



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

EDUSKUNNAN
OIKEUSASIAMIEHEN
KERTOMUS
VUODELTA
2016

Vammaisten henkilöiden oikeudet

Sisällysluettelo

3.3	Vammaisten henkilöiden oikeudet	66
3.3.1	Erityistehtävä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamisessa	66
3.3.2	Riippumattoman rakenteen tehtävät	66
	<i>Oikeusasiamies</i>	66
	<i>Ihmisoikeuskeskus</i>	67
	<i>Vammaistiimi</i>	68
	<i>Kansainvälinen yhteistyö</i>	68
3.3.3	Toimintaympäristö ja ajankohtaisia lainsäädäntöhankkeita	69
3.3.4	Laillisuusvalvonta	70
	<i>Kantelut</i>	70
	<i>Tarkastukset</i>	71
	<i>Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia havaintoja muilla tarkastuksilla</i>	71
	<i>Lausunnot</i>	72
3.3.5	Esitykset	72
	<i>Ravintolavaunun esteettömyys</i>	72
	<i>Tulkkauksen vaativuustaso</i>	74
	<i>Etuuksien palauttamismenettely</i>	75
3.3.6	Muut ratkaisut	75
	<i>Puutteet lainmukaisten palvelusuunnitelmien ja erityishuolto-ohjelmien laatimisessa</i>	75
	<i>Viivästykset ja menettelyvirheet päätöksenteossa ja asian käsittelyssä</i>	76
	<i>Puutteet palvelun tai koulunkäynnin järjestämisessä</i>	78
	<i>Kohtelu ja rajoittamistoimenpiteet</i>	79

3.3

Vammaisten henkilöiden oikeudet

3.3.1 ERITYISTEHTÄVÄ VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUKSIEN TOTEUTTAMISESSA

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (CRPD) ja sen valinnaisen pöytäkirjan ratifioiminen toi 10.6.2016 oikeusasiamiehelle uuden erityistehtävän, josta säädetään oikeusasiamiehestä annetussa laissa. YK:n vammaisyleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisista tehtävistä huolehtivat oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta, jotka yhdessä muodostavat Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution.

Vammaisyleissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden ihmisarvon kunnioittamista. Syrjintäkielto, esteettömyys ja saavutettavuus ovat vammaisyleissopimuksen johtavia periaatteita. Yleissopimuksessa korostetaan vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja mahdollisuutta osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon.

3.3.2 RIIPPUMATTOMAN RAKENTEEN TEHTÄVÄT

Vammaisten henkilöiden oikeuksien täytäntöönpanon edistäminen, seuranta ja suojeleminen edellyttävät ihmisoikeusinstituution kaikkien toimijoiden osallistumista. Ihmisoikeuksien edistäminen ja suojeleminen on YK:n asiakirjoissa vakiintunut tapa ilmaista ihmisoikeuksiin liittyviä velvoitteita ja tehtäviä. Vammaisyleissopimuksen yhteydessä edistämällä tarkoitetaan tulevaisuuteen suuntautuvaa aktiivista toimintaa, kuten ohjausta, neu-

vontaa, koulutusta ja tiedon jakamista. Suojeleminen edellyttää muun muassa valtion estävän kolmansia osapuolia loukkaamasta ihmisoikeuksia. Seuranta tarkoittaa vammaisyleissopimuksen sopimusveloitteiden käytännön toteuttamiseen liittyvän tiedon kokoamista ja jatkokäyttöä siten, että sopimusveloitteet toteutuisivat jatkossa paremmin.

Oikeusasiamies

Oikeusasiamies suojelee, edistää ja seuraa yleissopimuksen täytäntöönpanoa oman toimivaltansa puitteissa. Oikeusasiamiehen tehtävänä on julkisen vallankäytön lainmukaisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta (suojaus). Oikeusasiamiehen toiminta on kehittynyt ajan myötä myös perus- ja ihmisoikeuksia edistäväksi, koska kanteluratkaisuissa ja tarkastuksilla on pyritty entistä useammin ohjaamaan viranomaista tai valvottavaa kohdetta hyvään ja lainmukaiseen menettelyyn. Oikeusasiamiehen toiminnassa valvonta ja seuranta liittyvät toisiinsa, koska laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot epäkohdista vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisessa ovat myös seurantaa, jossa arvioidaan miten sopimusveloitteet toteutuvat yleisellä tasolla käytännössä.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta toteutuu suurelta osin kanteluiden tutkinnan kautta. Oikeusasiamies tutkii epäkohtia myös omasta aloitteestaan ja käydessään tarkastuksilla. Oikeusasiamies toimii laillisuusvalvonnan ohella YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä (OPCAT). Valvontaelin tekee tarkastuksia paikkoihin, muun muassa kehitysvammaisten henkilöiden asumisyksiköihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöi-

tä. Oikeusasiamies voi tätä tehtävää hoitaessaan käyttää apunaan nimeämäänsä asiantuntijoita, kuten vammaisia henkilöitä, joilla on kansallisen valvontaelimen tarkastustehtävän kannalta merkityksellistä asiantuntemusta. Toiminnassa tullaan lisäämään yhteistyötä vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen kanssa myös muulla tavoin.

Ihmisoikeuskeskus

Ihmisoikeuskeskuksen ydintehtäviin kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen sekä niiden toteutumisen seuranta. Oikeusasiamiehestä poiketen Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluita tai toteuta laillisuusvalvontaa. Ihmisoikeuskeskuksen toimivalta ei ole rajattu yksistään viranomaistoimintaan, vaan vammaissopimuksen toimeenpanon edistäminen ja seuranta ulottuvat myös yksityisiin toimijoihin.

Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteisenä edistämis-tehtävänä on:

- perus- ja ihmisoikeuksia koskevan tiedotuksen, kasvatuksen, koulutuksen ja tutkimuksen sekä näihin liittyvän yhteistyön edistäminen,
- aloitteiden sekä lausuntojen antaminen perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä
- perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistuminen.

Ihmisoikeuskeskuksen toimintatapa vammaissopimuksen toimeenpanon edistämässä muotoutuu ensisijaisesti keskuksen lakisääteisistä tehtävistä, mutta myös jo vakiintuneiden toimintatapojen kautta. Keskuksen toiminnassa on ollut vahvasti esillä perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen edistäminen ja siihen liittyvän koulutusmateriaalin tuottaminen. Vammaissopimuksen toimeenpanon edistäminen linkittyy hyvin tähän toimintamalliin, mutta samalla edistämistä toteutetaan muilla vakiintuneilla toimilla, kuten sähköisen tiedotuksen, tilaisuuksien, selvitysten ja tutkimusten sekä aloitteiden ja lausuntojen kautta.

Ihmisoikeuskeskus toteuttaa vammaissopimuksen toimeenpanon seuranta muun muassa ko-koamalla tietoa sopimusvelvoitteiden kansallises-ta toimeenpanosta ja erityisesti siitä, miten toi-meenpano tosiasiallisesti vaikuttaa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen. Seuran-nan keskeinen elementti on rikkomusten ja puut-teiden raportointi vammaissopimusta valvovalle komitealle sekä komitean antamien suositusten toteuttamisen seuranta. Tässä yhteydessä riippu-maton asema on oleellista, sillä sopimusvelvoit-teiden puutteellisessa toimeenpanossa kritiikki kohdistuu hallitukseen.

Vammaissopimuksen 33 artiklan 3 kohdan mukaan sopimusosapuolien on osallistettava vammaissopimuksen toimeenpanon seurantaan vammaiset henkilöt ja heitä edustavat järjestöt. Tätä tarkoitusta varten Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan alaisuuteen on perus-tettu pysyvä vammaisjaosto: vammaisten ihmis-oikeuskomitea (VIOK). Komitea piti järjestäyty-miskokouksensa 19.10.2016.

Vammaisten ihmisoikeuskomitea voi tehdä esityksiä ja esittää näkemyksiään eduskunnan oi-keusasiamiehelle ja Ihmisoikeuskeskukselle siitä, miten ne voisivat vammaisten henkilöiden oikeuk-sien toteutumista ja sopimuksen täytäntöönpano-tehtävien hoitamista kehittää. Komitea voi myös esittää Ihmisoikeusvaltuuskunnalle käsiteltäväk-si vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyviä kysymyksiä ja tehdä esityksiä valtuuskunnan pää-tettäväksi. Vastavuoroisesti oikeusasiamies ja Ih-misoikeuskeskus voivat pyytää komitealta asian-tuntija-apua heille kuuluvien vammaisyleissopi-muksen täytäntöönpanotehtävien hoitamiseksi.

Ihmisoikeuskeskus järjesti vuoden 2016 aikana seuraavat kaksi vammaisten henkilöiden oikeuk-siin liittyvää seminaaria:

Seminaari vammaisten henkilöiden poliittisista osallistumisoikeuksista 31.10.

Seminaarin tarkoituksena oli tuoda yhteen eri instituutioiden ja organisaatioiden asiantuntijoita ja käydä läpi vammaisten henkilöiden poliittiseen osallistumiseen liittyviä haasteita sekä hyviä käytäntöjä. Seminaari järjestettiin yhteistyössä Ety-

jin ODIHR:n sekä ulkoasiainministeriön kanssa. Puhujia olivat muun muassa ulkoasiainministeri Timo Soini sekä Suomen Etyj-suurlähettiläs Katja Pehrman.

”Vammaisena olen toisen luokan kansalainen” selvityksen julkistamistilaisuus 12.12.

Selvitys vammaisten kokemasta syrjinnästä arjessa julkaistiin Ihmisoikeuskeskuksen, yhdenvertaisuusvaltuutetun ja syrjinnän seurantaryhmän järjestämässä seminaarissa, jossa esiteltiin yhdenvertaisuusvaltuutetun laatiman selvityksen tuloksia. Seminaarissa pohdittiin myös, millaisia toimenpiteitä yhteiskunnassa tarvitaan, jotta vammaiset ihmiset voisivat saada tosiasiallisesti ja yhdenvertaisesti palveluja, koulutusta ja työtä.

Ihmisoikeuskeskus julkaisi selvityksen liittyen vammaisten henkilöiden oikeuksiin pääsyyn.

Ihmisoikeuskeskus toteutti syksyllä 2015 laajan haastattelukierroksen vammaisjärjestöjen lakimiesten ja muiden neuvontaa tarjoavien järjestötyöntekijöiden parissa. Tavoitteena oli kartoittaa kentällä tarjottavaa, viranomaispalveluita täydentävää neuvontaa ja saada tietoa siitä, mitkä ovat vammaisten arkipäivässä esiin tulevat yleisimmät ongelmat. Selvitys julkaistiin Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivuilla 10.6.2016, jolloin YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista tuli Suomen osalta voimaan.

Vammaistiimi

Oikeusasiamies asetti Ihmisoikeuskeskuksen johtajan kanssa sovitun mukaisesti joulukuussa 2016 vammaistiimin, jonka tehtävänä on:

- kartoittaa kansallisen rakenteen tehtävän sisältöä oikeusasiamiehen kansliassa ja Ihmisoikeuskeskuksessa
- pohtia yhteistyön ja osallistamisen keinoja valtuuskunnan pysyvän vammaisjaoston kanssa
- suunnitella ja valmistella yleissopimuksen mukaisten tehtävien toteuttamista eri tavoin

- seurata ja mahdollisuuksien mukaan tukea vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamista koskevia toimia oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen toiminnassa ja asiakaspalvelussa
- kartoittaa yhteistyötä eri viranomaisten ja järjestöjen kanssa
- avustaa kansallisen rakenteen verkkotiedottamisessa ja muiden viestinnän keinojen toteuttamisessa ja tiedottaa ajankohtaisista vammaisasioista koko kanslialle.

Vammaistiimiin kuuluu kolme oikeusasiamiehen asiantuntijaa ja yksi Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntija.

Kansainvälinen yhteistyö

Ihmisoikeuskeskus jatkoi valmistautumista uuteen tehtävään ja hankki tietoa osallistumalla vammaissopimusta koskevaan kansainväliseen ja eurooppalaiseen yhteistyöhön, kuten EU:n CRPD seurantamekanismin ja kansallisten seurantamekanismien tapaamiseen, Euroopan komission CRPD Work Forumiin ja CRPD-osapuolikokoukseen New Yorkissa kesäkuussa. Vuoden aikana osallistuttiin myös ENNHRI:n YK:n vammaissopimuksen täytäntöönpanoa käsittelevän työryhmän (CRPD Working Group) seminaariin.

Lausuntoja kansainvälisille järjestöille vuonna 2016:

- Lausunto EU:n perusoikeusvirastolle koskien YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kansallista seurantamekanismia koskevan 33.2 -artiklan toimeenpanoa Suomessa
- Lausunto vammaisuuden huomioon ottavista toimintapolitiikoista YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien erityisraporttoijalle
- Lausunto YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevan 5. artiklan toimeenpanosta YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimistolle

3.3.3 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA AJANKOHTAISIA LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEITA

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttaminen (381/2016) astui voimaan samaan aikaan YK:n vammaissopimuksen kanssa 10.6.2016. Kehitysvammalain muutosten tarkoituksena on vahvistaa erityishuollossa olevan henkilön itsemääräämisoikeutta ja itsenäistä suoriutumista sekä vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä erityishuollossa.

Kehitysvammalakiin tuli lisäksi uudet säännökset muun muassa rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä, menettelystä rajoitustoimenpiteestä päätettäessä, rajoitustoimenpiteiden kirjaamisesta ja jälkiselvittelystä sekä virka- ja vahingonkorvausvastuusta. Myös säännöksiä tahdosta riippumattomasta erityishuollosta muutettiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) jatkaa itsemääräämisoikeuslainsäädännön valmistelua. Uudistuksen yhteydessä kehitysvammalain itsemääräämisoikeutta koskevat säännökset on tarkoitus siirtää yleislakiin. Tarvittavat muutokset tehtäisiin myös mielenterveys- ja päihdehuoltoon. Muistisairaat ovat suurin yksittäinen ryhmä, jota uudistus koskee. Säännökset koskisivat myös esimerkiksi aivovamman saaneita henkilöitä, joiden kyky päätöksentekoon on merkittävästi alentunut.

Vammaislainsäädännön uudistamista jatketaan kokonaisuudistuksena, jossa vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki yhdistetään yhdeksi vammaisten henkilöiden erityispalveluja koskevaksi laiksi. Uudistuksen keskeisiä tavoitteita ovat vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden vahvistaminen. Vammaislainsäädäntöä ollaan uudistamassa osana sosiaalihuoltolain kokonaisuudistusta sekä valmisteilla olevaa palvelurakennuudistusta.

Sote-uudistus eli sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennuudistus on Suomessa käynnissä oleva julkisen sektorin hanke, jonka tavoitteena on kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, parantaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisuutta ja saatavuutta sekä hillitää

kustannuksia. Tavoitteena on, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja muita alueellisia tehtäviä siirrytään maakunnille 1.1.2019. Myös vammaislainsäädännön uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan.

Selvitysmies kokosi selvitykseensä ”Vammais- palvelujen vaihtoehtoiset säästöt” ehdotuksia vammais- palvelujen vaihtoehtoisiksi säästöiksi (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muis- tioita 2016:58). Taustana selvitykselle oli STM:n asettaman vammaislainsäädännön uudistamis- työryhmän vuonna 2015 tekemä ehdotus uudeksi vammais- palveluja koskevaksi erityislaiksi (VA- LAS-laki, STM 2015:21). Työryhmän ehdotukset olisivat lisänneet kustannuksia 22 miljoonaa eu- roa. Sipilän hallituksen ohjelmaan on kuitenkin kirjattu vammaislainsäädännön uudistaminen yhdeksi uudelleen arvioitavista lainsäädännön uu- distuksista, joiden eteenpäin vieminen ei saisi lisä- tä julkisen talouden menoja.

STM antoi selvitysmies Kalle Könkkölän teh- täväksi esittää vaihtoehtoinen malli tai malleja sil- le, miten hallitusohjelman tavoitteet kuntien teh- tävien ja veloitteiden karsimiseksi voidaan saa- vuttaa vammais- palveluja koskevan lainsäädännön osalta niin, että samalla turvataan vammaisten henkilöiden oikeus riittäviin ja tarpeenmukaisiin palveluihin. Selvitysmiehen ehdotuksissa otettiin huomioon palveluiden parempi kohdentaminen, uusien toimintamallien käyttöönotto ja hallinnon karsiminen, jotta vammaisten henkilöiden perus- tavanlaatuisista palveluista ei tarvitsisi leikata.

Valtioneuvosto päätti 8.11.2012 kehitysvam- maisten asumisen ohjelman (Kehas-ohjelma) ta- voitteiden laajentamisesta tekemällä periaatepää- töksen kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllis-estä asumisesta ja palvelujen turvaamisesta. Pää- määräksi asetettiin, että vuoden 2020 jälkeen ku- kaan vammaisen henkilö ei asu laitoksessa. STM:n asettama seurantaryhmä on arvioinut ohjelman tavoitteiden toteutumista keräämänsä kysely- ja haastatteluaineiston, työpajatyöskentelyn ja alu- eellisten suunnitelmien pohjalta.

Seurantaryhmä on loppuraportissaan Kehi- tysvammaisten asumisen ohjelman toimeen- panon arviointi ja tehostettavat toimet vuosille

2016–2020 (sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2016:17) todennut asiat, joissa jatkossa tarvitaan tehokkaampia toimia. Tällaisia ovat 1) vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden ja valinnanvapauden toteutuminen, 2) palvelutarpeen arviointi ja yksilöllinen palvelujen suunnittelu, 3) vammaisten lasten oikeus tavalliseen lapsuuteen sekä perheen arjessa selviytymisen ja jaksamisen varmistaminen, 4) asumisratkaisujen monipuolistaminen, 5) työntekijöiden osaamisen, työkäytäntöjen ja työolosuhteiden kehittäminen, 6) hallintokuntien välinen yhteistyö ja 7) vammaisten henkilöiden laitosasumisen lakauttaminen. Seurantaryhmän raportin mukaan eniten kehittämisen tarvetta on vammaisten lasten ja perheiden palveluissa.

Ympäristöministeriössä (YM) on valmistella valtioneuvoston asetus rakennuksen esteettömyydestä. Ehdotetussa lainsäädännössä osin lievennetään esteettömyysvaatimuksia ja osin täsmennetään nykyistä sääntelyä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2102 julkisen sektorin elinten verkostoviestintä- ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta annettiin 26.10.2016 ja direktiivi tuli voimaan 22.12.2016. Tämän direktiivin kansallisten toimeenpanotehtävien ja lainsäädännön valmistelu on vireillä valtiovarainministeriössä. Direktiivin toimeenpanohankkeen tarkoituksena on saada Suomeen yhtenäiset lainsäädännössä määritellyt kriteerit ja menettelykäytännöt julkisille verkkopalveluille. Direktiivissä asetettujen aikarajojen mukaan kansalliset lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset tulee saattaa direktiivin mukaisiksi 23.9.2018 mennessä.

3.3.4 LAILLISUUSVALVONTA

Vammaisten henkilöiden oikeuksien merkitys on näkynyt kanslian toiminnassa korostuneesti vuodesta 2014 lukien, jolloin oikeusasiamiehen vuosikertomukseen sisällytettiin ensimmäisen kerran erillinen jakso vammaisten henkilöiden oikeuksien laillisuusvalvonnassa tehdyistä ha-

vainnoista ja vammaisten oikeuksiin liittyvistä asioista muodostui oma asiaryhmä. Vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyviä kysymyksiä voi tulla esille kaikilla hallinnonaloilla.

Kanteluiden tutkinnassa ja tarkastuksilla toimituivat seuraavat jo edellisessä kertomuksessa todetut ongelmat: ongelmat perusoikeuksien rajoittamisessa ja kehitysvammaisten erityishuollossa, puutteet palvelusuunnitelmien ja erityishuolto-ohjelmien laatimisessa, palvelujen järjestämisen puutteet, viivästyksistä ja menettelyvirheet päätöksenteossa ja asian käsittelyssä sekä puutteet esteettömyyden ja saavutettavuuden toteutumisessa.

Kantelut

Asiaryhmään luokiteltuja kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin 171. Määrä oli edellisvuotta (219) pienempi. Vuoden aikana tuli vireille 162 kantelua. Kanteluista ja omista aloitteista johti toimenpiteisiin 51 asiaa (30 %). Toimenpiteiden suhteellinen määrä laski viime vuodesta (37 %), mutta on edelleen kanslian keskiarvoa (13 %) huomattavasti korkeampi. Kahdessa asiassa annettiin huomautus ja kolmessa asiassa tehtiin esitys. Käsityksen lausumiseen johti 36 ja muuhun toimenpiteisiin 7 asiaa. Toimenpiteisiin johtaneiden tapausten lukuisuuden vuoksi niitä kaikkia ei selosteta tässä kertomuksessa.

Valtaosa kanteluista koskee sosiaalihuollon vammaispalveluita tai kehitysvammaisten erityishuoltoa. Eniten vammaisia henkilöitä koskevia ratkaisuja (yhteensä 130) oli siten sosiaalihuollon asiaryhmään tilastoiduissa asioissa. Usein kantelija katsoo, että vammaispalvelun järjestäminen on puutteellista, hakemuksen tai muutoksenhaun käsittely on viivästynyt tai viranomaisen päätös on virheellinen tai viranomaisen on laiminlyönyt päätöksentekovelvollisuutensa. Toisinaan kannellaan myös sosiaalityöntekijän käytöksestä ja palvelun järjestämistavasta.

Sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvia asioita ratkaistiin kertomusvuonna 23. Sosiaalivakuutuksessa arvioitavina olivat Kelan menettely tul-

kauspalvelun järjestäjänä ja etuuksien, kuten vammaistuki ja kuntoutusasiat, myöntäjänä. Kuluva vuonna vammaisten henkilöiden oikeuksien asiaryhmään kuului vain muutama asia terveydenhuollon hallinnonalalta, koska muun muassa mielenterveyskuntoutujien asioita käsitellään lähinnä terveydenhuollon jaksossa. Muistisairaiden henkilöiden asioissa tehtyjä kanteluita on selostettu sosiaalihuollon asiaryhmässä.

Tarkastukset

Kertomusvuonna tehtiin enemmän tarkastuksia vammaisten henkilöiden asumisyksiköihin kuin edellisinä vuosina. Tarkastuksia tehtiin yhdeksän, joista kahdeksan kohdistui kehitysvammaisten asiakkaiden asumisyksiköihin. Vain yhdessä kohteessa oli asiakkaita vastentahtoisessa erityishuollossa (Pirkanmaan sairaanhoitopiirin psykososiaalisessa kuntoutusyksikössä). Tarkastuksia on tehty erityisesti kehitysvammaisten ja vaikeavammaisten asiakkaiden yksiköihin, jotka kuuluvat myös kansallisen valvontaelimen (OPCAT) piiriin. Kohteina oli sekä viranomaisten omia yksiköjä, että kunnan ostamia yksityisten palveluntuottajien ylläpitämiä palveluyksiköitä.

Ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia tehtiin Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen Mörssärin aukion ryhmäkotiin ja Savon vammaisasuntosäätiön (SAVAS) kahteen palvelukotiin Kuopiossa (Louhumäen ja Savolanniemen palvelukodit).

Muista tarkastuksista oli ilmoitettu etukäteen ja kohteista oli hankittu etukäteen asiakirjaselvitystä muun muassa rajoitustoimenpiteistä tehdyistä kirjauksista ja päätöksistä. Näin menetellen saadaan esitietoa yksikön toiminnan laadusta. Tarkastuskohdetta oli pyydetty etukäteen ilmoittamaan asukkaiden omaisille ja läheisille mahdollisuudesta keskustella luottamuksellisesti tarkastajien kanssa.

Kehitysvammaisten henkilöiden asumisyksiköjä tarkastettiin seuraavasti: Antinkartanon kuntoutuskeskuksen laitoshoidon yksiköt Ulvilassa, Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä Carean kehitysvammaisten ja vai-

keavammaisten henkilöiden asumispalvelut (Maununnitty ja Kuntorinne) sekä laitoshoidon yksikkö Tuulikello Kouvolassa ja Kuusamäen palvelukeskuksen osastot 22 (tilapäishoito) ja 24 (laitohoito) Kajaanissa. Lisäksi tarkastettiin Antinkartanon kuntoutuskeskuksen palvelukoti Mänty, joka on aikuisiässä vammautuneille ihmisille (ei kehitysvammaisille) suunnattu 15-paikkainen asumisyksikkö.

Esteettömyyden, saavutettavuuden ja osallisuuden edistäminen sekä kohtuullisten mukautusten toteuttaminen ovat vammaisyleissopimuksen läpileikkaavia teemoja, jotka huomioidaan kanslian tarkastustoiminnassa. Myös uudet kehitysvammalain säännökset edellyttävät toimintakäytäntöjen tarkentamista ja uudelleen arviointia. Vammaiset henkilöt eivät aina kykene itse kantelemaan, minkä vuoksi tarkastusten toimittaminen on erityisen tärkeää.

Kansallisena valvontaelimenä tehtyjen tarkastusten havaintoja on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 3.4 s. 80.

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia havaintoja muilla tarkastuksilla

Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitetään vakiintuneesti huomiota vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen kuten esteettömyyteen virastoissa ja asumisyksiköissä.

Lastensuojelun tarkastuskäynnillä havaittiin sisätilojen olevan avarat, esteettömät ja yhdessä tasossa. Rakennuksessa ei ollut kuitenkaan in-va-varustettua wc:tä eikä laitoksen sisäänkäynti mahdollistanut esteetöntä sisääntuloa esimerkiksi pyörätuolia käyttävälle henkilölle.

Asunnottomien päihde- ja mielenterveyspotilaiden tukiasuntola havaittiin tarkastuksella esteelliseksi. Päärakennus oli kolmikerroksinen ja talossa ei ole hissiä. Henkilöitä, joilla on liikkumisen apuvälineitä, ei voida sijoittaa kyseiseen tukiasuntolaan. Myöskään toisen tarkastuskohteen tukiasunnot (suunnattu päihde- ja mielenterveysasiakkaille) eivät olleet esteettömiä. Päätalossa oli tiloja kahdessa kerroksessa ja talossa ei ollut

hissiä. Sen sijaan asumispalveluja asunnottomille tarjoavan vieraskodin tilat olivat esteettömät kuten eräs asumispalveluyksikkö, jossa yksi asukas käyttikin liikkumisen apuvälineenä pyörätuolia.

Eräällä tukiasuntolan tarkastuksella ilmeni, että tukikodissa asui yksi vammaisen nuori, jolle ei ollut järjestetty erityisiä tukitoimia koulukuljetusta lukuun ottamatta (linja-autokortti). AOA otti omana aloitteenaan tarkemmin selvittäväksi, miten yksikköön sijoitetun vammaisen nuoren tuen tarvetta oli selvitetty.

Tarkastuksilla havaittiin viranomaisia, joiden luokse liikuntavammaisen ei päässyt esteettömästi asioimaan. Finanssivalvonnan tarkastuksella havaittiin, että sisääntulossa ei ollut luiskaa liikuntarajoitteisia varten ja oven avaamiseksi tarvittava hälytysnappi oli liian korkealla esimerkiksi pyörätuoliasiakkaan kannalta. Se, että asiakkaiden vastaanottotiloihin pääseminen edellyttää asiakkaalta ehkä avunpyyntöä lähistöllä kävelevältä ulkopuoliselta tai puhelinoitoa virastoon, asettaa hänet tosiasiaa eriarvoiseen asemaan niiden kanssa, jotka pääsevät kulkemaan ovesta omatoimisesti.

Vastaanottokeskuksen tarkastuksella tarkastajille kerrottiin haasteina olevan keskuksen puutteellisen esteettömyyden lisäksi ylipäätään vammaisten henkilöiden oikeuksien huomioon ottaminen.

Lausunnot

OA antoi eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä (HE 96/2015 vp) laiksi kehitysvammaisten erityishuolosta annetun lain muuttamisesta (396/5/16). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen jälkeen OA antoi eduskunnan perustusvaliokunnalle lausunnon samasta hallituksen esityksestä (1203/5/16).



Vierailu sokeiden kirjastossa Helsingissä 1.11.2016.

3.3.5 ESITYKSET

Ravintolavaunun esteettömyys

OA tutki kanteluasian, joka koski VR-Yhtymä Oy:n käyttämän ravintolavaunukaluston (DuettoPlus-ravintolavaunu) esteettömyyttä. Kantelun mukaan vammaiset henkilöt olivat ravintolavaunupalveluiden suhteen muita huonommassa asemassa, kun nämä palvelut tarjottiin heille matkustamon pyörätuoli paikallisessa vaunussa sen sijaan, että pyörätuolilla olisi ollut mahdollista päästä itse ravintolavaunuun. Kantelijan mielestä vammaisten henkilöiden erilaiselle kohtelulle ravintolavaunun käyttäjinä ei ollut hyväksyttävää perustetta.

VR-Yhtymä Oy:n menettelyn arvioiminen ei sinänsä kuulunut OA:n toimivaltaan. OA arvioi kuitenkin asiaa liikenteen turvallisuusviraston toiminnan näkökulmasta, koska sen tehtäviin kuuluu muun muassa antaa junakalustolle käyttöolettolupa ja se toimii osaltaan EU:n rautatievastuuasetuksen mukaisena kansallisena valvontaviranomaisena.

Junavaunujen esteettömyyttä koskevista rakenteellisista kysymyksistä oli kantelussa tarkoitettua junakalustoa käyttöön hyväksyttäessä ollut voimassa komission päätös (ns. PRM YTE), jossa ei ollut erityisiä vaatimuksia ravintolavaunuille. Niidenkin tuli kuitenkin täyttää liikkuvalla kalustolle asetetut vaatimukset esimerkiksi istuimista, valaistuksesta ja kulkuväylistä. PRM YTE ei edellyttänyt, että jokaisessa vaunussa tuli olla pyörätuolipaikkoja, pyörätuolille soveltuvia tiloja tai inva-wc:tä, vaan esimerkiksi pyörätuolipaikkojen määrä riippui junan pituudesta. Riittävää oli, että kun vaunuista muodostettiin muiden yhteensopivien vaunujen kanssa kokonainen juna, kaikki liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevan YTE:n vaatimukset täytyivät.

EU:n rautatievastuuasetus puolestaan säänteli vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeutta palveluihin pääsyyn. Rautatievastuuasetus ja komission PRM YTE -päätös oli rautatievastuuasetuksessa kytketty toisiinsa niin, että rautatieyrityksen oli YTEä noudattamalla varmistettava pääsy kaikkiin palveluihin. YTE puolestaan ei edellyttänyt täydellistä ja yhdenvertaista palveluihin pääsyä. Se ei nimittäin edellyttänyt esimerkiksi, että koko junan olisi oltava koko mitaltaan esteetön tai että kaikissa vaunuissa ravintolavaunut mukaan lukien olisi oltava pyörätuolipaikat tai että ravintolavaunuihin tulisi päästä esteettömästi kaikkialta junasta myös pyörätuolilla.

Toisaalta rautatievastuuasetus edellytti, että rautatieyritys huolehtii siitä, että vammaisen tai liikuntarajoitteinen henkilö sai apua noustessaan junaan, ollessaan junassa tai poistuessaan junasta. Avunanto tarkoitti kaikkia kohtuullisia pyrkimyksiä sellaisen avun antamiseksi, että vammaisen tai liikuntarajoitteinen henkilö voi käyttää

junassa samoja palveluja kuin muut matkustajat. OA:n mukaan jäi kuitenkin tulkinnanvaraiseksi, mitä mahdollisuus esimerkiksi ravintolapalveluiden käyttämiseen tarkoittaa, eli oliko kyse siitä, että henkilön oli päästävä konkreettisesti itse palveluiden äärelle ravintolavaunuun, vai voitiinko henkilölle hyväksyttävällä tavalla tarjota samat palvelut eri paikassa. VR-Yhtymä Oy tarjosi ravintolavaunun palveluita pyörätuolia käyttäville asiakkaille esimerkiksi siten, että junahenkilökunnan edustaja toi matkustamossa sijaitsevalle pyörätuolipaikalle asiakkaan ravintolavaunusta toivomia palveluita.

OA hankki lausunnot liikenne- ja viestintämisteriöltä, liikenteen turvallisuusvirastolta, terveyden- ja hyvinvoinnin laitokselta, yhdenvertaisuusvaltuutetulta ja VR-Yhtymä Oy:ltä. Niissä esitettiin erilaisia johtopäätöksiä. EU:n rautatievastuuasetusta kansallisen yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn – perustuslain ja yhdenvertaisuuslain – avulla tulkiten oli päädytty sellaisiin johtopäätöksiin, että kantelussa tarkoitettu ravintolavaununpalveluiden järjestämistapa olisi ollut vammaisia henkilöitä syrjivä. Toisaalta tuotiin esiin, että Suomi ei voinut kielletyistä kilpailunrajoituksista johtuen asettaa kansallisella tasolla vaatimuksia ravintolavaunujen pyörätuolipaikoille eli käytännössä sille, että ravintolavaunuun pääsisi aina myös pyörätuolilla, kun Suomea suoraan velvoittavassa PRM YTE:ssä ei ollut niitä koskevia vaatimuksia.

OA totesi, että EU-oikeudellisiin kiellettyihin kilpailunrajoituksiin liittyvät syyt eivät välttämättä ja kaikissa tilanteissa saaneet etusijaa EU:n perusoikeuskirjassa turvattuihin oikeuksiin perustuviin syihin nähden. Toisaalta oli ilmeistä, että rautatieliikennettä koskevan EU-sääntelyn, EU:n perusoikeuskirjan ja kansallisen yleisen yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn tai ainakin niiden mahdollistamien tulkintojen välillä oli sellaista jännitteisyyttä, joka ei ollut ratkaistavissa OA:n toimenpitein.

Tällaisissa tapauksissa kansallisten viranomaisten eli nyt ensi sijassa liikenteen turvallisuusviraston mutta myös liikenne- ja viestintäministeriön tuli perustuslaista johtuvan perusoikeuksien edistämismisveloitteensa puitteissa ryhtyä käytettävissään olevin keinoin toimenpiteisiin tämän jännitteen poistamiseksi siinä määrin kuin se oli mahdollista. Liikenteen turvallisuusvirasto toikin esiin sen, että ravintolavaunujen esteettömyyttä voitiin jatkossa edistää ravintolavaunun infrastruktuurin esteettömyyttä koskevien vaatimusten sisällyttämisellä PRM YTE -säännöksiin seuraavan kerran, kun säännöksiä uudistetaan. Tällöin samat vaatimukset koskisivat kaikkia jäsenmaita, eikä asiasta muodostuisi markkinoille pääsyn estettä.

Edelleen OA totesi, että yksittäisen junamatkustajan käytettävissä oli useita oikeusturvateitä, jos hän katsoisi VR-Yhtymä Oy:n syrjivän häntä vammaisuuden perusteella.

OA:n johtopäätös oli, että hänellä ei ollut riittäviä oikeudellisia perusteita puuttua viranomaisen menettelyyn tässä asiassa. OA piti kuitenkin vammaisten henkilöiden yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta epätydyttävänä sitä, että heillä ei ollut samanlaista konkreettista pääsyä ravintolavaunun palveluihin kuin muilla matkustajilla. Siksi OA piti tärkeänä, että liikenteen turvallisuusvirasto edistäisi käytettävissään olevin keinoin ravintolavaunujen esteettömyyttä pyrkimällä esimerkiksi vaikuttamaan siihen, että ravintolavaunun infrastruktuurin esteettömyyttä koskevat vaatimukset sisällytettäisiin PRM YTE -säännöksiin. OA saattoi käsityksensä liikenne- ja viestintäministeriön ja liikenteen turvallisuusviraston tietoon (651/4/15*).

Lisäksi OA lähetti päätöksensä Euroopan oikeusasiamiehelle tiedoksi ja sen harkitsemiseksi, olisiko hänen toimenpitein mahdollista edistää ravintolavaunun infrastruktuurin esteettömyyttä koskevien vaatimusten sisällyttämistä PRM YTE -säännöksiin (2273/2016).

EU:n oikeusasiamies lähetti EU:n komissiolle selvityspyynnön (Q8/2016/EIS), johon komissio vastasi 21.11.2016. OA ilmaisi vastineessaan EU:n oikeusasiamiehelle tyytyväisyytensä siihen komis-

sion vastauksesta ilmenneeseen tietoon, että EU:n rautatieviraston asettama PRM YTEä uudistava työryhmä ottaa harkittavakseen, että PRM YTEen sisällytettäisiin erityiset määräykset ravintolavaunujen saavutettavuudesta pyörätuolilla. EU:n oikeusasiamies päätti asian käsittelyn 24.1.2017.

Tulkkausten vaativuustaso

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluun oikeutetun tulee hakea ensin oikeutta tulkkauspalveluun ulkomaanmatkalle ja saatuaan myönteisen päätöksen, hän tekee tulkkaustilauksen Kelan vammaisten tulkkauspalvelukeskukselle. Vasta tulkkaustilauksesta ilmenee tulkkausten vaativuustaso. Tapauksessa kantelijan tilaus oli siinä annettujen tietojen pohjalta arvioitu Kelassa perustason tilaukseksi, vaikka kantelijan mielestä kyseessä oli vaativan tason tulkkaus.

OA katsoi, että tulkkausten vaativuuden määrittely on palvelun järjestämistapaa koskeva ratkaisu, joka koskee tulkkauspalveluun oikeutetun etua ja oikeutta. OA korosti, että Kelan tulee tehdä asiassa viipymättä valituskelpoinen päätös, mikäli se katsoo perustason tulkkausten riittäväksi, vaikka tulkkaustilauksen tekijän mielestä tilaus edellyttää vaativan tason tulkkausta.

Lisäksi OA esitti Kelan harkittavaksi, olisiko ulkomaan matkan tulkkauspalveluhakemuksen lomaketta syytä kehittää siten, että se ohjaisi hakijaa esittämään perusteet vaativan tason tulkkausten mahdolliselle tarpeelle (3891/4/15*).

Kelan vastauksen mukaan ulkomaanmatkojen hakemisprosessia oli myös Kelan näkemyksen mukaan tarpeen kehittää siihen suuntaan, että hakemishetkellä otettaisiin kantaa sekä oikeuteen saada tulkkauspalvelua ulkomaanmatkalle, että palvelun järjestämiseen. Kelan mukaan jatkossa edellytetään, että asiakas kertoisi jo oikeuden hakemishetkellä hakemuksessaan matkan sisällön ja tarkoituksen sekä yksilöisi tarkemmin tulkkausten tarpeen ulkomaanmatkalle.

Tämä muutos mahdollistaa sen, että Kelassa voitaisiin ulkomaanmatkahakemuksen käsittelyn

yhteydessä ottaa kantaa tulkkauspalveluoikeuden ohella myös palvelun järjestämiseen. Kelassa suunnitellaan parhaillaan vuonna 2018 toteutettavaa tulkkauspalvelujen hankintaa. Vastauksen mukaan tässä yhteydessä suunnitellaan tehtävän myös muutoksia ulkomaanmatkojen järjestämiseen mukaan lukien asiakkaan ulkomaanmatkan hakemisprosessiin.

Etuuksien palauttamismenettely

Kelan tiettyjen etuuksien hakemuslomakkeessa on suostumuslauseke, jossa asiakas etuutta haikiessaan suostuu etuuden palauttamiseen pankista silloin, kun sitä on kuoleman jälkeen maksettu virheellisesti. Kela on sopinut pankkien kanssa tiettyjen etuuksien palauttamismenettelystä.

OA katsoi Kelan menettelleen virheellisesti pyytäessään pankilta alaikäisen vammaistuen saajan kuoleman jälkeen maksamansa etuuden palauttamista, kun etuuden saaja ei ollut antanut etukäteen suostumusta palauttamiseen ja kun Kela ei ollut sopinut nimenomaisesti kyseessä olevan etuuden palauttamismenettelystä pankin kanssa. Lisäksi etuus oli lapsen kuoleman jälkeen otettu takaisin lapsen tililtä, vaikka etuus oli maksettu vanhemman tilille.

Kela ilmoitti muuttaneensa perimiskäytäntöään. OA:n saaman selvityksen mukaan jatkossa alle 16-vuotiaan kuoleman jälkeen virheellisesti maksettujen vammaistukierien kohdalla otetaan suoraan yhteyttä siihen, jolle etuus on maksettu ja häntä pyydetään maksamaan virheellisesti maksettu etuus takaisin Kelalle. OA piti Kelan tekemää muutosta välttämättömänä. OA lähetti päätöksensä STM:n tietoon mahdollisesti huomioon otettavaksi lainsäädännön uudistamistyössä (1566/4/15).

3.3.6 MUUT RATKAISUT

Puutteet lainmukaisten palvelusuunnitelmien ja erityishuolto-ohjelmien laatimisessa

OA kiinnitti Jyväskylän vammaispalveluiden huomiota siihen, että mikäli se järjestää asiakkaan palvelun kehitysvammalain mukaan, sen tulee laatia asiakkaalle myös erityishuolto-ohjelma. Tapauksessa asiakkaalle ei ollut tehty erityishuolto-ohjelmaa vaan ainoastaan viranhaltijan päätökset kehitysvammalain mukaisista palveluista. OA katsoi lisäksi vammaispalveluiden laiminlyöneen käsitellä kantelijan erityishuoltoon pyrkimistä koskevaa aloitetta asianmukaisesti ja viivytyksettä (116/4/16*).

OA katsoi Vantaan kaupungin kehitysvammahuollon laiminlyöneen lakisääteisen velvollisuutensa laatia lapselle vammaispalvelulain ja asiakaslain mukainen palvelusuunnitelma. Kaupungin menettely ei ollut omiaan edistämään asiakaslaissa tarkoitettua asiakaslähtöisyyttä eikä asiakkaan luottamusta sosiaalihuollon järjestämisestä vastuussa olevaan viranomaiseen. Vammaisten henkilöiden palveluiden tarpeen kokonaisuuden arvioiminen on erityisen tärkeää silloin, kun vammaisella henkilöllä on moninaisen tuen ja avun tarpeita.

OA ei pitänyt asianmukaisena perusteluna palvelusuunnitelman laatimisen viivästykselle sitä, että lapsen tarvitsemien lisäpalveluiden tarve oli verkoston asiantuntijoiden mukaan arvioitavissa vasta myöhemmin (541/4/15).

Kehitysvammaisen henkilön erityishuolto-ohjelmaan oli kirjattu, että seuraava ohjelman tarkistus tehdään ”olosuhteiden tai palvelutarpeiden muuttuessa, pyydettyä”. OA kiinnitti kuntayhtymän perusturvan huomiota siihen, että erityishuolto-ohjelman tulee sisältää suunnitelma siitä, milloin erityishuolto-ohjelma viimeistään on otettava tarkistettavaksi (107/4/16*).

AOA:n sijaisen mukaan sosiaali- ja terveystoimen työtapa kirjoittaa asiakkaan palvelusuunnitelma käsin oli käsiteltävänä olevassa tapauksessa saatanut vaarantaa vammaisen henkilön oikeuden saada tietoja häntä koskevista merkityksellisistä palvelusuunnitelmaan merkityistä seikoista. Näkövammaisen asiakkaan oikeuksia paremmin toteuttava tapa olisi ollut antaa hänelle palvelusuunnitelma luettavaksi ja tarkistettavaksi muulla hänen vammaisuutensa huomioivalla tavalla. Ottaen huomioon nykyään helposti saatavilla olevat erilaiset kannettavat tietokoneet ja päätelaitteet, mukautuksesta ei koituisi AOA:n sijaisen mielestä kohtuutonta taloudellista tai muunlaista haittaa.

AOA:n sijainen totesi vielä yleisesti, että YK:n vammaissopimuksen tarkoittama velvollisuus kohtuullisten mukautusten tekoon saattaa joissain tapauksissa edellyttää vammaisen henkilön tiedonsaantioikeuksien turvaamista esimerkiksi arvioimalla yksilöllisesti vammaisen henkilön kohdalla käytettäviä työtapoja sekä tässä tarkoituksessa tiedon saatavuutta (233/4/16*).

Viivästyksset ja menettelyvirheet päätöksenteossa ja asian käsittelyssä

OA antoi perusturvajohtajalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, koska kantelijan oikaisuvaatimusta ei ollut viety perusturvalautakunnan käsiteltäväksi vaan asia oli käsitelty muistutuksena. Toimenpiteenään OA pyysi perusturvalautakuntaa huolehtimaan kantelijaa oikaisuvaatimuksen käsittelemisestä, jollei sitä jo ollut tehty, ja ilmoittamaan siitä OA:lle viimeistään 31.8.2016 (4096/4/15*).

Perusturvalautakunta ilmoitti käsitelleensä kantelijan oikaisuvaatimuksen vammaispalvelun viranhaltijapäätöksestä 24.8.2016.

OA antoi kaupungin sosiaali- ja terveysvirastolle huomautuksen vastaisen varalle laiminlyönneistä asumispalvelun järjestämisessä, päätöksenteossa ja aluehallintoviraston päätöksen täytäntöönpanossa.

Tapauksessa kaupunki ei ollut pystynyt järjestämään autistiselle nuorelle sopivaa ja tarpeeseen vastaavaa asumispalvelua. Etelä-Suomen aluehallintovirasto oli asumispalvelun järjestämistä koskevassa päätöksessään todennut, että se, ettei kilpailutuksessa ole löytynyt sopivaa asumispalvelupaikkaa, ei voi olla perusteena palvelujen myöntämättä jättämiselle tilanteessa, jossa palvelujen tarve on kiistattomasti todettu.

Aluehallintoviraston päätöksen mukaan palvelut tulee järjestää asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti. Aluehallintovirasto oli edellä mainitulla lainvoimaisella päätöksellään kumonnut viranhaltijan päätöksen ja palauttanut asian uudelleen sosiaalitoimelle käsiteltäväksi.

Sosiaali- ja terveysvirasto ei ollut kuitenkaan ryhtynyt välittömiin toimenpiteisiin aluehallintoviraston päätöksen toimeenpanemiseksi, eikä asiassa ollut tehty muutoksenhakukelpoista päätöstä. Tämän vuoksi ja koska asumispalvelun järjestäminen asiakkaalle oli muutoinkin kestänyt kohtuuttoman kauan, OA piti kaupungin menettelyä vakavasti moitittavana. Moitittavuuden arvioinnissa OA otti huomioon sen, että asiakas oli nuori itsenäistymisvaiheessa oleva autismin kirjon henkilö, jonka tarve viivytyksettömästi järjestettyihin asumispalveluihin oli selvitetty (24/4/15*).

OA katsoi kunnan viivytelleen sosiaalihuollon asiakaslain ja vammaispalvelulain vastaisesti palvelusuunnitelman laatimisessa, kun palvelusuunnitelman laatimiseen oli kulunut yli vuosi. OA korosti viranomaisella olevan viime kädessä vastuu siitä, että palvelusuunnitelma laaditaan ilman aiheutonta viivytystä. Mikäli asiakas ei itse pysty sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi osallistumaan sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen, on palvelusuunnitelma laadittava yhteistyössä asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa taikka asiakkaan ja hänen omaisensa tai muun läheisensä kanssa (1156/4/15*).

OA:n käsityksen mukaan sosiaali- ja terveysturvato ei ollut voinut heikentää asiakkaan voimassa olevan henkilökohtaista apua koskevan päätöksen ehtoja henkilökohtaisina avustajina toimivien perheenjäsenten työaikakorvausten osalta pelkästään lähettämällä asiakkaalle asiaa koskevan tiedotteen.

OA:n käsityksen mukaan sosiaali- ja terveysturvato ei ollut menetellyt asiassa sosiaalihuoltolain ja hallintolain mukaisesti, koska kantelijalle ei ollut tehty muutoksenhakukelpoista päätöstä aikaisemmalla viranhaltijan päätöksellä myönnettyjen työaikakorvausten maksamisen lopettamisesta. Asiakkaalla oli oikeus saada työaikakorvausten maksukäytännön muuttamisesta uusi viranhaltijan päätös, jotta hän voi niin halutessaan saattaa asiansa viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi (5658/4/15*).

Toisessa tapauksessa palveluntuottaja oli puolittanut vaikeavammaisen henkilön henkilökohtaisen avustajan palveluajan kysymättä vaikeavammaisen henkilön mielipidettä ja ilman, että sosiaalityöntekijä olisi tehnyt asiasta päätöstä. OA katsoi, että asiassa oli toimittu sosiaalihuollon asiakaslain ja hallintolain vastaisella tavalla. Mikäli kunta muuttaa aikaisemmin sovittua ja päätettyä järjestämistä tai toteuttamistapaa, tulee asiasta tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös. Ennen päätöksentekoa tulee vaikeavammaista henkilöä kuulla vammaispalvelulain mukaisesti (4433/4/15*).

OA:n mielestä kehitysvammaisen henkilön siirrossa psykiatrisesta sairaalasta kehitysvammaisten erityishuollon yksikköön oli viivytelty. Asian käsittely oli alkanut keväällä 2014 ja asiassa olisi tullut tehdä päätös kohtuullisessa ajassa, lähtökohtaisesti kolmen kuukauden määräajassa. Kantelijan muutto asumispalveluihin tapahtui elokuussa 2015. OA:n mielestä asia olisi tullut ratkaistua viimeistään syksyllä 2014, jolloin kantelijalla olisi ollut mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen arvioitavaksi siinä tapauksessa, että ratkaisu olisi ollut kielteinen (420/4/15).

OA kiinnitti kaupungin sosiaalitoimen huomiota siihen, että tuomioistuimen päätös on pantava täytäntöön ilman aiheutonta viivytystä asioissa, joissa on kyse vammaispalvelulain mukaisista subjektiivisista oikeuksista, kuten kuljetuspalvelusta. OA:n mielestä kantelijan asiaa ei käsitelty ilman aiheutonta viivytystä siten kuin hallintolaissa ja vammaispalvelulaissa edellytetään, koska korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpano kesti kaupungin sosiaalitoimessa noin kolme ja puoli kuukautta (1251/4/15*).

OA:n näkemyksen mukaan kaupungin vammaispalvelun menettely vaaransi asiakasmaksulain 15 §:ssä asiakkaalle säädetyn oikeuden hakea maksua koskevaan päätökseen oikaisua palvelun järjestämisvastuussa olevalta kunnan toimielimeltä. Tämän vuoksi OA piti kaupungin vammaispalvelun menettelyä moitittavana.

Menettely muodostuu epätydyttäväksi asiakkaan oikeusturvan kannalta, jos erityishuollon asiakasmaksua määrättäessä ei tehdä erillistä oikaisuvaatimuskelpoista päätöstä asiakasmaksusta, tai jos erityishuolto-ohjelmaan kirjataan asiakasmaksuja liittämättä päätökseen erillistä oikaisuvaatimusohjausta kunnan toimielimelle. OA saattoi kaupungin sosiaalitoimen tietoon esittämänsä käsityksen ja pyysi, että kaupungin sosiaalitoimi ilmoittaa hänelle, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätöksen johdosta (3307/4/15*).

Kaupunki ilmoitti siirtyvänsä vuoden 2017 alussa käytäntöön, jossa vammaispalvelua koskeviin päätöksiin lisätään maininta suoritusperusteisten asiakasmaksujen määräytymisestä. Kaupungin ilmoituksen mukaan se ei edelleenkään laadi erillistä oikaisuvaatimuskelpoista päätöstä palvelusta perittävästä asiakasmaksusta. Kaupungin ilmoituksen jälkeen OA otti omana aloitteenaan tutkittavaksi kaupungin vammaispalvelun päätöksentekomenettelyn.

OA korosti, että maksua määrättäessä on aina selvitettävä aiheutuneiden kulujen todellinen suuruus. Asiakasta ei voi velvoittaa maksamaan palveluasumisessa kuukausittain tiettyä summaa sellaisista tarvikkeista ja välineistä, joita hänen

ei tosiasiallisesti tarvitse käyttää tai joita hän ei tosiasiaassa käytä. Kunta voi maksua määrätessä ottaa huomioon asiakkaan todelliseen käyttöön perustuvat kustannukset. OA:n näkemyksen mukaan asiakkaalla tulee olla myös halutessaan mahdollisuus hankkia vammaispalvelulain mukaisen palveluasumiseen kuulumattomat palvelut, tarvikkeet ja välineet itse omalla kustannuksellaan.

OA kiinnitti kunnan sosiaalitoimen huomiota asiakasmaksun määräämisestä ja vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen liittyvien erityispalvelujen maksuttomuudesta sanottuun. OA totesi vielä, että viime kädessä tuomioistuin arvioi asiakkaalle määrätyn asiakasmaksun perusteen ja määrän lainmukaisuuden (4709/4/15*).

OA piti asiakkaiden oikeusturvan kannalta hyvänä, että asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) toisi uudessa ARA:n avustamille erityisryhmähankkeille annetussa vuokramääritysohjeessa selkeämmin esille vammaispalvelulain asettamat vaatimukset vuokramääritykselle ja kuntien vastuun vaikeavammaisten asumispalvelujen kustannusten kattamisessa. Myös YM:n lausunnon mukaan vuokramääritysohjeeseen voidaan lisätä vaikeavammaisia henkilöitä koskevat säännöt (4181/4/15*).

OA moitti Kelan menettelyä kuntoutushakemuksen käsittelyssä, koska muun muassa päätöksen perustelut olivat olleet puutteellisia ja päätöksestä oli puuttunut valitusosoitus. OA:n käsityksen mukaan kuntoutushakemusten asianmukainen käsittely edellyttää Kelalta jatkuvaa ratkaisutoimintansa seuranta ja henkilöstön kouluttamista, jotta se pystyy varmistamaan muun muassa päätöstensä perustelujen asianmukaisuuden ja turvaamaan hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun (497/4/15).

Puutteet palvelun tai koulunkäynnin järjestämisessä

YK:n vammaisyleissopimuksen 19 artiklassa on turvattu vammaisille henkilöille oikeus itsenäiseen elämään ja osallisuuteen yhteisössä. Artiklan keskeisenä sisältönä on varmistaa vammaisen henkilön yksilöllisiä tarpeita ja elämäntilanteita vastaavat asumisen, liikkumisen, kommunikoinnin ja tiedonsaannin ratkaisut. Sosiaalipalveluihin kuuluva vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu ja palveluasumisen järjestäminen turvaavat artiklan mukaista oikeutta itsenäiseen elämään ja osallisuuteen.

OA:n mukaan palvelusetelin arvo tulee mitoiteta sellaiseksi, että vaikeavammaisen henkilö saa tosiasiaassa välttämättömän avuntarpeensa turvattua siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin, kun häntä koskevassa päätöksessä on määritelty. OA katsoi saamansa selvityksen perusteella, että kunnan sosiaali- ja terveystalokeskuksen ohjeet ja käytäntö henkilökohtaisen avun järjestämisestä saattavat joissain tilanteissa estää tai kaventaa vaikeavammaisen henkilön oikeuksien täysimääräisen toteutumisen ja palvelujen saannin. OA pyysi kunnan sosiaali- ja terveystalokeskusta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt päätöksen johdosta (1101/4/16*).

Kaupunki ilmoitti muun muassa aloittaneensa kotihoidon yöpartiotoininnan 1.1.2017, jolla turvataan kotona asuvien asiakkaiden palveluja myös viikonloppuisin ja yöaikaan. Myös kotihoitoon oli palkattu lisää henkilöstöä. Lisäksi henkilökohtaisen avun ohjeisiin oli valmisteltu lisäystä.

OA kiinnitti sosiaalitoimen huomiota luottamuskensuojaan, päätösten määräaikaaisuuteen ja palveluiden jatkuvuuden turvaamiseen tapauksessa, jossa kantelijalle oli tehty neljän vuoden aikana useita määräaikaaisia päätöksiä. Vaikeavammaisen henkilön alistaminen muutoksenhakuprosessiin tilanteessa, jossa henkilön olosuhteissa ei ole tapahtunut muutoksia, saattaa vaarantaa henkilön oikeuden välttämättömään huolenpitoon henkilökohtaista apua järjestettäessä.

OA piti määräaikaisen päätöksen tekemistä tässäkin mielessä ongelmallisena. Määräaikaisia päätöksiä tehtäessä ei voida henkilön edun mukaisella, parhaalla mahdollisella tavalla turvata palveluiden jatkuvuutta. OA totesi, että viranomaisella voi olla hallintolain säännösten puitteissa mahdollisuus muuttaa myös toistaiseksi voimassa olevia päätöksiä, jos esimerkiksi vammaisen henkilön olosuhteissa, terveydentilassa tai toimintakyvyssä tapahtuu olennaisia muutoksia (1033/4/16*).

Oikeus perusopetukseen on turvattu perustulaisissa. Vuosittain opetusasioissa esiintyvä epäkohta on ollut puutteet oikeusturvan toteutumisessa erityisesti silloin, kun opetuksen järjestäjän ja vanhempien näkemykset lapsen oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarpeesta ja sen järjestämisestä eroavat toisistaan. Oikeusturva toteutuu puutteellisesti, mikäli opetuksen järjestäjä ei ylipäätään tee muutoksenhakuelpöistä päätöstä esimerkiksi järjestäessään opetuksen toisin tai evätessään henkilökohtaisia avustajapalveluja koskevan hakemuksen.

OA:n mielestä sivistystoimi oli toiminut perusopetuslain vastaisesti ja hän piti virhettä lapsen edun näkökulmasta varsin vakavana. Perusopetuslaki mahdollistaa oppilaan opiskelun järjestämisen esimerkiksi sairauden aikana yleisestä järjestelystä poikkeavalla tavalla. OA painotti, että oppilasta ei voida vapauttaa oppivelvollisuuden suorittamisesta lääkärin määräämällä sairauslomalla. Lähtökohta on, että näissäkin tilanteissa kunta vastaa opetuksen järjestämisestä niin, että oppilas saa opetussuunnitelman mukaista opetusta.

Jokaisella oppilaalla on yhdenvertainen oikeus saada opetusta ja sen edellyttämää tukea. Tapauksessa lapsi oli terveydentilansa vuoksi pystynyt käymään koulua vain pienen osan lukuvuodesta ja sen oppisisällöistä. Lapsi oli osallistunut kevtlukukauden aikana koulunkäyntiin yhteensä vain noin 40 tuntia. Koulu oli lääkärinlausunnon perusteella katsonut lapsen olevan sairauslomalla ja käyvän jaksamisestaan riippuen osittaista koulu-

päivää. Lapsi oli pääosin opiskellut kotona äitinsä kanssa koululta saadun viikkosuunnitelman mukaisesti (2426/4/15).

Kohtelu ja rajoittamistoimenpiteet

OA piti selvitettyinä, että palvelukodin henkilökuntaan kuuluva työntekijä oli loukannut erityistä huolenpitoa tarvitsevan vammaisen henkilön ihmisarvoa huutamalla tälle tilanteessa, jossa hän oli äännellyt palvelukodin yleisessä tilassa. Tällöin tapahtunut kielenkäyttö oli ollut epäasiallista ja tämän lisäksi asiakkaan oikeutta hyvään hoitoon ja riittävään huolenpitoon oli loukattu uhkauksella siitä, että hän ei saisi ruokaa seuraavana päivänä, jos hän ei olisi hiljaa.

OA piti tärkeänä, että palvelukodin tarjoamien palvelujen vastuuhenkilö kiinnittää jatkossa huomiota henkilöstön osaamisen kehittämiseen ja työhyvinvointiin tarvittaessa työnohjauksen avulla (4878/2/14).

OA piti kuntoutusyksikön menettelyä moitittavana, koska se oli saattanut vaarantaa henkilön oikeusturvan toteutumisen ja oikeuden hyvään kohteluun. OA katsoi, että kuntoutusyksikössä oli tunnistettu vain osa niistä toimenpiteistä, joilla oli tosiasiallisesti rajoitettu henkilön itsemääräämisoikeutta ja perusoikeuksia. Kun henkilökunta ei ollut tunnistanut kaikkia käyttämiään rajoitustoimenpiteitä, myöskään vanhempien kanssa ei ollut voitu neuvotella etukäteen kaikista erityishuollon toteuttamisessa käytettävistä rajoitustoimenpiteistä.

Selvityksen perusteella näytti siltä, että henkilölle tai hänen vanhemmilleen ei ollut sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n edellyttämällä tavalla selvitetty toimenpidevaihtoehtoja, ja yhteistyössä pyritty toteuttamaan sosiaalihuoltoa hänen itsemääräämisoikeuttaan kunnioittavalla tavalla (1074/4/15*).