

17.3.2021

EOAK/3560/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

RAISION KAUPUNGIN VAMMAISPALVELUJEN TOIMINTA

1 KANTELU

Näkövammaisten liitto ry:n oikeuksienvälontayksikkö arvosteli monin eri tavoin Raision kaupungin (Raision ja Ruskon yhteistoiminta-alue) vammaispalvelujen menettelyä ja toimintaa. Kantelussa esitetyt havainnot perustuivat oikeuksienvälontayksikön asiakkaiden vammaispalveluja koskeviin prosesseihin sekä Turun yliopistollisen keskussairaalan (TYKS) kuntoutusohjaajien kokemuksiin heidän näkövammaisten asiakkaittensa asioiden hoidossa.

Kantelun mukaan vammaispalvelujen viranhaltijat viivyttelivät vammaispalveluja koskevassa päätöksenteossa. Kantelussa tuotiin esiin epäkohtia päätösten perustelemisessa, päätösten tiedoksiannossa, palvelujen myöntämiskriteereissä ja asunnon muutostöihin liittyvissä kysymyksissä. Kantelussa arvosteltiin myös viivästyksiä ja puutteita palvelusuunnitelmien tekemisessä.

Kantelussa viitattiin anonymisoituun asiakastapaukseen, jossa asiakkaan oikaisuvaatimuksia ei ollut lainkaan käsitelty kaupungin sosiaali- ja terveystalvalautakunnassa.

Lisäksi kantelussa arvosteltiin vammaispalvelujen henkilökunnan huonoa tavoitettavuutta. Asiakkaat eivät olleet saaneet viranhaltijoita ja työntekijöitä puhelimitse kiinni useista yrityksistä huolimatta. Kantelun mukaan myöskään soittopyyntöihin ei ollut vastattu.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Raision kaupunki antoi 25.6.2020 päivätyn selvityksen (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 Saadun selvityksen pääpiirteet

Raision kaupungin selvityksen mukaan vammaispalveluissa on ollut resurssivajetta erityisesti kesäkuusta 2019 lähtien, jolloin vakituinen sosiaalityöntekijä siirtyi toisen kaupungin palvelukseen, eikä pysyvää sosiaalityöntekijää ole saatu rekrytoitua sen jälkeen. Lisäksi johtavan sosiaalityöntekijän pidemmän poissaolon vuoksi vammaispalvelujen

päätösten ja palvelusuunnitelmien teosta vastasi käytännössä yksi ohjaaja.

Selvityksessään kaupunki myöntää, että kyseisenä ajanjaksona päätösten tekeminen on saattanut viivästyä. Pääsääntöisesti kaupungin vammaispalvelut kykenee kuitenkin ratkaisemaan hakemukset kolmen kuukauden määräajassa. Käsittelyaikojen manuaalinen seuranta ei ole ollut käytössä vammaispalveluissa, eikä käsittelyaikoja ole selvityksen mukaan mahdollista saada esiin nykyisestä käyttöjärjestelmästä helposti.

Kantelussa esitetyn asiakastapauksen käsittelyyn on vammaispalvelujen näkemyksen mukaan kulunut liikaa aikaa, eikä hylättyjä päätöksiä ollut perusteltu riittävästi. Päätökset korjattiin itseoikaisuna asiakkaan hyväksi, eikä oikaisuvaatimusta näin ollen käsitelty lautakunnassa. Vammaispalvelujen resurssivajeen vuoksi palvelusuunnitelma on ollut tarkoitus tehdä asiakkaan kanssa myöhemmin kevään aikana. Valitettavasti päätösten lähettäminen kyseiselle asiakkaalle on jäänyt tekemättä, eikä niitä ole lähetetty tiedoksi myöskään kantelussa mainitulle oikaisuvaatimuksen tekijälle. Selvityksen mukaan kaupunki tulee jatkossa kiinnittämään enemmän huomiota päätösten tiedoksiantoon.

Selvityksen mukaan vammaispalvelujen viranhaltijoiden tavoitettavuuteen ja palvelusuunnitelmien puuttumiseen on kiinnitetty huomioita jo aiemmin ja vammaispalvelussa olleet ongelmat, kuten haastava rekrytointi- ja työtilanne sekä tavoitettavuusongelmat, on pyritty ratkaisemaan organisaatiouudistuksella. Selvityksen mukaan organisaatiouudistus käynnistettiin keväällä 2020 ja siihen liittyviä toimenpiteitä on käsitelty kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden lautakunnassa 5.2.2020.

Raision kaupungin kehitysvammahuolto ja vammaispalveluyksikkö on yhdistetty 1.5.2020 alkaen yhdeksi vammaispalvelujen palvelukokonaisuudeksi. Vammaispalvelujen työntekijämäärää on pyritty organisaatiouudistuksen yhteydessä lisäämään ja yksikön esimies on myös vaihtunut. Selvityksen mukaan kaupungin tavoitteena on uudelleenjärjestelyllä luoda toimiva vammaispalveluyksikkö, joka pystyy entistä paremmin pitämään palvelusuunnitelmat ajan tasalla, tarjoamaan ajantasaista ja asiakaslähtöistä palvelua ja on helposti tavoitettavissa.

3.2 Arviointi

3.2.1 Raision kaupungin vammaispalvelujen toiminta

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystieteiden palvelut.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä

oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammapalvelulaki) 3 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Pykälän 2 momentin mukaan tämän lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestettäessä on otettava huomioon asiakkaan yksilöllinen avun tarve.

Sosiaalihuoltolain 30 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, että hänen vammaustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan eikä hänen ihmisarvoaan loukata. Sosiaalihuoltoa koskevia päätöksiä ja ratkaisuja tehtäessä ja sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan etu.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Kantelukirjoituksesta ja saamastani selvityksestä ilmenee, että vuosina 2018-2020 Raision kaupungin vammaispalvelujen toiminnassa on ollut puutteita ja yksittäiset asiakasprosessit ovat eri tavoin epäonnistuneet. Saadussa kaupungin lausunnossa ei ole kiistetty vammaispalvelujen toiminnassa havaittuja yksittäisiä viivästyksiä päätöksenteossa ja palvelusuunnitelmien tekemisessä. Kaupungin selvityksen mukaan puutteita on ollut myös päätösten perusteluissa ja päätösten tiedoksiantoissa. Kaupunki on perustellut ilmenneitä epäkohtia vammaispalvelujen työntekijävajeella ja rekrytointiongelmilla. Selvityksen mukaan nämä haasteet on pyritty ratkaisemaan vammaispalvelujen organisatiouudistuksella, joka on käynnistetty keväällä 2020.

Edellä todetun ja saamani selvityksen valossa pidän Raision kaupungin vammaispalvelujen menettelyä kokonaisuudessaan moitittavana. Olen ottanut moitittavuuden arvioinnissa huomioon sen, että Näkövammaisten liitto ry on saattanut jo 13.4.2018 päivätyssä muistutuksessaan vammaispalvelujen toiminnassa havaittuja epäkohtia kaupungin sosiaalitoimen tietoon. Raision kaupungin sosiaali- ja terveystoiminnan johtajan 3.5.2018 päivätyssä muistutusvastauksesta tai saamastani selvityksestä ei ilmene, että kaupunki olisi Näkövammaisten liiton muistutuksen johdosta ryhtynyt viipymättä toimenpiteisiin vammaispalvelujen tilanteen arvioimiseksi ja korjaamiseksi.

Toimenpiteeni ilmenee kohdasta 4.

Perustelen ratkaisuni asiakohdittain seuraavassa.

3.2.2 Viivästyksen päätöksenteossa ja palvelusuunnitelmien tekemisessä

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Kiireellisiä toimenpiteitä koskeva asia on käsiteltävä ja päätös tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella viipymättä siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Muissa kuin kiireellisissä asioissa päätös on tehtävä ilman aiheutonta viivytystä sen jälkeen, kun asia on tullut vireille.

Vammaispalvelulain 3 a §:n 2 momentin mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheutonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan tämän lain mukaisia palveluja ja tukitoimia koskevat päätökset on tehtävä ilman aiheutonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun vammaisen henkilö tai hänen edustajansa on esittänyt palvelua tai tukitoimintaa koskevan hakemuksen, jollei asian selvittäminen erityisestä syystä vaadi pitempää käsittelyaikaa.

Kantelun mukaan kaupungin vammaispalveluasiakkaat joutuivat lähtökohtaisesti odottamaan viranhaltijapäätöstä vähintään kolme kuukautta. Vuoden 2019 syksystä alkaen päätöksen saaminen on kestänyt jopa yli kolme kuukautta. Kantelukirjoitukseen oli liitetty kaupungin vammaispalvelujen asiakkaan anonymisoitu henkilökohtaisen avun päätös ja kuljetuspalveluja koskeva päätös, joissa molemmissa hakemuksen käsittely oli kestänyt yli kolme kuukautta. Kantelun mukaan myös palvelusuunnitelmien laatimisessa ja palvelutarpeen arvioinnissa oli ollut puutteita. Esimerkiksi kantelussa mainitussa asiakastapauksessa palvelusuunnitelman kirjaaminen oli jäänyt tekemättä syksyllä 2019, jolloin vammaispalvelussa oli ollut hankala rekrytointitilanne.

Kuten edellä on todettu, kaupungin lausunnossa ei siis ole kiistetty yksittäisiä viivästyksiä vammaispalvelujen päätöksenteossa ja palvelusuunnitelmien tekemisessä. Lausunnon mukaan viivästyksen ovat johtuneet vammaispalvelujen työntekijäpuolesta.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen valossa katson, että Raision kaupungin vammaispalvelut ei ole kaikilta osin täyttänyt sosiaalihuoltolaissa ja vammaispalveluissa asian käsittelylle ja palvelusuunnitelman viivytyksettömälle tekemiselle asetettuja vaatimuksia. Kolmessa kantelukirjoituksessa esitetyssä vammaispalveluasiassa on ylitetty vammaispalvelulain 3 a §:ssä säädetty kolmen kuukauden määräaika päätöksenteolle. Kaupungin lausunnossa ei ole väitetty, että näissä tapauksissa asian selvittäminen olisi erityisestä syystä vaatinut pitempää käsittelyaikaa.

Totean tässä yhteydessä, että vammaispalvelulain 3 a §:n säännös on käsittelyn enimmäisaikaa koskeva säännös. Säännöstä ei voida tulkita hakemuksen sellaiseksi käsittelyajaksi, joka mahdollistaisi

viranomaisen lykkäämään päätöksentekoaan ilman asiallista asian selvittämiseen liittyvää syytä määräajan loppupuolelle. Vammaispalvelulain 3 a §:n ja sosiaalihuoltolain 45 §:n säännös asian viivytyksettömästä käsittelystä merkitsevät sitä, että hakemuksen tultua vireille on viranomaisen välittömästi ryhdyttävä selvittämään asiaa. Viranomaisen ei voi siirtää sille kuuluvaa selvitys- ja päätöksentekovelvollisuutta esimerkiksi sen johdosta, että hakemukset ovat ruuhkautuneet tai kunnassa ei ole riittävästi vammaispalvelujen henkilökuntaa. Kaikki vammaispalveluja tai -tukitoimia koskevat hakemukset on ratkaistava tai selvitettävä hakemuksen edellyttämässä laajuudessa. Päätös on tehtävä välittömästi sen jälkeen, kun asiaa on riittävästi selvitetty esimerkiksi viranomaisen asiakkaalle osoittamien tai viranomaisen itse hankkimien lisäselvitysten saapumisen jälkeen.

Lisäksi vammaispalvelua koskevan hakemuksen käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon asian merkitys tukea hakevalle henkilölle ja hänen perheelleen. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä. Kun kysymys on välttämättömän huolenpidon tai muiden perusoikeuksien turvaamisesta – esimerkiksi vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu ja muut subjektiiviset oikeudet – käsittelyn viivytyksettömyydelle on annettava erityistä merkitystä viranomaisen toiminnassa.

Vammaispalvelulaissa on lisäksi korostettu palvelusuunnitelman merkitystä yksilöä koskevassa päätöksenteossa erityisesti silloin, kun kyse on palveluista, joilla on tai saattaa olla merkitystä vammaisen henkilön henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden suojan ja itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta.

Esimerkiksi vammaispalvelulain 8 d §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Erytystä merkitystä yksilöllisellä palvelusuunnitelmalla on myös silloin, kun vammaisen henkilö ja viranomaisen ovat erimielisiä siitä, millä tavoin vammaispalveluita tai muita sosiaalihuoltolain palveluita tulee järjestää tai toteuttaa. Tämän takia palvelusuunnitelmasta tulee ilmetä viranomaisen ja asiakkaan mahdolliset poikkeavat näkemykset palvelujen järjestämisestä. Vaikeavammaisella henkilöllä on edellä sanottu huomioon ottaen erityinen tarve ja lakiin perustuva oikeus saada itseään koskeva palvelusuunnitelma laadituksi ilman aiheetonta viivytyksiä.

Korostan vielä tässä yhteydessä, että julkisella vallalla on perustuslain mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että viranomaisen on osoitettava voimavaroja lakisäätöihin tehtäviinsä tarvittaessa henkilöresursseja lisäämällä tai niitä kohdentamalla siten, että se pystyy selviytymään sille laissa säädettyistä tehtävistä. Kunnan sosiaaliviranomaisen tehtävänä on huolehtia siitä, että sillä on käytössään ammattitaitoista henkilökuntaa riittävästi ja se voi tehdä hakemuksiin päätökset lain edellyttämällä tavalla

viivytyksettä. Henkilökunnan vähäisyys ei oikeuta palveluja koskevien hakemusten tai palvelusuunnitelmien viivästyksiin. Käsittelyaikoja on myös oma-aloitteisesti seurattava viranomaisessa, jotta laissa säädetty käsittelyajat eivät ylity ja asiat muutenkin tulevat käsitellyiksi ilman aiheetonta viivytystä. Tähän nähden Rasion kaupunki ei ole esittänyt hyväksyttäviä perusteita vammaispalveluja koskevien asioiden käsittelyn viivästykselle.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei voida hyväksyttävästi perustella poikkeamista siitä, mitä perusoikeutena turvattu yksilön oikeusturva asian käsittelyltä edellyttää. Aliresursoitu viranomaistoiminta ei kykene täyttämään sille asetettuja velvoitteita. Väistämätön vaikutus aliresursoinnilla on lopulta myös siihen, koetaanko viranomaisen toiminta luotettavaksi, uskottavaksi ja laadukkaaksi.

Korostan vielä, että Rasion kaupungin on huolehdittava siitä, että se kykenee järjestämään vammaispalveluja koskevan päätöksenteon ja palvelusuunnitteluprosessin lain edellyttämällä tavalla.

3.2.3 Oikaisuvaatimusten käsittely ja viranhaltijan päätösten tiedoksianto

Hallintolain 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

Hallintolain 49 g §:n 1 momentin mukaan otettuaan oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen viranomainen voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin.

Hallintolain 49 b §:n 3 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa säädetään.

Hallintolain 54 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla.

Saadun selvityksen mukaan kantelussa mainitussa asiakastapauksessa henkilökohtaista apua ja kuljetuspalveluja koskevista viranhaltijan päätöksistä tehtyjä oikaisuvaatimuksia ei ollut käsitelty tavanomaisen menettelyn mukaisesti kaupungin sosiaali- ja terveystalautakunnassa. Tämä johtui selvityksen mukaan siitä, että päätökset korjattiin viranhaltijan tekemänä itseoikaisuna asiakkaan hyväksi. Menettelyn katsottiin olevan asiakkaan edun mukainen ottaen huomioon asian pitkäksi venynyt kokonaiskäsittelyaika. Selvityksen mukaan viranhaltijan itseoikaisuna tehdyt päätökset jäivät vielä lähettämättä tiedoksi asiakkaalle ja oikaisuvaatimuksen tekijälle.

Kantelukirjoituksesta tai saamastani selvityksestä ei ilmene, että kyseisen vammaispalvelujen asiakas tai hänen asiamiehensä olisi missään asian käsittelyn vaiheessa peruuttanut sosiaali- ja

terveyspalvelulautakunnalle tehtyjä oikaisuvaatimuksia. Selvityksestä ei muutoinkaan ilmene, että oikaisuvaatimuksen tekemisessä olisi ollut sellainen menettelyvirhe, jonka perusteella oikaisuvaatimukset olisi voitu jättää tutkimatta.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen valossa katson, että asiassa on hallintolain vastaisesti laiminlyöty viedä sosiaalihuollon asiakkaan oikaisuvaatimukset kaupungin sosiaali- ja terveyspalvelulautakunnan tutkittavaksi. Pidän laiminlyöntiä erityisen moitittavana kantelijan oikeusturvan toteutumisen kannalta. Se, että viranhaltija on tehnyt itseoikaisuna uudet päätökset henkilökohtaisesta avusta ja kuljetuspalveluista, ei ole peruste jättää asiakkaan oikaisuvaatimusta käsittelemättä lautakunnassa lain edellyttämällä tavalla.

Pidän asiassa moitittavana myös sitä, että viranhaltija ei ollut antanut viipymättä itseoikaisuna tehtyjä päätöksiä tiedoksi asiakkaalle tai hänen asiamiehelleen. Tämä on saattanut aiheuttaa asianosaisille epätietoisuutta asian käsittelyn vaiheista. Totean, että päätöksen tiedoksiannon viivästyminen estää asiakasta halutessaan hakemasta oikaisua päätökseen ja vaarantaa näin ollen oikeusturvan oikea-aikaista toteutumista.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen perusteella näyttää siltä, että kaupungin vammaispalvelut on epäonnistunut kantelussa esitetyssä asiakastapauksessa monin eri tavoin. Asiakkaan henkilökohtaista apua ja kuljetuspalveluja koskevien asioiden kokonaiskäsittelyaika on venynyt, eikä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä ja viranhaltijan päätöksen tiedoksiannossa sekä palvelusuunnitelman laatimisessa ole menetelty lainmukaisesti.

3.2.4 Vammaispalvelua koskevan hakemuksen ratkaiseminen ja päätöksen perustelevinen

Kantelussa arvosteltiin sitä, että ainakin kahden näkövammaisen asiakkaan vammaispalvelua koskeva hakemus oli käsitelty ja ratkaistu sosiaalihuoltolain mukaisena hakemusasiana. Esimerkkinä kantelussa on oikeuksienvälön asiakkaan 10.12.2018 päivätty kuljetuspalvelua koskeva päätös.

Totean, että edellä mainitussa päätöksessä viranhaltija on ensin hylännyt asiakkaan hakemuksen vammaispalvelulain mukaisesta kuljetuspalvelusta sekä ns. tututaksioikeudesta. Viranhaltija on käsitellyt asian myös sosiaalihuoltolain mukaisena hakemuksena ja on samassa päätöksessä myöntänyt asiakkaalle sosiaalihuoltolain mukaista kuljetuspalvelua 8 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa ja oikeuden saattajaan.

Näkemykseni mukaan viranhaltija ei ole menetellyt päätöksenteossa virheellisesti. Asiakkaalla on halutessaan ollut mahdollisuus hakea oikaisua kielteiseen vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua koskevaan ratkaisuun. Asiakaslähtöistä näissä tilanteissa olisi, jos viranhaltija tiedustelisi ennen päätöksentekoa asiakkaalta, haluaako hän, että kuljetuspalvelua koskeva asia käsitellään myös sosiaalihuoltolain mukaisena hakemuksena.

Totean, että päätöksenteossa hakemus tulee käsitellä sen mukaisesti, miten asiakas on hakenut palvelua. Oikeuskirjallisuudessa (Räty, Vammaispalvelut 2017, s. 133-134) esitetyn mukaan hyväksyttävänä ei voida pitää menettelyä, jossa on haettu esimerkiksi vammaispalvelulain mukaista palvelua, mutta asia on käsitelty yksinomaan sosiaalihuoltolain mukaisena hakemuksena ilman asiakkaan nimenomaista suostumusta. Asiakkaalla on siis oikeus saada päätös siihen, mitä hän on tosiasiallisesti hakenut. Täysin eri asia on, että hakemus on tarvittaessa tutkittava ensin mainituksessa tilanteessa, paitsi vammaispalvelulain mukaisena hakemuksena, myös sosiaalihuoltolain mukaisena hakemuksena (esimerkiksi KHO 21.2.1991 T 531: Asunnon muutostöitä koskeva hakemus olisi tullut käsitellä myös sosiaalihuoltolain perusteella).

Kantelussa arvosteltiin myös sitä, että vammaispalveluja koskevia päätöksiä oli perusteltu puutteellisesti. Kaupungin selvityksen mukaan kantelussa esitetyssä asiakastapauksessa hylätyt päätökset ei ollut perusteltu riittävästi.

Käytettävissäni olevan selvityksen ja asiakirja-aineiston valossa pidän kantelussa mainittujen asiakastapausten perusteluja niukkoina. Tästä syystä kiinnitän Raision kaupungin vammaispalvelujen huomiota siihen, mitä seuraavassa on todettu päätöksen perusteluvollisuudesta.

Hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi muun muassa päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu. Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Päätöksen perusteluvollisuuden tarkoituksena on varmistaa, että asianosainen saa tiedon paitsi ratkaisun lopputuloksesta myös sen perusteista. Päätöksen oikeellisuus on jälkikäteen mahdollista tarkistaa ainoastaan asianmukaisten perusteluiden kautta. Perusteluilla on siis keskeinen merkitys sosiaalihuollon asiakkaan muutoksenhakuoikeuden ja oikeussuojan toteutumisen kannalta. Perusteluiden avulla asianosainen voi arvioida tarvettaan turvautua muun muassa muutoksenhakukeinoihin. Perustelut myös ohjaavat muutoksenhakijaa kiinnittämään huomioita niihin seikkoihin, joilla on tai saattaa olla merkitystä muutoksenhakua ratkaistaessa. Riittävät perustelut lisäävät myös sosiaalihuollon asiakkaan luottamusta annettujen päätösten sisältöön. Asianmukaisten perustelujen puuttuminen saattaa estää tai ainakin oleellisesti vaikeuttaa hallinnon asiakkaan mahdollisuuksia ja edellytyksiä muutoksenhakukeinojen käyttämiseen.

3.2.5 Asunnon muutostöiden järjestäminen ja korvauskäytäntö

Kantelussa pidettiin kohtuuttomana, että asiakkaat joutuivat itse tekemään asunnonmuutostöitä koskevan hankinta- ja kilpailutusprosessin ja maksamaan ensin muutostyöt itse. Kantelun mukaan kaupungin

toimintatapa, joka edellyttää vammaispalvelujen asiakkaalta kilpailutuksen osaamista ja hyvää maksukykyä, on asiakkaiden näkökulmasta kohtuuton.

Selvityksen mukaan kaupungin vammaispalvelusuunnitelmassa vuodelle 2020 on linjattu, että asunnonmuutostyön kustannukset korvataan tositteita vastaan ja vammaispalvelusta ja kaupungin teknisestä keskuksesta on mahdollisuus saada apua muutostöiden urakkahankinnoissa ja kilpailutuksessa.

Vammaispalvelulain 9 §:n 2 momentin mukaan kunnan on korvattava vaikeavammaiselle henkilölle asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta hänelle aiheutuvat kohtuulliset kustannukset, jos hän vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee näitä toimenpiteitä suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Saamani selvityksen perusteella en ole voinut havaita viranomaisen lainvastaista menettelyä asunnon muutostöiden toteuttamista ja korvaamista koskevassa asiassa.

Totean, että asunnon muutostöiden kustannusten korvaamista koskeva säännös on luonteeltaan korvaussäännös. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus itse päättää, minkälaisia asunnon muutostöitä hän teettää. Kunnalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta korvata kuin välttämättömät ja kohtuulliset kustannukset. Taloudellisia tukitoimia on haettava vammaispalveluasetuksen 20 §:n mukaan kuuden kuukauden kuluessa kustannusten syntyisestä.

Vaikeavammaisen henkilö ei voi vaatia, että kunta veloitetaan tekemään tai rakentamaan välttämättömät kodin muutostyöt. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessään (KHO 30.3.2012 T 772), että kunnalla on mahdollisuus, mutta ei velvollisuutta huolehtia asunnon muutostöiden toteuttamisesta itse. Kunta oli siten voinut muutostöiden toteuttamistapana päättää korvata tarpeenmukaiset kohtuullisena pidettävät kustannukset.

Kunta voi siis huolehtia asunnon muutostöiden tekemisestä myös itse. Tämä kuitenkin edellyttää aina vaikeavammaisen henkilön suostumusta. Kunta voi tällaisissa tilanteissa esimerkiksi kilpailuttaa urakoitsijat ja teettää muutostyöt valitsemallaan palveluntuottajalla.

Totean vielä yleisellä tasolla, että vammaispalvelulain mukaisten asunnon muutostöiden luonteesta subjektiivisena oikeutena seuraa, että kunnan tulee asunnon muutostöiden toteuttamistapoja ja -käytäntöjä arvioidessaan varmistaa, ettei vaikeavammaiselle henkilölle välttämättömien muutostöiden tekeminen tosiasiallisesti esty näiden kunnan toimintakäytäntöjen vuoksi.

3.2.6 Vammaispalvelujen myöntämiskriteerit

Kantelussa arvosteltiin Raision kaupungin vammaispalvelujen myöntämiskriteerejä. Kantelun mukaan kaupungin vammaispalvelut ei

esimerkiksi korvaa henkilökohtaisen avun saajan kaikkia avustajasta aiheutuvia välttämättömiä ja kohtuullisia kustannuksia. Lisäksi kaupungin vammaispalveluissa vammaispalvelulain mukaisesti asuntoon kuuluviksi laitteiksi katsottavia hälytinjaerjestelmiä ei ole myönnetty vaikeavammaisille ikääntyneille kuulonäkövammaisille henkilöille lääkärinlausunnosta huolimatta. Kantelun mukaan tilanne näyttäytyy sellaisena, että kunnassa olisi ohjeistus, joka estää tällaisten asunnon muutostöiden myöntämisen.

Kaupungin selvityksen mukaan päätöstä tehtäessä jokaisen asiakkaan tilanne arvioidaan lähetettyjen liitteiden perusteella ja pääsääntöisesti (henkilökohtaisesta avustajasta aiheutuvat) kulut on korvattu kokonaisuudessaan. Jos omainen jostain syystä toimii henkilökohtaisena avustajana, on työsuhdelainsäädäntö hänen kohdallaan eri. Selvityksen mukaan kunnassa ei ole hälytinjaerjestelmää koskevaa eriväätä ohjeistusta, vaan päätöstä tehtäessä käytetään käytössä olevia liitteitä, jolloin lääkärinlausunnolla tulisi olla iso painoarvo.

Saamassani selvityksessä siis kiistetään, että kunnalla olisi oma ohjeistus koskien hälytinjaerjestelmän myöntämistä. Muilta osin selvityksessä todetaan, että kantelussa mainittujen kulujen korvaaminen perustuu yksilölliseen tarvearvioon. Käytettävissäni olevan selvityksen ja asiakirja-aineiston valossa en ole tältä osin voinut havaita sellaista viranomaisen menettelyä, joka edellyttäisi toimenpiteitä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Totean, että oikeusasiamies ei voi toimivaltansa puitteissa ottaa kantaa siihen, onko yksittäistapauksessa vammaisen henkilö oikeutettu vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin ja tukitoimiin. Viranhaltijan päätökseen tyytymättömän sosiaalihuollon asiakkaan ensisijainen keino on hakea päätökseen oikaisua siihen liitetyn oikaisuvaatimusohjeen mukaisesti. Viime kädessä tuomioistuin arvioi, onko asiakkaalla esimerkiksi oikeus saada korvausta avustajasta aiheutuvista kuluista tai asuntoon kuuluvasta hälytinjaerjestelmästä.

Totean yleisellä tasolla, että mahdolliset kunnan vahvistamat ohjeet vammaispalvelujen järjestämisestä ja käyttämisestä eivät saa kaventaa tai estää vaikeavammaiselle henkilölle laissa säädetyn subjektiivisen oikeuden toteutumista. Kunta voi siis ohjeistaa esimerkiksi henkilökohtaisen avun tai asunnon muutostöiden sekä välineiden järjestämisen käytäntöjä, mutta ohjeiden tulee olla sopuoinnussa lainsäädännön kanssa.

3.2.7 Vammaispalvelujen viranhaltijoiden tavoitettavuus

Kantelun mukaan Rasion kaupungin vammaispalvelujen asiakkailla on ollut vaikeuksia tavoittaa puhelimitse vammaispalvelujen henkilökuntaa vuoden 2019 ja alkuvuoden 2020 aikana. Asiakkaat eivät olleet saaneet työntekijöitä puhelimitse kiinni useista yrityksistä huolimatta. Myöskään jätettyihin soittopyyntäihin ei ollut vastattu. Kantelun mukaan huonosta tavoitettavuudesta ovat kertoneet sekä asiakkaat että TYKS:n kuntoutusohjaajat.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuoksellisesti.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain palveluperiaate merkitsee sitä, että viranomaisille osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin ja yhteydenottoopyyntöihin tulee vastata kohtuullisessa ajassa.

Kaupungin selvityksessä ei ole kiistetty kantelussa mainittuja puutteita henkilökunnan tavoitettavuudessa. Saadun selvityksen mukaan vammaispalvelun viranhaltijoiden tavoitettavuuteen on kiinnitetty huomioita jo aiemmin ja tavoitettavuusongelmat on pyritty ratkaisemaan keväällä 2020 toteutetulla organisaatiouudistuksella.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen perusteella katson, että yhteydenottoihin vastaamisessa ei ole menetelty hallintolain mukaisesti. Korostan, että viranomaisen on vastattava yhteydenottoopyyntöihin erityisesti aina silloin, kun yhteydenotosta on pääteltävissä, että yhteydenoton jättäjä odottaa viranomaiselta vastausta tai muuta reagointia.

Hyvä hallinto edellyttää sitä, että viranomaiselle osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista on myös ilmoittaa asiakkaalle, milloin asiakkaan esittämään tiedusteluun voidaan vastata tai jos vastaus viivästyy, viivästymisen syy ja milloin asiakas voi odottaa vastauksen saamista. Asiakkaalla on myös oikeus tietää esimerkiksi se, kuka hänen asiaansa hoitaa tai kuinka kauan asian käsittely kestää.

4 TOIMENPITEET

Saatan Raision kaupungin sosiaali- ja terveystoimen sekä vammaispalvelujen tietoon edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset lainvastaisista menettelyistä päätöksenteossa, palvelusuunnitelman laatimisessa, oikaisuvaatimusten käsittelyssä ja päätösten tiedoksiannossa. Kiinnitän lisäksi kaupungin huomiota edellä päätösten perustelemisesta ja yhteydenottoihin vastaamisesta sanottuun.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Raision kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle.

Pyydän Raision kaupungin sosiaali- ja terveystoimea ilmoittamaan minulle 30.6.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aiheita ja miten kaupungin selvityksessä mainittu vammaispalvelujen organisaatiouudistus on käytännössä toteutunut.