

17.8.2007

Dnro 3296/4/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas

VAMMAISPALVELUHAKEMUSTEN PITKÄT KÄSITTELYAJAT KAJAANISSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjeessään 4.11.2005 vammaispalveluhakemusten pitkiä käsittelyaikoja Kajaanin kaupungissa. Hän pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan myös, ovatko Oulun lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto sekä sosiaali- ja terveysministeriö hoitaneet valvontatehtävänsä lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Kantelija kertoi, että Kainuun hallintokokeilun käynnistyminen 1.1.2005 ruuhkautti erityisesti Kajaanin vammaispalvelua. Kantelijan mukaan käsittelyajat olivat jo ennen hallintokokeilua vammaispalvelulain erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvissa etuuksissa kohtuuttomat, jopa kaksi vuotta. Hallintokokeilun myötä käsittelyajat pidentyivät entisestään. Eräs keväällä 2004 vireille pantu asunnon muutostyöhakemus oli kantelijan mukaan tuolloin edelleen käsittelemättä. Samoin joulukuussa 2004 tehtyyn asunnon muutostyöhakemukseen ei ollut useista pyynnöistä huolimatta annettu vielä tuolloinkaan viranhaltijan päätöstä. Erään asiakaspalautteen mukaan 13.11.2003 vireille pantuun asunnon muutostyöhakemukseen ei ollut tullut päätöstä. Henkilökohtaisten avustajien palkkaamisesta aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen liittyvät viivästykset muodostivat asiakkaalle kohtuuttomia tilanteita. Vaikeavammainen henkilö joutui soittamaan vammaispalvelutyöntekijälle lähes kuukausittain ja peräämään avustajien palkkaa suoritettavaksi. Viranhaltijoihin ei tahtonut saada yhteyttä eikä yhteydenottopyyntöön vastattu.

Myös vaikeavammaisten kuljetuspalveluiden käsittelyajat olivat kantelijan mukaan kohtuuttomia, jopa 6–8 kuukautta. Lisäksi uusien ohjeiden mukaan kaikki yli 65-vuotiaiden vaikeavammaisten kuljetuspalveluhakemukset siirretään kotipalveluun sosiaalihuoltolain mukaisten kuljetuspalvelujen arviointia varten.

Kantelija kertoi olleensa päätöksenteon viipymisen ja pitkien käsittelyaikojen johdosta ensimmäisen kerran jo vuoden 2004 lopussa yhteydessä Kajaanin kaupungin vammaispalveluista vastaaviin viranhaltijoihin ja kevättalvella 2005 sosiaali- ja terveysjohtajaan. Hän kertoi ottaneensa samassa asiassa yhteyttä säännöllisesti Oulun lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston sosiaalitarkastajaan vuoden 2004 lopusta lukien ja pyytänyt häntä puuttumaan

kohtuuttomiin tilanteisiin. Lääninhallituksen sosiaalitarkastaja oli keskustellut Kainuun tilanteesta kuntien viranomaisten kanssa, mutta riittäviä konkreettisia toimenpiteitä asiassa ei kantelijan mielestä ollut tehty.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Asiassa saatu selvitys

Kainuun maakunta -kuntayhtymän selvitys

Kainuun maakunta -kuntayhtymän vs. perhepalvelujohtajan selvityksen mukaan uuden kuntayhtymän organisaation rakentaminen oli paljon odotettua työläämpää. Myös palveluhenkilöstön työpanosta ja työaikaa kului varsin runsaasti tähän asiaan jo vuonna 2004, mutta ennen kaikkea vuonna 2005. Tämä johtui siitä, että kaikkien palveluiden osalta otettiin käyttöön yhtenäiset myöntämisperusteet, linjaukset ja toimintamenetelmät. Kuntayhtymän valmistelu ja rakentaminen aiheutti vaihtelevassa määrin myös palveluiden hidastumista.

Vammaispalveluiden asiakkaat antoivat vuoden 2005 aikana palautetta palveluiden hidastumisesta. Tilanne havaittiin myös kuntayhtymässä. Vammaispalveluiden hallintoa järjestettiin uudelleen 1.8.2005 lukien siten, että henkilöstön aikaa jäi enemmän hakemusten käsittelyyn. Lisäksi vammaispalvelupäätöksiä pyritään tekemään toistaiseksi voimassa olevina aina silloin, kun niin voidaan perustellusti tehdä. Kyseiset toimenpiteet ovat jo syksyn 2005 aikana parantaneet hakemusten käsittelyä ja tulevat vaikuttamaan vielä enemmän vuoden 2006 aikana.

Selvityksessä todettiin lopuksi, että vammaispalveluhakemusten käsittely oli liian hidasta, mutta kuntayhtymä huolehtii siitä, että tilanteeseen saadaan riittävä korjaus.

Selvityksen mukaan kantelukirjeissä mainittua 13.11.2004 ilmoitettua asunnonmuutostyöhakemusta ei ole pantu vireillekään. Keväällä 2004 vireille tullee ilmoitettua hakemusta ei pystytty jäljittämään. Joulukuussa 2004 hakemuksen jättänyt henkilö oli vuoden 2005 aikana muuttanut mieltään useampaan kertaan hakemuksen sisällöstä, minkä vuoksi päätöksenteko oli viipynyt.

Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaali- ja terveyslautakunta vahvisti 21.12.2004 sosiaalihuoltolain mukaisen kuljetustuen myöntämisperusteet vuodelle 2005. Päätöksen mukaan kuljetustuella pystytään tukemaan iäkkään väestön kotona asumista ja vähentämään vammaispalvelulain mukaiseen kuljetuspalveluun kohdistuvaa painetta. Päätöksen mukaan kuljetukseen liittyvä palvelun tarve selvitetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolain perusteella.

Selvityksen mukaan kuntayhtymän vammaispalvelun sosiaalityöntekijöiden työkokouksessa täsmennettiin loppuvuodesta 2005 lautakunnan päätöksen tulkintaa siten, että mikäli on olemassa tietoja tai viitteitä siitä, että kuljetuspalvelun hakija on vaikeavammaisen henkilö, hakemus käsitellään vammaispalvelulain mukaan. Ennen tämän linjauksen tekemistä oli selvityksen mukaan saattanut tapahtua, että kaikkien 65 vuotta täyttäneiden kuljetuspalveluhakemukset oli toimitettu ensin vanhuspalveluihin sosiaalihuoltolain mukaisina hakemuksina käsiteltäviksi. Selvityksen mukaan tiedossa ei kuitenkaan ole, että tämän menettelyn vuoksi yhtään hakemusta olisi jäänyt käsittelemättä myös vammaispalvelulain mukaan niissä tapauksissa, joissa hakijat olivat vaikeavammaisia.

Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston lausunto ja selvitys

Lääninhallituksen selvityksen mukaan kantelija on toistuvasti vuoden 2004 lopusta ottanut puhelimitse yhteyttä lääninhallitukseen ja pyytänyt lääninhallitusta selvittämään kajaanilaisten näkövammaisten vammaispalveluhakemusten käsittelyn ja päätöksenteon viivästymistä. Lääninsosiaalitarkastaja on työikäntönsä mukaisesti ottanut hänen puhelujensa jälkeen aina yhteyttä Kajaanin kaupungin vammaispalvelun sosiaaliviranomaisiin ja Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaali- ja terveystoimen perhepalvelujen johtaviin viranhaltijoihin. Koska tiedossa ei ole ollut asiakkaiden nimiä tai hakemusten tarkempia ajankohtia, puhelinkeskustelut vammaispalveluhakemusten käsittelyajoista ja päätöksenteosta on käyty yleisellä tasolla. Myös nämä puhelinkeskustelut on nähtävä lääninhallituksen ohjauskeinoiksi, koska niiden aikana lääninhallituksen taholta on painotettu asiakkaan tekemien hakemusten viivytyksettömän käsittelyn merkitystä ja asiakkaan oikeutta saada hakemukseensa päätös.

Lääninsosiaalitarkastajan aloitteesta järjestettiin 21.9.2005 yhteisneuvottelu, jossa käsiteltiin vammaispalvelupäätösten viivästymistä ja kehitysvammaisten erityishuolto-ohjelmien laatimista ja päätöksentekoa. Neuvottelussa oli läsnä lääninsosiaalitarkastajan lisäksi mm. Kainuun maakunta -kuntayhtymän perhepalvelujohtaja sekä perhepalvelupäälliköt.

Myös lääninhallituksen tiedossa on ollut vammaispalveluhakemusten hidas käsittely. Lääninhallitus on seurannut tilannetta ja ollut toistuvasti yhteydessä Kajaanin kaupungin sosiaaliviranomaisiin ja Kainuun maakunta -kuntayhtymän johtaviin viranhaltijoihin. Lääninhallitus ilmoitti näkemyksensä, että huolimatta Kainuussa tapahtuneesta hallintomallikokeilusta ja palvelujen uudelleen organisoinnista sosiaalihuollon ja vammaispalvelun asiakkaiden palvelut ja hakemukset tulee kyetä hoitamaan ilman aiheettomia viivästyksiä.

Lääninhallituksen tiedossa ei ole tilanteita, joissa vammaispalvelulain mukaiseen kuljetuspalveluhakemukseen olisi tehty päätös sosiaalihuoltolain mukaisesta kuljetustuesta ja joissa päätös vammaispalvelulain kuljetuspalveluhakemukseen olisi jätetty tekemättä.

Lääninhallitus katsoi, että sosiaali- ja terveysosasto on valvonut ja ohjannut Kainuun maakunta -kuntayhtymän vammaispalvelujen toteutumista ja

päätöksentekoa. Valvonta- ja ohjaustehtävä jatkuu edelleen yksilöllisten kantelujen käsittelynä, läänin asukkaiden yhteydenottojen perusteella tehtävinä tiedusteluina ja olemalla mukana erilaisissa neuvotteluissa.

Kantelijan vastine

Kantelijan mukaan vs. perhepalvelujohtajan selvityksestä ilmenee, että lähes vuoden ajan on kuljetuspalvelujen päätöksenteossa noudatettu voimassa olevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön vastaisia ohjeita.

Vs. perhepalvelujohtajan selvityksessä todettiin, että esimerkkien perusteella osaa asiakkaiden jättämistä hakemuksista ei kyetty jäljittämään. Kuitenkin maakuntakuntayhtymän sosiaalityöntekijä tiedusteli häneltä sähköpostiviestissä joulukuussa 2005 asiakkaiden nimiä voidakseen jäljittää hakemukset. Kantelija kertoi lähettäneensä sosiaalityöntekijälle samana päivänä sähköpostilla kyseisten asiakkaiden nimet ja seuraavana päivänä samat tiedot vielä puhelinvastaajaan.

Oulun lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto on lausunnossaan ilmaissut valvoneensa ja ohjanneensa Kainuun maakunta -kuntayhtymän vammaispalvelujen toteutumista ja päätöksentekoa mm. puhelinkeskusteluihin ja yhden yhteisneuvottelun keinoin. Lääninhallituksella olisi laillisuusvalvojana ollut käytettävissään tehokkaampiakin keinoja tilanteen korjaamiseksi, kuten viralliset tarkastuskäynnit ja viimesijaisena uhkasakkomenettely. Kantelijan mielestä lääninhallitus ei ole kaikin käytettävissään olevin, riittävin keinoin pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että perus- ja ihmisoikeudet sekä hyvän hallinnon perusperiaatteet toteutuisivat lain edellyttämällä tavalla. Sosiaali- ja terveysosasto ei ole myöskään ohjannut riittävästi Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaali- ja terveyslautakuntaa/vaikeavammaisten kuljetuspalveluita käsittelevää työryhmää kuljetuspalveluiden ohjeistamisessa. Lääninhallitus ei ole ohjauksellaan ja neuvonnallaan riittävän selkeästi puuttunut voimassa olevaan lainsäädännön ja oikeuskäytännön vastaisiin ohjeisiin.

3.2

Vammaispalveluhakemusten käsittelyajat Kainuun maakunta -kuntayhtymässä

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Säännös velvoittaa viranomaista pyrkimään kaikissa käsittelemissään asioissa mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn.

Hallintolain (434/2003) 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Saman lain selvittämisvelvollisuutta koskevan 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 12 §:n mukaan asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa on annettava sosiaalilautakunnalle tai vastaavalle toimielimelle ne tiedot, joita tämä

tarvitsee sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa. Lain 13 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada tietää, miksi tietoja tarvitaan.

Hallintolain säännös viivytyksettömästä käsittelystä ei anna johtoa ajasta, jonka kuluessa hakemukset tulisi käsitellä. Myöskään vammaispalvelulaissa ei ole säännöksiä käsittelyaikojen pituudesta. Asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Asian laatu ja sen vaatimat toimenpiteet voivat joskus antaa aiheen pitkäänkin käsittelyaikaan ilman, että asiassa olisi viivytelty. Esimerkiksi vammaispalveluhakemukset vaihtelevat vaativista rakennusasiantuntemusta edellyttävistä asunnon muutostöistä usein suhteellisen yksinkertaiseen kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyyn. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on esimerkiksi kuljetuspalveluhakemuksen seitsemän viikon käsittelyaikaa pidetty liian pitkänä (pätös 18.6.2007 dnro 1501/4/06). Käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon myös asian merkitys asianomaiselle. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä. Kun kysymys on välttämättömän huolenpidon tai muiden perusoikeuksien turvaamisesta, kuten vammaispalveluissa saattaa olla, tulee käsittelyn viivytyksettömyydelle antaa painokkaampaa merkitystä.

Laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että organisaatioon tai resursseihin liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voida perustella poikkeamista siitä, mitä säännökset viivytyksettömältä käsittelyltä edellyttävät.

Kainuun maakunta -kuntayhtymän selvityksessä on myönnetty, että vammaispalveluasioden käsittelyajat olivat vuonna 2005 liian pitkiä. Tämä asia on todettu myös lääninhallituksen lausunnossa. Sen sijaan käytettävissäni olevissa asiakirjoissa ei ole selvitystä siitä, kuinka pitkät käsittelyajat ovat yleensä ottaen olleet.

Kantelija on kantelussaan ja vastineessaan esittänyt esimerkkejä pitkistä käsittelyajoista. Käytettävissäni olevasta selvityksestä ei ilmene se, kuvastivatko esimerkit tavanomaista hakemusten käsittelyä vai olivatko kyseessä yksittäiset tapaukset. Pyysin kuntayhtymästä vielä Kajaanin osalta esimerkinomaisesti 5–10 kuljetuspalvelupäätöstä marraskuulta 2005 ja 2006. Marraskuulta 2005 toimitetuissa päätöksissä (8 kpl) käsittelyaika oli yhdessä tapauksessa vajaa neljä viikkoa ja muissa vain 1–3 päivää. Marraskuun 2006 päätöksissä (7 kpl) käsittelyaika oli 1–8 päivää lukuun ottamatta yhtä hakemusta, jonka käsittely kesti 2,5 kuukautta. Esimerkeistä ilmenee mielestäni se, että kaikki vammaispalvelupäätökset Kajaanin alueella eivät ole kestäneet syksyllä 2005 ja 2006 kauan, vaan ainakin osa on ratkaistu hyvinkin nopeasti. En ole katsonut aiheelliseksi ryhtyä tutkimaan käsittelyaikoja tämän enempää.

Kuntayhtymä on todennut käsittelyaikojen olleen liian pitkät ja palveluiden hidastuneen vuoden 2005 aikana uudessa kuntayhtymässä. Myös lääninhallitus on todennut vammaispalveluhakemusten käsittelyaikojen olleen liian pitkät. Korostankin sitä, että kunnan, tässä tapauksessa kuntayhtymän, tulee huolehtia lakisääteisistä velvoitteistaan, kuten vammaispalveluasioden joutuisasta käsittelystä ja turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Nämä velvoitteet

tulee turvata myös organisaatiouudistuksissa.

3.3

Kuljetuspalveluhakemusten päätöksenteko

Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaali- ja terveyslautakunta vahvisti 21.12.2004 (§ 56) sosiaalihuoltolain mukaisen kuljetustuen myöntämisperusteet, joiden mukaan mm. hakijan kuljetukseen liittyvä palvelujen tarve selvitetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolain perusteella. Kuntayhtymän antamassa selvityksessä todettiin, että sosiaalityöntekijöiden työkokouksessa loppuvuodesta 2005 tulkintaa täsmennettiin siten, että mikäli on olemassa tietoja tai viitteitä siitä, että kuljetuspalvelun hakija on vaikeavammaisen, hakemus käsitelläänkin vammaispalvelulain mukaan. Edelleen selvityksessä todettiin, että tiedossa ei kuitenkaan ole, että yhtään hakemusta olisi jäänyt käsittelemättä myös vammaispalvelulain mukaan niissä tapauksissa, joissa hakijat ovat olleet vaikeavammaisia.

Totean menettelystä seuraavan.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Vaikeavammaisena pidetään vammaispalvelulaissa henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia.

Vammaispalvelulain tarkoittamat kuljetuspalvelut kuuluvat kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Tämä merkitsee sitä, että kunnan on järjestettävä palvelut siitä riippumatta, onko kunnan talousarviossa varattu tarkoitukseen määrärahoja vai ei. Vammaispalvelulaissa ei ole myöskään varallisuusharkintaa, joten vammaisen henkilön taloudellinen asema ei vaikuta tämän lain mukaisten palvelujen ja tukitoimien saamiseen.

Kunta voi järjestää kuljetuspalveluja myös sosiaalihuoltolain 20 §:n ja sosiaalihuoltoasetuksen 9 §:n 2 momentin nojalla kotipalvelun tukipalveluina. Sosiaalihuoltolain mukaisia kuljetuspalveluja kunta järjestää niihin osoitettujen määrärahojen puitteissa eikä tähän palveluun ole subjektiivista oikeutta. Sosiaalihuoltolain mukaisten kuljetuspalveluiden saamisen edellytyksenä ei ole vaikeavammaisuus. Sosiaalihuoltolaissa ja sosiaalihuoltoasetuksessa ei ole tarkempia määräyksiä kuljetuspalvelun järjestämisestä. Kunnalla on mahdollisuus talousarvionsa puitteissa määrittellä muun muassa palvelun saamisen kriteerit, matkojen määrä sekä matkoista asiakkailta perittävät maksut.

Viranhaltijan tekemään päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada päätös sosiaalilautakunnan tai vastaavan toimielimen käsiteltäväksi. Toimielimen päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Vammaispalvelulain vaikeavammaisen kuljetuspalveluja koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sen sijaan

sosiaalihuoltolain 20 §:n mukaista kuljetuspalvelua koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla.

Kuten edellä ilmeni, asianomaisen oikeus saada kuljetuspalveluita ja mahdollisuus saattaa asia muutoksenhakuviranomaisten tutkittavaksi on erilainen vammaispalvelulain mukaisten vaikeavammaisen kuljetuspalveluiden sekä sosiaalihuoltolain mukaisten kotipalveluna järjestettyjen kuljetuspalveluiden osalta.

Mikäli hakija hakee vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja, hänellä on oikeus saada ratkaisu siihen, onko hän oikeutettu tämän lain mukaisiin kuljetuspalveluihin. Mikäli esimerkiksi vaikeavammaisuuden edellytys liikkumisessa ei hakijan kohdalla täyty, asiassa on tehtävä asianmukaisesti perusteltu hylkäävä päätös. Tämän jälkeen asia voidaan käsitellä toissijaisesti sosiaalihuoltolain mukaisena kuljetustukihakemuksena.

Kantelija liitti 26.1.2007 lisäselvityksenä viranhaltijan 8.6.2006 tekemän päätöksen (OHS/060194), jolla erään vuonna 1926 syntyneen henkilön vammaispalvelulain mukainen kuljetuspalveluhakemus oli siirretty vanhuspalvelujen käsiteltäväksi. Siirtopäätöksessä todettiin, että kuntayhtymän ohjeiden mukaisesti yli 65-vuotiaiden kuljetuspalveluhakemukset käsitellään ensisijaisesti sosiaalihuoltolain mukaisina kuljetuksina. Kantelija kertoi, että kyseiselle henkilölle on sittemmin vuonna 2007 myönnetty vaikeavammaisten kuljetuspalvelut, mutta että hänelle tulee yhä edelleen asiakkailta yhteydenottoja, joiden mukaan vammaispalvelulain mukaista päätöstä ei ole tehty.

Saadun selvityksen mukaan kantelijan tarkoittamassa tapauksessa henkilö sai 8.6.2006 jättämänsä vammaispalvelulain mukaiseen hakemukseensa 24.7.2006 päätöksen, jolla hänelle myönnettiin sosiaalihuoltoasetuksen 9 §:n 2 momentin mukaisia kuljetuspalveluja 20 yhdensuuntaista matkaa ajalle 1.8.–31.12.2006. Päätökseen (kotihoidon ohjaajan päätös 24.7.2006 nro 112/2006) oli virheelliseksi kirjattu asiakkaan hakeneen kuljetuspalveluja sosiaalihuoltolain perusteella, vaikka hän oli hakemuksessaan ilmoittanut hakevansa niitä nimenomaan vammaispalvelulain perusteella. Sittemmin kyseiselle henkilölle oli myönnetty sosiaalityöntekijän 15.11.2006 tekemällä päätöksellä (OSV/070011) vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja 1.1.2007 lukien.

Kyseinen henkilö ei siis saanut myönteistä tai asianmukaisesti perusteltua hylkäävää päätöstä oikeudestaan vammaispalvelulain mukaisiin kuljetuspalveluihin ajalla 1.8.–31.12.2006.

3.4

Oulun lääninhallituksen menettely

3.4.1

Lääninhallituksen käytettävissä olevat ohjaus- ja valvontakeinot

Lääninhallituslain (22/1997) 2 §:n mukaan läänissä on yleisenä hallintoviranomaisena ja erikseen säädettävien muiden tehtävien hoitamista varten lääninhallitus. Lääninhallituksen tehtäviin kuuluu säännöksen mukaan

hoitaa, sen mukaan kuin erikseen säädetään, mm. sosiaali- ja terveyshallintoon liittyviä tehtäviä. Lääninhallitus voi lain 8 §:n perusteella velvoittaa kunnan toteuttamaan lakisääteiset velvollisuutensa sakon uhalla, teettämishallalla tai keskeyttämishallalla. Lain 3 §:n mukaan lääninhallitus toimii eri hallinnonalojen tehtäviä hoitaessaan asianomaisen ministeriön ohjauksessa.

Lääninhallitus voi kuntalain (365/1995) 8 §:n 2 momentin mukaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Lääninhallituksella on oma-aloitteinen oikeus puuttua havaitsemiinsa lainvastaisuuksiin vain niissä tapauksissa, joissa sille on erityislaissa säädetty tehtäväksi valvoa ko. toimintaa. Näin on säädetty mm. sosiaali- ja terveydenhuollon osalta.

Sosiaalihuollon valvonnasta on säädetty sosiaalihuoltolain 3 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta koko maan alueella kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Pykälän 2 momentin mukaan läänin alueella sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat lääninhallitukselle.

Lääninhallitus toteuttaa suunnittelu-, ohjaus- ja valvontatehtävänsä ensinnäkin erilaisin informaatio-ohjauksen keinoin, kuten koulutuksen, kehittämishankkeiden ja asiantuntijaohjauksen ja -neuvonnan avulla. Ohjaus- ja valvontakeinoja ovat nähdäkseni myös tarkastus- ja ohjauksenkäynnit, selvitykset ja kanteluiden tutkinnan kautta toteutettava valvonta. Viime kädessä lääninhallitus voi velvoittaa kunnan toteuttamaan lakisääteiset velvoitteensa sakon uhalla, josta on yleissäännös lääninhallituslain 8 §:ssä. Lisäksi kuntien valtiosuuslain (1147/1996) 24 §:ssä on erityissäännös uhkasakon asettamisesta kuntien valtiosuustehtävien noudattamiseksi. Tämän lainkohdan mukaan lääninhallitus voi, jos kunta, kuntayhtymä tai muu toiminnan ylläpitäjä on valtiosuustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn velvoitteen, sakon uhalla velvoittaa, asianomaista ministeriötä kuultuaan, valtioneuvoston saajaa noudattamaan velvoitetta. Uhkasakon asettamismenettelystä säädetään tarkemmin uhkasakolaissa (1113/1990).

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain (1150/96) 42 §:n mukaan tämän lain mukaiseen toimintaan sovelletaan kuntien valtiosuuslain 24 §:n säännöstä uhkasakosta.

Sosiaali- ja terveysministeriö lähetti kaikkien lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastoille 3.2.1999 kirjeen (95/59/98), jossa käsiteltiin mahdollisuutta uhkasakon asettamiseen kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuustehtävän toteuttamiseksi. Ministeriön kirjeessä todettiin lääninhallituslain 8 §:ään sisältyvän uhkasakon yleissäännöksen ja kuntien valtiosuuslain 24 §:n uhkasakon välisestä suhteesta, että lähtökohtaisesti kuntien valtiosuuslain 24 § tulee asiaa koskevana erityislakina ensisijaisesti sovellettavaksi. Edelleen ministeriö totesi, että kuntien valtiosuuslain 24 §:n mukainen oikeudellinen peruste uhkasakon asettamiselle olisi olemassa siitä lähtien, kun laiminlyönti on todettu ja ministeriötä kuultu. Ministeriön mukaan säännöksen tavoitteena näyttäisi kuitenkin olleen, että järjestämisvelvollisuuden vähäinen laiminlyönti ei yksin riitä uhkasakon asettamiseen, vaan velvoitteen

laiminlyönnin kohdalla kyse tulee olla asiallisesti merkittävästä tilanteesta. Ministeriön kirjeen mukaan muun muassa velvollisuus kuulla ministeriötä perustuu ajatukseen, jonka mukaan laiminlyönnin on oltava poikkeuksellinen.

Kuten edellä on todettu, kunnalla on hallintolaissa säädetty velvoite käsitellä vammaispalveluasiant ilman aiheutonta viivytystä. Jos kunta on laiminlyönyt tämän velvoitteensa, uhkasakon asettaminen on nähdäkseni sinänsä mahdollista. Kun laissa ei ole säädetty hakemuksen käsittelylle täsmällisiä määräaikoja, on uhkasakon asettamisen edellyttämän laiminlyönnin toteaminen kuitenkin ongelmallista. Myös sen uhkasakkolain edellyttämän velvoitteen, jonka noudattamiseen kunta velvoitetaan, riittävän täsmällinen yksilöinti on edellä todetusta syystä ongelmallista.

3.4.2

Oulun lääninhallituksen sosiaali- ja terveystoimen valvontatoimet

Lääninhallitus oli selvityksensä mukaan valvonut ja ohjannut Kainuun maakunta -kuntayhtymän päätöksentekoa ottamalla yhteyttä Kajaanin kaupungin vammaispalvelun sosiaaliviranomaisiin ja kuntayhtymän johtaviin viranhaltijoihin puhelinkeskusteluihin. Lääninsosiaalitarkastajan aloitteesta oli 21.9.2005 järjestetty yhteisneuvottelu Kainuun maakunta -kuntayhtymän edustajien kanssa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lääninhallitus toteuttaa tätä turvaamisvelvoitetta valvoessaan kuntien tehtäväksi säädettyjen sosiaali- ja terveystoimien ja perusoikeutena turvatun välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon toteutumista.

Lääninhallitus on kuitenkin käsitykseni mukaan pyrkinyt käytettävissään olevin ohjaus- ja valvontakeinoin saattamaan vammaispalveluhakemusten käsittelyn Kainuun maakunta -kuntayhtymässä Kajaanin alueella lainmukaiseksi. Lääninhallituksen käytettävissä olevaa viimesijaista keinoa, uhkasakkoa, ei tosin käytetty. Kun kuitenkin otetaan huomioon edellä (kohdassa 3.4.1) uhkasakon asettamisen ongelmista vammaispalveluhakemusten käsittelyssä esittämäni näkökohdat, en katso lääninhallituksen toimineen Kainuun maakunta -kuntayhtymän valvonnassa eduskunnan oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävällä tavalla.

3.5

Kainuun maakunta -kuntayhtymän vammaispalveluohjeet

Kantelija arvosteli vielä vastineessaan Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaali- ja terveystoimikunnan 23.11.2005 vahvistamia vaikeavammaisten kuljetuspalveluohjeita. Hän katsoi, että ohjeet olivat vammaispalvelulain ja oikeuskäytännön vastaiset mm. siltä osin kuin ohjeissa todettiin, että asiakkaalla oli mahdollisuus kahdeksantoista yhdensuuntaiseen asiointi- ja virkistysmatkaan kuukaudessa oman asuinkunnan ja toiminnallisten lähikuntien alueella. Hän huomautti, että vammaispalveluasetuksen mukaan oikeus on vähintään kahdeksantoista yhdensuuntaiseen matkaan. Hän arvosteli myös sitä, että ohjeen mukaan asiakkaan tulee ilmoittaa hakemuksessaan matkan

tarpeen jakaantumisesta asuinkunnan ja toiminnallisten lähikuntien välillä ja sitä, että ohjeen mukaan osa matkoista voidaan ohjeen mukaan osoittaa käytettäväksi kutsu- tai asiointi-, taksi- tai palvelubussiliikennettä käyttäen.

Kantelijan mielestä lääninhallitus ei ole ohjauksellaan ja neuvonnallaan puuttunut riittävän selkeästi hänen mielestään lainsäädännön ja oikeuskäytännön vastaisiin ohjeisiin.

Lääninsosiaalitarkastajan 14.8.2007 puhelimitse antaman tiedon mukaan lääninhallituksessa ei ole vireillä kanteluita Kainuun maakunta -kuntayhtymän vammaispalveluohjeista. Lääninhallitus on mukana vammaispalveluiden saatavuuden ja erityisosaamisen parantamiseen Kainuun maakunta -kuntayhtymässä tähtäävässä hankkeessa, johon lääninhallitus on myöntänyt rahoitusta ja josta lääninhallituksella on valvontavastuu. Tästä syystä pidän perusteltuna siirtää kantelun kuntayhtymän vammaispalveluohjeistusta koskevilta osin Oulun lääninhallituksen käsiteltäväksi.

4

TOIMENPITEET

Kiinnitän Kainuun maakunta -kuntayhtymän vammaispalvelusta päättävien viranhaltijoiden huomiota siihen, että vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja hakeneella on oikeus saada asianmukaisesti perusteltu päätös oikeudestaan tämän lain mukaisiin kuljetuspalveluihin.

Korostan sitä, että Kainuun maakunta -kuntayhtymän on turvattava vammaispalveluasioiden joutuisa käsittely. Pyydän Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaali- ja terveyslautakuntaa toimittamaan minulle 31.12.2007 mennessä selvityksen siitä, miten tilanne vammaispalveluhakemusten käsittelyaikojen osalta on korjaantunut.