

5.2.2019

EOAK/1283/2018

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen**

## **PERUSTURVAKUNTAYHTYMÄ KARVIAISEN VAMMAISPALVELUJEN TOIMINTA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Perusturvakuntayhtymä Karviaisen vammaispalvelujen menettelyä muun muassa henkilökohtaisen avustajan palkanmaksua, vammaispalveluasioden pitkiä käsittelyaikoja, kuljetuspalvelujen soveltamiskäytäntöjä ja viranomaisten neuvontavelvollisuutta koskevissa asioissa.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta Perusturvayhtymä Karviainen antoi 2.5.2018 päivätyn lausunnon ja selvityksen.

### **3 RATKAISU**

Seuraavassa ilmenee kohdittain kantelijan esittämä arvostelu, Perusturvayhtymä Karviaisen lausunnot sekä oikeusasiamiehen kannanotot:

1. Kantelijan mukaan vammaispalvelu ei noudattanut vuoden 2012 Heta-liiton (henkilökohtaisten avustajien työnantajien liitto) sopimusta 200 euron kertaerästä ja avustajan palkkatasosta. Lisäksi vammaispalvelut pyysi kantelijaa toimittamaan todistuksen Heta-liiton jäsenyydestä sekä asiakirjoista, jotka kantelijan mukaan olivat jo vammaispalvelussa.

Karviaisen lausunnon mukaan vuoden 2012 Heta-liiton työehtopimukseen sisältyvän kertaerän maksuun tullessa kantelija oli Karviaisen tietojen mukaan eronnut Heta-liitosta ennen kyseisen työehtosopimuksen voimaantuloa.

#### Oikeusasiamiehen kannanotto

Kantelukirjoituksessa pyydettiin oikeusasiamiestä tutkimaan sellaista tapahtumaa, joka koski yli kaksi vuotta vanhaa asiaa. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n mukaan yli kaksi vuotta vanhaa asiaa ei käsitellä, ellei siihen ole erityistä syytä. Siitä kantelussa esitetystä tapahtumasta, joista oli kulunut yli kaksi vuotta, ei ole ilmennyt laissa tarkoitettua erityistä syytä sen tutkimiseen kanteluna.

2. Kantelijan mukaan vammaispalvelut ei noudata lakia koskien henkilökohtaisen avustajan oikeutta ulkomaan päivärahaan.

Karviaisen lausunnon mukaan Heta-liittoon kuuluvan asiakkaan avustajille voidaan maksaa joko ateriakorvauksia tai päivärahoja. Kantelija ei kuulunut Heta-liittoon, eikä hän ollut tehnyt hakemusta kyseisistä korvauksista. Työnantaja voi maksaa päivärahaa, joka perustuu työehtosopimukseen tai työpaikan käytäntöön. Pakollista se ei kuitenkaan ole. Ulkomaan päiväraha ei ole sellainen korvaus, jonka kunta on vammaispalvelulain mukaan velvollinen korvaamaan.

### Oikeusasiamiehen kannanotto

Vammaispalvelulain perusteella korvattavia välttämättömiä avustajasta aiheutuvia kustannuksia ovat avustajan matkakulut sellaisissa tilanteissa, jossa avustaminen edellyttää matkustamista työnantajan mukana esimerkiksi vaikeavammaisen henkilön työn tai harrastusten yhteydessä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön (mm. KHO 7.10.2014 T 2984) mukaan ulkomaan päivärahassa kyse ei ole lakisääteisestä maksusta tai korvauksesta, joka kunnan vammaispalvelulain nojalla tulisi korvata. Päiväraha ei osoita tosiasiallisesti aiheutunutta ja toteutunutta kustannusten määrää, vaan se on summittainen arvio ruokailu- ja muiden kustannusten määrän lisäyksestä.

Mikäli henkilökohtaisen avustajan työnantaja on Heta-liiton jäsen, esimerkiksi avustajan ateriakorvaukset voivat työehtosopimukseen kuuluvina tulla korvattavaksi ulkomaan matkan ajalta.

Kantelijalla on halutessaan mahdollisuus hakea perusturvakuntayhtymältä avustajan matkakulujen, ateriakorvausten ja muiden mahdollisten oheiskulujen korvaamista. Hakemuksen johdosta kantelijalla on oikeus saada oikaisuvaatimuskelpoinen viranhaltijan päätös. Viime kädessä tuomioistuin arvioi korvattavat kustannukset ja niiden määrän. Oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa korvattaviin kustannuksiin tai mahdollisen muutoksen haun menestymiseen.

3. Kantelijan mukaan toukokuussa 2016 vammaispalveluista ilmoitettiin, että aiemmin maksettu avustajan palkkaennakko vähennetään kesäkuun 2016 ennakosta. Kuitenkin lokakuussa 2017 kantelijalle tuli lasku ennakosta, eikä pyydettyä selvitystä asiasta annettu.

Lausunnon mukaan vammaispalvelut oli aiemmin maksanut henkilökohtaisen avun työnantaja-asiakkailleen palkkaennakon ja tämän lisäksi kuukausittain korvattiin asiakkaan ilmoituksen mukaan avustajien palkat. Palkkaennakolla pyrittiin turvaamaan henkilökohtaisen avun työnantaja-asiakkaiden tuolloin käyttämien tilitoimistojen mahdollisuus maksaa palkat ajoissa. Toukokuussa 2016 Karviainen tarjosi asiakkailleen palkanlaskentaa **Kunnan Taitoa Oy**:n palveluna, jolloin tarve palkkaennakkoon poistui. Kantelijalle aiemmin maksettua ennakkoa ei kuitenkaan ole huomioitu eli vähennetty kesäkuun, eikä missään muussakaan kantelijan avustajan palkan maksussa, vaan kantelijalle on ainoastaan lähetetty lasku ennakosta.

### Oikeusasiamiehen kannanotto

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Karviaisen lausunnossa ei ole kiistetty sitä, että kantelijan pyytämä palkanmaksukäytäntöjä koskeva selvitys on jäänyt antamatta. Tämän vuoksi kiinnitän kuntayhtymän huomiota edellä todettuihin hallintolain vaatimuksiin. Korostan, että hyvä hallinto edellyttää, että viranomaiselle osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytyksiä.

4. Kantelijan mukaan vammaispalvelut määräsi käyttämään tilitoimistoa ja ilmoitti maksavansa tilitoimiston kulut, mutta jätti maksamatta **Tilipaikka Oy:n** laskut pyytämistään asiakirjoista.

Karviaisen lausunnon mukaan tilitoimiston laskut maksettiin aiemmin Karviaisesta. Toukuussa 2016 aiemmin mainitun palkanmaksupalvelun kehittämisen yhteydessä asiakkaille lähetettiin asiaa koskeva ensimmäinen tiedote saman vuoden helmikuussa. Halutessaan asiakkaat saivat jatkaa palkanmaksua entisellä mallilla siten, että he maksavat tilitoimiston laskut itse. **Kunnan Taitoa Oy:n** palvelu oli asiakkaille maksuton. Kantelija on palauttanut allekirjoitetun lomakkeen maaliskuussa 2016. Lomakkeeseen hän on valinnut vaihtoehdon: "Haluan jatkaa nykyisen tilitoimistoni asiakkaana ja huolehdin jatkossa tilitoimiston laskujen maksusta itse". Muutoksen voimaantulon jälkeen muiden tilitoimistojen laskuja ei ole enää maksettu.

#### Oikeusasiamiehen kannanotto

Kunnalla on lähtökohtaisesti oikeus päättää miten se järjestää henkilökohtaisen avun palvelun. Totean, että kantelijalla on halutessaan mahdollisuus hakea kuntayhtymältä itse valitseman tilitoimiston käytöstä aiheutuneiden kustannusten korvaamista. Hakemuksen johdosta kantelijalla on oikeus saada oikaisuvaatimuskelpoinen päätös. Viime kädessä tuomioistuin arvioi ulkopuolisen tilitoimiston käytöstä aiheutuneiden kustannusten korvattavuuden. Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvontansa puitteissa ottaa kantaa korvattaviin kustannuksiin tai mahdollisen muutoksenhaun menestymiseen.

5. Kantelijan mukaan vammaispalvelulain mukainen kolmen kuukauden käsittelyaika ei toteudu, vaan päätöksen käsittely kestää 5 - 8 kuukautta. Esimerkiksi kuljetuspalvelun kuntarajan ylittävien matkojen päätös tulee vasta, kun tarve on ohi tai avustajan työsuhteen jatkamispäätös saattaa tulla työsopimuksen päättymisen jälkeen.

Lausunnon mukaan Karviainen noudattaa lainmukaista käsittelyaikaa. Vammaispalvelujen käsittelyaika on enintään kolme kuukautta. Asiakastietojärjestelmän mukaan kantelijan hakemusten käsittelyajat vuonna 2017 olivat seuraavat.

- Hakemus kirjattu saapuneeksi 12.6.2017 päätös on tehty 6.9.2017
- Hakemus kirjattu saapuneeksi 12.6.2017 päätös on tehty 11.9.2017
- Hakemus kirjattu saapuneeksi 5.5.2017, lisäselvityspyyntö on lähetetty 13.7.2017, lisäselvitykset saapuneet 2.8.2017, päätös on tehty 1.11.2017.

Lausunnon mukaan kaikki asiakastietojärjestelmään kirjatut hakemukset on käsitelty lain mukaisessa ajassa. Lausunnon mukaan kantelijalla oli yksi hakemus, joka oli virheellisesti jätetty kirjaamatta järjestelmään. Tuo hakemus löytyi asiakirjoista kantelijan muistutuksen käsittelyn yhteydessä ja sen käsittelyaika oli ylittynyt yli vuodella. Tällä hetkellä asiakkaan päätökset ovat pääosin toistaiseksi voimassaolevia, mutta esimerkiksi ulkomaan matkakorvaukset ovat määräaikaaisia.

#### Oikeusasiamiehen kannanotto

Vammaispalvelulain 3 a §:n 3 momentin mukaan tämän lain mukaisia palveluja ja tukitoimia koskevat päätökset on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun vammaisen henkilö tai hänen edustajansa on esittänyt palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen, jollei asian selvittäminen erityisestä syystä vaadi pitempää käsittelyaikaa.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n 1 momentin mukaan kiireellisiä toimenpiteitä koskeva asia on käsiteltävä ja päätös tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella viipymättä siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu.

Karviaisen lausunnosta ilmenee, että kantelijan yksi hakemus oli jäänyt virheellisesti kirjaamatta järjestelmään ja tämän vuoksi hakemuksen käsittelyaika oli ylittynyt vuodella. Myös 5.5.2017 saapuneen hakemuksen käsittely oli kestänyt pitkään (lähes puoli vuotta). Se, että asiassa oli jouduttu hankkimaan lisäselvityksiä, ei tarkoita uuden kolmen kuukauden määräajan alkamista. Käytettävissäni olevasta asiakirja-aineistosta ei ilmene, mistä vammaispalveluista tai tukitoimista edellä mainittujen hakemusten osalta oli kysymys.

Korostan, että vammaispalvelulain 3 a §:n säännös on käsittelyn enimmäisaikaa koskeva säännös eikä sitä voida tulkita hakemuksen sellaiseksi käsittelyajaksi, joka mahdollistaisi viranomaisen lykkäämään päätöksentekoaan ilman asiallista asian selvittämiseen liittyvää syytä määräajan loppupuolelle. Vammaispalvelulain 3 a §:n ja hallintolain 23 §:n säännös viivytyksettömästä käsittelystä merkitsevät sitä, että hakemuksen tultua vireille on viranomaisen välittömästi alettava selvittämään asiaa. Viranomainen ei voi siirtää sille kuuluvaa selvitys- ja päätöksentekovelvollisuutta esimerkiksi työntekijävaihdosten tai lomajärjestelyjen vuoksi tai sen johdosta, että hakemusten käsittely kunnassa on ruuhkautunut.

Totean vielä, että kaikki asiakkaan palvelua tai tukitoimia koskevat hakemukset on ratkaistava ja selvitettävä hakemuksen edellyttämässä laajuudessa. Päätös on tehtävä viipymättä sen jälkeen, kun asiaa on riittävästi selvitetty, esimerkiksi viranomaisen asiakkaalle osoittamien tai sen itse hankkimien lisäselvitysten saapumisen jälkeen. Jos asiassa on jouduttu hankkimaan lisäselvitystä, on kiinnitettävä huomiota myös asian kokonaiskäsittelyaikaan. Arvioitaessa yksilöllisen käsittelyajan viivytyksettömyyttä on otettava myös huomioon asian merkitys palvelua tai tukitoimintaa hakevalle henkilölle. Mitä suurempi merkitys asialla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä.

Käsitykseni mukaan edellä mainituissa kahdessa kantelijan asiassa vammaispalvelua koskevan hakemuksen käsittely oli viivästynyt vammaispalvelulain vastaisesti.

6. Kantelijan mukaan kuntakortti (kuljetuspalvelukortti) oli lainvastainen ja syrjivä, koska omavastuu määräytyi linja-auton taksan mukaan, vaikka muualla oli pienempi kertamaksu. Kantelija arvosteli sitä, että kuljetuspalvelujen käyttö oli rajattu käytettäväksi vain lähikuntiin, vaikka tarvetta pääkaupunkiseudulle matkustamiseen olisi (esim. vammaisjärjestön toimipisteitä ja välinehuolto). Myöskään lentokentälle tai satamaan ei pääse kuljetuspalvelukortilla.

Karviaisen lausunnon mukaan vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelumatkat myönnetään pääasiassa asuinkuntaan ja sen lähikuntiin. Edellä mainitun alueen ulkopuolelle voidaan myöntää matkoja perustellusta syystä, kuten esimerkiksi työ- ja koulumatkat sekä muut tarpeelliset matkat, kuten asiakkaalle oleelliseen järjestötoimintaan ja apuvälineiden huoltoon tai hankintaan liittyvät matkat. Kuljetuspalvelumatkojen omavastuuosuus määräytyy paikallisten taksojen mukaan ja voi siten vaihdella alueiden välillä.

#### Oikeusasiamiehen kannanotto

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen 6 §:n mukaan vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa tarkoitetuista vaikeavammaisille henkilöille järjestettävistä kuljetuspalveluista voidaan periä enintään paikkakunnalla käytettävissä olevan julkisen liikenteen maksua vastaava maksu tai muu siihen verrattavissa oleva kohtuullinen

maksu. Totean, että kuntien asiana on vahvistaa asiakasmaksulain ja vastaavan asetuksen rajoissa maksut, joita niiden järjestämistä palveluista peritään. Maksu eivät saa kuitenkaan estää tai vaarantaa henkilön mahdollisuuksia käyttää tarvitsemiaan lakisääteisiä palveluja.

Vammaispalveluasetuksen 4 §:n 2 momentin mukaan jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset.

Kuten Karviaisen lausunnossa todetaan, kuljetuspalvelujen asiakkaalla on halutessaan oikeus perustellusta syystä hakea vammaispalvelulta myös lähikuntien ulkopuolelle suuntautuvia kuljetuksia. Viranhaltijan päätöksen lainmukaisuus kuljetuspalvelujen laajuuden osalta, samoin kuin kuljetuspalvelujen asiakasmaksun (omavastuu) määrä, on mahdollista saattaa viime kädessä tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämän vuoksi kantelukirjoitus ei tältä osin antanut aihetta toimenpiteisiin.

7. Kantelija arvosteli sitä, että matkan varaaminen palvelunumerosta oli kallista, koska jonotusajat olivat pitkiä. Samoin taksin pisin odotusaika 30 minuuttia aiheutti sen, ettei kauppa-asioihin voinut yhdistää esimerkiksi käyntiä läheisessä apteekissa.

Karviaisen lausunnon mukaan kuljetuspalveluasiakkaat on pääsääntöisesti ohjattu varaan taksi lähitaksin numerosta, joka on ollut maksullinen. Lausunnon mukaan palvelu muuttuu maksuttomaksi heinäkuun (2018) alusta. Lähitaksin numeron ruuhkautumisesta ei Karviaisessa ole tietoa. Lähitaksilta on edellytetty hyvää suomen kielen taitoa asiakaspalvelussa. Jokaisella yhdensuuntaisella matkalla voi pysähtyä välillä esimerkiksi kiosilla käynnin vuoksi. Yhdensuuntainen matka tarkoittaa matkaa esimerkiksi kotoa kauppaan ja paluumatka on aina erillinen matka.

#### Oikeusasiamiehen kannanotto

Taksin tilaamisesta aiheutuneet kustannukset ovat olleet esillä korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä (KHO 10.4.2013 T 1217). Korkein hallinto-oikeus totesi päätöselosteessaan seuraavan: ”Vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalveluja käyttävä asiakas joutui maksamaan kuljetuksensa tilaamisesta puhelimitse erityistä tilausmaksua. Kuljetuspalveluja ei ollut järjestetty vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa tarkoitettulla tavalla, mikäli hänelle tällöin palvelun käyttämisestä aiheutuvat kustannukset tosiasiallisesti ylittivät sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen 6 §:ssä vaikeavammaisten kuljetuspalveluista perittävälle maksulle säädetyn kohtuullisena pidettävän maksun enimmäismäärän.”

Koska Karviaisen lausunnossa todetaan, että kuljetuspalvelun tilaaminen on muuttunut kesällä 2018 maksuttomaksi, asia ei tältä osin antanut aihetta toimenpiteisiin.

Taksin odotus- ja pysähdysajasta totean seuraavaa. Korkein hallinto-oikeus katsoi vuosikirjaratkaisussaan (KHO 2017:95), että kunnalla ei ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää kuljetuspalvelua vaikeavammaisen henkilön itsensä toivomalla tai muutoinkaan tietyllä tavalla, vaikka sen tuleekin ottaa huomioon palvelua järjestäessään vaikeavammaisen henkilön toivomukset ja mielipide. Kuljetuspalvelun luonteesta subjektiivisena oikeutena seuraa, ettei kuljetuspalvelua kuitenkaan saa järjestää sillä tavoin, että kuljetuspalvelun käyttö ja siten vaikeavammaisen henkilön liikkuminen kodin ulkopuolella järjestämistavan vuoksi tosiasiallisesti estyy.

Käytännössä edellä mainittu korkeimman hallinto-oikeuden päätös tarkoittaa, että kunnan vahvistamat ohjeet palvelujen järjestämisestä (esim. pysähdysajat tai taksin ennakkotilausajat) eivät saa rajoittaa henkilölle laissa säädettyjä subjektiivisia oikeuksia. Kunta ei voi siten vahvistaa lainvastaisia ohjeita. Edellä mainitut näkökohdat huomioon ottaen kuljetuspalvelujen aikana tapahtuva matkan tarkoitukseen liittyvä pysähdys saattaa siis toteuttaa vammaispalvelulain 1 §:ssä säädettyjä lain tarkoitusta ja tavoitteita.

Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus on ratkaisussaan 4.9.2009 (nro 09/0837/6) katsonut, että kunnan päättämä enintään 10 minuutin odotusaika ei estänyt vaikeavammaista henkilöä käyttämästä kuljetuspalvelua. Mainittu pysähdysaika (esimerkiksi kukkakaupassa tai pankissa käyntiä varten) huomioitiin kuljetuspalveluja järjestettäessä kohtuullisina kustannuksia.

Viranhaltijan tulee päätöstä tehdessä aina arvioida yksilöllisesti vaikeavammaisen henkilön tarpeita muun muassa liikkumisessa ja liikkumiseen tarvittavassa muussa avussa. Tämä tarkoittaa sitä, että sallittavaan pysähdykseen kuluva aikaa ei voi välttämättä sitovasti määritellä etukäteen.

Laillisuusvalvojana en voi ottaa kantaa siihen, minkälaisissa tilanteissa kuljetuspalvelumatkan aikana tapahtuva pysähdys on sallittua ja kuinka pitkä sallittava pysähdys voisi olla. Viime kädessä tuomioistuini arvioi yksittäisessä kuljetuspalvelun järjestämistapaa koskevassa valitusasiassa kuljetuspalveluohjeen (esimerkiksi ennakkotilausaika ja pysähdykset) sisällöllisen lainmukaisuuden.

8. Kantelija arvosteli sitä, että vammaispalvelu ei opasta ja neuvo asiakkaita. Kantelijan mukaan myös poliisin ja valvonnasta vastaavien kunnanvaltuutettujen toiminta oli syrjivää ja vammaisia loukkaavaa.

Karviaisen lausunnon mukaan vammaispalvelussa opastetaan ja neuvotaan asiakkaita. Aiemmin mainitun muistutusvastauksen lisäksi kantelijalle on viimeksi laadittu palvelusuunnitelma 24.8.2017, jolloin hänellä on ollut mahdollisuus kysyä asioista.

#### Oikeusasiamiehen kannanotto

Kantelukirjoituksen lopussa esitetty yleisluonteinen vammaispalvelun viranhaltijoiden ja poliisin arvostelu on siinä määrin yksilöimätöntä, ettei asiaa tältä osin ryhdytä tutkimaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

#### **4 TOIMENPITEET**

Kiinnitän Perusturvakuntayhtymä Karviaisen huomiota edellä kohdassa 3 tiedusteluihin vastauksesta ja kohdassa 5 hakemuksen käsittelyn lainvastaisesta viivästyksestä sanottuun. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Perusturvakuntayhtymä Karviaiselle.