikeudeksi, mutta sitä käsitellään myös abstraktimpana periaatteena. Tutkimuskysymystä selkiyttävänä elementtinä taustalla vaikuttaa myös vammaispalvelulain tarkoitus edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. Kuljetuspalveluilta odotetaan näin ollen sekä yhdenvertaisia edellytyksiä tarjoavia että vammaisuudesta johtuvia hankaluuksia poistavia vaikutuksia.

Haluan tuoda tutkielmaani myös todellista elämää koskevan ulottuvuuden, minkä vuoksi en tyydy käsittelemään aihetta ainoastaan oikeudellisesta, lain sisältöä oikeusdogmaattisesti selvittävästä näkökulmasta. Tästä johtuen neljännessä luvussa syvennyttään siihen, miten vammaispalvelulakia sovelletaan käytännössä muutamissa suomalaisissa kunnissa. Tätä varten esitän vielä empiiristä luonnetta omaavan tutkimuskysymyksen: *Sovelletaanko vammaispalvelulakia yhdenmukaisesti ja ovatko käytännöt samoja vaikeavammaisen henkilön asuinpaikasta riippumatta?* Luvun tarkoituksena on ottaa selvää lain soveltamisen samankaltaisuudesta; asuinkunnanhan ei tulisi lähtökohtaisesti vaikuttaa siihen, miten lakia sovelletaan, jolloin myös esimerkiksi kuljetuspalvelut tulisi myöntää samoilla edellytyksillä ja kaikkien tulisi voida nauttia yhdenvertaisuudesta yhtä paljon.

Luvun neljä pääasiallisen lähdemateriaalin muodostavat muusta tutkielmasta poiketen kunnalliset soveltamisohjeet. Tarkoitukseni on niitä tutkimalla ja keskenään vertailemalla selvittää muun muassa, määritelläänkö vaikeavammaisen henkilö kunnittain yhdenmukaisesti, myönnetäänkö kuljetusmatkoja samoin perustein ja miten lähikunta määritellään. Analysoin kunnallisia soveltamisohjeita suhteessa lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön, jota pidän oikeuden niin sanottuna oikeana, tavoiteltavana sisältönä, jota kuntienkin tulisi noudattaa.

Tutkielmassa käsitellään ainoastaan vammaispalvelulain 8 § 2 momentissa mainittuja kuljetuspalveluita niihin liittyvine saattajapalveluineen eivätkä muut palvelut tai tukitoimet sisälly siten tutkielmaan. Maantieteellisinä rajauksina mainittakoon, että tutkielmassa keskitytään Suomeen ja Suomen kuntiin. Vaikka oikeusturva ja muutoksenhakukysymykset ovat tärkeitä aiheen kannalta, niitä ei käsitellä tässä yhteydessä sen enempää. Kuljetuspalveluiden järjestämisen ja toteutuksen osalta pitäydytään enemmän yleisellä tasolla siinä mielessä, ettei tutkielmassa juurikaan käydä läpi esimerkiksi kuljetuspalvelumatkan konkreettista tilaamista ja maksamista. Palvelun järjestämisen osalta on keskeisempää selvittää erilaisiin järjestämistapoihin liittyvät oikeudelliset kysymykset kuin keskittyä mekaanisemmin yksittäisen matkan suorittamiseen. Nämä rajaukset olen tehnyt siksi, että tutkimus olisi mahdollisimman tarkoituksenmukainen ja nimenomaisesti tiettyyn tutkimusongelmaan vastausta etsivä tutkimus, eikä vain pintapuolinen katsaus aiheeseen.

Koska kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen ovat ainoastaan vaikeavammaisten subjektiivinen oikeus, keskityn tutkielmassani pääsääntöisesti vain vaikeavammaisiin. Ensi alkuun vammaisen henkilön ja vaikeavammaisen henkilön käsitteellinen erottelu saattaa kuitenkin tuntua hämmentävältä, minkä vuoksi paneudun luvussa 2.1 määrittelemään niiden tarkempaa sisältöä. Toinen samantapainen käsitteellinen seikka liittyy kuljetuspalvelun käsitteeseen. Vaikka tutkielman kohteena ovat kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, käytän lähtökohtaisesti käsitettä ”kuljetuspalvelu” tarkoittamaan itse kuljetuksen ja mahdollisen siihen liittyvän saattajapalvelun yhdistelmää. Käsitellen saattajapalveluita kuitenkin myös omana alalukunaan luvussa 3.2.3.

Tutkielma koostuu kuudesta pääluvusta. Johdannon jälkeen toisessa pääluvussa selvitetään vammaisuuteen liittyviä käsitteitä ja tarkastellaan laajemmin vaikeavammaisen oikeudellista asemaa yhteiskunnassa sekä sitä määrittäviä oikeussääntöjä. Kolmannessa luvussa syvennytään käsittelemään kuljetuspalveluita sekä niiden järjestämistapoja ja määritellään muun muassa lähikunnan käsite ja se, mitä saattajapalveluilla tarkoitetaan. Tämän jälkeen neljännessä luvussa analysoidaan kunnallisia kuljetuspalveluohjeita heijastaen niitä lainsäädännön vaatimuksiin. Luku on ikään kuin katsaus todellisuuteen oikeudellisten silmälasien läpi. Viidennessä luvussa syvennytään pohtimaan sitä, miten kuljetuspalvelut omalta osaltaan auttavat vaikeavammaisia pääsemään yhdenvertai-

semmiksi yhteiskunnan jäseniksi. Lopuksi kokoa viimeisessä luvussa yhteen kaikkea aiemmin käsiteltyä ja esitän johtopäätökseni.

1.3 Tutkimusmetodi ja tutkielman keskeisin lähdemateriaali

Tutkimuksen metodisena lähtökohtana on oikeusdogmatiikka lainsoveltajan näkökulmasta. Tutkielmassa tulkitaan ja systematisoidaan voimassa olevan oikeuden sisältöä oikeusongelmassa, joka koskee vammaisten ja erityisesti vaikeavammaisten kuljetuspalveluasiakkaiden juuri kuljetuspalveluiden kautta toteutuvaa yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa. Paikoitellen tutkielmassa poiketaan yhtenäisestä lainsoveltajan näkökulmasta tietoisesti siten, että asioita tarkastellaan vaikeavammaisen henkilön kannalta. Oikeudenalakohtaisesti tutkielmalla on vahva sosiaali- ja valtiosääntöoikeudellinen luonne.

Oikeusdogmatiikan keinoin tutkielmassa haetaan vastauksia muun muassa siihen, kuka kuljetuspalveluita voi saada, mitä kuljetuspalvelu pitää sisällään, kuinka laajalle alueelle kuljetukset voivat ulottua ja mitä sisältyy saattajapalveluihin. Ennen kaikkea tutkielmassa selvitetään sitä, kuinka kuljetuspalvelut vaikuttavat vaikeavammaisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Ensisijaisesti oikeusdogmaattista metodologiaa sovelletaan lainsäädäntöön, lainvalmisteluaineistoon ja oikeuskäytäntöön, joita oikeuskirjallisuus täydentää.

Selvää siis on, että keskeisimpinä lähteinä tutkielmassa hyödynnetään ylikansallista ja kansallista lainsäädäntöä, hallituksen esityksiä, valiokuntien kannanottoja, oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta. Suurin painoarvo on kuitenkin lainsäädännöllä ja oikeuskäytännöllä, joka viimesijassa ilmentää voimassa olevan oikeuden sisältöä. Lähteinä käytetyt oikeustapaukset ovat kansallisten lainkäyttöviranomaisten antamia päätöksiä, joista valitettavasti kaikki eivät löydy sähköisessä muodossa säädöstietopankki Finlexistä. Pitäydyn oikeuskäytännön osalta ainoastaan kansallisessa ratkaisukäytännössä sen vuoksi, että se vastaa tutkimusongelmaani kansainvälistä oikeuskäytäntöä eksaktimmin. Tuomioistuinten antamien päätösten lisäksi tutkielmassa hyödynnetään eduskunnan oikeusasiamiehen sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin tekemiä ratkaisuja.

Keskeisimpiä kansallisia virallislähteitä ovat vammaispalvelulaki ja vammaispalveluasetus. Näiden säädösten ohella Suomen perustuslailla (731/1999, myöhemmin perustuslaki) ja erityisesti sen 6 ja 19 §:llä on suuri merkitys. Kansainvälisistä oikeuslähteistä suurempaan rooliin nousevat Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan sosiaalinen peruskirja, kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva KP-sopimus, taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskeva TSS-sopimus sekä YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista. Oikeuskirjallisuuden osalta mainittakoon erikseen, että viittaa useasti *Tapio Rädyn* vuonna 2010 julkaistuun teokseen ”Vammaispalvelut: Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö”. Kyseinen teos on osoittautunut todella mielenkiintoiseksi ja loistavaksi lähteeksi tuoreutensa, relevanssinsa ja luotettavuutensa ansiosta.

Viittaustekniikan osalta koen tarpeelliseksi mainita vielä seuraavan seikan. Kuten edellä jo kävi ilmi, käytän tutkielmani neljännessä luvussa lähteinä lähestulkoon ainoastaan kunnallisia soveltamisohjeita, joiden käsittelylle, vertailulle ja analysoinnille koko luku rakentuu. Koska ohjeet muodostavat erilaisen lähdeaineiston verrattuna muihin tutkielmassa hyödynnettyihin oikeuslähteisiin nähden, en dokumentoi ohjeita alaviittein. Lukijaa tämän ei pitäisi haitata, sillä tekstistä käy yksiselitteisesti ilmi, minkä kunnan ohjeesta on kulloinkin kyse.

Oikeusdogmaattinen metodi kattaa tutkielman jo mainittua neljättä päälukua lukuun ottamatta. Koska tutkin luvussa teoreettisen aineksen sijaan enemmän käytännön toimintaa ja hieman sen vaikutuksiakin, sovellan neljännessä luvussa empiiristä metodia. Vaikka metodi on kyseisessä luvussa eriytetty, on oikeusdogmatiikan teoreettisuudella edelleen merkitystä, sillä vertaan empiirisesti keräämääni aineistoa oikeusdogmaattisesti kokoamaani materiaaliin. Tämä on mielestäni erittäin mielenkiintoinen tapa selvittää, vastaako käytäntö sitä, mitä oikeusdogmaattisesti tulkittu oikeuden sisältö kulloinkin on. Tarkoitukseni on siis etsiä ja löytää mahdolliset eroavaisuudet eikä arvostella niiden hyvyyttä tai huonoutta.

2 Vaikeavammaisen ja hänen oikeusasemansa

2.1 Vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden käsitteistä

2.1.1 Vammaisuus

Vammaisuuden⁸ historia länsimaissa aina raamatusta ja antiikin Kreikasta 1800-luvulle saakka on ollut hyljeksinnän, syrjinnän ja sorron värittämää. Yksilön yhteiskunnallinen asema määrittyi heti syntymästä alkaen kiinteäksi, eikä sosiaalisen aseman tai liikkuvuuden varaa ollut staattisissa yhteiskunnissa. Yksilöiden integroituminen ympäröivään yhteiskuntaan oli täysin riippuvainen siitä, löysikö yksilö itse paikkansa yhteiskunnasta; muutoin yksilö ei ollut osa sitä. Yhteiskunnasta liioin poikkeava yksilö haluttiin sulkea yhteiskunnan ulkopuolelle, mitä ankarimmillaan kuvastaa antiikin lapsenmurhainstituutio, jossa sosiaaliselle järjestykselle vieraat yksilöt jätettiin heitteille. Vasta 1900-luvun viimeisinä vuosikymmeninä vammaisaktivistit ja -tutkijat ovat alkaneet puhua sen puolesta, että vammaisuus on sosiaalinen ilmiö, jolloin vallitsevat asenteet ovat muuttuneet ja vammaisten henkilöiden asema on sittemmin kohentunut.⁹

Vammaisten ja vaikeavammaisten lukumäärästä ei ole tarkkaa tietoa, mikä on ongelmallista vammaisten henkilöiden hyvinvoinnin kannalta. Vuoden 2006 arviot perustuvat yhä 1980-luvulla esitettyihin lukuihin. Joka tapauksessa noin viidellä prosentilla suomalaisista arvioidaan olevan jokin vamma tai toimintavaje, joka aiheuttaa merkittävää haittaa. Vaikeavammaisuutta esiintyy noin prosentilla väestöstä. Näkövammaisia Suomessa on noin 80 000, joista sokeita on arviolta 10 000 henkilöä. Kuurosokeudesta kärsii vajaa tuhat henkilöä ja liikkumisesteisiä on kaksi prosenttia 18–29-vuotiaista ja sitä vanhemmista reilu viidesosa.¹⁰

Valtioneuvoston vammaispoliittisessa selonteossa linjataan suomalaisen vammaispolitiikan haasteeksi rakentaa yhteiskunta siten, että vammaiset henkilöt otetaan huomioon

⁸ MOT Kielitoimiston sanakirja -sähköisen suomen kielen sanakirjan mukaan ”vammaisella” tarkoitetaan varsinkin pysyvästi vammautunutta, invalidia. Hakusanaa ”vaikeavammaisen” sanakirja selittää vaikeasti vammautuneella.

⁹ Vehmas 2005 s. 75–80.

¹⁰ STM 2006:9 s. 18.

aktiivisina toimijoina ja että heillä on mahdollisuus osallistua yhteiskuntaan täysivaltaisina jäseninä. Suomi on sitoutunut edistämään kaikille avointa ja syrjimätöntä yhteiskuntaa, mutta silti asenteelliset, sosiaaliset ja fyysiset esteet rajoittavat vammaisten elämää. Vuoden 2006 vammaispoliittisessa selonteossa erääksi keskeisimmäksi tavoitteeksi on nimetty vammaisten omatoimisuuden edistäminen ja tasavertainen kohtelu.¹¹

Vammaispalvelulakia edeltäneessä hallituksen esityksessä todetaan esityksen lähtökohdaksi olevan käsitys siitä, että ”vammainen on yksilön rajoitusten ja ympäristön suhteesta syntyvä tila”¹². Vammaisuuden nähdään siten muodostuvan *sekä vammasta itsestään että sen suhteesta ympäröiviin olosuhteisiin*. Kuitenkin vammaispalvelulain 2 §:ssä vammaisen henkilö määritellään lähtökohtaisesti vamman tai sairauden aiheuttamien pitkäaikaisten ja erityisten vaikeuksien perusteella. Tosiasiassa vammaisuuden kannalta ratkaisevat, käytännölliset vaikutukset ilmenevät yksilön olosuhteissa, kuten ympäristössä, jolloin olosuhteet määrittävät vammaa itseään¹³.

Vammaispalvelulain 2 §:n yleismääritelmä vammaisesta henkilöstä kuuluu seuraavasti:

”Vammaisella henkilöllä tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista.”

Pykälästä on havaittavissa Tapio Rädyn mukaan neljä toisistaan eroteltavaa määrettä, jotka ovat 1) pitkäaikaisuus, 2) henkilön erityiset suoriutumisvaikeudet, 3) tavanomaiset elämäntoiminnot ja 4) välttämätön tarve. Pitkäaikaisuudella tarkoitetaan jatkuvuutta ja sitä, etteivät vammasta johtuvat rajoitukset ole ohimeneviä tai lyhytkestoisia. Vaikkei pitkäaikaisuudelle voida asettaa ehdottomia aikarajoja, siltä edellytetään kuitenkin tietynlaista pysyvyyttä. Erityisiä suoriutumisvaikeuksia koskeva kriteeri edellyttää, että vamman aiheuttamat vaikeudet ovat erityisiä, kohtuuttoman suuria tai että avun tarve on runsas. Vammaisuutta tai vaikeavammaisuuutta arvioitaessa tähän kriteeriin heijastaen tulee erityistä huomiota kiinnittää henkilön olosuhteisiin ja elinympäristöön sekä siihen, mitä palvelua tai tukitoimea on haettu.¹⁴

¹¹ STM 2006:9 s.7.

¹² HE 219/1986 vp s. 3.

¹³ Rätty 2010 s. 32.

¹⁴ Rätty 2010 s. 33–35.

Tavanomaisiin elämäntoimintoihin luetaan kuuluviksi yleisesti yhteiskunnassa hyväksytyjä toimintoja, joita ovat asuminen, työssä käyminen, opiskeleminen, liikkuminen, asioiminen, yhteiskunnallinen osallistuminen ja vapaa-ajan toiminnot. Tarpeen välttämättömyyden arvioinnissa tulee huomioida ne esteet, rajoitukset ja haitat, joita vamma aiheuttaa ja mikä siten synnyttää palveluntarpeen.¹⁵ Tarpeen välttämättömyys voi olla helpompi käsittää, kun se ymmärretään kompensoivana elementtinä korvaamaan niitä toimintoja, joita henkilö ei vammansa vuoksi kykene käyttämään normaalisti. Kuljetuspalveluihin kohdistuvasta välttämättömästä tarpeesta voi kuitenkin joissain tapauksissa joutua esittämään yksityiskohtaisempia selvityksiä. Erillisselvityksiä tulee antaa muun muassa silloin, kun perheessä on käytössä auto, johon on saatu autoveronvapautusta¹⁶, kun kuljetuspalvelumatkoja haetaan asetuksen (VPA 6 §) vähimmäismäärää enemmän tai kun vaikeavammainen henkilö on pitkäaikaisessa laitoshoidossa.¹⁷

Vammaisuus määritellään nykypäivänä enemmän niin kutsutun vammaisuuden sosiaalisen mallin mukaisesti. Pääajatuksena on tällöin juuri se, että vammaisuus johtuu yhteiskunnan rakenteista ja esimerkiksi fyysisistä toimintaympäristön esteistä eikä yksilöstä itsestään. Vammaisuuden aiheuttamien esteiden ja haittojen alentamiseksi ja ehkäisemiseksi sekä vammaisten henkilöiden aseman yhdenvertaistamiseksi tulee yksilön ominaisuuksien sijaan keskittyä muokkaamaan ympäristöä vammaisten henkilöiden tarpeisiin vastaavaksi.¹⁸

2.1.2 Vaikeavammaisuus

Vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa ei käytetä vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden käsitteitä äkkiseltään arvioiden kovinkaan johdonmukaisesti. Kuitenkin, kun kyse on kuljetuspalveluista, sekä laissa että asetuksessa puhutaan vaikeavammaisesta henkilöstä. Siten ainoastaan henkilöllä, joka on *vaikeavammainen*, on subjektiivinen oikeus

¹⁵ Rätty 2010 s. 33, 35.

¹⁶ Autoveron palautus perustuu autoverolain (1482/1994) 51 §:ään. Invalidi voi saada autoveroa takaisin hänen omaan käyttöönsä tulevasta, ensimmäistä kertaa Suomessa rekisteröitävästä autosta. (Autoveronpalautus invalideille. 17.6.2013. <http://www.tulli.fi/fi/yksityisille/autoverotus/veronpalautus_invalideille/> (17.9.2013))

¹⁷ Rätty 2010 s. 159.

¹⁸ Kumpuvuori & Högbäck 2003 s. 71.

kuljetuspalveluihin¹⁹. Vaikeavammaisuus on siis jotakin erityisempää, kuin vammaisuus. Tapio Rätty erottaa vammaisuuden ja vaikeavammaisuuden toisistaan käsitteellisesti siten, että ”vammaisuudella” tarkoitetaan suppeassa mielessä jossakin muodossa suoriutumista haittaavia tiloja. Sen sijaan ”vaikeavammaisuus” kattaa kaikki sellaiset tilat, joissa yksi tai useampi haitta rajoittaa olennaisesti normaalia elämää.²⁰

On mahdotonta sanoa, milloin henkilö on vammainen ja milloin häntä voidaan pitää vaikeavammaisena. Mikä siis tekee vammasta tai vammaisuudesta *vaikean*? Arvioitaessa sitä, onko joku henkilö vaikeavammainen, voidaan terveydenhuollon osalta kiinnittää huomiota vammasta tai sairaudesta saatuihin selvityksiin. Myös mahdollisimman tarkan kuvauksen saaminen vamman tai sairauden aiheuttamista toiminnallisista rajoituksista henkilön kyvyille selviytyä jokapäiväiseen elämään liittyvistä toiminnoista auttaa arvioimaan vammaisuuden laatua. Lisäksi arvioinnissa voidaan kiinnittää huomiota toiminnallisten esteiden pysyvyydestä annettuun kuvaukseen ja ennusteeseen sairauden tai vamman kestosta. Tällainen arviointi painottuu siis lähinnä toiminnallisten rajoitusten kartoittamiseen sekä vammaispalvelulain edellyttämän pysyvyyden selvittämiseen.²¹

Sosiaalihuollon viranomaisten suorittamassa arvioinnissa voidaan huomioida vammaisen henkilön fyysinen toimintaympäristö (koti, elinympäristö, etäisyydet ja muiden palveluiden sijainti), jokapäiväiseen suoriutumiseen vaikuttavat yksilölliset tekijät (esimerkiksi tarvittaessa perhesuhteet), selviytyminen laitoshoidon ulkopuolella sekä se, miten palveluilla ja tukitoimilla voidaan edistää vammaispalvelulain tarkoituksen toteutumista. Sosiaalitoimen arviointirooli painottuu pitkälti olosuhdeselvityksiin ja lain tulkinanvaraisten käsitteiden (kohtuullisuus, erityisyys, runsaus) määrittelemiseen.²²

Vaikeavammaisuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota terveyden- ja sosiaalihuollon suorittamien arviointien lisäksi palveluja ja tukitoimia hakevan henkilön omiin huomioihin. Joka tapauksessa vaikeavammaisuuden määrittely tapahtuu yksilöllisesti eikä sen vuoksi ole mahdollista, että kunta voisi yleisohjeessaan määrätä sen, ketä voidaan pitää vaikeavammaisena tai vammaisena.²³ Ongelmallista arvioinnissa onkin juuri se, miten esimerkiksi lääkärinlausuntoja ja henkilön omia selvityksiä vamman tai sairauden aiheuttamista esteistä ja haitoista arvioidaan keskenään. Erityisen haasteellista

¹⁹ HE 166/2008 vp s. 6.

²⁰ Rätty 2010 s. 33.

²¹ Rätty 2010 s. 35–36.

²² Rätty 2010 s. 36–37.

²³ Rätty 2010 s. 35, 37.

punninta eri tahoilta saatujen arvioiden keskinäisessä arvottamisessa on silloin, kun kyseessä on niin sanottu rajatapaus. Tällainen on esimerkiksi MS-taudista kärsivä henkilö, jolla on kohtuuttomia vaikeuksia jokapäiväisen elämän toiminnoissa, mutta näyttää ulkopuolisen silmin selviytyvän niistä kuitenkin ilman erityisiä hankaluuksia. Lisäksi kuljetuspalveluita hakeva on tietyllä tavalla itse vastuussa siitä, osaako hän antaa riittävän kattavan ja yksityiskohtaisen selvityksen vamman tai sairauden aiheuttamista haitoista, joita varten hän tarvitsee kuljetuspalvelua²⁴.

”Vaikeavammaisuus” on loppujen lopuksi ”vammaisuuden” tavoin tulkinnanvarainen käsite, joka saa tarkemman sisältönsä tapauskohtaisesti vallitsevista olosuhteista ja tulkitsijasta riippuen²⁵. Jo vammaispalvelulakia säädettäessä on todettu, ettei vaikeavammaisuuden säätämistä laissa ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi, sillä kunkin palvelumuodon osalta on syytä määritellä erikseen se, kelle kyseisiä palveluita tulisi järjestää²⁶. Oikeuskäytännössä selvinä vaikeavammaisuuden kriteerit täyttävinä henkilöinä on pidetty neliraajahalvaantuneita, sokeita ja pyörätuolilla liikkuvia²⁷.

2.2 Vaikeavammaisen henkilön määritelmä kuljetuspalveluiden osalta

Edellä todettiin, että sekä vammaispalvelulaki että -asetus viittaavat nimenomaan vaikeavammaiseen henkilöön puhuttaessa kuljetuspalveluista. Näin ollen voidaan tehdä selkeä johtopäätös siitä, että kunta on velvoitettu järjestämään kuljetuspalveluita ainoastaan henkilöille, jotka ovat vaikeavammaisia. Mikään ei estä kuntaa tarjoamasta kuljetuspalveluita myös muille, vaikka lakisääteinen velvollisuus koskee nimenomaan vain vaikeavammaisia. Oikeuden subjektiivisen luonteen johdosta vaikeavammaisuus-kriteerin täytyminen johtaa automaattisesti kuljetuspalveluiden myöntämiseen²⁸. Relevanttia on siten määritellä, mitä vaikeavammaisuus tarkoittaa, ja kuka on vaikeavammaisen henkilö suhteessa kuljetuspalveluihin.

²⁴ Ks. esim. KHO 6.9.2013 T 2764. Päätöksestä käy, joskin hieman epäsuorasti, ilmi, että kuljetuspalvelutarve tulee perustella relevanteilla seikoilla, jotka osoittavan yksilöllisen, vammasta tai sairaudesta aiheutuvan avun tarpeen.

²⁵ Kotiaho 2011, s. 9.

²⁶ HE 219/1986 vp s. 12.

²⁷ Rätty 2010 s. 33.

²⁸ Arajärvi 2011 s. 90.

Lainsäädännöstämme löytyy löyhäkö legalimääritelmä vaikeavammaiselle henkilölle. Vammaispalveluasetuksen 5 § 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.”

Vaikeavammaisuuden määrittelyssä erotetaan tässä siis kaksi kriteeriä, joiden molempien tulee täytyä samanaikaisesti. Ensinnäkin edellytetään *erityisiä vaikeuksia liikkumisessa*. Toiseksi, *julkisten joukkoliikennevälineiden käyttämisen ei onnistu ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia vamman tai sairauden vuoksi*. Säännöksen ilmausten tulkinnanvaraisuus jättää täten lain soveltajalle laajahkoa harkintavaltaa vaikeavammaisuuden määrittelyssä yksittäistapauksessa.

Arviotaessa tapauskohtaisesti henkilön mahdollista vaikeavammaisuutta, on kiinnitettävä huomiota ensinnäkin henkilön vammasta tai sairaudesta saatavaan lääkärintodistukseen sekä sen merkitykseen kuljetuspalveluiden järjestämisessä. Lisäksi huomiota tulee kiinnittää henkilön toiminnalliseen ympäristöön. Toiminnallista ympäristöä voidaan arvioida esimerkiksi tekemällä koematkoja²⁹ ja selvittämällä julkisten joukkoliikennevälineiden etäisyys henkilön kodista.³⁰

Vaikeavammaisuudelle on kuljetuspalveluista puhuttaessa ominaista erityisesti liikkumiseen liittyvät vaikeudet erotukseksi muunlaiseen vammaisuuteen tai sairauksien ja vammojen vuoksi ilmeneviin seikkoihin. Jo vammaispalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä sanotaan liikkumisen olevan yksi olennaisimpia osallistumisen edellytyksiä, minkä vuoksi kuljetuspalveluita tarvitaan turvaamaan vaikeavammaisille kohtuulliset liikkumismahdollisuudet. Kuljetuspalvelut on tarkoitettu turvaamaan ja edistämään vaikeavammaisten itsenäistä suoriutumista.³¹

Liikkumista ja siten omatoimista suoriutumista voivat haitata monenlaiset tekijät. Erityisiä ja kohtuuttomia vaikeuksia voivat aiheuttaa muun muassa sellaiset seikat, ettei

²⁹ Koematkoja tekemällä voidaan kartoittaa muun muassa henkilön kykyä liikkua ja käyttää julkisia liikennevälineitä, onko henkilöllä käytössään liikkumiseen tarkoitettuja apuvälineitä, millaisten harrastusten, työn ja opiskelun parissa henkilö viettää aikaansa, missä ja kuinka kaukana lähin joukkoliikennepysäkki sijaitsee ja millaista kalustoa kunnalla on käytettävissään (Räty 2010 s. 153).

³⁰ Räty 2010, s. 153; KHO 3.9.2008 T 2153.

³¹ HE 219/1986 vp, s. 4, 6.

henkilö näe linja-autopysäkkien aikatauluja tai ettei henkilö kykene seisomaan julkisessa joukkoliikennevälineessä. Myös se, että vamma tai sairaus estää ajokortin saamisen ja siten myös autolla ajamisen, voidaan katsoa erityiseksi ja kohtuuttomaksi vaikeudeksi.³²

Vaikeavammaisuus kuljetuspalveluiden osalta määrittyy osaksi sen mukaan, voiko henkilö käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Julkisten joukkoliikennevälineiden käyttämiseen voidaan katsoa vaikuttavan ainakin rakennetun ympäristön esteettömyys, jonka merkitys korostuu erityisesti niiden henkilöiden osalta, jolla on liikkumiseen liittyviä vaikeuksia. Linja-autoliikenteen osalta matalalattiabussit mahdollistavat sen, että lähes kaikki voivat käyttää julkisia liikennepalveluita. Sen sijaan raideliikenteessä junaan nousu on edelleen usein erittäin hankalaa laiturin korkeuden ja junavaunun lattiatason tasoeron vuoksi. Aistivammaisten osalta joukkoliikennevälineiden käyttöön vaikuttaa puolestaan muun muassa informaatiopalveluiden esteettömyys. Informaation saatavuus on olennaista siksi, että erityisesti vammaisten on tärkeää saada suunnitella matkaketjunsä alusta loppuun riittävän tarkasti ennen matkan alkua.³³

Vaikeavammaiselle tarkoitettuja kuljetuspalveluita voi saada ikään katsomatta, mikä tarkoittaa, että niin alaikäistä lasta kuin vanhusta on ikinsä puolesta pidettävä yhdenvertaisina vaikeavammaisena. Kunta ei siis voi estää vanhusväestöä saamasta kuljetuspalveluita ainoastaan iän perusteella, vaikka pelkät ikääntymisen myötä aiheutuvat hankaluudet liikkumisessa eivät itsessään oikeuta kuljetuspalveluiden saamiseen.³⁴ Kuljetuspalvelun saamiselle ei siis ole ylä- tai alaikärajoja, vaan keskeistä on arvioida henkilön vammasta tai sairaudesta johtuva avun tarve saada kuljetuspalveluja. Täten pelkän ikääntymisen ei voida katsoa sulkevan pois oikeutta vaikeavammaisille tarkoitettuihin kuljetuspalveluihin.³⁵

Helsingissä on tehty vuoden 2011 aikana lisääntyvästi kielteisiä kuljetuspalvelupäätöksiä erityisesti vanhusväestön osalta. Trendiä selitetään sillä, ettei ikääntyminen itsessään ole vaikeavammaisuutta. Vanhusten kuljetuspalvelutarpeita toteutetaan sitä vastoin sosiaalihuoltolain (710/1982) nojalla. Kuljetuspalveluita tarjotaan sosiaalihuoltolain nojal-

³² Kuljetuspalvelut ja liikkuminen. 23.2.2012. <<http://www.pohjois-karjala.fi/Resource.phx/sivut/sivut-vammaispalvelut/vpalvelut/liikkuminenkuljetus.htm>> (17.9.2013).

³³ Kumpuvuori & Hogbacka 2003 s. 74–75.

³⁴ Rätty 2010 s. 155.

³⁵ KHO 2012:59.

la ensisijaisesti erityisesti silloin, kun vaikeavammaisuuden toteaminen on yhtäänkään tulkinnanvaraista. Tämä on katsottu asialliseksi ratkaisuksi, sillä oikeuskäytännössä on hyväksytty ”ikätyypillisyyden” käsite selittämään vanhusten liikkumisvaikeuksia.³⁶ Kuitenkaan esimerkiksi vanhuuseläke ei ole laillinen peruste kuljetuspalveluiden epäämiseksi, sillä palvelua on pääsääntöisesti järjestettävä ikään katsomatta³⁷.

Oikeuskäytännön perusteella on havaittavissa, että vaikeavammaisuus suhteessa kuljetuspalveluihin on yleisimmin fyysistä. Näin ollen on katsottu, ettei henkilöä, jolla ei ole kohtuuttomia vaikeuksia eli suoranaisia fyysisiä esteitä käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä, voida pitää kuljetuspalveluihin oikeutettuna vaikeavammaisena³⁸. Vaikeavammaisuus voi kuitenkin olla myös psyykkisistä syistä, kuten mielenterveysongelmista, johtuvaa³⁹. Vaikeavammaisuuden fyysinen ilmenemismuoto ei siis ole välttämätön edellytys kuljetuspalveluiden saamiseksi.

Siitä huolimatta, että subjektiivinen oikeus toteutuu tiettyjen edellytysten täytyessä, oikeutta ei voi kaikilta osin kuvata ehdottomaksi. Tämä johtuu siitä (kuten edellä on huomattu ja jatkossa tullaan niin ikään huomaamaan), että useimpien palveluiden ja tukitoimien, kuten esimerkiksi kuljetuspalveluiden, saamisedellytyksiin liittyy paljon hyvinkin joustavia normeja. Joustavien normien⁴⁰ käyttö on välttämätöntä, sillä päätökset tehdään aina yksilöllisesti ja tapauskohtaisesti. Vastapainoisesti on erityisen tärkeää, että viranomaisen harkintavalta pidetään mahdollisimman pienenä, jotta kaikkein tärkeimmät vammaisille suunnatut palvelut ja tukitoimet taataan selvinä subjektiivisina oikeuksina.⁴¹

³⁶ Vartiainen & Pasila 2012 s. 12.

³⁷ KHO 31.12.2003 T 3401.

³⁸ Ks. esim. KHO 10.6.2005 T 1399, KHO 15.3.2006 T 572; KHO 24.10.2008 T 2696.

³⁹ Ks. esim. Hämeenlinnan HAO 12.3.2007 nro 07/0182/3; KHO 1998 T 2524; KHO 26.4.2013 T 1494.

⁴⁰ Joustava normi ei ole sisällöltään tarkkarajainen. Joustavan normin sisältö sitä vastoin konkretisoituu ja täsmentyy, tai se peräti luodaan viranomaisen ratkaisu- ja soveltamiskäytännössä. Joustavien normien katsotaan leimaavan hyvinvointivaltioista oikeutta. Tuore lainsäädäntö on lisääntyvässä määrin avointa ja väljää sääntelyä. Joustavien normien tarve kasvaa, koska niiden avulla turvataan lakien tarkoittama ja oikeussubjektien arvokkaita intressejä sekä niiden avulla pyritään vastaamaan paremmin alati muuttuvan yhteiskunnan tarpeisiin. (Hirvonen 2012 s. 68–69.)

⁴¹ Kumpuvuori & Högbacka 2003 s. 39.

2.3 Relevantti sääntely vaikeavammaisen näkökulmasta

2.3.1 Kansallinen sääntely

Vammaisten henkilöiden kannalta ja yleisestikin kenties merkittävin kansallinen säännös on perustuslain perusoikeuksia koskevan toisen luvun alussa oleva 6 § ja sen yhdenvertaisuutta sekä syrjintäkieltoa koskevat 1 ja 2 momentit:

”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.”

Perustuslain 6 § sisältää *niin muodollisen kuin tosiasiallisen yhdenvertaisuuden* vaatimuksen ja edellyttää myös yhdenvertaista kohtelua sekä lakiin perustuvan oikeudenmukaisuuden takaamista. Yhdenvertaisuusperusoikeuteen sisältyy lisäksi mielivallan kieltö ja vaatimus samankaltaisten tapausten kohtelemisesta samantapaisesti. Tämä tarkoittaa, ettei viranomaisella saa tehdä muita erotteluja kuin mitä laista ilmenee. Täten säännös rajoittaa lakia soveltavan viranomaisen harkintavaltaa.⁴²

Syrjintä, sekä välitön (yhdenvertaisuuslain 21/2004 6 § 2 momentin 1 kohta) että välillinen (yhdenvertaisuuslain 6 § 2 momentin 2 kohta), on kiellettyä säännöksessä mainituilla perusteilla. Perustuslain 6 § 2 momentin luettelo ei ole tyhjentävä, vaan siinä pyritään tunnistamaan yhteiskuntamme huomattavat syrjintäperusteet. Kaikenlainen erottelu ei ole kuitenkaan kiellettyä, mikäli tarkoituksena on jonkin tietyn ryhmän, kuten vammaisten, aseman ja olosuhteiden parantaminen (yhdenvertaisuuslain 7 § 2 momentti). Tällöin kyseessä on *positiivinen erityiskohtelu*, jolla pyritään toteuttamaan ja edistämään tosiasiallista tasa-arvoa. Jottei positiivinen erityiskohtelu äidy syrjiväksi joitakuista muita kohtaan, sitä koskee vaatimus oikeasuhtaisuudesta sekä siitä, ettei toimia jatketa sen jälkeen, kun päämäärä, jonka vuoksi positiiviseen erityiskohteluun ryhdyttiin, on saavutettu.⁴³

⁴² Hallberg 2011 s. 42.

⁴³ Ojanen 2003 s. 29, Saraviita 2005 s. 329..

Positiivista erityiskohtelua sovelletaan useimmiten vähemmistöjen tai erityisryhmien, kuten vammaisten tosiasiallisen yhdenvertaisuuden parantamiseksi. Erityisryhmille tarkoitettujen sosiaalisten etuuksien eräänä tavoitteena onkin juuri lisätä tosiasiallista yhdenvertaisuutta.⁴⁴ Tätä päämäärää ilmentää muun muassa vammaispalvelulain 1 §, jossa säädetään lain tarkoituksesta muun muassa edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä.

Yleisellä tasolla tarkkoja rajoja positiiviselle erityiskohtelulle ei voida asettaa etukäteen. Suosivien toimien tarkempi sisältö määrittyy aina kunkin yksittäistapauksen erityispiirteet huomioiden. Oleellisinta on, että toimilla turvataan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen eikä toiminta muodostu asteeltaan muita syrjiväksi. Monikulttuurisessa yhteiskunnassa, jollainen Suomikin on, erilaisuus nähdään usein arvona sinänsä. Vammaisten osalta positiivisen erityiskohtelun järjestelyt saattavat saada toisinaan pysyvänluontoisia piirteitä, mikä ei kuitenkaan saa merkitä sitä, ettei järjestelyistä oltaisi valmiita luopumaan, mikäli niiden hyväksyttävyyys perusoikeuksien kannalta jostakin syystä lakkaa.⁴⁵

Perustuslain tasolla on turvattu subjektiivisena oikeutena oikeus sosiaaliturvaan (PL 19.1 §), joka on valtiosääntöoikeudellisen asemansa ansiosta vahvimmin turvattu sosiaalinen oikeus. Normihierarkkisesti alemmanasteisena tätä perustuslain säännöksen tehtävää toteuttaa esimerkiksi vammaispalvelulain 8 § 2 momentti, jossa turvataan vaikeavammaisille subjektiivisina oikeuksina muun muassa kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen. Kuljetuspalvelut lukeutuvat niihin vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin ja tukitoimiin, jotka ovat välttämättömiä ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi, ja jotka sen vuoksi nauttivat vahvaa perustuslaintasoista suojaa.⁴⁶ Perustuslain 19 § 1 momentin mukaan:

”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.”

Perusoikeussäännös takaa tietyt sosiaaliset oikeudet suoraan subjektiivisina oikeuksina⁴⁷. Perustuslain 19 § 1 momentti muodostaa siten poikkeuksen pääsäännöstä, jonka mukaan perustuslain TSS-oikeussäännökset eivät perusta välittömiä subjektiivisia oike-

⁴⁴ Tuori & Kotkas 2008 s- 201.

⁴⁵ Ojanen & Scheinin 2011 s. 253.

⁴⁶ Nieminen 2005 s. 922.

⁴⁷ Ojanen 2003 s. 31.

uksia. Lähtökohtana onkin, että oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei ole riippuvainen täydentävästä alemmanasteisesta lainsäädännöstä. Lainkohdassa mainittuja oikeuksia koskevat vaatimukset voi suoraan perustaa perustuslain säännökseen. Käytännössä kuitenkin perustuslain 19 § 1 momentin toteutuminen on riippuvainen alemmanasteisella sääntelyllä järjestetyistä etuuksista.⁴⁸

Perustuslain 19 § 1 momentin säännöstä voidaan tulkita laajasti sen nimenomaisen sanamuodon mukaisesti. Tällöin oikeuden sisältö ei tyhjenny suppean tulkinnan mukaan ainoastaan elämän biologisen jatkuvuuden minimiehtoihin, vaan oikeus sidotaan ihmisarvoisen elämän turvaan. Ihmisarvoisen elämän turvaamisen voidaan katsoa edellyttävän muutakin kuin vain biologiselle olemassaololle välttämättömien edellytysten turvaamista. Ihmisarvoisen elämän käsite rakentuu nimittäin muun muassa monista kulttuurisista ja historiallisistakin tekijöistä, jotka myös määrittävät sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa.⁴⁹ Suomalaisessa yhteiskunnassa ihmisarvoiseen elämään voidaan varmasti katsoa kuuluvaksi muun muassa opiskelu, työssäkäynti, asioiminen, yhteiskunnallinen vaikuttaminen ja virkistäytyminen, joiden mahdollistaminen on eräs kuljetuspalveluiden tehtävistä.

Merkityksellinen säännös tutkimusaiheen kannalta on niin ikään perustuslain 19 § 3 momentti. Lainkohdassa säädetään riittävästä sosiaali- ja terveystalvveluista:

”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvvelut ja edistettävä väestön terveystä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.”

Säännös sisältää lainsäätäjään kohdistuvan toimeksiannon turvata sosiaali- ja terveystalvvelujen riittävyys. Toisin sanoen, julkinen valta on velvoitettu turvaamaan palvelujen saatavuuden. Julkinen valta ei kuitenkaan ole velvollinen tuottamaan itse näitä talvveluita eikä lainkohta takaa mitään tiettyä tapaa järjestää talvveluita. Talvveluiden järjestämistehtävä voidaan siten antaa lailla muunkin kuin julkisyhteisön tehtäväksi. Talvveluiden riittävyydellä tarkoitetaan sellaista tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnassa täysivaltaisena jäsenenä. Kriittinen kohta talvvelujärjestelmään syn-

⁴⁸ Tuori & Kotkas 2008 s. 215–216; Tuori 2011 s. 727..

⁴⁹ Tuori 2011 s. 729–730.

tyy, kun julkisen vallan arvio riittävästä palveluista ei täytä sitä tarvetta, joka syntyy yksilöiden oikeudesta saada *tarpeelliset* palvelut. Oikeutta palveluihin arvioidaan tapauskohtaisesti yksilön tarpeet huomioiden tavallisten lakien pohjalta. Kuljetuspalveluiden osalta tilanne on onneksi melko selkeä, sillä julkinen valta on aina velvollinen toteuttamaan subjektiiviset oikeudet.⁵⁰ Lisäksi on huomioitava, ettei lainkohtaan kiinnittyvistä sosiaali- ja terveystalvveluista saa periä sellaisia maksuja, jotka suuruutensa vuoksi siirtävät palvelut niitä tarvitsevien ulottumattomiin⁵¹.

Tutkimusaiheeseen liittyy monia muita samanarvoisia ja tärkeitä perusoikeuksia edellä käsiteltyjen lisäksi. Tutkielman laajuuden puitteissa näitä muita oikeuksia ei kuitenkaan käsitellä sen suuremmin. Mainitsemisen arvoista on kuitenkin huomata kuljetuspalveluiden merkitys myös liikkumisvapauden (PL 9 §), kokoontumis- ja yhdistymisvapauden (PL 13 §) sekä osallistumisoikeuden (PL 14.3 §) kannalta. Vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevassa perustuslain 14 § 4 momentissa erikseen korostetaan julkiselle valalle osoitettua tehtävää edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Myös tavallisen eduskuntalain tasolla yhdenvertaisuuslaki liittyy sinänsä läheisesti tutkimusaiheeseen. Yhdenvertaisuuslakia ei kuitenkaan käsitellä tutkielmassa tarkemmin, sillä se ei sisällä varsinaisen tutkimustehtävän kannalta relevantteja yksittäisiä säännöksiä.

2.3.2 Kansainvälinen sääntely

Kansainvälinen vammaispolitiikka määrittää kansallisia toimenpiteitämme ja globaalit vammaispoliittiset periaatteet on kirjattu moniin maailmanlaajuisiin asiakirjoihin. Kansainvälisellä tasolla laadittu vammaispoliittinen normisto korostaa vammaisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia muun väestön kanssa. Yhdistyneet kansakunnat on vammaiskysymysten saralla kiistaton edelläkävijä ja suunnannäyttävä ja sen vammaispoliittisen toiminnan johtavana periaatteena on vammaispolitiikan valtavirtaistaminen.⁵²

Ihmisoikeuksien perustan luovat muutammat keskeisimmät yleissopimukset. Nämä sopimukset ovat ihmisoikeuksien julistus vuodelta 1948, kansalais- ja poliittisia oikeuksia

⁵⁰ Arajärvi 2011 s. 54–55; Jyränki & Husa 2012 s. 443.

⁵¹ PeVL 10/2009 vp s. 3.

⁵² STM 2006:9 s. 24–25.

koskeva kansainvälinen yleissopimus (niin sanottu KP-sopimus) vuodelta 1966 sekä taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (niin sanottu TSS-sopimus) vuodelta 1966.⁵³ KP-sopimus ja TSS-sopimus tulivat Suomessa voimaan vuonna 1976⁵⁴. Vähintään mainitsemisen arvoinen ihmisoikeusasia-kirja on myös Suomessa lailla voimaan saatettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78/2002)⁵⁵.

KP-sopimuksesta löytyy erityisesti yksi vammaisten henkilöiden kannalta oleellisen tärkeä artikla. Yleissopimuksen 26 artikla kuuluu seuraavasti:

”Kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojelelu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan.”

Kyseinen diskriminointikieltosäännös ei nimenomaisesti mainitse vammaisuutta yhtenä kiellettyinä syrjintäperusteena, mutta vammaisuuden katsotaan yksimielisesti lukeutuvan ”muuhun asemaan perustuvaan syrjintään” ja siten se mielletään kielletyksi. Lisäksi KP-sopimuksen merkitys vammaisille on alati kasvamassa ja vammaisten henkilöiden tasa-arvoon ja osallistumisoikeuksiin kiinnitetään maailmanlaajuisesti enemmän huomiota.⁵⁶

TSS-sopimuksen merkitys vammaisille henkilöille on merkittävä, vaikkei siinä nimenomaisesti mainitakaan vammaisuutta. Useilla sopimusartikloilla on kuitenkin suuri merkitys vammaisille ja niiden toteutuminen käytännössä vaikuttaa siihen, miten vammaiset voivat osallistua yhteiskuntaan yhdenvertaisina toimijoina. TSS-sopimuksen tulkintakäytännössä sopimus on kytketty vammaisten henkilöiden osalta heidän mahdollisuuksiinsa osallistua yhteiskunnan toimintaan niin normaalisti kuin suinkin, eikä vammaisia haluta enää eristää omiin oloihinsa. Lisäksi yleissopimuksen 16 artikla velvoittaa valti-

⁵³ STM 266:9 s. 25.

⁵⁴ KP-sopimus SopS 7/1976 ja 8/1976, TSS-sopimus SopS 6/1976.

⁵⁵ Tuori 2011 s. 714.

⁵⁶ Nieminen 2005 s. 911–912.

oita antamissaan kertomuksissa kiinnittämään erityistä huomiota huono-osaisten ryhmien, kuten vammaisten, oikeuksien toteutumiseen.⁵⁷

YK:n ihmisoikeussopimuksista ja toimista erityisesti ja nimenomaisesti vammaisten oikeuksien puolesta puhuvat muun muassa vuonna 1975 hyväksytyt vammaisten oikeuksia koskeva julistus ja erikseen toteutetut vammaisten teemavuosi 1981 sekä vuosikymmen 1982–1993.⁵⁸ YK:n yleiskokouksen hyväksymä vammaisten henkilöiden oikeuksista hyväksyttiin vuonna 2006 ja se tuli voimaan vuonna 2008. Vaikka Suomi allekirjoitti yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan 2007, sopimusta ei ole kuitenkaan vielä ratifioitu. Allekirjoittamalla Suomi on kuitenkin sitoutunut siihen, ettei se toimi sopimuksen tarkoituksen tai sisällön vastaisesti.⁵⁹ Kansallinen vammaispoliittinen ohjelmamme on osa yleissopimuksen toteuttamista, ja ohjelman eräänä tavoitteena on yleissopimuksen ratifioinnin edellyttämien säädösmuutosten valmistelu ja voimaansaataminen, jotta yleissopimus voidaan lopulta ratifioida⁶⁰.

Euroopan neuvoston sopimuksista Euroopan sosiaalinen peruskirja sisältää nimenomaisia vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia säännöksiä, mutta tämä ei tarkoita sitä, etteikö myös Euroopan ihmisoikeussopimuksella vuodelta 1950 olisi vammaisille ihmisille merkitystä. Vammaisten henkilöiden kannalta merkitystä on lähinnä ollut ihmisoikeussopimuksen 8 artiklalla, jonka mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan sosiaalinen peruskirja sisältää puolestaan nimenomaisen artiklan vammaisten henkilöiden oikeuksista⁶¹. Peruskirjan 15 artiklan mukaan:

”Vammaisilla henkilöillä on oikeus itsenäisyyteen, yhteiskuntaan sopeutumiseen ja yhteiskunnalliseen elämään osallistumiseen.”

Kyseinen artikla asettaa valtioille aktiivisia velvoitteita huolehtia muun muassa vammaisten henkilöiden koulutusmahdollisuuksista, edistää heidän työelämään osallistumistaan ja yleensäkin osallistumistaan yhteiskuntaelämään. Artiklan sisältö muuttui merkittävästi Euroopan sosiaalisen peruskirjan uudistetussa versiossa. Ennen kyseessä olevassa artiklassa turvattiin vammaisille oikeus toimintaterapiaan, kuntoutukseen ja sopeu-

⁵⁷ Nieminen 2005 s. 912–913.

⁵⁸ STM 2006:9 s. 25.

⁵⁹ Kumpuvuori 2013 s. 46.

⁶⁰ STM 2010:4 s. 150–151.

⁶¹ Nieminen 2005 s. 915–916.

tumisvalmennukseen, joten muutos nykyiseen artiklaan nähden on huomattava. Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja tuli Suomessa voimaan 1.8.2002.⁶²

TSS-oikeuksia koskevien kansainvälisten sopimusten määräykset ovat yleisesti kirjoitettu valtiota velvoittavaan muotoon, mutta kansallisesta lainsäädännöstä poiketen sopimusartiklat eivät perusta suoraan yksilöille subjektiivisia oikeuksia. Näin ollen yksilö ei voi vedota suoraan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten säännöksiin sopimusvaltioiden viranomaisissa oikeuksiensa toteuttamiseksi. Sopimusten oikeusvaikutusten pääpaino on kuitenkin kehittää TSS-oikeuksia toteuttavia kansallisia järjestelmiä samoin kun käänteisesti kieltää heikentämästä oikeuksien jo saavutettua toteutumistasoa.⁶³

2.4 Julkisen vallan velvollisuus oikeuksien turvaamiseen

Paitsi, että lainsäädäntö velvoittaa julkista valtaa, myös valtiollinen vammaispolitiikkamme luo kehykset ja edellytykset niin kunnille kuin muillekin toimijoille vammaispolitiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen. Valtion velvollisuutena on viimesijaisesti kantaa vastuu vammaisten oikeudenmukaisesta asemasta ja sen edellytyksistä yhteiskunnassa. Suomen vammaispoliittisen ohjelman lähtökohtanakin pidetään sitä, että valtiolla on vammaispolitiikassa vetäjän rooli, jolloin valtion tulee toimia myös eräänlaisena tiennäyttäjänä kunnille.⁶⁴

Yleisellä tasolla jonkun henkilön oikeuden toteutuminen vaatii vastapainoisesti jonkin toisen henkilötahon velvollisuuden. Vaikeavammaisen henkilön subjektiivinen oikeus muun muassa vammaispalvelulain mukaisiin kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen ja perusoikeudet yhdenvertaiseen kohteluun, syrjintäkieltoon sekä sosiaaliturvaan edellyttävät oikeuksia vastaavien velvollisuuksien täyttymisen.⁶⁵ Suomen perustuslaista ilmenee, että julkinen valta (tässä tutkimuksessa lähinnä valtio ja kunnat virkamiehineen ja päätöksentekuelimineen) on velvoitettu edistämään perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamista. Tämä lähtökohta on ilmaistu nimenomaisesti perustuslain 22 §:ssä:

⁶² Nieminen 2005 s. 917; Kumpuvuori & Högbacka 2003 s. 26.

⁶³ Tuori 2011 s. 714.

⁶⁴ STM 2010:4 s. 163–164.

⁶⁵ Kumpuvuori 2013 s. 47.

”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.”

Säännös asettaa tutkimusaiheen kannalta julkiselle vallalle positiivisia toimintavelvoitteita, sillä ilman aktiivisia toimia vaikeavammaisten oikeudet eivät täyty oikeassa laajuudessaan. Vaikka valtiolla on instituutiona erityinen vastuu perusoikeuksien toteutumisesta, se on käytännössä siirtänyt huomattavan osan muun muassa sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen liittyvistä tehtävistä kunnille⁶⁶. Delegointia kuvaa oivallisesti esimerkiksi se, että kuljetuspalveluiden ja niihin liittyvien saattajapalveluiden järjestäminen on nimenomaan kunnan velvollisuus (VPL 8.2 §). Valtion tulee kuitenkin viime kädessä huolehtia siitä, että kunnilla on palvelujen ja tukitoimien käytännön toteuttamiseksi (erityisestä järjestämisvelvollisuudesta huolimatta) riittävät taloudelliset voimavarat (niin sanottu *rahoitusperiaate*), jotta vaikeavammaiset henkilöt tulevat maantieteellisesti yhdenvertaisesti kohdelluiksi⁶⁷.

Julkisen vallan turvaamis- ja edistämismuotoon kirjoitetut taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskevat säännökset ulottavat vaikutuksensa kuntiin vain silloin, kun kunnalle on lailla annettu tehtäväksi huolehtia kyseisten oikeuksien toteutumisesta. Mikäli siis esimerkiksi sosiaalisten oikeuksien toteuttaminen on lailla velvoitettu kuntien tehtäväksi, kunta vastaa kyseisen perusoikeuden toteutumisesta myös suoraan perustuslain säännöksen nojalla. Kun kunnille osoitetaan lailla perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä tehtäviä, on huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset tehtävistä selviytyäkseen. Jos kunnat eivät pysty huolehtimaan perusoikeuksien toteuttamistehtävästä, palautuu vastuu perusoikeuden toteuttamatta jäämisestä myös valtiolle.⁶⁸

Vaikka perustuslaki onkin normihierarkkisesti tavallisen lain yläpuolella, löytyy velvoittavia normeja alemmantasoisestakin lainsäädännöstä. Subjektiivisille oikeuksille on ominaista se, että lainsäädännössä toimijan, eli tässä tapauksessa julkisen vallan, velvollisuus palvelun toimeenpanoon ilmaistaan velvoittavana käskynä⁶⁹. Tätä kuvastaa nimenomaisesti vammaispalvelulain 8 § 2 momentti, jonka mukaan ”[k]unnan on järjestettävä...” Vaikeavammaisen subjektiivista oikeutta vastaava kunnan erityinen järjestä-

⁶⁶ Ojanen 2003 s. 47.

⁶⁷ PeVL 30/2008 vp s. 2.

⁶⁸ Viljanen 2011 s. 118, 130–131.

⁶⁹ Arajärvi 2011 s. 91.

misvelvollisuus on siis ilmaistu lain tasolla käskymuotona⁷⁰. Lisäksi perusoikeusmyönteinen laintulkinta edellyttää, että alemmanasteista lainsäädäntöä tulee tulkita perusoikeusmyönteisesti ja siten myös pyrittävä ehkäisemään ristiriitoja suhteessa perusoikeuksien toteutumiseen⁷¹.

Sosiaaliset oikeudet voidaan lähtökohtaisesti määritellä julkiseen valtaan kohdistuviksi oikeuksiksi, jotka koskevat sosiaalisia etuuksia, kuten esimerkiksi kuljetuspalveluita.⁷² Sosiaalisille oikeuksille ovat ominaisia positiiviset oikeusvaikutukset, eli ne edellyttävät julkiselta vallalta aktiivisia toimia⁷³. Muun muassa sosiaalipalveluiden (joihin kuljetuspalvelutkin luetaan) turvaamisvelvoite on nimenomaisesti osoitettu julkiselle vallalle perustuslain 19 § 3 momentissa, jota käsiteltiin jo edellä. Perustuslain 19 § 3 momentin lähtökohtana voidaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnassa täysivaltaisena jäsenenä⁷⁴.

⁷⁰ Tuori & Kotkas 2008 s. 269.

⁷¹ Tuori & Lavapuro 2011 s. 813.

⁷² Tuori & Kotkas 2008 s. 179.

⁷³ Tuori 2011 s. 712.

⁷⁴ Kuosma 2009 s. 122–123.

3 Kuljetuspalvelut

3.1 Kuljetuspalvelun määritelmä

Vammaispalvelulain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä tehdään kahtiajako vammaisuuden perusteella järjestettävien palveluiden ja tukitoimien osalta. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat sellaiset palvelut ja tukitoimet, jotka kunnan tulee järjestää sosiaalihuollon toteuttamissuunnitelman⁷⁵ puitteissa. Toisen ryhmän muodostavat ”sellaiset palvelut ja tukitoimet, jotka ovat vaikeavammaisten tavanomaisissa elämän toiminnoissa heidän itsenäisen suoriutumisen kannalta välttämättömiä”. Nämä jälkimmäisen ryhmän palvelut kuuluvat *kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden* piiriin ja niihin lukeutuvat esimerkiksi kuljetuspalvelut.⁷⁶

Palvelumuodoista juuri kuljetuspalvelu on se, joka keskeisimmin edesauttaa vaikeavammaisten omatoimista suoriutumista⁷⁷. Vaikeavammaisten yhdenvertaisuuden vuoksi on tärkeää, että heidän mahdollisuutensa saada kohtuullinen määrä heidän omatoimisen suoriutumisen vuoksi välttämättömiä erityispalveluita ja tukitoimia turvataan valtakunnallisesti yhdenmukaisella tavalla⁷⁸. Kuljetuspalvelut voidaan nähdä kompensatioina siitä, että tietyn ihmisjoukon mahdollisuudet käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ja siten toteuttaa liikkumisvapauttaan ovat rajoittuneet tai heikentyneet. Näin kuljetuspalvelut turvaavat yhdenvertaisuutta taaten liikkumisen muilla keinoilla.⁷⁹ Kuljetuspalveluilla pyritään sosiaalisina oikeuksina edistämään yhteiskunnan oikeudenmukaisuutta⁸⁰. Kuljetuspalveluiden piirissä olevien vaikeavammaisten määrä kasvaa jatkuvasti muun muassa vähenevän joukkoliikenteen ja väestön voimakkaan ikääntymisen johdosta⁸¹.

⁷⁵ Sosiaalihuollolla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 13 §:ssä mainittuja tehtäviä, joista kunnan pitää huolehtia. Sosiaalipalvelut, joiden järjestämisestä kunnan on huolehdittava, on lueteltu sosiaalihuoltolain 17 §:ssä. (Sosiaalipalvelut..6.2.2012. <http://www.stm.fi/sosiaali_ ja_ terveyspalvelut/sosiaalipalvelut> (17.10.2013) Lain 5 §:ssä säädetään muun muassa, että kunta on velvollinen pitämään huolta sosiaalihuollon suunnittelusta.

⁷⁶ HE 219/1986 vp s. 5–6.

⁷⁷ HE 219/1986 vp s. 12.

⁷⁸ HE 219/1086 vp s. 4.

⁷⁹ Kumpuvuori & Högbäck 2003 s. 87.

⁸⁰ Tuori 2011 s. 712.

⁸¹ STM 2006:9 s. 19.

Suomen väkiluvuiltaan kuuden suurimman kunnan (Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Turku ja Oulu) osalta vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluita käytti vuonna 2011 yhteensä 24 018 kuljetuspalveluasiakasta. Näissä kuudessa kaupungissa tehtiin samana vuonna yhteensä 1 909 058 yhdensuuntaista kuljetuspalvelumatkaa. Nettokustannuksia kuljetuspalvelut aiheuttivat vuoden 2011 aikana 50 487 038 euroa vain Suomen kuuden suurimman kaupungin osalta⁸². Koko vammaispalvelulain nojalla saatavien palvelujen ja tukitoimien osalta kuljetuspalvelut olivat vuonna 2011 suurimmat niin asiakasmääriltään kuin kustannuksiltaan⁸³. Nykyisin valtion ja kuntien eri toimialat sekä Kansaneläkelaitos käyttävät vuositasolla liki pitäen miljardi euroa julkisesti hankittuihin tai korvattuihin henkilökuljetuksiin.⁸⁴

Vuonna 2010 kunnat saivat valtionavustusta vammaispalvelulain mukaisiin kuljetuspalveluihin 122 miljoonaa euroa ja vuonna 2011 jo 125 miljoonaa euroa. Henkilökuljetusten kehittämisen erääksi tavoitteeksi onkin nimetty tuottavuuden parantaminen. Vammaispalvelulain mukaisten matkojen kustannusskenaariossa matkakustannusten on arvioitu jopa kaksinkertaistuvan vuoden 2011 tasosta vuoteen 2030 mennessä, ellei toiminnan muutoksia tapahdu. Suurin lisäkustannuksien aiheuttaja on yksilökuljetusten käytön lisääntyminen avoimen joukkoliikenteen puuttumisen tai sopimattomuuden vuoksi.⁸⁵ On selvää, että erilliskustannusten nousu johtaa myös omavastuuosuuksien kasvuun. Leimallista kuljetuspalveluista puhuttaessa ovat lähes aina palveluista aiheutuvat kustannukset ja niiden minimointi tuottavuutta sekä laatutasoa parantamalla.

3.2 Kuljetuspalvelun sisältö ja laajuus

Kuljetuspalveluiden sisältö on määritelty laveasti vammaispalveluasetuksen 4 § 1 momentissa seuraavasti:

”Kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen kuuluu vaikeavammaisen henkilön työssä käymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnal-

⁸² Kuljetuspalveluista aiheutuvat kustannukset ovat suuria verrattuna esimerkiksi henkilökohtaisen avun kokonaiskustannuksiin. Vuonna 2011 henkilökohtaisesta avusta aiheutui koko valtakunnan tasolla 25,5 miljoonan euron kustannukset. (StVM 30/2008 vp s. 9).

⁸³ Vartiainen & Pasila 2012 s. 10–12, 26.

⁸⁴ Valtioneuvoston periaatepäätös julkisesti hankittujen henkilökuljetusten uudistamisesta 2013 s.1.

⁸⁵ LVM 11/2013 s. 6, 10–11.

lisen osallistumisen, virkistyksen tai muun sellaisen syyn vuoksi tarpeelliset, jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset.”

Pykälän 2 momentissa todetaan vielä jokapäiväiseen elämään kuuluviksi kuljetuksiksi sellaiset kuljetukset, jotka tapahtuvat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tai jotka ulottuvat lähikuntiin. Jokapäiväiseen elämään lukeutuvien vapaa-ajanmatkojen tarkoitus ja kohde on vaikeavammaisen henkilön itsensä harkittavissa ja päätettävissä⁸⁶. Kuljetuspalvelumatkojen määrästä säädetään vielä asetuksen 6 §:ssä:

”Kuljetuspalveluja on järjestettävä edellä 5 §:ssä tarkoitetulle henkilölle siten, että hänellä on mahdollisuus suorittaa välttämättömien työhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vähintään kahdeksantoista yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa.”

Kuljetuspalveluiden kautta pyritään turvaamaan ja edistämään vaikeimmin vammautuneiden koulunkäyntiä, työssä käymistä ja harrastuksia, jotka lähes aina edellyttävät mahdollisuuksia liikkua. Vammaispalvelulain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan vammaispalveluilla turvataan kohtuulliset liikkumismahdollisuudet vaikeavammaisille samoin kustannuksin kuin muille kansalaisille.⁸⁷

Hallituksen esityksen perusteluista voi saada kuitenkin sellaisen käsityksen, että vain *kohtuulliset liikkumismahdollisuudet* ovat täysin riittäviä. Yhteiskunta on vuosikymmenten saatossa ehtinyt muuttua paljon, ja kuljetuspalveluiden osalta muuttumattomana pysynyt lainsäädäntö saattaa olla riittämätön ja vanhentunut vastatakseen nykypäivän lisääntyneisiin ja kasvaneisiin tarpeisiin. Esimerkiksi harrastus-, osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kasvu ja monipuolistuminen aiheuttavat omalta osaltaan tarvetta kuljetusmatkoille, joita vuonna 1987 säädetyt kuljetuspalvelut muun muassa matkojen määrää ja matkustusaluetta koskevine rajoitteineen eivät enää täytä. Kyse on pohjimmiltaan vaikeavammaisten perusoikeuksien toteutumisesta. Palaan tähän problematiikkaan tutkielman viimeisessä luvussa esittäessäni johtopäätöksiäni.

Vaikeavammaisella henkilöllä, joka saa kuljetuspalveluita, on oikeus itse päättää, miten hän käyttää hänelle myönnettyjä kuljetuspalveluita⁸⁸. Kuljetuspalvelun saajalla on nimittäin oikeus käyttää hänelle kuuluvat matkat tarpeensa mukaan joko kotikunnassaan

⁸⁶ EAOA 12.4.2013 Dnro 2550/4/12.

⁸⁷ HE 219/1986 vp s. 6.

⁸⁸ EAOA 12.4.2013 Dnro 2550/4/12.

tai lähikunnissaan. Hänellä on myös yleensä oikeus valita matkansa ajankohta.⁸⁹ Ajankohdan valinnassa kuljetuspalveluasiakkaan täytyy kuitenkin huomioida matkan tilausta koskevat aikarajoitukset; matka täytyy yleisimmin tilata noin tuntia ennen sitä ajankoh-
taa, jolloin matkan on tarkoitus alkaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992, myöhemmin asiakasmakulaki) säädetään, että kunnallisista sosiaali- ja terveystalvuluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä. Palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen⁹⁰. Kunta on vammaispalveluasetuksen 4 § 3 momentin mukaan velvollinen korvaamaan kuljetus-
palveluista aiheutuvat kohtuulliset kustannukset. Kyseinen säännös kuuluu seuraavasti:

”Kuljetukset voi kunta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain (733/92) 4 §:ssä tarkoitettulla tavalla taikka korvata jäljempänä 5 §:ssä tarkoitettulle henkilölle taksilla, invataksilla tai vastaavalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset.”

Kustannuksia korvataan siten vain niiltä osin, kun ne ovat *kohtuullisia*. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen 6 §:ssä säädetään vammaispalvelu-
lain mukaisten vaikeavammaisten kuljetuspalveluista perittävistä maksuista:

”Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista an-
netun lain 8 §:n 2 momentissa tarkoitetuista vaikeavammaisille järjestettävistä kuljetuspalveluista voidaan periä enintään paikkakunnalla käytettävissä ole-
van julkisen liikenteen maksua vastaava maksu tai muu siihen verrattavissa oleva kohtuullinen maksu.”

Kohtuuden mittapuuna on siten sellainen maksun enimmäismäärä, joka vastaa kulloisel-
lakin paikkakunnalla liikennöivän julkisen joukkoliikenteen käytöstä perittävää maksua. Näin ollen esimerkiksi kuljetuspalvelun tilaamisesta aiheutuvat kustannukset eivät saa jäädä lopullisesti kuljetuspalveluasiakkaan kannettavaksi, jos ne ylittävät edellä maini-
tussa lainkohdassa määritellyt kustannukset. Mikäli kokonaiskustannukset ovat enem-

⁸⁹ EOA 30.1.2004 Dnro 2680/4/02, 147/4/03, 489/4/03, 1278/4/03.

⁹⁰ Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 § mukaan myös kunnan ostamista, yksityisen palveluntuottajan järjestämistä palveluista, on palvelun käyttäjältä perittävä samat maksut ja korvaukset kuin kunnan itse järjestämistä vastaavista palveluista perittäisiin. Kuljetuspalvelun järjestä-
mistä ei siten vaikuta korvattavien kustannusten määrään.

män kuin kohtuullisiksi katsottavat enimmäiskustannukset, vaikeavammaisen subjektiivinen oikeus kuljetuspalveluihin ei toteudu tarkoitetulla tavalla.⁹¹

Jos kunnan alueella ei ole järjestetty julkista joukkoliikennettä esimerkiksi paikallisilla linja-autolinjoilla, voi kuljetuspalvelusta perittävä kohtuullinen maksu olla esimerkiksi lähimmän paikkakunnan tai alueen julkisen liikenteen taksa. Lisäksi on syytä huomata, ettei vammaispalveluasetuksen sanamuodosta ilmene sitä, onko vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelumaksun omavastuuosuutena käytettävä yksittäisen lipun hintaa vai sarjalipun yksittäisen matkan hintaa tai esimerkiksi 30 vuorokauden sarjalipun hintaa. Kunta ei voi kuitenkaan päättää, että omavastuuosuus olisi tietty prosenttiosuus matkan kokonaiskustannuksista.⁹²

On mielenkiintoista pohtia, miksi vammaispalvelulain mukaisista kuljetuspalveluista ylipäättään peritään maksua. Esimerkiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977, myöhemmin kehitysvammalaki) 39 §:ssä säädetään muun muassa erityishuoltopiirin kuntainliiton huolehdittavaksi tutkimukseen määrätyn tai erityishuollossa olevan henkilön kuljetuksesta kuntainliiton toimintayksiköiden välillä. Lainkohdassa tarkoitetut kuljetukset on kuitenkin säädetty maksuttomiksi sosiaalipalveluiksi asiakasmaksulain 4 §:ssä. Asiakasmaksulain 4 § 1 momentin 5 kohdassa on sen sijaan erikseen mainittu, että vammaispalvelulain 8 § 2 momentin mukaan järjestettävät kuljetuspalvelut eivät ole maksuttomia. Periaatteessa kyseessä on kuitenkin samantapainen sosiaalinen palvelu, jonka tarkoituksena on ainakin tietyssä mielessä jollakin tavalla vammaisen henkilön kuljettaminen paikasta toiseen. Toisaalta, kehitysvammalain 39 §:ssä tarkoitetut kuljetukset ovat käytännössä eri tarkoitusta varten kuin vammaispalvelulain 8 § 2 momentissa tarkoitetut kuljetuspalvelut, mikä tekee maksuttomuuskysymyksen hieman ymmärrettävämmäksi.

3.2.1 Työ- ja opiskelumatkat

Vammaispalveluasetuksen 6 § mukaan kunnan tulee järjestää kuljetuspalveluita niihin liittyvine saattajapalveluineen siten, että ne käsittävät vaikeavammaisen opiskeluun ja

⁹¹ KHO 2013:62.

⁹² Kuljetuspalvelumaksut. 27.8.2013. <<http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/vammaispalvelujen-kasikirja/itsenaisen-elaman-tuki/liikkuminen/kuljetuspalvelumaksut/>> (5.11.2013)

työssäkäyntiin liittyvät kuljetukset. Työ- ja opiskelumatkojen määrälle ei siis ole asetettu lukumääräistä rajoitetta toisin kuin asiointi- ja virkistysmatkoille. Keskeisintä työ- ja opiskelumatkoja järjestettäessä on määritellä, mitä tarkoitetaan asetuksessa käytetyllä käsitteellä ”välttämätön”.

Välttämättömillä työmatkoilla tarkoitetaan yleensä matkoja, joiden päätepisteinä on vaikeavammaisen asunto ja työpaikka. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista kuljetuspalvelut ovat vaikeavammaisen omatoimista suoriutumista kenties keskeisimmin edesauttava palvelumuoto. Kuljetuspalveluiden avulla pyritään siis mahdollistamaan vaikeavammaisen työssä käyminen, jolloin kunta on velvollinen järjestämään kuljetuspalveluita työssä käymisen osalta ainoastaan siinä laajuudessa, että vaikeavammaisen pystyy suorittamaan välttämättömät työmatkat. Tästä johtuen monin sinänsä työntekoon liittyvä matka rajautuu asetuksesta juontuvan velvoitteen ulkopuolelle.⁹³

Vammaispalvelulain taikka -asetuksen tarkoittamina työmatkoina ei voida pitää muun muassa sellaisia työntekijän tavanomaisiin työtehtäviin liittyviä matkoja, jotka ovat työnantajan teettämiä. Korvattavaksi eivät siis tule matkat, jotka vaikeavammaisen työntekijä tekee joko työsopimukseensa tai työnantajansa määräykseen perustuen. Tällainen rajoitus johtuu siitä, että matkat ovat luonteeltaan työnantajan määrättävissä olevia, jolloin työntekijä on oikeutettu saamaan niistä korvauksen joko työsopimuksensa tai työehtosopimuksen mukaisesti esimerkiksi palkkana tai kilometrikorvauksena.⁹⁴

Kuljetuspalvelua ei vammaispalvelulain perusteella voi myöskään saada sellaisista työstä johtuviin matkoihin, jotka ovat osa yrittäjäriskiä. Kuitenkaan kuljetuspalveluita tällaisiin työmatkoihin ei voi evätä suoraan sillä perusteella, että kyseessä on yritystoimintaan liittyvää riskiä.⁹⁵ Oikeuskäytännössä on katsottu, että arvioitaessa vaikeavammaisen henkilön oikeutta kuljetuspalveluun merkitystä ei ole työmatkojen osalta sillä, tehdäänkö työtä palkansaajana vai yrittäjänä⁹⁶.

Korkein hallinto-oikeus on katsonut ennakkopäätöksessään KHO 2013:139, että paralympialaisiin tähtäävän ratsastusvalmentautumisen vaatimat matkat vaikeavammaisen henkilön kotoa ratsastustallille ovat rinnastettavissa välttämättömiin työmatkoihin. Ta-

⁹³ Rätty 2010 s. 166, 168, 170.

⁹⁴ Rätty 2010 s. 168–169.

⁹⁵ Rätty 2010 s. 169.

⁹⁶ Helsingin HAO 3.10.2012 nro 12/0937/6.

pauksessa vaikeavammaiselle oli myönnetty opetus- ja kulttuuriministeriön 15 000 euron suuruinen apuraha, jonka ehtona on sitoutuminen pitkäjänteiseen, ammattimaiseen valmennukseen. Korkein hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan sillä, että kun otetaan huomioon vaikeavammaiselle myönnetyn apurahan ehdot sekä erityisesti se, että hän on saanut toimeentulonsa apurahasta, hänen valmentautumiseensa liittyvissä matkoissa hevostallille on kysymys vammaispalveluasetuksen 4 §:n 1 momentin mukaisesta työssä käymiseen rinnastettavista matkoista sinä aikana kun hänelle maksetaan kyseessä olevaa apurahaa.⁹⁷

Mikäli työtä tehdään yrittäjänä tai työsuhteessa useammassa kuin yhdessä fyysisessä työpaikassa, ovat vammaispalvelulain mukaisia työmatkoja matka kotoa ensimmäiseen työpaikkaan ja viimeisestä työpaikasta kotiin⁹⁸. Kunta on velvollinen järjestämään työmatkoja oman kuntansa alueella sekä lähikuntiin ulottuvina. Arvioitaessa työmatkoja koskevaa lähikuntaa, tulee huomiota kiinnittää siihen, mikä on kuntalaisten normaali työssäkäyntialue, ja mihin lähikuntiin on tavanomaista tehdä työmatkoja kyseessä olevasta kunnasta. Kunta ei voi itse lähikuntia määrittelemällä määrätä normaalista työssäkäyntialueesta, sillä tällöin kunta rajoittaisi vaikeavammaisen subjektiivista oikeutta kuljetuspalveluihin ja erityisesti työmatkoihin.⁹⁹ Jäljempänä luvussa 3.2.4 tarkastellaan lähikunta-käsitteen tarkempaa sisältöä.

Vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden osalta *opiskelulla* ei tarkoiteta kaikenlaista opiskelua, vaan ainoastaan perusopetuksen jälkeistä opiskelua. Tätä on esimerkiksi lukiossa tai ammattikoulussa tapahtuva opiskelu sekä ammattiin tähtäävä opiskelu ammattikorkeakoulussa ja yliopistossa. Myös avoimessa yliopistossa tapahtuva opiskelu voi lukeutua kuljetuspalveluiden piiriin silloin, kun opiskelu on pitkäkestoista ja tähtää ammatilliseen opiskeluun. Lisäksi opiskeluun osana kuuluva työskentely, kouluaikana tapahtuvat retket sekä muut opiskeluun liittyvät pakolliset tilaisuudet sisältyvät vammaispalveluasetuksen 6 § soveltamisalaan.¹⁰⁰

⁹⁷ KHO 2013:139.

⁹⁸ Ks. esim. KHO 12.1.2009 T 37. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaikeavammaisella oli oikeus kuljetuspalveluiden käyttämiseen niille työmatkoille, jotka suuntautuivat koko päivän kestäväan työpisteeseen ja takaisin kotiin. Kuljetuspalveluita sai käyttää myös työmatkaan, joka suuntautui henkilön kotoa päivän ensimmäiseen työpisteeseen sekä päivän viimeiseen, työpisteeltä kotiin suuntautuvaan työmatkaan.

⁹⁹ Rätty 2010 s. 170.

¹⁰⁰ Rätty 2010 s. 167.

3.2.2 Asiointi- ja virkistysmatkat

Toisin kuin työ- ja opiskelumatkojen osalta on, asiointi- ja virkistysmatkojen järjestämiseen on vammaispalveluasetuksessa säädetty kahdeksantoista matkan vähimmäismäärä. Vammaispalveluasetuksen 6 §:ssä säädetään, että vaikeavammaisella on oltava vähintään kahdeksantoista yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa. Kuljetuspalveluasiakkaalla on oikeus käyttää hänelle kuljetuspalveluina kuuluvat matkat tarpeensa mukaan joko asuinkunnassaan tai lähikunnissa¹⁰¹. Kunnan toimitus tai yksittäinen viranhaltija ei voi päättää, mihin matkat suuntautuvat ja kuinka suuri osa matkoista voidaan tehdä lähikuntaan ja kuinka monta oman kunnan alueella. Kunta ei siis voi hylätä esimerkiksi harrastuksen tai virkistäytymisen paikkaa tai kohdetta eikä määrätä matkan tarkoituksesta.¹⁰²

Se, mitä kuuluu jokapäiväiseen elämään, ei ole täysin selvää. Tästä kertoo esimerkiksi se, etteivät kansalliset lainkäyttöelimekään ole olleet asiasta yksimielisiä. Eräässä tapauksessa vaikeavammaisen henkilö haki jo myönnettyjen 18 matkan lisäksi kuljetuspalveluna 20 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa voidakseen hakea kolmivuotiaan tyttärensä päiväkodista silloin, kun se ei ole hänen vuorotyötä tekevälle puolisolleen mahdollista. Turun hallinto-oikeus hylkäsi vaatimuksen lisämatkojen myöntämisestä sillä perusteella, että lapsen päivähoito voidaan järjestää kunnan tarjoamassa lapsen isän työvuorojen mukaisessa vuoropäivähoidossa. Hallinto-oikeus katsoi, ettei vaikeavammaisen henkilön olosuhteet ja tarpeet edellyttäneet lisämatkojen myöntämistä. Hallinto-oikeuden ratkaisusta eri mieltä ollut jäsen katsoi, ettei vaikeavammaisen henkilö kykene suoriutumaan lapsen päivähoitoon kuljettamiseen liittyvistä toiminnoista ilman kuljetuspalvelua. Tapaus eteni korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti, joka puolestaan piti vaikeavammaista oikeutettuna kahteenkymmeneen lisämatkaan lapsensa päivähoitokuljetuksia varten.¹⁰³

Vammaispalvelulain tarkoitus huomioon ottaen on kuitenkin sekä kuljetuspalvelun järjestämistavassa että kustannusten korvaamisessa huolehdittava siitä, että vaikeavammaisen henkilön subjektiivinen oikeus kuljetuspalveluun toteutuu laissa säädetyllä tavalla. Kunnan on myös varmistettava, että palvelu järjestämistavasta riippumatta muu-

¹⁰¹ KHO 14.11.2001 T 2830.

¹⁰² Rätty 2010 s. 158.

¹⁰³ Turun HAO 30.9.2004 nro 04/0654/2; KHO 1.11.2005 T 2835.

toinkin vastaa laissa kunnalle palvelun sisällöstä asetettuja vaatimuksia sekä palvelun sisällön että siitä perittävien asiakasmaksujen osalta. Palvelun järjestämistapa tai siitä asiakkaalle tosiasiallisesti aiheutuvat kustannukset tai niiden korvaamistapa eivät saa estää, haitata tai vaikeuttaa kuljetuspalvelun saajaa käyttämästä hänelle subjektiivisena oikeutena kuuluvia kuljetuspalveluja.¹⁰⁴

3.2.3 Kuljetuspalveluihin liittyvät saattajapalvelut

Vammaispalvelulain 8 § 2 momentin mukaan kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat kohtuulliset kuljetuspalvelut ja niihin liittyvät saattajapalvelut. Tämän enempää saattajapalveluista ei mainita vammaispalvelulaissa eikä -asetuksessa. Saattajapalveluilla tarkoitetaan välittömästi ennen matkaa, sen aikana ja välittömästi matkan päättyessä tapahtuvaa avustamista¹⁰⁵. Saattajapalveluiden keskeisin tavoite on ylipäänsä mahdollistaa kuljetuspalveluiden käyttö. Tästä johtuen niitä ei voida ulottaa koskemaan muita tarkoituksia, vaan niiden avulla pyritään nimenomaisesti avustamaan kuljetuspalveluihin liittyvässä liikkumisessa.¹⁰⁶

Saattajapalvelu on yhtäläisesti vaikeavammaisen subjektiivinen oikeus itse kuljetuspalveluiden tavoin. Saattajapalveluita on järjestettävä, mikäli kuljetuspalveluasiakas tarvitsee toisen henkilön apua niin paljon, ettei taksin tai invataksin kuljettajalta saatava apu ole yksin riittävä. Saattajapalvelu on maksutonta, mikä velvoittaa kunnan korvaamaan siitä aiheutuneet kustannukset tai vaihtoehtoisesti järjestämään palvelut itse.¹⁰⁷

Saattajapalveluiden tarve tulee niin ikään arvioida yksittäistapauksittain ja vaikeavammaisen yksilölliset tarpeet huomioiden. Tämä tarkoittaa, että palveluiden tarve on yksin ratkaiseva. Saattajapalveluiden laajuus riippuu täysin siitä, millä tavoin kuljetuspalveluilla kyetään tukemaan vaikeavammaisen henkilön omatoimista suoriutumista ja sel-

¹⁰⁴ LVM 11/2013 s. 26.

¹⁰⁵ Ks. esim. KHO 12.4.2006 T 882. Vaikeavammaisen kuljetuspalveluun liittyvänä saattajapalveluna ei voitu pitää vaikeavammaisen henkilön kantamista useamman muun henkilön avulla hissittömän kerrostaalon toisen tai ensimmäisen kerroksen asunnosta ulkona odottavaan ajoneuvoon ja takaisin asuntoon.

¹⁰⁶ Rätty 2010 s. 177–178.

¹⁰⁷ Rätty 2010 s. 177–178.

viytymistä. Mikäli vaikeavammaisella on tarvetta saattajalle, tulee saattajankin matkat korvata.¹⁰⁸

3.2.4 Lähikunta

Kuljetuspalvelujen järjestämisvelvollisuus käsittää jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset, joilla tarkoitetaan vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tai lähikuntiin ulottuvia kuljetuksia. Tämä ilmaistaan suoraan myös vammaispalveluasetuksen 4 § 2 momentissa:

”Jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset.”

Käsitteenä ”asuinkunta” on huomattavasti yksiselitteisempi kuin ”lähikunnan” käsite. *Asuinkunnan* käsite määrittyy kotikuntalain (201/1994) 2 § 1 momentin mukaan siten, että henkilön asuin- eli kotikunta on se kunta, jossa hän asuu. Sen sijaan *lähikuntaa* ei määritellä sen tarkemmin lainsäädännössä. Oikeuskäytännössä on runsaasti tapauksia, joissa on käsitelty lähikunta-käsitteen tarkempaa sisältöä. Ongelmallisuutta käsitteen määrittelyssä lisää se, että Suomen kunnat ovat suuruudeltaan varsin erikokoisia. Lisäksi lukuisat kuntauudistukset vaikuttavat kuntien kokoon, mikä puolestaan asettaa haasteita lähikunta-käsitteen määrittelylle.

Kuljetuspalveluita ei voi käyttää muualla kuin vaikeavammaisen henkilön asuinpaikkakunnalla siinä mielessä, että matkan päätepisteen on sijaittava kuljetuspalveluasiakkaan asuinkunnassa. Mikäli vaikeavammaisen henkilön asuinpaikkakunta ei ole samalla myös vaikeavammaisen kotikunta eikä kyse ole vammaispalveluasetuksen (VPA 4.2 §) tarkoittamasta lähikunnasta, eivät matkat kotikunnassa lukeudu subjektiivisen oikeuden piiriin.¹⁰⁹

Lähikunnan ei voida katsoa sisältävän suppeasti ainoastaan maantieteellisiä rajakuntia. Tästä johtuen puhutaan *toiminnallisista lähikunnista*, jolloin huomioidaan vammasta tai sairaudesta aiheutuva tarve sellaisiin palveluihin, joita ei ole saatavissa asuinkunnan tai

¹⁰⁸ Rätty 2010 s. 178–179.

¹⁰⁹ Rätty 2010 s. 163.

siihen maantieteellisesti rajoittuvien lähikuntien alueella. Tällaisissa tapauksissa matka toiminnalliseen lähikuntaan ei saa olla kohtuuttoman pitkä. Voidaan siis tehdä johtopäätös, että lain tarkoittamana lähikuntana voidaan pitää ainakin vaikeavammaisen asuin-kuntaan maantieteellisesti rajautuvia lähikuntia sekä toiminnallisia lähikuntia silloin, kun niihin kohdistuva matka ei ole pituudeltaan kohtuuton.¹¹⁰ Matkan pituuden kohtuut-tomuus on kuitenkin tulkinnanvarainen käsite, johon ei voida vastata ehdottoman yksi-selitteisesti.

Oikeuskäytännössä lähikunnan on niin ikään katsottu tarkoittavan rajanaapurikuntaa ja toiminnallisena lähikuntana sellaista kuntaa, josta vaikeavammaisen saa tarvitsemansa palvelut. Määriteltäessä toiminnallista lähikuntaa tulee ottaa huomioon sekä matkan pituuden kohtuullisuus että vaikeavammaisen esittämä yksilöllinen kuljetustarve. Eräis-sä tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi Lohjan kaupungin olevan velvollinen vammaispalvelulain 8 § 2 momentin nojalla järjestämään kuljetuspalveluita vaikea-vammaiselle henkilölle harrastus- ja yhdistystoiminnan vuoksi Helsinkiin, Espooseen, Vantaalle ja Tuusulaan. Tapauksessa vaikeavammaisen henkilön kotoa oli edellä mai-nittuihin kuntiin matkaa keskimäärin noin 65–70 kilometriä, minkä korkein hallinto-oikeus katsoi kohtuulliseksi pituudeksi¹¹¹. Ratkaisussa kiinnitettiin huomiota harrastus- ja yhdistystoimintaan liittyvään yksilölliseen kuljetustarpeeseen.¹¹²

Kilometrimääräisesti kuljetusten pituudella rajanaapurikuntaan ja toiminnalliseen lähi-kuntaan, jolla ei ole maantieteellistä rajaa vaikeavammaisen asuinkunnan kanssa, on paljon eroja. Monissa tapauksissa matkaa rajanaapurikuntaan voi olla enemmän kuin toiminnalliseen lähikuntaan. Vammaispalvelulaki ei estä kuljetuspalvelujen järjestämis-tä sellaiseen vammaisen henkilön tarpeiden mukaiseen toiminnalliseen lähikuntaan, jossa asiointi käytännössä tapahtuu lähempänä henkilön asuinpaikkaa kuin asioiminen maantieteellisesti määritellyssä lähikunnassa¹¹³. Kunnalla ei ole oikeutta määritellä il-man laissa säädettyä perustetta siitä, mihin kuljetuspalvelut ulottuvat¹¹⁴.

¹¹⁰ Rätty 2010 s. 163.

¹¹¹ Vrt. KHO 2013:9. Korkein hallinto-oikeus katsoi, toisin kuin hallinto-oikeus, että 70–80 kilometrin pituinen matka on kohtuuton eikä siten lukeudu kuljetuspalveluiden piiriin. Päätöksestä eri mieltä ollut jäsen katsoi kuitenkin matkan sekä pituudeltaan että kustannuksiltaan kohtuulliseksi, kun huomioon ote-taan vaikeavammaisen yksilölliset tarpeet.

¹¹² KHO 2012:86.

¹¹³ KK 362/2011 vp.

¹¹⁴ EAOA 12.4.2013 Dnro 2550/4/12.

Arvioitaessa sitä, missä tilanteessa jokin muu kuin rajanaapurikunta tulisi kyseeseen erityisesti toiminnallisena lähikuntana, kiinnitetään vakiintuneesti huomiota vaikeavammaisen esittämään yksilölliseen kuljetustarpeeseen, sillä vammaispalveluja järjestettäessä kunnan tulee ottaa huomioon asiakkaan yksilöllinen palvelutarve. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota myös siihen, missä muut kuntalaiset säännönmukaisesti hoitavat jokapäiväiseen elämäänsä liittyviä asioita.¹¹⁵ Vaikka yksilöllisen kuljetustarpeen lisäksi arviointiin vaikuttaa myös matkan pituus, tulee myös muun muassa asiakkaan toivomukset, mielipide ja etu ottaa huomioon sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, myöhemmin sosiaalihuollon asiakaslaki) 4 § 2 momentin mukaan. Lisäksi saman lain 8 § 2 momentissa säädetään, että asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen, ja että asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu.

Nykyisten kuntauudistusten seurauksena syntyneet ja syntyvät uudet kunnat ovat maantieteelliseltä alueeltaan suuria, jolloin etäisyydet kunnan laidalta toiselle saattaa olla jopa satoja kilometrejä. Matkustusoikeuteen ja lähikuntaan liittyvät määrittelyt tulevat tämän vuoksi muuttamaan luonnettaan ja kustannusvaikutuksiaan minkä vuoksi sääntelyä tai sen tulkintaa on kansallisella tasolla syytä tarkistaa.¹¹⁶

3.3 Kuljetuspalvelun saamisedellytykset

Kuten edellä on jo käynyt ilmi, kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvina palveluina kuljetuspalvelut koskevat vain vaikeavammaisia henkilöitä¹¹⁷. On siis ehdottoman selvää, että oikeuden saamisedellytykset täyttävälle yksilölle on myönnettävä kyseinen oikeus. Sitä vastoin täysin selvää ei ole se, milloin saamisedellytysten voidaan katsoa täytyvän.¹¹⁸ Mitä siis edellytetään oikeudellisesti kuljetuspalveluita haakevalta, todennäköisesti vaikeavammaiselta henkilöltä, jotta hän täyttää palvelun myöntämiseksi laaditut kriteerit ja on lain tarkoittama vaikeavammaisen henkilö?

¹¹⁵ KK 362/2011 vp.

¹¹⁶ LVM 11/2013 s. 26–27.

¹¹⁷ HE 219/1986 vp s. 12.

¹¹⁸ Arajärvi 2011 s. 90.

Kuljetuspalveluiden suhteen vaikeavammaisuus edellyttää sekä erityisiä liikkumisvaikeuksia että vammasta tai sairaudesta johtuvia kohtuuttomia vaikeuksia, jotka estävät julkisen joukkoliikenteen käyttämisen (VPA 5 §). Tulkinnanvaraiseksi jää, millaiset liikkumisvaikeudet ovat *erityisiä* ja milloin sairaus tai vamma aiheuttaa *kohtuuttomia* vaikeuksia käyttää julkista joukkoliikennettä. Vastauksia vaikeavammaisuuden kriteereille, erilaisille ilmenemismuodoille ja vamman tai sairauden synnyttämistä yksilöllisistä avuntarpeista voidaan etsiä oikeuskäytännöstä, sillä se kuvaa viime kädessä voimassa olevan oikeuden sisältöä.

Ikääntyminen ja sen mukanaan tuomat liikkumisvaikeudet ovat kenties kiistanalaisimpia perusteita vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden myöntämiselle. Kuten edellä on todettu, pelkkä vanheneminen ja ikääntyminen itsessään eivät vielä synnytä henkilölle subjektiivista oikeutta kuljetuspalveluihin, eikä ikääntynyttä henkilöä sinänsä voida pitää vaikeavammaisena. Sen sijaan vaikeavammaisuutta arvioitaessa keskeisintä on kiinnittää huomiota vammasta tai sairaudesta aiheutuviin kuljetuspalvelutarpeisiin. Vammaispalvelulain mukaiset palvelut ja tukitoimet on kokonaisuudessaan alun perin tarkoitettu henkilöille, jotka tarvitsevat niitä nimenomaan vammaisuuden ja pitkäaikaisen sairauden perusteella iästään riippumatta.¹¹⁹

Eräässä korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti edenneessä oikeustapauksessa oli kyse ikääntymisestä johtuvista sairauksista, joiden perusteella haettiin kuljetuspalvelua. Sekä kunta että hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus katsoivat, ettei vuonna 1927 syntynyttä henkilöä voitu pitää vammaispalveluasetuksen 5 §:ssä tarkoitettuna vaikeavammaisena henkilönä, jolle kunta on velvollinen järjestämään kuljetuspalvelua. Henkilöllä on nivelrikko, verenpainetauti, sydämen krooninen rytmihäiriö, eteisvärinä sekä aikuisuustyypin diabetes. Lisäksi hänen liikkumiskykynsä on heikentynyt siten, että käveleminen vaatii erityisvalmisteisen tukikengän käyttöä ja että henkilö käyttää ulkona liikkuaan rollaattoria ja sisällä keppiä. Henkilö kykenee kävelemään vain 10-20 metriä kerrallaan apuvälineen avulla pysähtymättä. Nivelrikon ja rollaattorin käytön vuoksi nouseminen linja-autoon on työlästä ja mahdollista vain matalalattiabussiin. Vaikka ratkaisussa korostetaan, ettei ikääntyminen sinänsä sulje pois henkilön oikeutta kuljetuspalveluihin, ei

¹¹⁹ KHO 2012:59.

tapauksessa kuitenkin ollut riittäviä perusteita myöntää palvelua henkilön yksilölliseen avun tarpeeseen perustuen.¹²⁰

Vaikka erityiset liikkumisvaikeudet ilmenevät usein fyysisinä hankaluuksina paikasta toiseen liikkumisessa, vaikeavammaisuus kuljetuspalveluiden tarkoittamassa mielessä ei välttämättä edellytä aina fyysisesti ilmeneviä liikkumisvaikeuksia. Esimerkiksi Turun hallinto-oikeus katsoi eräässä ratkaisussaan, että vammaispalveluasetuksen 5 §:ssä tarkoitettuna vaikeavammaisena voidaan pitää henkilöä, jolla on psyykinen sairaus, joka aiheuttaa pelkotiiloja, vainoamisharhaluuloja ja paniikkikohtauksia. Hallinto-oikeus katsoi, että psyykkisestä sairaudesta kärsivä henkilö voi kuljetuspalvelujen järjestämisvelvollisuuden suhteen olla vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa tarkoitettu vaikeavammaisen henkilö sen estämättä, että hänellä ei ole liikkumista vaikeuttavaa fyysistä vammaa tai sairautta. Asiassa oli ratkaisevaa se, ettei psyykkisestä sairaudesta kärsivä henkilö kyennyt käyttämään julkista joukkoliikennettä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia juuri psyykkisestä sairaudestaan johtuen.¹²¹

Vaikka yleispätevän kuljetuspalveluihin oikeuttavien vamma- tai sairausluetteloiden luominen on mahdotonta, on oikeuskäytännössä katsottu tietynlaisista vammoista tai sairauksista kärsivät henkilöt vammaispalveluasetuksessa tarkoitetuksi vaikeavammaiseksi. Tällaisia ovat muun muassa kuurosokeat, vaikeasti liikuntavammaiset sekä sokeat henkilöt¹²². Liikkumiseen liittyvät vaikeudet ovat esimerkiksi sellaisia, että henkilö käyttää pyörätuolia tai kykenee liikkumaan kerrallaan muutaman kymmenen metrin, jonka jälkeen hänen täytyy pysähtyä ja pitää taukoa, jotta voi jälleen kävellä lyhyen matkan¹²³. Oikeuskäytäntö ei kuitenkaan näytä olevan järin yksiselitteinen sen osalta, ketä voidaan pitää vammaispalveluasetuksen 5 §:ssä tarkoitettuna vaikeavammaisena. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus ei ole eräässä tapauksessa juurikaan ottanut kantaa ja perustellut, miksei muun muassa selkärangankanavan ahtaumaan liittyvistä katkokävelyoireista ja toisen silmän sokeudesta kärsivää henkilöä katsottu kuljetuspalveluihin oikeutetuksi vaikeavammaiseksi¹²⁴. Oikeuskäytännön perusteella on hankala tehdä yleistäviä johtopäätöksiä vaikeavammaiseksi katsottavista henkilöistä, sillä kukin yksittäistapaus on korostetun tapauskohtainen omine erityispiirteineen.

¹²⁰ KHO 2012:59.

¹²¹ Hämeenlinnan HAO 12.3.2007 Dnro 01704/06/6108.

¹²² KHO 6.9.2013 T 2764.

¹²³ KHO 25.5.2012 T 1382.

¹²⁴ KHO 7.7.2011 T 1978.

3.4 Kuljetuspalveluiden järjestäminen ja toteutus

Kunnan on huolehdittava, että vammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sekä sisällöltään että laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Palveluita järjestettäessä tulee huomioida vammaisten henkilön yksilöllinen avun tarve.¹²⁵ Laissa ei määritellä mitään tiettyä tapaa, jolla kunnan on järjestettävä kuljetuspalvelut. Sen sijaan vammaispalveluasetuksen 4 § 3 momentissa säädetään, että:

”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.”

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 § mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä tai hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta, taikka antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

Järjestämistapoja on siis monenlaisia eikä vammaispalvelulaki määrittele yksityiskohdaisemmin siitä, miten kuljetuspalvelut tulee järjestää. Kunta voi päättää kuljetuspalvelujenkin järjestämistavasta varsin itsenäisesti, eikä sillä ole siten *velvollisuutta* järjestää palvelua esimerkiksi yksilökuljetuksina. Kunta voi esimerkiksi järjestää kuljetuspalvelut kokonaan itse käyttäen omia resurssejaan tai sopia palvelun järjestämisestä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa. Kuljetuspalvelut voidaan myös hankkia niin sanottuna ostopalveluna esimerkiksi yksityisellä sektorilla toimivalta palvelun tuottajalta, tässä tapauksessa esimerkiksi yksityiseltä kuljetusyritykseltä.¹²⁶

¹²⁵ Arajärvi 2011 s 419.

¹²⁶ Huhtanen 2012 s. 82.

Tärkeintä kuljetuspalveluita järjestettäessä on kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, ettei kuljetuspalveluiden järjestämiseen valittu tapa estä tai kavenna vaikeavammaisen subjektiivista oikeutta kuljetuspalveluihin¹²⁷. Vammaispalvelulaissa esitetty vaatimus kuljetuspalveluiden osalta on, että vaikeavammaiselle henkilölle on järjestettävä *kohtuulliset* kuljetuspalvelut. Kohtuullisuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota vammaispalvelulaintarkoitukseen edistää vammaisten henkilöiden edellytyksiä elää muiden kanssa yhdenvertaisina yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia esteitä ja haittoja. Tavoitteena tulee olla mahdollisimman samankaltaiset palvelut vammaisille henkilöille kuin muillekin yhteiskunnanjäsenille.¹²⁸

Lähtökohtaisesti kunta voi toteuttaa kuljetuspalvelut niin yksilökuljetuksina kuin yhteiskuljetuksina, palvelulinjoja hyödyntäen tai matkojen yhdistelykeskusten avulla taikka näiden yhdistelmänä¹²⁹. Kunta voi järjestää kuljetuspalveluita myös julkista joukko-liikennettä vastaavana palveluliikenteenä. Tällöin tulee kuitenkin huolehtia siitä, ettei vaikeavammaiselle myönnettyjä kuljetuspalvelumatkoja rajoiteta alueellisesti tai ajallisesti. Mikäli palveluliikenne kattaa ainoastaan järjestävän kunnan oman alueen eikä siten yllä lähikuntiin, vaikeavammaisen liikkumisvapautta rajoitetaan. Samantapaisesta tilanteesta on kyse, jos palveluliikenne on järjestetty vain tiettyinä vuorokauden aikoina.¹³⁰ Tällöin vaikeavammaisen subjektiivinen oikeus kuljetuspalveluun rajoittuu siihen nähden, mitä lainsäädäntö vaatii.

Kunnan valitessa kuljetuspalveluiden järjestämistapoja keskeisimpänä edellytyksenä on, että kunta ei rajoita vaikeavammaisen henkilön yksilöllistä, subjektiivista oikeutta saada hänelle sopivia palveluja ja tukitoimia¹³¹. Kun kunta järjestää esimerkiksi yhteiskuljetuksia tai järjestää kuljetuspalvelut erilaisten tilauskeskusten avulla, on palveluja järjestettäessä huomioitava tapauskohtaisesti vaikeavammaisen henkilön yksilölliset tarpeet liikkumiseen, ja varmistuttava valittujen keinojen soveltuvuudesta yksittäiselle palveluun oikeutetulle henkilölle. Mikäli esimerkiksi yhteiskuljetukset eivät sovellu vaikeavammaiselle henkilölle ottaen huomioon henkilön vammasta tai sairaudesta aiheutuvat

¹²⁷ AOK 29.12.2006 Dnro 214/1/06, 377/1/06, 416/1/06, 441/1/06.

¹²⁸ EOA 30.7.2009 Dnro 3384/4/07.

¹²⁹ EOA 30.7.2009 Dnro 3384/4/07.

¹³⁰ Kumpuvuori & Högbäck 2003 s. 79; KHO 31.7.2002 T 1802.

¹³¹ Ks. esim. OKA 30.12.2009 OKV/44/1/2008. Oikeuskansleri katsoi, ettei kuljetuspalveluasiakkaan subjektiivinen oikeus kuljetuspalveluihin toteutunut, kun etukäteen tilattu paluukuljetus jäi toteutumatta. Oikeuskansleri korostaa kunnan velvollisuutta järjestää kuljetuspalvelut toimivalla ja niiden käyttäjien oikeudet turvaavalla tavalla palvelun laatutaso huomioiden. Ratkaisussa kuntaa kehoitetaan kiinnittämään huomiota niin ikään sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:ään.

esteet ja hänen kuljetuspalveluihin kohdistuvat tarpeensa, on kuljetuspalvelut järjestettävä vaikeavammaisen yksilölliset tarpeet huomioon ottavalla tavalla.¹³²

Järjestämistapaa koskevia kunnan päätöksenvaraisia asioita, joista kunta voi siis itse päättää, ovat muun muassa vaatimus vakiotaksista¹³³ tai vaatimus siitä, että vammaisen henkilön yksilölliset tarpeet huomioon ottaen hänen matkojaan ei yhdistellä. Lisäksi kunnan päätettävissä on vaikeavammaisen vaatimus siitä, että kuljetuspalveluasiakas vapautetaan tilaamasta taksia matkojen yhdistelykeskuksen kautta. Kunta voi myös päättää jostakin muusta sellaisesta vaikeavammaisen vaatimasta tavasta järjestää kuljetuspalveluja, joka turvaa vaikeavammaisen henkilön yksilölliset tarpeet liikkumisen sekä huomioi hänen vammansa tai sairautensa aiheuttamat rajoitukset liikkumisessa. Vaikka kunnalla on oikeus päättää kuljetuspalvelujen järjestämistavasta, vammaisella henkilöllä on mahdollisuus vaatia palvelua järjestettäväksi hänelle sopivalla yksilöllisellä tavalla.¹³⁴

Eduskunnan oikeusasiamies on todennut eräässä ratkaisussaan, että kun kuljetuspalvelu on päätetty myöntää, on sen toteuttamistavan valinnassa otettava lähtökohdaksi kuljetuspalvelun saajan yksilölliset tarpeet ja mahdollisuudet. Kuljetuspalvelujen järjestämistapa ei siis saa estää tai kaventaa tosiasiallisesti kuljetuspalvelun saajaa käyttämästä hänelle kuuluvia kuljetuspalveluja, vaan palvelun on oltava saatavilla myös käytännössä¹³⁵. Tämä tarkoittaa muun ohessa sitä, että kuljetuspalvelu on järjestettävä kuljetuspalveluasiakkaalle soveltuvalla ajoneuvolla. Mikäli kuljetuspalveluasiakas katsoo, että kuljetuspalvelut eivät hänen osalta toteudu vammaispalvelulain tarkoittamalla tavalla, hänellä on mahdollisuus hakemuksessaan vaatia, että kuljetuspalvelut järjestetään muulla tavalla.¹³⁶

¹³² Kuljetuspalvelu ja saattajapalvelu. 12.7.2013. <<http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/vammaispalvelujen-kasikirja/itsenaisen-elaman-tuki/liikkuminen/kuljetuspalvelu/>> (31.10.2013)

¹³³ ”Vakiotaksi” tai ”tuttutaksi” tarkoittaa sitä, että kuljetuspalveluasiakas haluaa käyttää samaa taksinkuljettajaa jokaisella kuljetuspalvelumatkallansa.

¹³⁴ Kuljetuspalvelu ja saattajapalvelu. 12.7.2013. <<http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/vammaispalvelujen-kasikirja/itsenaisen-elaman-tuki/liikkuminen/kuljetuspalvelu/>> (31.10.2013)

¹³⁵ Ks. esim. EOA 30.1.2004 Dnro 2680/4/02, 147/4/03, 489/4/03, 1278/4/03. Eduskunnan oikeusasiamiehelle tullessa kantelussa arvosteltiin yhteiskuljetusten soveltumattomuutta näkövammaisille ja iäkkäille ihmisille.

¹³⁶ EOA 30.1.2004 Dnro 2680/4/02, 147/4/03, 489/4/03, 1278/4/03.

4 Vammaispalvelulain soveltaminen käytännössä

4.1 Kunnalliset soveltamisohjeet

Vammaisuuden perusteella järjestettäviä palveluita ja tukitoimia koskevilla kunnallisilla ohjeistuksilla luodaan yleisperusteet sille, millä perusteilla palveluita ja tukitoimia kussakin kunnassa lain sallimissa puitteissa järjestetään. Kunnallisilla soveltamisohjeilla pyritään muun muassa ohjaamaan lainsoveltamista ja päätöksentekoa kunnassa. Kuntien laatimilla soveltamisohjeilla turvataan myös lain yhdenvertaista soveltamista yksittäistapauksittain, sillä ohjeiden yhtenä tarkoituksena on ohjata lakia soveltavan viranhaltijan lain sallimissa rajoissa käyttämään harkintavaltaa. Niin ikään ohjeiden avulla pyritään yhtenäistämään vammaispalvelulainsäädäntöä koskevaa soveltamiskäytäntöä.

Oikeuslähteinä kunnalliset soveltamisohjeet lukeutuvat hallinnon virallislähteisiin. Hallinnon virallislähteillä tarkoitetaan hallintoviranomaisen päättämiä, ensisijaisesti toisiin viranomaisiin kohdistuvia määräyksiä, ohjeita tai muita normeja, ja ne ovat yleisiä oikeuslähteitä sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnollisessa päätöksenteossa. Hallinnon virallislähteillä ei kuitenkaan voi olla suoraan yksilön oikeuksiin ulottuvia oikeusvaikutuksia, mikä tarkoittaa, *ettei kunnallisilla soveltamisohjeilla voida välittömästi vaikuttaa yksilön oikeuteen vammaispalvelulain mukaisiin kuljetuspalveluihin*. Tämä johtuu perustuslain 80 § 1 momentista, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Niin ikään perustuslain 2 § 3 momentissa ilmaistu oikeusvaltioperiaate edellyttää, että viranomainen pystyy viimekädessä johtamaan toimivaltansa tavallisesta eduskuntalaista.¹³⁷

Kunnan antamat soveltamisohjeet eivät täten ehdottomasti sido yksittäistä viranhaltijaa hänen päättäessään yksilön edusta tai oikeudesta¹³⁸. Näin on siksi, etteivät lakiin perustumattomat palvelujen saamiseen liittyvät rajoitukset tai ehdot taikka palvelulle ohjeitse

¹³⁷ Kumpuvuori & Högbäck 2003 s. 50; Tuori & Kotkas 2008 s. 130.

¹³⁸ Laissa subjektiivisina oikeuksina turvattujen etuuksien saamiselle ei voida soveltamisohjeilla asettaa lakiin tai asetukseen perustumattomia ehtoja eikä etuuksia ole mahdollista kunnan ohjeistuksella rajoittaa sisällöltään tai laadultaan siitä, mitä ylemmäntasoiset oikeusnormit edellyttävät. Ohjeilla on kuitenkin tietynlaisia päätöksentekomenettelyä koskevaa ohjausvaltaa, joka velvoittaa monijäsenisen toimielimen alaisuudessa toimivaa ja delegoitua päätösvaltaa käyttävää yksittäistä viranhaltijaa noudattamaan tiettyjä menettelynormeja päätöksenteossaan. Tällaiset normit eivät kuitenkaan saa olla ristiriidassa lain tai asetusten kanssa. (Tuori & Kotkas 2008 s. 139.)

asetettu taso sido viranhaltijaa silloin, kun hän tekee yksilöä koskevia yksilöhuollon päätöksiä. Ainoa merkitys, mikä kunnallisilla soveltamisohjeilla on, on lakeja ja asetuksia täydentävä vaikutus. Ohjeiden avulla pyritään kehittämään yhtenäistä ratkaisukäytäntöä, joka puolestaan palvelee kuntalaisten yhdenvertaisuuden edistämistä palveluita ja tukitoimia järjestettäessä.¹³⁹

Vammaispalvelulain soveltamista koskevista ohjeista puhuttaessa on syytä mainita viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999, myöhemmin julkisuuslaki). Laissa säädetään viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta, ja lain 1 § mukaan kaikki viranomaisen asiakirjat ovatkin lähtökohtaisesti julkisia laissa mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta. Julkisuuslaki koskee muun muassa kunnallisia viranomaisia (julkisuuslaki 4 §) ja sen tarkoituksena on muun muassa toteuttaa avoimuutta, antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä ja vaikuttaa siihen sekä valvoa oikeuksiaan ja etujaan (julkisuuslaki 3 §). Lisäksi lain 20 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Pykälän 2 ja 3 momentit kuuluvat seuraavasti:

”Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.”

Viranomaisen laatimat palveluiden järjestämistä ja päätöksentekoa koskevat ohjeet ovat siis julkisuuslain mukaan julkisia asiakirjoja. Lisäksi tulee huomioida sosiaalihuollon asiakaslain 5 § 1 momentti, jossa määrätään asiakkaan oikeudesta saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista:

”Sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan.”

¹³⁹ EAOA 12.4.2013 Dnro 2550/4/12.

On tärkeää, että kunta jakaa palveluidensa järjestämistä ja niiden myöntämisperusteita koskevaa tietoa yleisten tiedotuskanavien kautta. Tämän vuoksi olisi suotavaa, että kunnat asettavat soveltamisohjeensa helposti ja yleisesti saataville esimerkiksi omille kotisivuilleen.¹⁴⁰ Kunta on joka tapauksessa hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaan veloitettu yksittäisissä tapauksissa toimivaltansa rajoissa antamaan asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Sisällytän tutkielmaan yhdeksän suomalaisen kunnan vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluita koskevat kunnalliset soveltamisohjeet. Otanta on osittain sattumanvarainen, mutta olen tietoisesti halunnut sisällyttää mukaan niin pienempiä kuin suurempiakin kuntia, jotka sijaitsevat maantieteellisesti eri puolilla Suomea. Uskon, että tällä tavoin lain soveltamisesta ja vaikeavammaisten henkilöiden asemasta saa kattavamman kuvan kuin esimerkiksi vertailemalla isompien, eteläisten kaupunkien käytäntöjä. Ensimmäisistä olen valinnut kuntia siten, että tutkielmaan sisältyy sekä väkiluvultaan että maantieteellisesti suuria (esimerkiksi Helsinki) sekä pienempiä (esimerkiksi Kauniainen) kuntia. Niin ikään valitsin tarkoituksellisesti maantieteellisesti laajahkon alueen käsittäviä kuntia (esimerkiksi Kuusamo). Väkiluvultaan Suomen kuuden suurimman kaupungin osalta muun muassa vammaispalvelulakiin ja -asetukseen liittyvää tilastointia tekee Kuusikko-työryhmä, minkä vuoksi en halunnut keskittyä pääasiassa eteläiseen Suomeen sijoittuviin, suurempiin kuntiin. Lisäksi keskenään erilaisten kuntien vertailu on tutkielmankin valossa mielekkäämpää, sillä keskenään hyvin samankaltaisten kuntien välillä ei välttämättä vallitse suuriakaan eroja. Monipuolisella otannalla on suurempi mahdollisuus tehdä monipuolisempia havaintoja.

Tutkielman tässä osiossa perehdytään tarkemmin Espoon, Helsingin, Kauniaisen, Kuusamon, Lapinlahden¹⁴¹, Nurmeksien¹⁴², Sastamalan, Sipoon ja Tuusulan kuntien soveltamisohjeisiin siltä osin, kun ne koskevat vaikeavammaisille myönnettäviä kuljetuspalveluita niihin liittyvine saattajapalveluineen. Kauniaista ja Kuusamo lukuun ottamatta kunnalliset soveltamisohjeet ovat ladattavissa internetistä. Kuusamon osalta käytetään kaupungin kotisivun lyhyehköä ohjeistusta. Kauniaisten vammaispalveluohjeen sain opiskelutoverini avustuksella tutkielmaani varten. Seuraavassa analyysissä kunnallisia

¹⁴⁰ EAOA 12.4.2013 Dnro 2550/4/12.

¹⁴¹ Lapinlahti on noin kymmenen tuhannen asukkaan kunta Pohjois-Savon maakunnan keskiosassa.

¹⁴² Nurmes sijaitsee Pohjois-Karjalan maakunnassa, ja nurmeslaisia on noin 8 200.

ohjeita vertaillaan paitsi keskenään, myös ennen kaikkea suhteessa lainsäädäntöön, jota soveltamisohjeiden tulisi noudattaa.

Olen koontanut tutkielman liitteeksi taulukon (taulukko 1), johon olen sisällyttänyt otannan kuntien ohjeiden mielestäni keskeisimpiä seikkoja. Taulukon on tarkoitus havainnollistaa seuraavaa esitystä ymmärrettävämmäksi kokonaisuudeksi. Olen sisällyttänyt taulukkoon oleellisimpina pitämäni muuttujat, jotka mielestäni kuvaavat sekä ohjeiden keskinäisiä eroavaisuuksia että myös ilmenneitä ristiriitoja suhteessa lainsäädännön vaatimuksiin.

4.2 Kunnallisten soveltamisohjeiden keskinäistä vertailua

4.2.1 Vaikeavammaisen henkilön määritelmä

Kaikissa tutkielmaan sisällytetyissä yhdeksässä kunnallisessa soveltamisohjeessa on otettu jollakin tavalla kantaa siihen, mitä vaikeavammaisuudella kuljetuspalveluiden osalta tarkoitetaan. Vaihtelua ilmeni kuitenkin siinä, kuinka yksityiskohtaisesti vaikeavammaisuutta käsitellään eri ohjeissa. Joissakin ohjeissa vaikeavammaisuuden kriteereitä ja arviointia on esitelty laajemmin, kun taas osassa ohjeita viitataan vammaispalveluasetuksen 5 § väljään määritelmään kuljetuspalveluihin oikeutetusta vaikeavammaisesta.

Kauniaisten vammaispalveluohjeistus noudattaa ajattelutapaa, jonka mukaan vammaisuus yleisesti on yksilön rajoitusten ja elinympäristön suhteesta aiheutuva ongelmatila. Ohjeessa sanotaan nimenomaisesti, ettei vammaisuuden määrittely tai toteaminen pelkisty yksinomaan lääketieteellisesti tehtyihin diagnooseihin. Ohjeistuksessa korostetaan, että vammaisuus ja vaikeavammaisuus arvioidaan paitsi erikseen joka tukimuodon ja palvelun kohdalla, myös henkilöllisesti yksittäistapauksittain. Muutoin ohjeessa ei tarkoin erotella vammaisen ja vaikeavammaisen henkilön käsitteellisiä määritelmiä. Sitä vastoin Kauniaisen ohjeistus vaikeavammaisuuden arvioinnille kuljetuspalveluiden osalta on otantaan sisältyviin ohjeisiin nähden poikkeuksellisen kattava ja vaikeavammaisen mahdollisia yksilöllisiä tarpeita korostava.

Sipoon ohjeessa vaikeavammaisen henkilön määritelmä on otettu suoraan vammaispalveluasetuksesta. Sipoon ohjeistus kuljetuspalveluiden osalta kokonaisuudessaan on erittäin niukka ja sisältää ainoastaan suoria lainauksia lainsäädännöstä. Tämä toisaalta ehkäisee epä johdonmukaisuutta ja edistää ainakin teorian tasolla yhdenvertaisuutta. Niin ikään myös Tuusulan ohjeessa vaikeavammaisuus yhtenä kuljetuspalvelun saamisedellytyksenä määrittyy vammaispalveluasetuksen määritelmän mukaisesti. Tuusulan ohjeessa vammasta tai sairaudesta johtuvan kuljetustarpeen edellytetään olevan pitkäaikainen. Pitkäaikaisuudella tarkoitetaan tässä yli vuoden kestävä, vammasta tai sairaudesta johtuvaa toimintakyvyn rajoitetta.

Pitkäaikaisuuden kriteerit ovat pitkälti samankaltaiset Helsingin ohjeessa. Siinä tosin erikseen mainitaan, ettei pitkäaikaisuudelle voida asettaa ehdottomia aikarajoja, vaan aina edellytetään tapauskohtaista harkintaa. Vaikeavammaisuudesta todetaan Helsingin ohjeessa yleisesti seuraavaa: ”Vaikeavammaisuutta tulee aina arvioida suhteessa henkilön olosuhteisiin ja elinympäristöön sekä ottaa huomioon haettava palvelu sillä vaikeavammaisuutta määritellään erikseen kuhunkin palveluun nähden.” Kuljetuspalveluiden osalta vaikeavammaisuus määritellään Helsingin ohjeessa vammaispalveluasetuksen määritelmää noudattaen siten, että vaikeavammaisena pidetään henkilöä, jolla on todettu olevan erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Lisäksi korostetaan, että kuljetuspalvelun tarpeen tulee johtua vammasta tai sairaudesta, joista aiheutuva haitta on pitkäaikainen.

Espoon kuljetuspalveluita koskevassa toimintaohjeessa kuljetuspalveluiden tavoitteeksi on asetettu espoolaisten vaikeavammaisten tasa-arvon ja toimintamahdollisuuksien edistäminen järjestämällä heille liikkumismahdollisuudet samoilla edellytyksillä kuin joukkoliikennettä käyttäville espoolaisille. Vaikeavammaisen henkilö määrittyy Espoon ohjeessa suoraan vammaispalveluasetuksen 5 § mukaan. Lisäksi ohjeessa edellytetään kuljetuspalvelutarpeen johtuvan vammasta tai sairaudesta, jonka aiheuttama haitta on pysyvä tai pitkäaikainen.

Samoja määritelmiä ja kriteereitä esiintyy myös Nurmeksen ohjeessa. Nurmeksen ohje on vaikeavammaisuuden määrittelyn osalta melko kattava. Ohjeessa esimerkiksi neuvotaan, että jos vammaisella henkilöllä ei ole suoranaisia fyysisiä esteitä käyttäjä julkisia joukkoliikennevälineitä, ei hän välttämättä ole oikeutettu vaikeavammaisen kuljetuspal-

veluihin. Tällä viitataan erityisesti muistisairaisiin, joilla ei ole sellaisia sairaudesta johtuvia fyysisiä esteitä, jotka tekevät julkisten joukkoliikennevälineiden käyttämisestä kohtuuttoman vaikeaa. Nurmeksen ohjeessa otetaan esille myös se, ettei pelkkä ikään-
tymisestä aiheutuva raihnaisuus ja iän tuomat esteet liikkumiseen täytä kuljetuspalvelu-
jen saamisen edellytyksiä. Pienten nurmeslaisten lasten on lisäksi mahdollista saada
kuljetuspalvelua, jos he tarvitsevat apuvälineitä kulkeakseen julkisissa joukkoliikenne-
välineissä.

Missään tutkielmaan sisällytetyssä kunnallisessa soveltamisohjeessa ei siis ole määritelty sen tarkemmin sitä, milloin jokin henkilö on katsottava automaattisesti vaikeavam-
maiseksi. Niin ikään ohjeissa ei ole suoranaisia mainintoja siitä, millaisissa tilanteissa
vaikeavammaisuuskriteereiden ei voida katsoa täyttyvän. Tätä huomiota voidaan osaksi
pitää positiivisena muun muassa siksi, ettei ohjeilla selvästi rajata tietynlaisista vam-
moista tai sairauksista kärsiviä henkilöitä välittömästi kuljetuspalveluiden ulkopuolelle.
Näin ohjeilla ei tehdä sellaista erottelua, mikä ei ilmene laista. Toisaalta taas ohjeiden
väljyys vaikeavammaisuuden määrittelyn osalta ei välttämättä riittävästi ohjaa viranhalti-
jaa käyttämään harkintavaltaansa kenties joka kerta yhdenmukaisesti. Kunnallisohjei-
den funktio viranhaltijan päätöksentekoa ohjaavina ja yleisesti päätöksentekoa yhtenäis-
tävänä apukeinona vesittyy, kun ohjeet ovat laveita ja epätarkkoja.

4.2.2 Kuljetuspalveluiden järjestämistavat

Tuusulassa vaikeavammaisten kuljetuspalvelut toteutetaan ohjeistuksen mukaan täysin
alueelliseen taksiliikenteeseen tukeutuen. Näin on myös Kuusamossa, jossa kuljetuspal-
velut toteutetaan vaihtoehtoisesti inva- tai taksimatkoina taikka niiden yhdistelmänä.
Sipoon ohjeessa kuljetuspalveluiden järjestämistavasta ei ole minkäänlaista ohjeistusta.
Sipoon ohjeessa viitataan muutoinkin kuljetuspalveluiden osalta erittäin lyhyesti lain-
säädäntöön ilman täydentäviä lisätietoja. Lapinlahdenkaan ohjeessa ei suoranaisesti
mainita palvelun järjestämistavasta, mutta ohjetta tulkitsemalla saa käsityksen, että kul-
jetuspalvelut toteutetaan Lapinlahden kunnan alueella pääasiassa taksi- ja invatakikulje-
tuksina. Sastamalan ohjeen perusteella Sastamalassa kuljetuspalvelut järjestetään taksil-
la joko yksilö- tai yhteiskuljetuksina.

Kauniaisen ohjeessa ei varsinaisesti eritellä niitä tapoja, joilla kunta järjestää kuljetuspalveluita. Ohjeesta käy kuitenkin epäsuorasti ilmi, että kuljetuspalvelut järjestetään pääsääntöisesti taksimatkoina ja asiakkaan tarpeiden vaatiessa invataksia käyttäen. Sen sijaan esimerkiksi palvelulinjoista ei ole mainintaa. Sitä vastoin Espoon ohjeessa sanotaan, että matkat toteutetaan kuljetuspalvelujen tuottajan järjestämällä kuljetuskalustolla, joita ovat taksi, invataksi tai muu vastaava kulkuneuvo. Erikseen mainitaan, että myönteisen kuljetuspalvelupäätöksen saaneella asiakkaalla on mahdollisuus saada ilmaiseksi Helsingin seudun liikenteen matkakortti, jolla asiakas voi matkustaa maksutta seutuliikenteessä. Matkakortin saamisen edellytyksenä on kuitenkin, että asiakas pystyy käyttämään joukkoliikennevälineitä esimerkiksi ajoittain tai saattajan kanssa. Ero palvelun järjestämistavan esiin tuomisessa Espoon ja Kauniaisen ohjeen välillä on eräällä tapaa oudoksuttava, kun otetaan huomioon kuntien maantieteellinen sijainti toisiinsa nähden.

Helsingissä kuljetuspalvelut voidaan toteuttaa yhdistelemällä joukko-, palvelulinja- ja kuljetuspalvelukeskuksen tuottamia palveluja tai käyttämällä takseja ja tilausajoneuvoja. Kuljetuspalvelu järjestetään Helsingin matkapalvelukeskuksen kautta sekä yksittäisinä että yhdisteltyinä kuljetuspalvelumatkoina. Kuljetuspalvelua voidaan myös järjestää myöntämällä saattajapalvelu, joka mahdollistaa matkustamisen palvelulinjoilla sekä muussa julkisessa liikenteessä. Toissijaisesti asiakkaan kuljetuspalvelu järjestetään yksittäisinä matkoina taksilla, invataksilla tai muulla vastaavalla kulkuneuvolla.

Kunnallisten soveltamisohjeiden perusteella voidaan todeta kuljetuspalveluiden olevan käytännössä useimmiten taksimatkoja. Otannan puitteissa Espoo on ainoa, joka tarjoaa joukkoliikennevälineiden maksutonta käyttöä taksimatkojen vaihtoehtoina niille, joilla on tosiasialliset edellytykset käyttää joukkoliikennettä¹⁴³. Tämä on paitsi edullisempaa kunnalle, myös ympäristöystävällisempää. Lisäksi julkisille liikennevälineillä matkustavalle avautuu huomattavasti enemmän vaihtoehtoja valita matkustusväline, reitti ja matkan ajankohta kuin taksia käyttävälle kuljetuspalveluasiakkaalle. Taksia käytettäessä kuljetuspalvelu on ohjeiden perusteella melko joustamaton palveluna itsessään. Useim-

¹⁴³ Vaikka kuljetuspalvelua käytettäisiin maksuttomasti julkista joukkoliikennettä hyväksi käyttäen, on kuljetuspalveluasiakas edelleen oikeutettu saattajapalveluun. Subjektiivinen oikeus saattajapalveluun ei siis ole riippuvainen siitä, millä tavoin kuljetuspalveluasiakas käyttää hänelle myönnettyä palvelua. Vaikeavammaisenkin voi olla kykenevä käyttämään joukkoliikennevälineitä esimerkiksi silloin, kun kuljetuspalvelutarpeen synnyttämä vamma on näkövamma, joka ei sinänsä vaikuta henkilön liikkumiseen.

pien soveltamisohjeiden perusteella taksimatkoina järjestettävät kuljetuspalvelut toteutetaan pääasiassa yksilökuljetuksina.

4.2.3 Kuljetuspalvelun kattavuus

Matkojen määrä. Tuusulan ohjeessa noudatetaan lainsäädäntöä matkojen määrän suhteen. Ohjeessa on erikseen määritelty, mitä tarkoitetaan työ- ja opiskelumatkoilla sekä asiointi- ja virkistysmatkoilla. Tuusulan ohjeessa edellytetään kuljetuspalveluita hakevalta yksilöllistä selvitystä silloin, kun virkistys- ja asiointitarkoitukseen tarjottavia matkoja haetaan enemmän kuin vammaispalveluasetuksessa mainittu 18 matkan vähimmäismäärä. Tämä indikoi, että kahdeksantoista yhdensuuntaisen matkan minimisäännös on omaksuttu kunnissa käytännössä maksimiksi, ja että lisämatkoja voidaan myöntää vain poikkeustapauksissa. Espoon ohjeistuksessa lisämatkojen myöntämiseen ei kuitenkaan ohjeesta saadun kuvan perusteella suhtauduta niin jyrkästi. Espoon ohjeen mukaan lisämatkojen tarve tulee toki perustella, mutta lisämatkat ymmärretään kunnan velvollisuudeksi vaikeavammaisen tarpeita täytettäessä. Lähtökohtana on siis ennemminkin yksilölliset tarpeet kuin esimerkiksi tavoite minimoida kustannuksia.

Sastamalan ohjeistuksen mukaan yhdensuuntaisia matkoja myönnetään kuukaudessa minimissään 18 asiointi- ja virkistystarpeisiin työ- ja opiskelumatkojen lisäksi. Ohjeessa mainitaan erikseen, että matkoja voidaan asiakkaan toiveesta myöntää vähemmänkin, ja ettei kaikkia matkoja ole pakko käyttää. Helsingin soveltamisohjeen mukaan kahdeksantoista vapaa-ajan matkan lisäksi voidaan myöntää enintään kaksi yhdensuuntaista matkaa päivässä päivittäiseen säännölliseen toimintaan. Otannan puitteissa Helsinki on ainoa, joka ohjeessaan erikseen huomioi sellaisen säännöllisen päivittäistoiminnan, johon osallistuminen edellyttää suurempaa kuljetuspalvelutarvetta kuin asetuksessa mainitut kahdeksantoista yhdensuuntaista matkaa riittäisivät.

Kuusamon ohjeistus matkojen määrän suhteen hämmentää. Vaikka kuntaa ohjeistetaan myöntämään vammaispalveluasetuksen mukaisesti vähintään 18 yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa välttämättömien työhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi, on oikeuteen ilmoitettu Kuusamon ohjeessa rajoite. Sen mukaan vaikeavammaiselle henkilölle mahdollisesti myönnetty vammaispalvelulain

mukainen autoavustus, autoon kuuluvat välineet tai laitteet taikka autoveronpalautus otetaan huomioon kuljetuspalvelutarvetta vähentävinä etuuksina. Kuusamossa ”kuljetuspalveluna voidaan tällöin myöntää harkinnanvaraisesti enintään kymmenen (ei aja itse autoa) tai kuusi (ajaa itse autoa) yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa”. Niin ikään Helsingin ja Nurmeksen ohjeiden mukaan oman auton käyttömahdollisuus voi vaikuttaa myönnettävien matkojen määrään.

Helsingin, Kuusamon ja Nurmeksen ohjeistukset matkojen määrän osalta eivät varsinaisesti ole lainvastaisia. Vaikka vaikeavammaisella on nimenomainen oikeus vähintään kahdeksaantoista jokapäiväiseen elämään kuuluvaan yhdensuuntaiseen matkaan välttämättömien työ- ja opiskelumatkojen lisäksi (VPA 6 §), kuljetuspalvelujen määrää voidaan yksilöllisen harkinnan perusteella alentaa, mikäli kunta voi osoittaa, että vaikeavammaisen tai hänen perheensä käytössä olevaa autoa käytetään tosiasiallisesti vaikeavammaisen henkilön kuljetuksiin. Oman auton käytöllä ei kuitenkaan ole sillä tavoin merkitystä, että se oikeuttaisi kunnan rajaamaan kuljetuspalveluita ilman vaikeavammaisen tarpeesta lähteviä perusteita alle säädetyn vähimmäismäärän. Oman auton vaikutuksesta kuljetuspalveluun on ohjeistettu esimerkiksi Kauniaisen ohjeessa siten, ettei mahdollisuus käyttää autoa rajaa vaikeavammaista kuljetuspalveluiden ulkopuolelle.¹⁴⁴

Yhdensuuntainen matka. Kuljetuspalveluohjeissa on kautta linjan samankaltainen määrittelmä yhdensuuntaiselle matkalle. Esimerkiksi Espoon ohjeessa yhdensuuntaisella matkalla tarkoitetaan yksinkertaisesti matkaa, joka päättyy eri osoitteeseen kuin mistä se on alkanut. Pikainen pysähdys sallitaan matkan aikana, mutta odotus esimerkiksi kaupassa käynnin aikana jää kuljetuspalveluasiakkaan kustannukseksi. Sastamalan ohjeen mukaan tällainen pikainen pysähdys on esimerkiksi kirjeen jättäminen postilaatikkoon. Tällainen pysähdys ei vielä katkaise yhdensuuntaista matkaa, mutta esimerkiksi poikkeaminen apteekissa tai pankissa katsotaan matkan määränpääksi ja siten myös yhdensuuntaiseksi matkaksi. Kauniaisen ohjeen mukaan matka asiakkaan kotoa kauppaan on yksi yhdensuuntainen matka, ja paluumatka kaupasta kotiin on toinen yhdensuuntainen matka. Sastamalan ohjeessa vaaditaan ilmoittamaan mahdollisesta pikaisestakin pysäh-

¹⁴⁴ Oman auton vaikutuksesta kuljetuspalveluun ks. esim. KHO 18.8.2011 T 2250. Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus katsoi, että kuljetuspalveluasiakkaalle myönnettyjen matkojen määrä on voitu alentaa 18 matkasta kahdeksaan yhdensuuntaiseen matkaan kuukaudessa sillä perusteella, että hänellä on käytössään auto, jonka hankintaan on myönnetty vammaispalvelulain mukaista avustusta. Ratkaisuun vaikutti myös se, ettei kuljetuspalveluasiakas ollut kyennyt osoittamaan, että myönnettyjen matkojen määrä rajoittaisi hänen liikkumistaan. Edellytyksenä on nimenomaisesti se, että autoon on saatu joko vammaispalvelulain mukaista avustusta liikkumisvälineen hankkimiseksi tai auton hankintaan on saatu autoverolain tarkoittama autoveron palautus (Räty 2010 s. 186).

dyksestä etukäteen jo matkaa tilattaessa. Tuusulan ohjeistuksen mukaan pikaiseksi py-sähdykseksi sallitaan kymmenen minuutin kestävä odotus.

Saattajapalvelut. Kuusamon osalta todetaan maksutonta saattajapalvelua myönnettävän hakemuksesta pääsääntöisesti työikäiselle vaikeavammaiselle, joka tarvitsee toisen henkilön apua niin paljon, ettei kuljettajan apu yksin riitä. Sastamalan ohjeen mukaan kuljetuspalveluun luetaan kuuluvaksi avustaminen autoon nousemisessa, matkan aikana ja tarvittaessa sisätiloihin siirtymisessä. Mikäli kuljetuspalveluasiakkaan avun tarve on suurempi eikä hänellä ole saattajaa, kuljettaja voi Sastamalan ohjeistuksen mukaan las-kuttaa kaupungilta viisi euroa niin sanottua saattajalisää. Niin ikään saattajalisän lasku-tusta sovelletaan invataksikuljetuksissa silloin, kun pyörätuoli asiakas tarvitsee porras-vedon. Asiakkaalla saa kuitenkin olla mukana oma saattaja maksuttomasti. Saattajalisää peritään siis kaupungilta ja ainoastaan silloin, mikäli kuljettajan antama tavanomainen, kuljetuspalveluun kuuluva avustaminen ei ole riittävää vaikeavammaisen yksilöllisiin tarpeisiin nähden.

Asiakkaan mukana saa kulkea yksi saattaja maksuttomasti myös Tuusulan ohjeen mu-kaan. Sastamalan tapaan myös Tuusulalla on tarjota maksullista saattajapalvelua. Asiak-kaalle voidaan hakemuksesta myöntää yhdensuuntaisten matkojen lisäksi oikeus saatta-ja- ja asiointipalveluun matkan yhteydessä. Haettaessa kuljetuspalvelua tulee saattaja- ja asiointipalvelua hakea erikseen. Palvelu myönnetään tilanteessa, jossa asiakas vammaan-sa tai sairautensa vuoksi välttämättä tarvitsee sellaista asiointi- tai saattaja-apua, joka poikkeaa taksinkuljettajan suorittamasta tavanomaisesta avustamisesta matkan aikana. Tuusulassa on kuitenkin kiellettyä käyttää sekä asiakkaan omaa maksutonta saattajaa että taksinkuljettajan saattaja- ja asiointipalvelua samanaikaisesti.

Lähikunta. Kunnallisista ohjeista on havaittavissa varauksellista suhtautumista lähikun-nan käsitteeseen. Esimerkiksi Lapinlahden ohjeessa todetaan suoraan kuljetusoikeuden ulottuvan itse Lapinlahden kuntaan ja siihen maantieteellisesti rajoittuviin lähikuntiin. Vain poikkeavista matkustustarpeista ja yksilöllisistä tarpeista johtuen voidaan poiketa ohjeesta. Tämä antaa ymmärtää, että oikeus matkustaa toiminnalliseen lähikuntaan ei kuulu kuljetuspalveluun muutoin kuin perustelluista syistä. Kuusamon osalta mainitaan lähikuntiin liittyen ainoastaan se, että muissa kunnissa tapahtuvaan kulkemiseen voi-daan perustellusta syystä myöntää matkoja yksilöllisen harkinnan mukaan. Tällainen

muuhun kuntaan tapahtuvan kulkemisen perusteena voi olla Kuusamon ohjeen mukaan esimerkiksi perhejuhla.

Asianlaita on samantapainen Sastamalassa. Sastamalan ohjeessa määrätään ensinnäkin, mitkä kunnat ovat Sastamalan lähikuntia. Tämän lisäksi todetaan, että lähialuetta kauemmaksi ulottuvat matkat eivät pääsääntöisesti kuulu jokapäiväisen elämän matkoihin, ja että lähialuetta kauemmaksi ulottuvien matkojen suhteen sovelletaan 50 kilometrin kohtuullisuusrajaa. Koska Sastamalan kuljetuspalveluohjeessa ei ole liiemmin korostettu kuljetuspalvelun järjestämistä vaikeavammaisen yksilöllisiä tarpeita silmällä pitäen, voidaan kilometrimääräisen rajoituksen katsoa rajoittavan paitsi vaikeavammaisen subjektiiivista oikeutta kuljetuspalveluihin, myös muita perusoikeuksia¹⁴⁵.

Niin Espoon kuin Kauniaisenkin ohjeessa mainitaan nimenomaisesti lähikunnat, joihin kuljetuspalvelumatkat voivat ulottua. Sen lisäksi todetaan vaikeasti näkövammaisilla henkilöillä olevan oikeus käyttää kuljetuspalveluita Tuusulassa sijaitsevaan näkövammaisten kurssikeskus Onnelaan (matka suunnilleen noin 40 kilometriä). Lisäksi ohjeistetaan, että kuljetuspalvelua on oikeus käyttää muulla paikkakunnalla Suomessa, kun oleskelu kestää enemmän kuin viisi vuorokautta. Tällaisia matkoja koskeva hakemus on kuitenkin tehtävä kunnalle etukäteen. Kauniaisen ohjeen mukaan tällaisista muulla paikkakunnalla tapahtuvista matkoista korvataan kohtuulliset kustannukset, mutta matkoja lomapaikkakunnalle ei korvata lainkaan.

Myös helsinkiläisillä näkövammaisilla kuljetuspalveluasiakkailla on oikeus käyttää kuljetuspalveluja Tuusulan kurssikeskus Onnelaan. Monien muiden tavoin Helsingin ohjeessa on erikseen lueteltu lähikunnat nimeltä. Sen lisäksi ohjeessa myönnetään, että Helsingin ulkopuolella päätoimisen opiskelun vuoksi asuva helsinkiläinen vaikeavammaisen asiakas on oikeutettu käyttämään vapaa-ajan matkoja opiskelupaikkakunnalla tapahtuviin vapaa-ajan matkoihin. Lisäksi Helsingin ulkopuolella palveluasunnossa asuvalle vaikeavammaiselle asiakkaalle myönnetään kuljetuspalvelu asuinpaikkakunnalla ja sen lähikunnissa.

¹⁴⁵ Ks. esim. EAO 10.11.2010 Dnro 3095/4/09. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että kun kyse on vammaispalveluasetuksen 4 § 1 momentin mukaisista jokapäiväiseen elämään kuuluvista asiointi- ja virkistysmatkoista, tulee huomiota lähikunnan määrittelyssä kiinnittää vaikeavammaisen yksilölliseen kuljetustarpeeseen sekä olosuhteisiin. Oikeusasiamiehen mukaan kilometrirajoite voi rajoittaa vaikeavammaisen oikeutta kuljetuspalveluihin.

Tuusulan ohjeessa sanotaan, että tuusulalaisten kuljetuspalveluasiakkaat voivat käyttää neljä yhdensuuntaista pääkaupunkiseudulle – Helsinkiin ja Espooseen – suuntautuvaa matkaa kuukaudessa. Tämän seikan vuoksi ohjetta ei voida pitää täysin lainmukaisena. Kunnallahan ei ole oikeutta määrätä siitä, mihin kuljetuspalveluasiakkaan virkistys- ja asiointimatkat suuntautuvat. Kunta ei saa päättää soveltamisohjeellaan siitä, mikä on kuljetuspalveluasiakkaan vapaa-ajan matkojen kohde ja tarkoitus. Vapaa-ajan matkojen tarkoitus on yksinomaan vaikeavammaisen itsensä päätettävissä, eikä kunta voi vaikuttaa tältä osin vaikeavammaisen subjektiiviseen oikeuteen asettamalla tai sanelemalla ehtoja ohjeessaan.¹⁴⁶

4.2.4 Muita huomioita

Kuljetuspalveluohjeisiin tutustumalla saa hieman käsitystä siitä, millaista vaikeavammaisen liikkuminen paikasta toiseen voi olla. Kuljetuspalvelun käytöstä ja siihen liittyvistä käytänteistä on tarkkoja ohjeita, joiden laiminlyönneistä seuraa usein yhdensuuntaisen matkan menetys. Tyypillistä kuljetuspalveluiden käyttämiselle on, että matka pitää tilata hyvissä ajoin, ja tilausta tehdessä pitää muistaa ilmoittaa esimerkiksi pikaisesta pysähdyksestä tai muista erityistoiveista. Kuljetuspalveluasiakkaan pitää siis suunnitella ja ennakoida paljon ja hyvissä ajoin ennen matkan toteutumista. Vaikka taksi tilataan etukäteen, sitä voi joutua odottamaan. Mahdollisesta kuljetustarpeen peruuntumisesta on ilmoitettava heti.

Monilla kunnilla (esimerkiksi Espoo ja Sastamala) on tarjottavana vakio- tai tututaksin käyttömahdollisuus sellaisille vaikeavammaisille, joille kuljettajan vaihtuminen hankalointaa olennaisesti mahdollisuuksia käyttää kuljetuspalveluita. Kuljetuspalveluasiakas voi olla myös oikeutettu matkustamaan yksin, mikäli esimerkiksi se on hänen terveydentilansa tai kommunikointinsa vuoksi tarpeen. Velvollisuutta vakiotaksien tai yksin matkustamisen järjestämiseen ei ilmene suoranaisesti lainsäädännöstä, mutta vakiotaksin käytön mahdollisuuden voidaan katsoa ilmentävän sosiaalihuollon asiakaslain 4 § 2 momentin määräystä ottaa huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet. Niin ikään myös Lapinlahden soveltamisohjeen mukaan kunnassa voidaan

¹⁴⁶ Rätty 2010 s. 159.

myöntää kuljetuspalveluihin sisältyväksi muitakin erillisoikeuksia, jotka käyvät ilmi kirjallisesta päätöksestä.

Useassa soveltamisohjeessa lähtökohtana kuljetuspalveluiden myöntämisedellytyksissä pidetään vaikeavammaisen yksilöllisiä tarpeita. Esimerkiksi Lapinlahden ohjeessa sanotaan seuraavaa: ”Kuljetuspalvelun saamisen edellytyksenä oleva vaikeavammaisuuden määrittely ei perustu pelkästään lääkärin tai muun asiantuntijan arvioon, vaan arvioinnissa otetaan huomioon vamman tai sairauden aiheuttamat toimintarajoitteet siinä ympäristössä ja elinolosuhteissa, joissa asiakas toimii.” Merkitystä annetaan siis myös kuljetuspalveluita hakevan omiin selvityksiin ja arvioihin selviytymisestään ja avun tarpeestaan. Tätä on pidettävä kaikin puolin oikeana ja tavoiteltavana hyveenä. Myös Tuusulan ohjeessa määrätään, että kuljetuspalvelun tarve arvioidaan yksilöllisesti, ja että huomiota tulee kiinnittää sekä lääkärintodistuksiin että selvityksiin hakijan elämäntilanteesta. Ohjeissa noudatetaan tältä osin sosiaalihuollolle tyypillistä *tarveperiaatetta*, jonka mukaan etuuksien myöntäminen perustuu ensisijaisesti tapauskohtaisesti arvioitavaan yksilölliseen avun tarpeeseen¹⁴⁷.

Kunnallisia soveltamisohjeita oli saatavilla internetin kautta vaihtelevasti, mikä on julkisuuslain tarkoituksen ja erityisesti lain 20 § sekä hallinnon avoimuuden periaate huomioiden hieman kummeksuttavaa. Itse asiassa jo etukäteen oli selvää, että suurempien kuntien osalta ohjeita on todennäköisemmin helpompi löytää, kun taas pienempien kuntien osalta vammaispalveluista ei ylipäätään ollut kovinkaan paljon tietoa tarjolla kuntien omilla kotisivuilla. Myös sähköisenä olevien ohjeiden sisältö ja laatu vaihtelevat runsaasti. Osoituksena tästä halusin varta vasten sisällyttää Kuusamon kuljetuspalveluita koskevan niukan ohjeistuksen, joka on varsinaisena tekstinä kunnan omilla www-sivuilla eikä ladattavana tiedostona, kuten muiden tutkielmassa käsiteltyjen kuntien kohdalla on. Otannan sallimissa rajoissa kattavimmat ja perusteellisimmat ohjeet olivat Helsingin Kauniaisen vammaispalveluohjeet. Osa ohjeista koski ainoastaan vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluita, kun taas osa käsitti kaikki vammaisuuden perusteella järjestettävät palvelut ja tukimuodot.

Se seikka, etteivät kaikkien kuntien soveltamisohjeet ole julkisesti saatavilla, voi omalla tavallaan olla riskinä yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. Yhdenvertaisuuden tarkoituksenmukainen toteutuminen ei ole taattua kuntien kesken eikä välttämättä edes

¹⁴⁷ Tuori & Kotkas 2008 s. 141.

kunnassa kuljetuspalveluita saavien vaikeavammaisten kesken. Erityisesti pienimmissä kunnissa soveltamisohjeita ei kenties ole laadittu lainkaan, jolloin lain tulkinta ja viranomaisen käyttämä harkintavalta jää yleisemmällä tasolla ainoastaan hiljaiseksi tiedoksi. Tällainen hiljaiseen tietoon ja kirjoittamattomiin käytäntöihin tukeutuminen lienee yleisempää pienissä kunnissa, joissa kuljetuspalveluiden järjestämisestä päättää pääasiassa yksi viranhaltija. Totaalisesta hiljaisesta tiedosta ei voida kuitenkaan puhua siinä määrin, että viranomainen on hallintolain 45 § mukaan velvoitettu perustelemaan tekemänsä päätökset. Tällöin sovelletut oikeusohjeet sekä niiden tulkinta tulevat vähintään asianomaisen tietoon.

On myös syytä korostaa sitä, etteivät kuntien laatimat ohjeet ole täysin sama asia kuin se, miten lakia konkreettisesti sovelletaan yksittäistapauksissa. Koska kunnallinen soveltamisohje ei velvoita viranhaltijaa tekemään tietynlaisia päätöksiä, voivat käytännöt ja laintulkinta todellisuudessa vaihdella kunnittain ja jopa viranhaltijakohtaisesti. Tämä on jälleen yksi tärkeä yhdenvertaisuuden toteutumiseen vaikuttava seikka. Kunnissa käytävistä käytänteistä voi kuitenkin saada soveltamisohjeita tutkimalla melko luotettavan kuvan siinä määrin, että soveltamisohjeet ainakin jollakin tapaa kuvaavat sitä, miten kunnassa lakia pyritään soveltamaan. Soveltamisohjeiden perusteella voidaan siis tehdä kohtalaisen luotettavia johtopäätöksiä kussakin kunnassa omaksutusta laintulkinnasta.

Kuntien soveltamisohjeiden perusteella ei ainakaan tämän tutkielman puitteissa kannata tehdä turhan jyrkkiä johtopäätöksiä siitäkään syystä, etteivät kaikki otantaan sisältyneet ohjeet välttämättä ole täysin ajantasaisia. Esimerkiksi Helsingin ohje oli vanhentunut henkilökohtaisen avun osalta siten, ettei ohje vastaa enää jokin aika sitten muuttunutta lainsäädäntöä. Koska kuljetuspalveluiden osalta ei kuitenkaan ole tapahtunut lainsäädännöllisiä muutoksia vammaispuolustajan ja -asetuksen säätämisen jälkeen, ohjeita voidaan siltä osin pitää ajantasaisina. Useimmat ohjeet olivat kuitenkin tarkistettuja joko kuluvan vuoden alusta lähtien taikka korkeintaan muutaman viime vuoden aikana.

Mielenkiintoista on pohtia, mikseivät kunnat ensinnäkään julkaise soveltamisohjeitaan ja toisekseen aseta niitä helposti saataville. Tein tietoisesti valinnan siinä, etten varsinaisesti ottanut yhteyttä kuntiin esimerkiksi sähköpostitse tai puhelimitse pyytääkseni soveltamisohjeita tutkielmaani varten, vaan halusin selvittää, miten ohjeita on saatavilla asiakasystävällisemmin suoraan internetin kautta. Toisaalta olisi ollut erittäin kiintoisaa

saada selville, miten kunnissa reagoitaisiin pyyntöni saada heidän käyttämänsä soveltamisohjeet, mikäli sellaisia edes on.

Kenties positiivisin havainto kunnallisten soveltamisohjeiden osalta on, ettei tutkielmaan sisältyneistä ohjeista löytynyt Tuusulan ohjeessa mainittua rajoitusta vapaa-ajan matkojen suuntautumisen suhteen muita ilmeisiä lainvastaisuuksia kuljetuspalveluiden osalta¹⁴⁸. On kuitenkin syytä korostaa sitä, ettei lain kanssa ristiriitaiset ohjeet ole millään tavalla hyväksyttäviä. Lisäksi, kuten jo ennalta saattoi arvata, ongelmalliseksi osoittautuneen lähikunta-käsitteen määrittely osoittautuu hienoiseksi kompastuskiveksi. Kustannusten minimoiminen vallitsevissa taloustilanteissa houkuttelee kuntia asettamaan esimerkiksi kilometrimääräisiä enimmäispituuksia rajoittamaan lähikunta-alueen ulottuvuutta. Sama taloudellinen ajattelu heijastunee myös myönnettävien matkojen määrään siinä määrin, että asetuksessa mainittu kahdeksantoista yhdensuuntaisen matkan minimisäännös on omaksuttu käytännössä enimmäismääräksi. Kuusamon ohjeessa mainittuun oman auton vaikutukseen kuljetuspalvelumatkojen määrää vähentävänä tulee suhtautua siltä osin vähintäänkin varuksellisesti, että kunta on määritellyt yleisohjeessaan myönnettävien matkojen määrät¹⁴⁹. Tämä antaa ymmärtää, ettei asiassa tehdä tapauskohtaista, yksilöllisiin tarpeisiin perustuvaa harkintaa. Kuntahan ei saa ilman yksilöllisestä tarpeesta lähteviä perusteita rajata matkojen määrää, vaikka vaikeavammaisella tai hänen perheellään olisi käytössä auto vaikeavammaisen kuljetuksia varten¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Perustuslain 107 § mukaan asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevaa säännöstä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Koska kunnallisia soveltamisohjeita voidaan pitää tällaisena lainkohdassa mainittuna alemmanasteisena oikeuslähteenä, ei esimerkiksi Tuusulan ohjetta saa soveltaa siltä osin, kun se on lainvastainen.

¹⁴⁹ Ohjeen perusteella autoa ajamaan kykenevälle vaikeavammaiselle myönnetään kymmenen ja ajamaan kykenemättömälle kuusi yhdensuuntaista matkaa.

¹⁵⁰ Rätty 2010 s. 186.

5 Kuljetuspalvelut yhdenvertaisuuden toteuttajina

5.1 Kuljetuspalveluasiakkaan asema suhteessa muihin yhteiskunnan jäseniin

Yhdenvertaisuus on yksi keskeisimmistä perus- ja ihmisoikeuksista. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös (PL 6 §) yhdessä lain 22 §:n julkiselle vallalle osoittaman oikeuksien turvaamisvaatimuksen kanssa luovat julkiselle vallalle ehdottoman velvoitteen edistää yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa.¹⁵¹ Tutkimusaiheen valossa tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että ensitöikseen lainsäätäjän on huolehdittava siitä, että vammaisille taataan kuljetuspalveluiden muodossa oikeudellisesti yhtäläiset mahdollisuudet osallistua itsenäisinä subjekteina yhdenvertaisesti muiden tavoin yhteiskuntaan.

Jo pelkkä vammaispalvelulain tavoite yksinään tähtää vammaisten aseman parantamiseen siten, että he voivat osallistua yhteiskuntaan samoilla edellytyksillä kuin kuka tahansa muukin. Lain tarkoitus on ilmaistu heti sen 1 §:ssä seuraavasti:

”Tämän lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.”

Vammaisten henkilöiden kannalta juuri perustuslain yhdenvertaisuussäännös on erityisen tärkeä. Perustuslain 6 § 1 momentti ei tavoittele ainoastaan muodollista yhdenvertaisuutta, vaan se tähtää tosiasiallisen samanarvoisuuden edistämiseen. Tässä tarkoituksessa jonkin syrjityn ryhmän, kuten vammaisten, positiivinen erityiskohtelu on sallittua.¹⁵² Tällöin muodollisen yhdenvertaisuuden (eli jossakin oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa samankaltaisten tapausten kohtelemisen samoin tavoin) ohella tavoitellaan tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus korostaa yhteiskunnassa vallitsevan eriarvoisuuden poistamista jopa muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeamalla. Tällöin on juurikin kyse positiivisesta erityiskohtelusta, jolla on kui-

¹⁵¹ Kumpuvuori & Högbacka 2003 s. 27.

¹⁵² Nieminen 2005 s. 920.

tenkin oltava hyväksyttävä tarkoituspäätös ja sitä tulee harjoittaa suhteellisuusperiaatteen rajoissa.¹⁵³

Kuljetuspalveluita voidaan pitää eräänä positiivisen erityiskohtelun ilmenemismuotona. Kuljetuspalveluillaan pyritään turvaamaan tietyn ryhmän tiettyjä oikeuksia, joita he eivät muutoin pystyisi toteuttamaan. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin epä johdonmukaisuutta siitä, ovatko kuljetuspalvelut periaatteellisesti vaikeavammaisten henkilöiden erityisoikeus¹⁵⁴ vai vaihtoehto julkiselle joukkoliikenteelle ja kompensatio rajoituksesta liikkumisvapaudesta¹⁵⁵. On perusteltua mieltää kuljetuspalvelu vaikeavammaisen subjektiivisena oikeutena myös hänelle kuuluvaksi erityisoikeudeksi, sillä ilman tätä erityistä oikeutta, jota vammattomilla ei ole, vaikeavammaisen ei voisi nauttia oikeuksiansa toteutumisesta käytännössä. Ei liene myöskään väärin ajatella, että kuljetuspalvelut korvaavat osaksi julkista joukkoliikennettä ja kompensoivat vaikeavammaisten heikentyneitä liikkumismahdollisuuksia, kun taksimatkat nähdään apuvälineinä osallistua yhteiskuntaan yhdenvertaisempana jäsenenä.

Puhuttaessa kuljetuspalveluista ja yhdenvertaisuudesta, tulee esille se, ettei eri paikkakunnilla asuvia, muutoin samanlaisia yksittäistapauksia saa kohdella eri tavalla. Käytännössä kyse on siitä, etteivät palvelujen ja tukitoimien määrä ja laatu saa vaihdella paikkakuntakohtaisesti, sillä muutoin kyseessä saattaa olla syrjintää.¹⁵⁶ Yhtäläistenkin palvelujen tarjoaminen perustuslain syrjintäkielossa mainitun perusteen mukaisesti erikseen eri väestöryhmille on kiellettyä, jollei sitä voida jonkin hyväksyttävän syyn perusteella pitää määrättyssä tilanteessa oikeutettuna.¹⁵⁷ Tarkastelen hieman jäljempänä kunnallisen itsehallinnon merkitystä kuljetuspalveluiden kautta tavoiteltavan yhdenvertaisuuden toteutumiseen.

Se, miten kuljetuspalvelut käytännössä toteutetaan, vaikuttaa vaikeavammaisen moniin muihin oikeuksiin ja niiden täysimääräiseen toteutumiseen. Esimerkiksi perustuslain 10 § 1 momentissa jokaiselle turvattu yksityisyyden suoja asettuu hieman kyseenalaiseen valoon yhteiskuljetusten osalta. Epäselvimpiä ovat sellaiset tilanteet, joissa matkakohde koetaan erityisen intiimiksi. Mikäli vastaavaan kohteeseen matkustettaisiin taksilla ilman muiden matkustajien läsnäoloa, tilanne on luonnollisesti toisenlainen ja yksityisyy-

¹⁵³ Ojanen & Scheinin 2011 s. 228.

¹⁵⁴ Ks. Nieminen 2005 s. 899.

¹⁵⁵ Ks. Högbacka 2003 s. 87.

¹⁵⁶ Kumpuvuori & Högbacka 2003 s. 27.

¹⁵⁷ Ojanen & Scheinin 2011 s. 228.

denkin suoja toteutuu suuremmissa määrin.¹⁵⁸ Yhdenvertaisuus ei siis ole lainkaan itseltään selvää edes kuljetuspalveluasiakkaiden kesken.

On melkein täysi mahdottomuus sanoa ehdottomasti, missä määrin kuljetuspalvelut saattavat vaikeavammaisia yhdenvertaisiksi yhteiskunnan muihin jäseniin nähden. On vaikea määritellä, milloin yhdenvertaisuus ylipäänsä toteutuu täydellisesti, sataprosenttisesti. Niin ikään on mahdotonta sanoa, miten suuresti kuljetuspalveluasiakkaan yhdenvertaisuus toteutuu. Onko se kolmasosa, puolet vai esimerkiksi 85 % optimaalisesta yhdenvertaisuudesta? Entäpä muut vammaisuuden perusteella palveluita ja tukitoimia saavat henkilöt; onko heidän nauttimansa yhdenvertaisuus parempaa, korkeatasoisempaa tai laadukkaampaa verrattuna kuljetuspalveluasiakkaisiin? Tällaisiin kysymyksiin ei ole mahdollista saada absoluuttisen päteviä vastauksia senkään takia, että jokainen yksilö kokee asioita subjektiivisesti, mikä tekee asioiden vertaamisesta keskenään erittäin hankalaa.

5.1.1 Yhdenvertaisuus kuljetuspalveluasiakkaiden ja vammattomien kesken

Suomen vammaispoliittisessa ohjelmassa linjataan, että kaikille ihmisille avoimessa, demokraattisessa yhteiskunnassa jokaisella ihmisellä tulee olla itsemääräämisoikeus ja mahdollisuus vaikuttaa omaan elämäänsä. Kaikilla tulee myös ohjelman mukaan olla edellytykset osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja olla yhteisön jäseniä. Ohjelman avulla yhteiskuntaa pyritään kehittää valtavirtaistamalla sitä. Yhteiskuntakehitystä suuntaavia toimenpiteitä ovat vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuteen, yhteiskunnan esteettömyyteen ja asenteisiin liittyvät toimenpidekokonaisuudet.¹⁵⁹

On selvää, ettei vaikeavammaisilla ole samanlaisia edellytyksiä liikkua haluamallaan tavalla ja valita käytettävää kulkuneuvoa kuin vammattomilla. Liikennepalvelut ovat siis vaikeavammaisten kannalta usein ongelmallisia sekä saatavuudeltaan että käytettävyydeltään, mikä rajoittaa vaikeavammaisten perustuslaissa taattua liikkumisvapautta (PL 9 §). Tämä johtaa siihen, että yhdenvertaisuus vaikeavammaisten ja sellaisten henkilöiden kesken, jotka voivat esimerkiksi valita kulloiseenkin tilanteeseen haluamansa

¹⁵⁸ Kumpuvuori & Högbacka 2003 s 78.

¹⁵⁹ STM 2010:4 s. 17–18.

kulkuneuvon, toteutuu vain osittain. Liikkumisen yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja sujuvuutta voidaan merkittävästi parantaa suunnittelemalla liikennejärjestelmät siten, että vammaiset henkilöt suoriutuvat muiden tavoin turvallisesti päivittäisistä liikkumistarpeistaan.¹⁶⁰

Vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys taataan perustuslaissa (PL 6 §). Käytännössä se, että vammaiset tulevat täydellisesti kuulluksi, ymmärretyksi ja osallistuneeksi yhteiskuntaan, edellyttää vammaisten henkilöiden yhtäläisten mahdollisuuksien, yhteiskunnallisen osallisuuden ja itsenäisen elämän tiellä olevien esteiden tunnistamista ja poistamista. Siksi onkin tavoiteltavaa antaa ja tehdä tilaa yhteiskunnan monimuotoisuudelle. Se tarkoittaa osallisuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulman huomioon ottamista laaja-alaisesti myös politiikan eri lohkoilla. Se tarkoittaa niin ikään kaikille hallinnonaloille yhteistä tavoitetta vahvistaa yhteiskunnan esteettömyyttä ja saavutettavuutta kaikessa toiminnassaan.¹⁶¹

Monet perustuslain 6 § 2 momentissa mainituista kielletyistä syrjintäperusteista, kuten sukupuoli ja etninen alkuperä ovat luonteeltaan ihmisen synnynnäisiä ominaisuuksia. Myös vammaisuus voi olla synnynnäistä, jolloin vammaisen henkilö ei itse ole mitenkään voinut vaikuttaa asiaan. Moni perustuslaissa mainittu syrjintäperuste ilmentääkin ajatusta siitä, että erottelun perustaminen sellaisiin ominaisuuksiin, joihin yksilö ei voi itse omilla valinnoillaan tai toiminnoillaan vaikuttaa, katsotaan erityisen herkästi syrjinnäksi.¹⁶²

Vammaispalveluasetuksessa ilmaistaan heti 1 §:ssä vammaisuuden perusteella järjestettäviä palveluita ja tukitoimia koskevat toimintaperiaatteet:

”Kunnan tulee ehkäistä ja poistaa vammaisten henkilöiden toimintamahdollisuuksia rajoittavia esteitä ja haittoja siten, että he voivat toimia yhteiskunnan tasavertaisina jäseninä.

Vammaisten henkilöiden tarvitsemat palvelut ja tukitoimet järjestetään siten, että ne tukevat heidän omatoimista suoriutumistaan.”

¹⁶⁰ STM 2010:4 s. 68–70.

¹⁶¹ STM 2010:4 s. 29.

¹⁶² Ojanen & Scheinin 2011 s. 248.

Vammaispalveluasetuskin asettaa täten selkeän toimintavelvoitteen kunnille. Kunta on vastuussa siitä, että vammaisten henkilöiden toimintamahdollisuudet eivät olisi rajoittuneita tai heikentyneitä taikka ettei niitä rajoiteta tai heikennetä niin, että osallistuminen yhteiskuntaan muiden kanssa yhdenvertaisina jäseninä vaarantuisi. Tästä syystä palveluita ja tukitoimia on järjestettävä niin, että niiden avulla vammaisten itsenäistä suoriutumista voidaan mahdollistaa ja edistää tarpeen mukaan.

Yhdenvertaisten ja myös turvallisten liikennepalvelujen varmistamiseksi tarvitaan Suomen vammaispoliittisen ohjelman mukaan liikennevälineiden ja niiden ympäristöjen esteettömyyden tehostamista. Lisäksi tarvitaan liikennevälineissä tai niiden vaihdossa tarpeellisen avun organisointia ja vakiinnuttamista. Koko liikenneketju aina liikenneinformaatiosta siirtymiseen liikennevälineestä toiseen, tulee saada toimivaksi. Niin ikään vammaispoliittisesti nähdään tarvetta samanaikaisesti saatavana olevan ääni-, teksti- ja kuvamuotoiselle tiedotukselle sekä erilaisten liikennemuotojen yhteensopivuuden edistämiseksi. Liikenneympäristöjen kaavoituksessa tarvitaan jatkossa lisää huomiota niin sanotulle liikenteen rauhoittamisen ratkaisuille eli nopeuksien ja melutason hallintaan, ja ne tulee toteuttaa eri liikennemuodoissa. Erityisesti linja-autoliikenteessä tulee varmistaa esteettömyyden kehittäminen ja avunsaannin mahdollisuuksien varmistaminen.¹⁶³ Näihin seikkoihin puuttumalla voidaan merkittävästikin vaikuttaa siihen, että kuljetuspalveluita käyttävät vaikeavammaiset henkilöt saisivat yhtäläiset mahdollisuudet ja edellytykset toimia itsenäisesti vammattomien tavoin.

Siitä huolimatta, että lainsäädännön turvin pyritään takamaan vammaisille yhdenvertaiset mahdollisuudet elää ja toimia yhteiskunnassa vammattomien tavoin¹⁶⁴, vammaiset eivät edelleenkään ole täysin yhdenvertaisia muihin yhteiskunnan jäseniin verrattuna. Tätä tutkielmaa tehdessäni olen saanut entistä vahvemman käsityksen siitä, että yhdenvertaisuutta peilataan monesti siihen, mitä niin sanottu normaaliväestö kykenee tekemään. Tämä johtaa siihen, että normaaliväestöstä poikkeavat, jollakin tapaa toimintarajoitteiset henkilöt täytyisi pystyä saattamaan samalle tasolle, jolla normaaliväestö kykenee toimimaan. Kuljetuspalveluiden osalta asiointi- ja virkistysmatkoihin liittyvä 18 yhdensuuntaisen matkan kuukausirajoite sekä lähikuntarajaus vaikuttavat erityisen epä-

¹⁶³ STM 2010:4 s. 70.

¹⁶⁴ Esimerkiksi joukkoliikennelain (869/2009) 4 §:ssä veloitetaan julkisen joukkoliikenteen palvelutason määrittelyssä ottamaan huomioon eri väestöryhmien tarpeet.

yhdenvertaiselta siinä mielessä, että vammattomat voivat matkustaa samassa ajassa niin paljon, niin useasti ja niin kauas kuin suinkin haluavat.

Ei käy kiistäminen, etteivätkö kuljetuspalvelut edistäisi vaikeavammaisten omatoimista suoriutumista ja poistaisi vamman tai sairauden aiheuttamia haittoja ja esteitä, mutta lainsäädäntö on silti usein kuljetuspalveluasiakkaita – ainakin välillisesti – syrjivä. Yhdenvertaisuus ei toteudu, kun jonkin yksilön (tai tässä tapauksessa ryhmän) toimintamahdollisuuksia ja ylipäänsä itsenäisen suoriutumisen edellytyksiä on jo valmiiksi rajoitettu. Mihin verrattuna kahdeksantoista yhdensuuntaista asiointi- ja virkistysmatkaa kuukaudessa mahtaa olla yhdenvertaista? Entä onko se seikka, että kunta saa päättää kuljetuspalvelun järjestämistavasta ja lainsäädännön suomissa puitteissa myös palvelusta perittävistä maksuista, yhdenvertaista siihen nähden, että vammattomat voivat täysin itsenäisesti valita liikkumistapansa sekä siitä aiheutuvien kustannusten suuruuden?

5.1.2 Yhdenvertaisuus kuljetuspalveluasiakkaiden ja muiden vammaisten kesken

Vaikka muodollinen yhdenvertaisuus edellyttää, että oikeudellisesti samanarvoisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla siinä, missä erilaisia tapauksia tulee kohdella eri tavoin, ei vaikeavammaisuutta suhteessa kuljetuspalveluihin voida millään rinnastaa muunlaiseen vaikeavammaisuuteen tai vammaisuuteen. Siitä huolimatta, että tässäkin tutkielmassa käytetään käsitteitä ”vammainen” ja ”vaikeavammainen” yleisesti käsittämään kaikki vammaiset ja vaikeavammaiset henkilöt, heitä ei kuitenkaan voi rinnastaa keskenään yksilöinä yhtäläisiksi, samaan joukkoon kuuluvaksi. Vammaisuuden laaja kirjo ja erilaiset ilmenemismuodot sekä kunkin vammaisen henkilön yksilölliset tarpeet nimittäin estävät samaistamasta heitä keskenään.

Se, että vammaispalvelulaissa on vain osa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista katsottu subjektiivisiksi oikeuksiksi ja osa määrärahasidon naisiksi palveluiksi, antaa aihetta pohtia, kohteleeko lainsäädäntö eri tavoin vammaisia keskenään erilalla. Esimerkiksi vammaispalveluja koskevan sääntelyn tarkkuudessa on havaittavissa eroavaisuuksia eri palveluiden ja tukimuotojen välillä siinä määrin, että esimerkiksi kuljetuspalveluista on säädetty suhteessa muihin palveluihin melko kattavasti. Sitä vastoin esimerkiksi päivätoiminnasta ei ole järin yksityiskohtaista sääntelyä.

Lisäksi vaikeavammaisuuden kriteerit ja edellytykset vaihtelevat hieman palveluittain. Esimerkiksi palveluasumista järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee toisen henkilön apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa jatkuvaluonteisesti, vuorokauden eri aikoina tai muutoin erityisen runsaasti (VPA 11 §). Päivätoimintaa järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään puolestaan työkyvyttöntä henkilöä, jolla vamman tai sairauden aiheuttaman erittäin vaikean toimintarajoitteen vuoksi ei ole edellytyksiä osallistua sosiaalihuoltolain 27 e §:ssä tarkoitettuun työtoimintaan ja jonka toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin (VPL 8 b.2 §). Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että vammaispalvelulainsäädäntö suhtautuu vaikeavammaisuuteen eri tavoin palvelusta ja tukimuodosta riippuen. Sellaista johtopäätöstä, että vammaispalvelulainsäädäntö olisi joitakin vammaisryhmiä tai tukimuotoja suosivaa tai syrjivää, ei tässä kohtaa sovi kuitenkaan tehdä, sillä asiaa täytyisi tutkia huomattavasti tarkemmin.

Lainsäädännön avulla pyritään joka tapauksessa luomaan vammaisille henkilöille edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä. Kansallinen vammaispoliittinen ohjelmamme korostaa, että on tärkeää luoda hyvät edellytykset vammaisten henkilöiden vaikutusmahdollisuuksille ja osallistumiselle omaa elinympäristöä ja, erityisesti kuljetuspalveluista puhuttaessa, liikennetarkoituksia koskevaan suunnitteluun liikennepalveluja kehitettäessä. Vammaisten ihmisten keskenään erilaiset liikkumistarpeet ja -mahdollisuudet tulee ottaa huomioon liikennejärjestelmien suunnittelun ja toteuttamisen kaikissa vaiheissa. Ohjelman periaatteena on suunnitella ja toteuttaa uudet liikennepalvelut ja järjestelmät esteettöminä sekä poistaa nykyiset esteet.¹⁶⁵

Vammaisuuden kirjo on erittäin kattava. Erilaiset vammat ja sairaudet aiheuttavat monenlaisia yksilöllisiä tarpeita, jotka tulisi osata huomioida yhteiskuntaa kehitettäessä vammaistenkin tarpeita paremmin palvelevaksi. Vaikka vaikeavammaisuus kuljetuspalveluiden osalta ilmenee useimmiten liikkumiseen liittyvinä hankaluuksina ja rajoitteina, aiheuttavat myös esimerkiksi erilaiset näkövammot monenlaisia liikkumiseen suuresti vaikuttavia avuntarpeita. Siksi ei riitä, että esimerkiksi joukkoliikennevälineet suunnitellaan vain pyörätuolia käyttävien tarpeet silmällä pitäen. Näkövammaisten tarpeisiin lukeutuvat esimerkiksi selkeästi merkityt korkeuserot ja riittävä valaistus, jotka tulee

¹⁶⁵ STM 2010:4 s. 71.

niin ikään ottaa huomioon. Samoin myös esimerkiksi kuulovammaisia varten matkustamiseen liittyvän informaation tulee olla helposti saatavilla luettavana tekstinä.

5.2 Kunnallisen itsehallinnon vaikutuksista tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen

Taloudellisten, sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien ensisijainen toteuttamisvastuu on valtiolla. Kunnille on vahvistettu perustuslain 121 §:ssä itsehallinto, mistä seuraa, että kunnissa sosiaalisia oikeuksia koskevien säännösten oikeusvaikutukset edellyttävät pääsäännön mukaan, että kunnille on erityisillä laeilla annettu näiden säännösten kannalta merkityksellisiä tehtäviä.¹⁶⁶ Vammaispalvelulain osalta tilanne on selvä ja yksiselitteinen, sillä lain 8 § 2 momentti osoittaa kuljetuspalveluiden järjestämisvastuun nimenomaisesti kunnille.

Subjektiiiset oikeudet eivät voi olla ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa, sillä eräs kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä tehtävistä on varmistaa demokraattiset vaikutusmahdollisuudet paikallistasolla. Ristiriitaa ei voi esiintyä siitä syystä, että subjektiivisia oikeuksia perustavien säännösten tarkoituksena on luoda edellytyksiä demokratiaperiaatteen toteutumiselle.¹⁶⁷ Ongelman ydin liittyykin tutkimusaiheen valossa siihen, miten kunnallisen itsehallinnon vaikutukset vaihtelevat ja kuinka itsehallinnosta aiheutuvat paikalliset erot heijastuvat kuljetuspalveluihin, vaikka subjektiivisen oikeuden sisällön tulisi olla samanlainen saamisedellytykset täyttävien henkilöiden kesken.

Kuljetuspalvelut on laissa turvattu vaikeavammaisen subjektiivisena oikeutena ja niiden järjestäminen kuuluu kunnan niin kutsutun erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Oikeuksien subjektiivisuudella on tässä suuri merkitys, sillä tällaisen luonteen omaavan oikeuden (palvelun tai tukitoimen) saaminen ei ole sidoksissa kunnalle myönnettyihin määrärahoihin. Toisin sanoen kunta on velvollinen järjestämään kyseisiä palveluita ta-

¹⁶⁶ Tuori 2011 s. 722.

¹⁶⁷ Tuori & Kotkas 2008 s. 254. Käytännössä subjektiivisten oikeuksien toteuttamisvelvoitteen ja kunnallisen itsehallinnon välillä vallitsee kuitenkin jonkinlainen jännite, sillä etenkin vallitsevassa taloustilanteessa palveluiden rahoittaminen ajaa kuntia ahtaalle.

lousarviossa myönneistä ja tarkoitukseen varatuista määrärahoista riippumatta.¹⁶⁸ Määrärahojen riittämättömyys ei siis voi olla palvelun epäämisen perusteena.

Palvelun laajuus (volyymi) yksittäisessä kunnassa määräytyy sen perusteella, kuinka paljon kyseisessä kunnassa on kuljetuspalvelun saamisedellytykset täytettäviä hakijoita, eikä kunnallisella itsehallinnolla instituutiona ole tässä suhteessa juurikaan merkitystä. Tilanne on kuitenkin toisenlainen silloin, kun asiaa arvioidaan palvelun järjestämistavan kannalta, jolloin kunnallisella itsehallinnolla on usein käytännössä merkitystä myös palvelun sisältöönkin. Suurin merkitys tulee kuitenkin antaa kuljetuspalveluasiakkaan yksilöllisille tarpeille. Tästä juontuu toinen ongelma, joka liittyy siihen, että vaikka kunnallisen itsehallinnon ja sosiaalihuoltoa koskevassa päätöksenteossa noudatettavien soveltamisohjeiden avulla yhdenvertaisuus turvattaisiin kunnan sisällä, syntyy kuntien välille puolestaan todennäköisesti lisääntyvissä määrin eriarvoisuutta¹⁶⁹.

Todellisuudessa pelkästään alueelliset eroavaisuudet aiheuttavat kuljetuspalveluasiakaiden välillisesti syrjivän kohtelun niin kuljetuspalveluasiakaskunnan sisällä kuin suhteessa muihin vammaispuolalaisin mukaisiin palveluihin ja tukitoimiin oikeutettuihin sekä vammattomiin. Kuntien itsehallinto on siten ongelmallinen vammaisten oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta.¹⁷⁰ Valtakunnallisen vammaisneuvoston kartoitus vuodelta 2005 on osoittanut muun muassa, että erityisesti arjen toimintojen kannalta keskeisten kuljetuspalveluiden saatavuudessa on suuria kuntakohtaisia eroja¹⁷¹.

Keskeisin perus- ja ihmisoikeutemme, yhdenvertaisuus (PL 6 §), edellyttää, että samantapaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla. Tästä voidaan johtaa, ettei esimerkiksi asuinpaikka saa vaikuttaa tietyn palvelun sisältöön, laatuun tai määrään. Eri paikkakunnilla asuville ei siis saa myöntää samaa palvelua toisistaan poikkeavasti.¹⁷² Vastaavasti palvelun järjestämistavat eivät saa vaikuttaa siihen, missä laajuudessa vaikeavammaisen subjektiivinen oikeus kulloisessakin kunnassa toteutuu. Oikeuden tulee toteutua laissa määrätyllä tavalla riippumatta paikasta ja ajasta.

Laajuutensa vuoksi yhdenvertaisuus jokaiselle kuuluvana perusoikeutena on ongelmallinen, kun kansallinen palvelutuotantomme on pääasiassa moninaisten kuntien tehtäv-

¹⁶⁸ Kuosma 2011 s. 24–25.

¹⁶⁹¹⁶⁹ Tuori & Kotkas 2008 s. 141.

¹⁷⁰ Kumpuvuori & Högbacka 2003 s. 30.

¹⁷¹ STM 2006:9 s. 20.

¹⁷² Kumpuvuori & Högbacka 2003 s. 27.

nä. Kunnallisesta itsehallinnosta seuraa vääjäämättä, että kuntien tarjoamien palveluiden välillä on eroavaisuuksia. Perustuslakivaliokunnan omaksumassa tulkintakäytännössä on katsottu, että perustuslain 121 §:ssä turvattu kuntien itsehallinto voi johtaa merkittäviinkin kuntakohtaisiin eroihin. Palvelujen sisällön ja laadun vaihtelu kunnittain katsotaan siten ainakin tietyissä rajoissa sallituksi eikä sitä pidetä yhdenvertaisuuden vastaisena syrjintänä. Yhdenvertaisuutta ei katosta rikotuksi, mikäli erilaiselle kohtelulle on hyväksyttävät perusteet. Muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeaminen alueellisesti ei riko perustuslain yhdenvertaisuussäännöstä, vaikka lähtökohtana perustuslain 6 § mukaan on samanlaisten tapausten samanlainen kohtelu asuinpaikkaan katsomatta.¹⁷³ Tämän vuoksi voidaan katsoa varteenotettavaksi vaihtoehdoksi se, että kunnallisen itsehallinnon ja yhdenvertaisuuden keskinäinen painotus ratkaistaisiin aina tapauskohtaisesti kulloisetkin yksilölliset erityispiirteet huomioiden. Tällöin perustuslain 121 § ja 6 § välillä tulee suorittaa tapauskohtaista punnintaa siten, että kumpikin lainkohta toteutuisi tasapainoisesti sekä toisiinsa että yksittäistapaukseen nähden.

Perusoikeuksia, eikä siten esimerkiksi yhdenvertaisuutta, sovi, kaikessa tärkeydessään, mieltää liian kategorisesti sellaisiksi oikeusnormeiksi, joita joko noudatetaan täydellisesti tai ei ollenkaan. Esimerkiksi yhdenvertaisuus tulisi nähdä ennen kaikkea ideaalina ja tavoiteltavana päämääränä, joka toteutuu toisinaan suuremmissa ja toisinaan vähemmissä määrin. Se, että yhdenvertaisuutta nautitaan joissakin tilanteissa ”vähemmän” ei tarkoita, että kyseessä olisi esimerkiksi syrjintää. Tällöin oikeusnormin, vaikkapa perustuslain 6 § niin sanottu vähempi noudattaminen ei tarkoita samaa kuin noudattamatta jättäminen. Yhdenvertaisuus tulisikin mieltää ennemmin periaatteena, jota pyritään yksittäistapauksittain toteuttamaan mahdollisimman hyvin.¹⁷⁴

¹⁷³ Ks. esim. PeVL 43/2002 vp s. 2; PeVL 8/2003 vp s. 4.

¹⁷⁴ Hirvonen 2012 s. 73. Oikeussääntöihin pätee joko-tai-logiikka, kun taas oikeusperiaatteille on ominaista painoulottuvuus. Oikeusperiaatteet ovat oikeussääntöjä yleisempiä suuntaviivoja tai toimintaohjeita, joita voidaan noudattaa ja soveltaa enemmän tai vähemmän. Samaan yksittäistapaukseen voi soveltaa myös kaksi kilpailevaa oikeusperiaatetta (tässä esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon ja yhdenvertaisuuden periaatteet), jolloin periaatteita on punnittava tapauskohtaisesti keskenään. Ks. myös esim. Jyränki & Husa 2012 s. 377. Kun valtion tehtävänä nähdään yleisesti yksilön kaikenpuolisen hyvän edistäminen, vaaditaan tavoitteen saavuttamiseksi vastavuoroisesti myös muun muassa solidaarisuutta ja lojaalisuutta muita ihmisiä kohtaan sekä heidän muodostamalleen yhteisölle.

mä laatii luonnoksen hallituksen esitykseksi vuoden 2014 loppuun mennessä.¹⁷⁶ Työryhmän edistymistä tehtävän parissa voi seurata tarkemmin internetosoitteesta: http://www.hare.vn.fi/mHankkeenTaustatietojenSelailu.asp?h_iID=19201&tVNo=2&sTyp=Selaus.

Vammaisten liikkumista voidaan onneksi tukea muillakin tavoilla kuin keskittymällä ainoastaan vammaispalvelulaissa tarkoitettuihin, useimmiten taksilla yksilökuljetuksiin suoritettaviin kuljetuspalveluihin. Joukkoliikenteen esteettömyyden ja riittävän tarjonnan sekä kunnan järjestämien kuljetuspalvelujen lisäksi vammaisten henkilöiden liikkumista voidaan tukea myös oman auton hankinnan tuella. Nykyisin vammaisuuden perusteella voi saada auton hankintaan tukea useista eri viranomaisten hallinnoimista tukijärjestelmistä, joissa tuen saamisedellytykset ovat erilaiset. Keskeisimmät tuen muodot ovat autoverolain (1482/1994) mukainen autoveron palautus ja autoveron huojennus sekä vammaispalvelulain mukainen tuki auton hankintaan ja muutostöihin.¹⁷⁷

Auton hankinnan tuen nykytilanne on vammaisten henkilöiden kannalta epäyhtenäinen ja epätasa-arvoinen. Järjestelmää kehitettäessä tulee selvittää perustuslain yhdenvertaisuussäännösten vaatimukset auton hankinnan tuen saamisedellytysten osalta. Tuen olisi kohdistuttava yhdenvertaisesti liikkumisessa erityistä tukea tarvitseviin vammaisiin ja pitkäaikaissairaisiin henkilöihin sekä vammaisten lasten perheille. Tuen saannin olisi perustuttava liikkumiskyvyn alenemiseen ja siitä johtuviin seurauksiin eikä pelkkään lääketieteellisesti määriteltävään diagnoosiin tai haitta-asteeseen.¹⁷⁸

¹⁷⁶ LVM 11/2013 s. 27; Vammaislainsäädännön uudistus. 16.8.2013. <https://www.otakantaa.fi/fi-FI/Hankkeet/Vammaislainsaadannon_uudistus> (31.10.2013).

¹⁷⁷ LVM 11/2013 s. 27.

¹⁷⁸ LVM 11/2013 s. 27.

6 Johtopäätökset

Ihmisten yhdenvertaisuus on useaan eri suuntaan haarautuva haaste. Siitä huolimatta, että yhdenvertaisuus nostetaan lähes poikkeuksetta niin oikeuskäytännössä kuin oikeuskirjallisuudessa keskeisimmäksi perus- ja ihmisoikeudeksi, sen toteutumisen takaaaminen käytännössä on useissa tilanteissa varsin hankalaa. Tämä voidaan todeta myös tutkimusaiheen kannalta. Suomalaisen vammaispolitiikan suurimmaksi haasteeksi onkin kirjattu vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen käytännössä¹⁷⁹. Haasteen voi ymmärtää myös niin, että siinä tunnustetaan vammaisten nauttivan perus- ja ihmisoikeuksia yleisesti ottaen heikommin kuin vammattomat yhteiskunnan jäsenet. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että vammaisia henkilöitä yleisesti ottaen suoranaisesti syrjittäisiin, mutta heidän yhteiskunnallisesti heikompaa asemaansa ei sovi myöskään pitää hyväksyttävänä.

Kuljetuspalveluiden rooli vaikeavammaisten yhdenvertaisuuden toteutumisessa tutkielman perusteella on kaksijakoinen. Yhtäältä kuljetuspalvelut edistävät vaikeavammaisten itsenäistä suoriutumista ja mahdollistavat esimerkiksi osallistumisen yhteiskunnan toimintoihin. Toisaalta kuljetuspalveluilla ei yllätä niin sanotusti samalle tasolle, joka saavutetaan esimerkiksi yksityisautoilulla, jolloin liikkumisen mahdollisuudet ovat moninkertaiset. Yhdenvertaisuus onkin ehdottomasti ymmärrettynä oikeastaan mahdoton toteuttaa. Sen sijaan periaatteellisena päämääränä se on tavoittelemisen arvoinen, jolloin niin sanotusti vähemmässäkin määrin toteutunut yhdenvertaisuus on yhdenvertaisuutta. Tätä ei sovi kuitenkaan käsittää siten, että yhdenvertaisuudelle olisi asetettavissa jokin ”riittävä taso”, jonka saavuttamiseen olisi tyydyttävä tavoittelematta korkeampaa yhdenvertaisuutta.

Kunnallisten soveltamisohjeiden analysoiminen ja tulkinta osoittavat, ettei vammaispalvelulain soveltamis- ja tulkintakäytäntö ole yhtenäinen. Pelkästään kunnallinen itsehallinto omalla tavallaan asettaa tiettyjä rajoituksia siihen, miten palveluita tosiasiaassa toteutetaan. Kuntakohtaisia eroavaisuuksia palvelujen sisällössä ja laajuudessa eivät ole syrjintää, mikäli eroavaisuuksille on hyväksyttävät perusteet. Eräällä tapaa voidaan katsoa, että lainsäätäjä on pyrkinyt kontrolloimaan kunnallisen itsehallinnon kuljetuspalve-

¹⁷⁹ STM 2010:4 s. 29.

luihin heijastuvia vaikutuksia siten, että matkojen määrästä säädetty minimi rajoittaa itsehallintoa.

Tutkielman edetessä olen pohtinut usein sitä, miten lainsäätäjät pitää kahdeksantoista yhdensuuntaisen asiointi- ja virkistysmatkan rajoitetta yhdenvertaisena. Yhdenvertaisuus toteutuisi ainakin teoriassa vasta silloin, kun kaikille muillekin yhteiskunnan jäsenille asetettaisiin sama rajoite. Olen lisäksi miettinyt, miksi lukumäärä on juuri tuo kahdeksantoista, ja miksi tarkasteltava aikayksikkö on kuukausi. Kalenterikuukauden aikana voi tapahtua monia elämää mullistavia asioita, jotka saattavat lisätä kuljetuspalvelutarvetta äkillisesti moninkertaiseksi.

Vammaispalvelulakia tai -asetusta ei ole uudistettu kuljetuspalveluiden osalta lain säätämisen jälkeen vuonna 1987. Tältä osin lainsäädäntö on pysynyt samanlaisena siis jo yli neljännesvuosisadan. Tuona aikana yhteiskunta on kuitenkin muuttunut valtavasti monella tavalla. Nykypäivänä niin harrastus-, osallistumis- kuin vaikutusmahdollisuudetkin ovat lisääntyneet, ja asioiden hoitamiseksi on tarjolla uudenlaisia palveluita. Olosuhteet ovat siis aivan toisenlaiset, mutta niissä tulisi selvittää samoilla keinoilla kuin 26 vuotta sitten. Uskallankin väittää, että vammaispalvelulainsäädäntöä tulisi tarkistaa nykypäivän tarpeita paremmin vastaavaksi siten, että asiassa kuullaan ja huomioidaan kuljetuspalveluiden käyttäjienkin, vaikeavammaisten, mielipiteitä, toiveita, kokemuksia ja ehdotuksia. Sosiaali- ja terveysministeriö onkin asettanut jokin aika sitten työryhmän selvittämään vammaispalvelulainsäädäntöön kohdistuvia kehittämistarpeita, ja työryhmän on määrä antaa luonnoksensa hallituksen esitykseksi vuoden 2014 loppuun mennessä.

Asiointi- ja virkistysmatkoihin kohdistuva rajoite saattaa omalta osaltaan passivoida vaikeavammaisia ihmisiä. Kun vapaa-ajan tarkoituksia varten on käytettävissä ainoastaan yhdeksän edestakaista matkaa, voi yksittäinen henkilö joutua luopumaan jostakin toiminnasta tai osallistumisesta, mikäli kuljetuspalvelutarve osoittautuu vammaispalveluasetuksessa mainittua matkojen vähimmäismäärää koskevaa rajoitetta suuremmaksi. Toisaalta, kuljetuspalvelua tulee lähtökohtaisesti järjestää kuljetuspalveluasiakkaan yksilölliset kuljetuspalvelutarpeet huomioiden, mutta usein lisämatkojen tarvetta vaaditaan perustelevaan erillisillä selvityksillä. Tämä itsessään voi lannistaa kuljetuspalveluasiakkaita, jolloin he saattavat tyytyä kahdeksantoista yhdensuuntaiseen asiointi- ja virkistysmatkaan kuukaudessa. Vaikeavammaisten, kuljetuspalveluita tarvitsevien hen-

kilöiden yhteiskunnalliset osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet ovat siis vähintäänkin rajoittuneet. Vaikeavammaisen voi joutua esimerkiksi jättäytymään aktiivisen yhdistystoiminnan ulkopuolelle sen vuoksi, että hänen kuukausittaiset kuljetuspalvelumatkansa riittävät vaikkapa välttämättömillä ruokaostoksilla käymiseen.¹⁸⁰

Olen aikaisemmin sivulla 26 viitannut vammaispalvelulain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä 219/1986 vp mainittuihin perusteluihin, joissa kerrotaan vammaispalvelulailla turvattavan kohtuulliset liikkumismahdollisuudet vaikeavammaisille samoin kustannuksin kuin muille kansalaisille. Vaikka vammaispalvelulain tarkoitus ja siten myös oletettavasti hallituksen esityksen periaatteellinen ajatustausta on vammaisten henkilöiden kannalta heidän asemaansa edistävä, on kyseisestä perustelusta luettavissa muitakin tavoitteita. Perustelun mukaisesti vammaisten kohtuullisten liikkumismahdollisuuksien edistämisestä aiheutuvien kustannusten on oltava yhtä suuret kuin vammattomien liikkumistarpeista aiheutuvat kustannukset. Räikeä epäkohta vallitsee siis siinä, että vammaisten *kohtuulliset* liikkumismahdollisuudet saavat kustantaa määräisesti yhtä paljon kuin vammattomien *rajattomat* liikkumismahdollisuudet.

Käsiteltävänä oleva yksittäisperustelu asettaa yhdenvertaisuuden toteutumisen kyseenalaiseksi kustannustehokkuuden periaatteen varjolla. Kustannusten minimointi on kiistatta tavoiteltava ja hyväksyttävä päämäärä, mutta sen korostaminen yhdenvertaisuutta vaarantamalla on vähintäänkin arveluttavaa. Kustannusajattelu näkyy siinäkin, että kunnallisissa soveltamisohjeissa ohjeistetaan lainvastaisesti siitä, että oman auton käyttömahdollisuus vaikuttaisi myönnettävien kuljetuspalvelumatkojen määrään. Kuntien heikko taloustilanne aiheuttaa taatusti jännitteitä palveluiden järjestämisessä, mutta subjektiiviset oikeudet tulee toteuttaa taloudellisista vaikeuksista huolimatta.

Kunnan päätettävissä on, miten kuljetuspalvelut käytännössä toteutetaan. Kuljetuspalveluita voidaan siten järjestää esimerkiksi yhteiskuljetuksina, jolloin samassa taksissa matkustaa yhtäaikaisesti useampi matkustaja. Tämä asettaa perustuslaissa taatun yksityiselämän suojan (PL 10 §) toteutumisen vähintäänkin kyseenalaiseksi. Ongelmallista on siis se, miksi kunta saa valita sellaisen palveluiden järjestämistavan, joka voi vaarantaa kaikille turvattujen perusoikeuksien toteutumisen. Kunnat ovat vielä kaiken lisäksi

¹⁸⁰ Ks. esim. KHO 25.5.2012 T 1382. Henkilö oli aiemmin saanut vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua, mutta koska häntä ei enää myöhemmin pidetty vaikeavammaisena henkilönä eikä henkilö siten saanut kuljetuspalvelua, hän joutui luopumaan kaikista harrastuksistaan, virkistäytymismahdollisuuksistaan ja ystäviensä tapaamisesta.

velvoitettuja perustuslain 22 § nojalla huolehtimaan siitä, että perus- ja ihmisoikeudet turvataan kaikille ihmisille. Julkisia joukkoliikennevälineitä käytettäessä matkustajia on yhteiskuljetusten tavoin useampia samanaikaisesti samassa kulkuvälineessä, mutta yksittäisen matkustajan lopullinen matkakohde ei selviä muille matkustajille joko lainkaan saatikka samalla tarkkuudella kuin yhteiskuljetuksina järjestettävien kuljetuspalveluiden osalta on.

Yhteiskuljetukset vaikuttavat myös epäilemättä kuljetuspalvelun käyttömukavuuteen, mikäli yksittäisen kuljetuspalveluasiakkaan matkan mahdollisesti arkaluonteinen määränpää tulee muiden matkustajien tietoon. Tässä suhteessa julkisten joukkoliikennevälineiden käyttäminen tai yksityisautoilu ei aiheuta samanlaista epämukavuutta yksittäiselle matkustajalle siinä määrin, ettei hänen matkansa tarkoitus käy ilmi ulkopuolisille samalla tavalla, jos ollenkaan. Yhteiskuljetuksilla ei täten voida näiden seikkojen valossa taata yhtä korkeaa yhdenvertaisuuden tasoa kuin esimerkiksi yksilökuljetuksilla. Tästä voidaankin johtaa suurilinjaisempi kysymys: Voidaanko sitä, että yhdenvertaisuus joissakin tilanteissa toteutuu vähemmän ja joissakin enemmän, pitää yleisesti yhdenvertaisena ja hyväksyttävänä?

Edellä esitetyt seikat johdattavat pohtimaan jälleen sitä, onko kustannustehokkuuden maksimoimiseen pyrkiminen ristiriidassa muun muassa perusoikeuksien, kuljetuspalveluiden tarkoituksen ja vammaispalvelulainsäädännön tarkoituksen kanssa. Huomion keskittymistä palvelusta koituviin kustannuksiin voidaan varmasti osaksi selittää maailmanlaajuisella, heikolla taloustilanteella, mutta se ei saisi vaikuttaa ajasta ja paikasta riippumattomien perus- ja ihmisoikeuksien täysimittaiseen toteutumiseen. Kyse on kuitenkin oikeudellisesta kysymyksestä, jolloin esimerkiksi perusoikeuksien toteutumiseksi tulee antaa kustannustehokkuuden periaatetta suurempi painoarvo. Toki palveluista aiheutuvien kustannusten hallinta ja tuottavuuden tehostaminen ovat hyväksyttäviä tavoitteita, mutta niitä ei saa toteuttaa perusoikeuksien nauttimista rajoittavalla tai heikentävällä tavalla. Suomen vammaispoliittisessa ohjelmassa linjatut tavoitteet ja päämäärät vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja oikeudellisen aseman parantamiseksi ovat kuitenkin kaikessa arvokkuudessaan vielä kauaskantoisia ideoita, joita todellisuus ei toistaiseksi vastaa.

Liiteosa

Yhteenvetoa kunnallisista soveltamisohjeista keskeisimmiksi katsotuilta osin

Kunta	Vaikeavammaisuuden määritelmä	Matkojen määrä	Lähikunnan käsite	Soveltamisohjeen kattavuus
Espoo	Lähtökohtana on vammaispalveluasetuksen 5 §. Lisäksi ohjeessa tarkennetaan muun muassa pitkäaikaisuuden käsitettä ja korostetaan huomioimaan sekä lääkärinlausunnot että kuljetuspalveluita hakevan omat palvelut.	Ohjeessa viitataan asiallisesti lainsäädäntöön. Lisäksi myönnetään mahdollisuus käyttää julkista joukkoliikennettä maksuttomasti silloin, kun kuljetuspalveluasiakkaalla on tosiasialliset mahdollisuudet käyttää julkisia liikennevälineitä.	Lähikuntia mainitaan nimeltä. Kuljetuspalvelua on myös oikeus käyttää muulla paikkakunnalla Suomessa oleskelun kestäessä yli viisi vuorokautta.	Ohje käsittää vain kuljetuspalvelut, mutta on silti perusteellinen ja selkeä. Lähtökohtana pidetään tapauskohtaista harkintaa ja vaikeavammaisen yksilöllisiä tarpeita.
Helsinki	Vammaisuutta ja vaikeavammaisuutta käsitellään ja selitetään monipuolisesti.	Lain vaatimusten lisäksi myönnetään kaksi viikoittaista matkaa säännölliseen päivittäistoimintaan. Oma auto voi vaikuttaa matkamäärään.	Lähikunnat on lueteltu nimeltä. Näkövammaiset saavat lisäksi matkustaa Tuusulaan.	Erittäin kattava ohje, mutta otannan puitteissa myös vanhin (vuodelta 2008).
Kauniainen	Lain määritelmää tarkennetaan ohjeessa monessa suhteessa.	Ohje täyttää lainsäädännön vaatimukset. Matkojen lisätarpeelta edellytetään erillistä selvitystä.	Ohje on samansisältöinen kuin Espoon ohje tältä osin.	Ohje on otannan kattavin ja informatiivisin Helsingin ohjeen ohella.
Kuusamo	Ohjeessa viitataan vammaispalveluasetuksen 5 §:ään osittain. Ohjeen mukaan vaikeavammaiseksi katsotaan henkilö, joka ei kykene käyttämään julkisia joukkoliikennevälineitä.	Virkistys- ja asiomatkojen osalta ohje on ristiriidassa lainsäädännön kanssa.	Asuinkunnan ulkopuolelle suuntautuvista matkoista mainitaan vain, että ne ovat perustelluista syistä mahdollisia.	Ohjeistus on erittäin suppea ja monin osin puutteellinen, sillä siinä ei käsitellä kaikkia palvelun myöntämisen kannalta relevantteja seikkoja.
Lapinlahti			Lähikunniksi katsotut kunnat luetellaan nimeltä.	Ohje on melko suppea (yksi A4-liuska) ja koskee vain kuljetuspalveluita.

Nurmes	Lainsäädäntöön viittaamisen ohella ohjeessa nostetaan esiin tarkempia kriteereitä vaikeavammaisuudelle ja sen arvioinnille.	Ohje noudattaa muutoin lakia asiakaslähteisestikin, mutta ohjeen mukaan omalla autolla voi olla vaikutusta myönnettävien matkojen määrään.	Ohjeessa on lueteltu viisi lähikunnaksi katsottua kuntaa. Muuta mainintaa lähikunnista ei ole.	Ohje käsittää kaikki vammaispalvelut ja tukimuodot. Ohje täydentää lainsäädäntöä erilaisin täsmennyksin.
Sastamala	–		Ohjeessa luetellaan nimeltä lähikuntia. Lisäksi mainitaan pääsääntöisesti 50 kilometrin kohtuullisuusrajaa.	Ohje koskee vain kuljetuspalveluita. Ohje painottuu lähinnä yksittäisen kuljetuspalvelun suorittamiseen ja kulkuun.
Sipoo			–	Ohje käsittää kaikki vammaisuuden perusteella järjestettävät palvelut ja tukitoimet, ja on siinä mielessä laaja. Kuljetuspalveluiden osalta ohje on kuitenkin erittäin suppea.
Tuusula	Lainsäädäntöön viittaamisen lisäksi ohjeessa täsmennetään vaikeavammaisuuden kriteereitä.	18 yhdensuuntaisen matkan ylittävien matkojen lisätarpeelta edellytetään selvitystä. Muutoin ohjeessa viitataan lainsäädäntöön.	Lähikunnat luetellaan nimeltä. Ohjeen mukaan kuka kausittain saa käyttää neljä matkaa Helsinkiin ja Espooseen.	Ainoastaan kuljetuspalvelut käsittävä ohje on tiivis, mutta sisältää paljon tietoa. Ohje on selkeä.

– = ei mainintaa ohjeessa

| = ohjeessa viitataan suoraan lainsäädäntöön

Taulukko 1. Poimintoja kunnallisten soveltamisohjeiden sisällöstä.