

7.11.2019

EOAK/6708/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

KULJETUSPALVELUHAKEMUKSEN JA OIKAISUVAATIMUKSEN KÄSITTELY

1 KANTELU

A arvosteli äitinsä (jälj. kantelija) asiamiehenä kunnan vammaispalveluiden johtavan sosiaalityöntekijän menettelyä vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen järjestämisestä koskevassa asiassa.

Kantelijan mukaan kuljetuspalvelua koskevan hakemuksen käsittely viivästyi, viranhaltijan päätökset oli perusteltu virheellisesti ja asian taustoja oli selvitetty kuulematta kantelijaa ja ilman hänen lupaansa. Kahden kielteisen viranhaltijan päätöksen jälkeen kunnan perusturvalautakunnan yksilöjaosto teki kantelijalle myönteisen kuljetuspalvelua koskevan päätöksen, kun yli puoli vuotta oli kulunut alkuperäisen hakemuksen jättämisestä.

Kantelija kertoi, että johtava sosiaalityöntekijä ei vienyt ensimmäisestä viranhaltijan päätöksestä tehtyä kantelijan oikaisuvaatimusta perusturvalautakunnan käsiteltäväksi, vaan hän teki itse oikaisuna uuden kielteisen viranhaltijan päätöksen eri perusteella.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta kunnan perusturvalautakunta antoi 19.2.2019 vs. peruspalvelujohtajan allekirjoittaman lausunnon, johon oli liitetty johtavan sosiaalityöntekijän 13.2.2019 päivätty selvitys.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

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 oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

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

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 3 a §:n mukaan tämän lain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeen selvittäminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun vammainen henkilö

taikka hänen laillinen edustajansa tai omaisensa, muu henkilö tai viranomainen on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen palvelujen saamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta 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 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.

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

Vammaispalveluasetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan kuljetuspalveluja ja niihin liittyviä saattajapalveluja järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia.

Vammaispalvelulain 17 §:n mukaan muutoksenhausta vammaispalvelulaissa tarkoitetuissa asioissa on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 6 luvussa on säädetty sekä mitä vammaispalvelulaissa säädetään.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Sosiaalihuoltolain 50 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua kunnalliselta sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään.

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

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallintolain 46 §:n mukaan, jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädettyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa.

Hallintolain 49 b §:n 2 momentin mukaan oikaisua saa vaatia se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Saman pykälän 3 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa säädetään.

Hallintolain 49 c §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisuudesta. Jos oikaisuvaatimusta ei ole tehty määräajassa, oikaisuvaatimus jätetään tutkimatta.

Hallintolain 49 d §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti sille viranomaiselle tai muulle julkista hallintotehtävää hoitavalle, joka on tehnyt päätöksen. Oikaisuvaatimuskirjelmässä on ilmoitettava päätös, johon vaaditaan oikaisua, sekä se, millaista oikaisua vaaditaan ja millä perusteilla sitä vaaditaan. Saman lain 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

Hallintolain 49 g §:n 1 momentin mukaan otettuaan oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen viranomaisen voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Saman pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen ratkaiseva viranomaisen voi tehdä samassa yhteydessä ilman eri vaatimusta myös virheen korjaamista koskevan päätöksen siten kuin 50–53 §:ssä säädetään.

3.2 Tapahtumankuvaus ja saatu selvitys

Kantelija haki 26.11.2017 päivätyllä hakemuksella vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua. Hakemus oli kirjattu saapuneeksi kunnan vammaispalveluihin 14.12.2017. Hakemuksen johdosta kunnan johtava sosiaalityöntekijä teki 1.2.2018 kielteisen päätöksen sillä perusteella, että ikääntymiseen liittyvän silmänpohjan rappeuman ei katsottu oikeuttavan vaikeavammaiselle järjestettäviin kuljetuspalveluihin.

Kantelija haki 25.2.2018 oikaisua viranhaltijan päätökseen kunnan perusturvalautakunnalle osoitetulla oikaisuvaatimuksella. Oikaisuvaatimuksessa kantelija vaati väärin perustein tehdyn viranhaltijan päätöksen kumoamista ja 18 yhdensuuntaisen kuljetuspalvelumatkan myöntämistä kuukaudessa.

Selvityksen mukaan johtava sosiaalityöntekijä oli sopinut puhelimitse kantelijan kanssa, että hän oikaisee itse tekemäänsä päätöstä uudella viranhaltijan päätöksellä. Selvityksen mukaan johtava sosiaalityöntekijä ei vinyt oikaisuvaatimusta perusturvalautakunnan yksilöjaoston käsiteltäväksi, koska hän katsoi uusien silmänpohjan rappeumasta saamiensa tietojen valossa antavansa vääriä tietoja kantelijan sairaudesta. Tämän vuoksi johtava sosiaalityöntekijä päätyi 21.3.2018 tekemään kantelijalle uuden kielteisen viranhaltijan päätöksen eri perusteilla. Päätöksen perustelujen mukaan silmänpohjan rappeuma ei sinänsä ole este kuljetuspalvelun myöntämiselle, mutta kantelijan näkövamman haitta-aste ei ollut riittävän suuri, jotta häntä voitaisiin pitää vammaispalvelulain mukaisiin kuljetuspalveluihin oikeutettuna vaikeavammaisena henkilönä.

Kantelija teki 18.4.2018 kielteisestä viranhaltijan päätöksestä uudelleen oikaisuvaatimuksen kunnan perusturvalautakunnalle. Tämän jälkeen johtava sosiaalityöntekijä ja vs. sosiaalityöntekijä olivat tehneet 24.5.2018 kotikäynnin kantelijan luokse ja olivat laatineet samalla palvelusuunnitelman.

Kunnan perusturvalautakunnan yksilöjaosto hyväksyi 26.6.2018 päätöksellään kantelijan tekemän oikaisuvaatimuksen. Yksilöjaoston päätöksellä kantelijalle myönnettiin 18 yhdensuuntaista vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelumatkaa kuukaudessa, joista kuusi yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa voidaan käyttää kulkemiseen kahden muun kunnan kuin lähikuntien alueella.

Johtavan sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan hän muistaa kysyneensä kantelijalta luvan lisätietojen hankkimiseen yhteistyötahoilta (kotihoitosta). Johtavan sosiaalityöntekijän mukaan lupa oli kysytty puhelimitse ennen ensimmäisen päätöksen käsittelyä. Johtavan sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan hän oli mielestään kohdellut asiakasta ja hänen omaisiaan asiallisesti. Selvityksen mukaan hän oli myös tiedottanut asianosaisille kaikesta asiaan kuuluvasta. Päätökset oli johtavan sosiaalityöntekijän mukaan perusteltu riittävästi.

Johtavan sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan hän oli selvittänyt asiakkaan (kantelija) tilan sekä sosiaalipalvelujen ja erityisen tuen tarvetta keskustelemalla asiakkaan ja hänen tyttärensä kanssa puhelimesta, tutustumalla hakijan hakemukseen ja liitteenä oleviin lääkärintilaisiin, ottamalla yhteyttä kunnan kotihoidon esimieheen ja selvittämällä hänen näkemyksi-

ään asiakkaan tilanteesta, vaikeavammaisuudesta ja palveluiden tarpeesta. Lisäksi johtava sosiaalityöntekijä kertoi selvittäneensä asiakkaan tilannetta sekä sosiaalipalvelujen ja erityisen tuen tarvetta tekemällä oman sosiaalihuollon ammattihenkilön arvionsa asiakkuuden edellytyksistä, yhteistyöstä ja keskustelemalla sosiaalitoimiston kahden muun sosiaalityöntekijän kanssa ja ottamalla huomioon asiakkaan oman mielipiteen ja näkemyksen palvelutarpeestaan.

Johtava sosiaalityöntekijä toteaa selvityksessään, että hän ei kuitenkaan tehnyt kantelijan palvelutarpeen arviota riittävässä laajuudessa yleisen käytäntönsä mukaisesti. Johtavan sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan hänen olisi pitänyt ennen päätöksentekoa selvittää kantelijan toimintakyky ja elämäntilanne perusteellisemmin tekemällä kotikäynti kantelijan luokse ja laatimalla palvelusuunnitelma. Tässä asiassa johtava sosiaalityöntekijä myönsi tehneensä virheen. Hän oli tehnyt kotikäynnin kantelijan luokse ja palvelusuunnitelman vasta päätöksenteon jälkeen oikaisuvaatimuksen ollessa jo vireillä.

Kunnan perusturvalautakunnan lausunnon mukaan perusturvalautakunnan yksilöjaosto myönsi kantelijalle hakemuksen mukaiset kuljetuspalvelut. Lausunnon mukaan johtavan sosiaalityöntekijän valmistelu päätöksentekoa varten oli puutteellista, koska hän ei tehnyt palvelutarpeenarviointikäyntiä ennen päätöksentekoa. Lausunnon mukaan tältä osin hakemuksen käsittely oli viivästynyt.

3.3. Kannanotto

Kantelija arvosteli sitä, että kuljetuspalvelua koskevat viranhaltijan päätökset oli perusteltu virheellisesti ja asian selvittämismenettelyssä oli puutteita. Kantelija arvosteli myös sitä, että johtava sosiaalityöntekijä ei vienyt oikaisuvaatimusta perusturvalautakunnan käsiteltäväksi. Kantelijan mukaan menettelyvirheet johtivat päätöksenteon viivästymiseen.

En lähde tässä ratkaisussani enemmälti arvioimaan kantelijan yksilöllistä tarvetta kuljetuspalveluihin. Tämä johtuu siitä, että kunnan perusturvalautakunnan yksilöjaosto oli sittemmin myöntänyt kantelijalle vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut. Totean, että viime kädessä kuljetuspalvelujen sisällön ja määrän lainmukaisuuden voi erimielisyystilanteissa saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Arvioin seuraavassa kantelijan kuljetuspalvelua koskevan hakemuksen ja oikaisuvaatimuksen käsittelyä kunnan sosiaalitoimessa.

Kantelukirjoituksen ja edellä kohdassa 3.2 kuvatun selvityksen perusteella katson, että johtava sosiaalityöntekijä oli ennen kuljetuspalvelua koskevaa päätöksentekoa laiminlyönyt vammaispalvelulain mukaisen oikea-aikaisen palvelutarpeen arvion ja palvelusuunnitelman tekemisen. Selvityksessään johtava sosiaalityöntekijä oli tältä osin myöntänyt virheensä. Pidän johtavan sosiaalityöntekijän menettelyä palvelusuunnittelun osalta moitittavana.

Totean, että joissain kiireellisissä tilanteissa palvelusuunnitelma on sinänsä mahdollista tehdä vasta päätöksenteon jälkeen. Kantelijan tapauksessa kuljetuspalvelujen tarpeen riittävän laajan selvittämisen ja palvelusuunnitelman laatimisen voidaan katsoa olleen ehdottomia edellytyksiä asianmukaiselle päätöksenteolle. Kantelijan kuljetuspalvelujen yksilöllistä tarvetta oli selvitetty tarkemmin vasta oikaisuvaatimusmenettelyn ollessa vireillä. Näkemykseni mukaan asianmukainen ja oikea-aikainen palvelutarpeen selvittäminen olisi myös nopeuttanut asian käsittelyä. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella en ole kuitenkaan voinut havaita, että kantelijan henkilökohtaisten taustojen selvittelyssä olisi menetelty virheellisesti.

Selvityksestä ilmeni myös, että johtava sosiaalityöntekijä ei ollut vienyt kantelijan tekemää oikaisuvaatimusta perusturvalautakunnan käsiteltäväksi, vaikka oikaisuvaatimus oli tehty määräajan sisällä ja se oli nimenomaisesti osoitettu perusturvalautakunnalle. Tämä johtui selvityksen

mukaan siitä, että johtava sosiaalityöntekijä ei halunnut antaa lautakunnalle väärää tietoa kantelijan sairaudesta. Kantelija oli tyytymätön siihen, että johtava sosiaalityöntekijä päätyi tekemään itseoikaisuna uuden kielteisen kuljetuspalvelua koskevan viranhaltijan päätöksen eri perusteilla. Kantelukirjoituksesta tai saamastani selvityksestä ei ilmennyt, että kantelija olisi missään asian käsittelyn vaiheessa peruuttanut perusturvalautakunnalle tekemäänsä oikaisuvaatimusta.

Saamani selvityksen perusteella katson, että johtava sosiaalityöntekijä oli hallintolain vastaisesti laiminlyönyt viedä kantelijan oikaisuvaatimuksen perusturvalautakunnan tutkittavaksi. Pidän laiminlyöntiä erityisen moitittavana kantelijan oikeusturvan toteutumisen kannalta. Tämä laiminlyönti on myös osaltaan aiheuttanut viivettä kantelijan kuljetuspalveluasian kokonaiskäsittelyaikaa, sillä kantelija joutui tekemään myöhemmästä viranhaltijan päätöksestä uuden oikaisuvaatimuksen lautakuntaan.

Seuraavassa arvioin vielä johtavan sosiaalityöntekijän kantelijalle tekemän kuljetuspalvelua koskevan päätöksen perusteluja. Käytettävissäni olevan asiakirja-aineiston perusteella katson, että johtava sosiaalityöntekijä oli perustellut 1.2.2018 päivätyn viranhaltijan päätöksen virheellisesti. Näyttää siltä, että johtavalla sosiaalityöntekijällä oli ollut väärä käsitys perustavanlaatuisesta vammaispalvelulain soveltamista koskevasta kysymyksestä. Viranhaltijan päätöksen perusteluista ilmeni, että johtava sosiaalityöntekijä oli kertonut kantelijan asiamiehelle, että ikäännyntymiseen liittyvä sairaus (silmänpohjan rappeuma) ei oikeuta vaikeavammaisen palveluihin. Johtava sosiaalityöntekijä hylkäsi tällä ikäännyntymiseen liittyvällä perusteella kantelijan ensimmäisen kuljetuspalveluhakemuksen.

Korostan, että vammaispalvelulaissa tai sen perusteella annetussa asetuksessa ei ole asetettu vammaisen henkilön ikään perustuvia myöntämisrajoituksia muiden palvelujen kuin henkilökohtaisen avun kohdalla (vammaispalvelulaki 8 c § 3 momentti). Kantelussakin viitatuksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut KHO 2013:197 ja KHO 2016:197 koskevat siis vain henkilökohtaisen avun myöntämistä, eivät vaikeavammaisten kuljetuspalveluja.

Korkein hallinto-oikeus totesi vuosikirjapäätöksessään KHO 2012:60, että kunnan on järjestettävä vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut vaikeavammaiselle henkilölle, jolla on vammaispalveluasetuksen 5 §:n mukaisesti erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksen perusteluissa, että henkilön iällä ei ole merkitystä asiaa ratkaistaessa, vaan asia tulee ratkaista arvioimalla vamman tai sairauden vaikutusta vaikeavammaisen kuljetuspalvelujen tarpeeseen. Korkein hallinto-oikeus totesi vielä, että henkilökohtaisen avun osalta merkitystä on sillä, johtuuko avun tarve pääasiassa ikäännyntymiseen liittyvistä sairauksista. Tällaista rajoitusta ei ole säädetty koskemaan kuljetuspalveluja.

Totean vielä tässä yhteydessä kantelijan kuljetuspalvelua koskevan asian käsittelyn ajallisesta kestosta, että asiassa ei sinänsä ole ylitetty laissa säädettyjä määräaikoja asian käsittelylle tai päätöksenteolle. Näkemykseni mukaan edellä todetut menettelyvirheet palvelusuunnittelussa sekä kuljetuspalvelua koskevan hakemuksen ja oikaisuvaatimuksen käsittelyssä ovat kuitenkin aiheuttaneet aiheetonta viivettä. Tästä syystä asian kokonaiskäsittelyaika on venynyt.

Edellä selostetulla tavalla kantelijan kuljetuspalvelua koskevan asian käsittely oli monin tavoin epäonnistunut kunnan sosiaalitoimessa.

4 TOIMENPITEET

Saatan sosiaalitoimen ja johtavan sosiaalityöntekijän tietoon edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset laiminlyönneistä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä ja oikea-aikaisessa palvelusuunnittelussa. Lisäksi kiinnitän johtavan sosiaalityöntekijän ja kunnan sosiaalitoimen huomiota edellä

vammaispalvelulain ikään perustuvista myöntämisrajouksista ja kantelijan asian kokonaiskäsittelyajasta sanottuun.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sosiaalitoimelle ja johtavalle sosiaalityöntekijälle.