

4.7.2017

EOAK/3689/2016

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

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

Viite: 12.9.2016 vireille tullut kantelu

## **VAMMAISPALVELULAIN MUKAISEN KULJETUSPALVELUN JÄRJESTÄMINEN**

### **1 KANTELU**

Kantelijat arvostelivat --- kaupungin sosiaalitoimen menettelyä vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun järjestämisestä, vakiotaksin käyttöoikeutta sekä päätöksentekoa koskevassa asiassa.

Kantelijoiden mielestä sosiaalitoimi viivytteli päätöksenteossa. Lisäksi kantelijat arvostelivat 1.7.2016 voimaantulleita --- kuljetuspalveluiden soveltamisohjeita taksin ennakkotilausajan ja pysähdysajan osalta.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta --- kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta antoi 25.10.2016 päivätyn selvityksen ja lausunnon --- vammaispalvelut antoi 27.6.2017 pyydetyn lisäselvityksen puhelimitse. Lounais-Suomen aluehallintovirasto antoi 28.6.2017 pyydetyn selvityksen.

### **3 RATKAISU**

3.1. Lounais-Suomen aluehallintoviraston kirje 27.4.2017 (LSAVi/2326/06.02.01/2016)

Aluehallintovirasto on tutkinut toisen kantelijan samaa --- kaupungin vakiotaksin käyttöoikeutta koskevaa asiaa. Aluehallintovirasto oli kyseisen kantelun johdosta pyytänyt --- sosiaali- ja terveyslautakunnan selvityksen muun muassa kuljetuspalvelujen sisällöstä ja arviosta palvelun soveltuvuudesta asiakkaalle.

Aluehallintovirasto totesi ratkaisussaan yleisellä tasolla, että kunnalla on oikeus arvioida se, millä tavoin se asiakkaan kuljetuspalvelut järjestää, kunhan valittu järjestämistapa on asiakkaan yksilöllisten tarpeiden kannalta riittävä ja soveltuva. Aluehallintovirasto totesi, ettei sillä ole toimivaltaa muuttaa tai kumota kunnan tekemiä päätöksiä. Sosiaali- ja terveyslautakunnan päätökseen voi hakea muutosta valittamalla siitä määräajassa hallinto-oikeuteen. Kyseinen asia ei antanut aluehallintovirastille aihetta enempään toimenpiteisiin.

3.2 Vammaispalveluasian viivytyksetön käsittely

3.2.1 Oikeusohjeet

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

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti ja se on perusteltava siten kuin saman lain 45 §:ssä säädetään. Päätöksenteossa on kiinnitettävä huomiota päätöksen sisällöllisiin vaatimuksiin ja päätöksenteon nopeusvaatimukseen. Viranomaisen on käsiteltävä jokainen sille tehty vaatimus, joka kuuluu sen päätösvaltaan ja annettava siihen asianmukainen vastaus.

Hallintolain 23 §:n mukaan hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolain mainittu säännös viivytyksettömästä käsittelystä ei sisällä nimenomaista säännöstä siitä, missä ajassa hakemukset, vaatimukset tai muut viranomaiselle kuuluvat hallintotoimet ja asiat kuten päätöksenteko tulee käsitellä. Käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon asian merkitys palvelua tai tukitointa hakeneelle henkilölle. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammapalvelulaki) 3 a §:n mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia koskevat päätökset on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun vammainen henkilö tai hänen edustajansa on esittänyt palvelu- tai tukitointa koskevan hakemuksen, jollei asian selvittäminen erityisestä syystä vaadi pitempää käsittelyaikaa.

Vammaispalvelulain mainittu säännös on käsittelyn enimmäisaikaa koskeva säännös. Sitä ei voida tulkita hakemuksen yleiseksi käsittelyajaksi.

### 3.2.2 Saatu selvitys ja arviointi

Kantelukirjoituksen mukaan kantelijat hakivat 16.8.2016 päivätyllä hakemuksella --- sosiaalitoimelta vakiotaksin käyttöoikeutta. Kantelijoille oli tehty kotikäynti 19.10.2016. Selvityksen mukaan kielteiset päätökset kantelijoiden hakemuksiin oli tehty 15.11.2016. Saadun tiedon mukaan kantelijat eivät olleet hakeneet oikaisua kyseisiin viranhaltijan päätöksiin. Päätöksentekoon kului kokonaisuudessaan vajaa kolme kuukautta.

Kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan selvityksen mukaan käsittelyn viivästyminen oli johtunut siitä, että kantelijan hakemus oli unohtunut vs. sosiaalityöntekijän tekemättömien töiden kansioon osin työkiireiden ja osin vakiotaksiin liittyvien linjausnäkökulmien takia. Lisäksi kuljetuspalvelun uudistus ja sen aiheuttamat lisäselvitykset ruuhkauttivat sosiaalityöntekijöiden töitä kesän jälkeen.

Totean, että vammaispalvelulain 3 a §:n säännös kolmen kuukauden käsittelyajasta on käsittelyn enimmäisaikaa koskeva säännös, eikä sitä voida tulkita hakemuksen sellaiseksi käsittelyajaksi, joka mahdollistaisi viranomaisen lykkäämään päätöksentekoaan ilman asiallista asian selvittämiseen liittyvää syytä määrääjän loppupuolelle. Vammaispalvelulain säännöksessä säädetty käsittelyaika on siis enimmäisaika, jolloin päätös on tehtävä enimmäisaikaa aikaisemminkin heti, kun asia on valmis ratkaistavaksi. Päätöksentekoon varattavaa aikaa arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, minkälaisesta asiasta kulloinkin on kysymys ja mikä merkitys asialla asiakkaalla on.

Arvioitaessa yksilöllisen käsittelyajan viivytyksettömyyttä on otettava myös huomioon asian merkitys palvelua tai tukitointa hakevalle henkilölle. Mitä suurempi merkitys asialla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta (esimerkiksi vammaispalvelulain mukaiset subjektiiviset oikeudet, kuten kuljetuspalvelut), sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä.

Kuten edellä on todettu, 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. Kaikki asiakkaan palvelua tai tukitoimia koskevat hakemukset on ratkaistava ja selvitettävä hakemuksen edellyttämässä laajuudessa. Päätös on tehtävä välittömästi sen jälkeen, kun asiaa on riittävästi selvitetty, esimerkiksi viranomaisen asiakkaalle osoittamien tai sen itse hankkimien lisäselvitysten saapumisen jälkeen.

Totean vielä yleisesti, että sosiaalitoimi vastaa sille kuuluvista lakisääteisistä tehtävistä muun muassa siten, että sosiaalihuollon asioita on käsittelemässä riittävä määrä henkilökuntaa ja sosiaalityöntekijöitä huolimatta asioiden ruuhkautumisesta, loma-ajoista tai henkilöstön vaihtuvuudesta. Sosiaalitoimi vastaa sosiaalihuollon palvelujen asianmukaisesta järjestämisestä ja toimivuudesta.

--- kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta pahoitteli selvityksessään asian käsittelyyn tullutta viivettä. Tämän vuoksi asia ei anna minulle aihetta muuhun kuin että kiinnitän --- sosiaali- ja terveyslautakunnan huomiota edellä vammaispalveluasian käsittelystä ja riittävästä henkilöstövoimavaroista sanottuun.

### 3.3 Kuljetuspalvelujen järjestämisvelvollisuuden laajuus

#### 3.3.1 Oikeusohjeet

Vammaispalvelulain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen silloin, kun henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (vammaispalveluasetus) 4 §:n mukaan kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen kuuluu vaikeavammaisen henkilön työssä käymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen, virkistykseen tai muun sellaisen syyn vuoksi tarpeelliset, jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset.

Kuljetuspalveluja on vammaispalveluasetuksen 6 §:n mukaan järjestettävä edellä vaikeavammaisena pidettävälle henkilölle siten, että hänellä on mahdollisuus suorittaa välttämättömien töhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vähintään kahdeksantoista yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa.

### 3.3.2 Saatu selvitys

Kantelijat arvostelivat 1.7.2016 voimaantulleita --- kuljetuspalveluiden soveltamisohjeita siltä osin kuin ohjeissa todettiin, että taksin odotusaikaa tai pysähdystä matkan aikana ei hyväksytä lainkaan. Kuljettaja ei siis jää odottamaan asiakasta esimerkiksi kauppaa-asiointin aikana, vaan matkaa tilatessa voidaan arvioida kaupassa kuluva aika ja tilata samalla paluukyyti. Pysähdysten jälkeen asiakkaalta menee uusi matka ja uusi omavastuu.

--- verkkosivuilla olevien 2.5.2017 päivitettyjen kuljetuspalveluohjeiden (kohta 2. yhdensuuntainen matka) mukaan asiakkaalle myönnettävät matkaoikeudet ovat yhdensuuntaisia matkoja. Yhdensuuntainen matka on matka, joka päättyy eri osoitteeseen kuin mistä se on alkanut. Esimerkiksi matka kotoa kauppaan on yksi yhdensuuntainen matka. Paluu takaisin kotiin on toimen yhdensuuntainen matka.

Päivitettyjen (2.5.2017) kuljetuspalveluohjeiden esimerkkitapauksen mukaan kuitenkin lyhyt pysähdys, kuten esimerkiksi kirjeen jättäminen postilaatikkoon, on mahdollinen ilman yhdensuuntaisen matkan keskeyttämistä ja uuden omavastuun perimistä.

Lisäksi kantelijat arvostelivat sitä, että kuljetuspalveluohjeiden mukaan matka pitää tilata vähintään tuntia ennen toivottua matkustusajankohtaa ja tämä saattaa aiheuttaa esimerkiksi vanhuksille uupumista taksia odottaessa. --- 2.5.2017 voimaantulleiden kuljetuspalveluohjeiden mukaan (kohta 9. erikoistilaukset, ns. "pikamatkat") kuljetuspalveluasiakas voi tilata matkan ilman tilausaikaa neljä kertaa kuukaudessa. Tämä helpottaa tietyissä tilanteissa ylimääräistä taksin odottamisaikaa.

### 3.3.3 Arviointi

Arvioin seuraavassa --- vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalveluohjetta vain kantelukirjelmässä esitetyn arvostelun osalta. Muilta osin en arvioi tässä yhteydessä laajemmin ohjeen lainmukaisuutta.

Totean, että vammaispalvelulaissa tai vammaispalveluasetuksessa ei ole määritelty sitä, mitä kuljetuspalveluissa tarkoitetaan "yhdensuuntaisella matkalla". Laissa tai asetuksessa ei ole muutoinkaan kaikilta osin määritelty kovin tarkasti sitä, miten vaikeavammaisen yksilölliset kuljetuspalvelut tulee järjestää, vaan harkinta jää näiltä osin tiettyjen raamien sisällä kunnalle.

Oikeuskirjallisuudessa (Räty, Vammaispalvelut 2017 s. 321) todetaan, että kuntien soveltamiskäytännössä on yleensä hyväksytty vammaispalvelulain mukaisen yhdensuuntaisen matkan aikana lyhyt asiointipysähdys. Laissa ei kuitenkaan tällaisesta pysähdyksestä ole erityistä säännöstä, eikä myöskään pysähdysten kestosta tai siitä, milloin mahdollinen matkan keskeytys asiointia varten on sallittua ilman, että vaikeavammaisen henkilön tulee käyttää matkan jatkamiseksi uutta hänelle myönnettyä kuljetuspalvelumatkaa. Edelleen oikeuskirjallisuudessa todetaan, että tällaisesta jokapäiväiseen elämään kuuluvasta matkan väliaikaisesta keskeyttämisestä ei voida periä vaikeavammaiselta asiakkaalta uutta asiakasmaksua (omavastuuta) tai katsoa pysähdysten jälkeistä matkaa uudeksi matkaksi, mikäli kustannukset tältä odotusajalta eivät ole kohtuuttomia.

Kuljetuspalvelun aikana tapahtuva matkan tarkoitukseen liittyvä pysähdys saattaa toteuttaa vammaispalvelulain 1 §:ssä säädettyä lain tavoitetta ja tarkoitusta. Oikeuskirjallisuudessa (Räty, Vammaispalvelut 2017 s. 322) esitetyllä tavalla näissä arviointitilanteissa voi tulla sovellettavaksi YK:n vammaissopimus ja viranomaisten velvollisuus tehdä yksilöllisiä

kohtuullisia mukautuksia. Yksittäistapauksessa tehtävien kohtuullisten mukautusten tarkoituksena on turvata esimerkiksi kuljetuspalvelujen asiakkaiden tosiasiallinen mahdollisuus käyttää yhdenvertaisesti palvelua kunnan käyttämästä järjestämistavasta huolimatta.

Viranomaisen harkinnassa merkitystä on myös sillä, mihin tarkoitukseen pysähdystä käytetään. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 29.8.2014 T 2557 todetaan, että vammaispalvelulain mukaiseen kuljetuspalveluun ei kuulunut avustaminen esimerkiksi pankki- ja kauppa-asioiden hoitamisessa. 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 sitovasti määritellä etukäteen.

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 kustannuksina.

Vammaispalvelulain 1 §:n mukaan vammaispalvelulain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. Kuljetuspalvelujen tarkoituksena puolestaan on mahdollistaa vaikeavammaisen henkilön liikkuminen siten, että hän kykenee suoriutumaan tavanomaisista elämäntoiminnoista, työstä tai opiskelusta samalla tavoin kuin ne henkilöt, joilla ei ole vammasta tai sairaudesta aiheutuvia liikkumisrajoituksia.

Korkein hallinto-oikeus totesi 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. Laillisuusvalvojana en kuitenkaan voi ottaa kantaa siihen, minkälaisissa tilanteissa kuljetuspalvelumatkan aikana tapahtuva pysähdys on sallittua ja kuinka pitkä sallittava pysähdys voisi olla.

En voi ottaa myöskään kantaa siihen, kuinka pitkää taksin ennakkotilausaika voidaan pitää hyväksyttävä. Totean kuitenkin tässä yhteydessä, että sosiaalihuollon päätöksentekoon oikeutetun viranhaltijan tulee arvioida aina yksilöllisesti vaikeavammaisen henkilön tarpeita muun muassa liikkumisessa ja liikkumisen tuessa. Saadun selvityksen mukaan asiassa on kuitenkin ryhdytty --- toimenpiteisiin ja uusissa kuljetuspalveluohjeissa on otettu käyttöön ns. pikamatkat, jolloin asiakas voi tilata matkan ilman tilausaika neljä kertaa kuukaudessa. Tämä helpottaa tietyissä kiiretilanteissa ylimääräistä taksin odotusaikaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset noudattavat lakia ja toimivat harkintavaltansa puitteissa. Oikeusasiamies ei voi määrätä viranomaista toimimaan tietyllä tavalla tai toimia asiassa ylimääräisenä muutoksenhakuelimenä. Sosiaalihuollon asiakkaan ensisijainen oikeusturvakeino on turvautua niihin oikeussuojakeinoihin, joita laissa on säädetty. Tästä johtuen en voi puuttua siihen, miten --- kaupunki on ohjeistanut tältä osin kuljetuspalvelujensa järjestämistä.

Viime kädessä tuomioistuin arvioi yksittäisessä kuljetuspalvelun järjestämistapaa koskevassa valitusasiassa kuljetuspalveluohjeen (esimerkiksi ennakkotilausaika ja pysähdykset) sisällöllisen lainmukaisuuden. Laillisuusvalvojana minulla ei ole mahdollisuutta ottaa kantaa siihen, miten tuomioistuimet arvioivat yksittäistapauksessa näitä vammaispuolustajain soveltamiskysymyksiä.

Viitaten edellä mainittuun, korostan kuitenkin vielä tässä yhteydessä, että kuljetuspalvelun luonteesta subjektiivisena oikeutena seuraa, että vaikeavammaisten kuljetuspalvelua ei saa kuitenkaan erilaisilla kuntien soveltamisohjeilla järjestää sillä tavoin, että kuljetuspalvelun käyttö ja siten vaikeavammaisen henkilön liikkuminen kodin ulkopuolella järjestämistavan vuoksi tosiasiallisesti estyy tai huomattavasti vaikeutuu.

#### **4 TOIMENPITEET**

Kiinnitän --- sosiaali- ja terveystoimen huomiota edellä kohdassa 3.2.2 vammaispuolustajain käsittelystä sanottuun. Lähetän sosiaali- ja terveystoimelle tiedoksi myös kohdassa 3.3 esittämäni näkökohdat kuljetuspalvelujen järjestämisestä. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni --- sosiaali- ja terveyslautakunnalle.