

14.12.2021

EOAK/6961/2020 ja EOAK/382/2021

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Minna Verronen**

## **VAIKEAVAMMAISEN HENKILÖN KULJETUSPALVELUN JATKUVUUS JA JATKOHAKEMUKSEN KÄSITTELYAIKA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Vantaan kaupungin vammaispalveluiden viivyttelyä kuljetuspalveluhakemuksensa käsittelyssä (EOAK/6961/2020). Hän kertoi lähettäneensä hakemuksensa kaupungille tarpeellisine liitteineen jo 6.5.2020, mutta kaupunki teki uuden päätöksen hänen työmatkojensa kuljetuspalveluiden jatkumisesta vasta 7.9.2020, vaikka hänen edellinen kuljetuspalvelupäätöksensä oli ollut voimassa vain 31.8.2020 asti.

Kantelijan mukaan viranomaisen olisi tullut ohjata häntä riittävän ajoissa hakemaan palvelua tai huolehdittava päätöksenteosta itse. Kantelijan mielestä kaupungin tulisi vähintäänkin ilmoittaa hänelle päätöksen päättymisestä hyvissä ajoin, mikäli se kaikesta huolimatta pitää hänen kuljetuspalvelupäätöksensä määräaikaisena.

Toisessa kantelussaan (EOAK/382/2021) kantelija arvosteli vammaispalveluiden laiminlyöntiä siinä, että hänelle ei ollut kerrottu ajoissa syksyllä 2020, että kuljetuspalvelujen lisämatkoja (12 asiointimatkaa) koskeva päätös päättyi 31.12.2020. Kantelija oli ilmoituksensa mukaan huomannut asian sattumalta itse tammikuussa 2021.

Kantelussa viitattiin oikeusasiamiehen ratkaisuun EOAK/74/2015, jossa oikeusasiamies oli kantelijan mukaan todennut saman kaltaisissa tilanteissa, että viranomaisen on ohjattava asiakasta riittävän ajoissa hakemaan palvelua tai tukitointa uudestaan tai huolehdittava päätöksenteosta itse.

Kantelija liitti kanteluun myös aiempaan kanteluunsa liittyvän viranhaltijan 7.9.2020 tekemän myönteisen päätöksen vammaispalvelulain mukaisista kuljetuspalveluista työmatkoihin (44 matkaa kuukaudessa) ajalle 1.9.2020–31.10.2023.

## 2 SELVITYS

Ensimmäisen kantelun johdosta Vantaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan vanhus- ja vammaispalveluiden johtaja antoi 18.12.2020 lausunnon, jonka liitteenä oli johtavan sosiaalityöntekijän 20.11.2020 päiväämä selvitys.

Toisen kantelun johdosta Vantaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan vanhus- ja vammaispalveluiden johtaja antoi 14.4.2021 lausunnon, jonka liitteenä oli johtavan sosiaalityöntekijän 17.3.2021 selvitys.

## 3 RATKAISU

### 3.1 Lainsäädäntö

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

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

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.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 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 tukitoiminta koskevan hakemuksen, jollei asian selvittäminen erityisestä syystä vaadi pitempää käsittelyaikaa.

### 3.2 Työmatkoja koskevan kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyaika

#### 3.2.1 Selvitys

Johtavan sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan kantelija oli hakenut 31.8.2020 päättyneelle työmatkapäätökselle jatkoa sähköpostitse 6.5.2020.

Kantelijan hakemuksen kirjaamisessa saapuneeksi oli tapahtunut virhe: hakemus oli kirjattu Apotti-järjestelmään vasta kantelijan tiedustellessa päätöksen valmistumista 29.7.2020 ja tuolloin tämä sama päivä oli merkitty hakemuksen saapumispäiväksi, mikä vaikutti hakemuksen sijoittumiseen hakemusjonossa. Hakemus oli kirjattu kiireellisenä, mutta hakemusruuhkasta johtuen päätös tehtiin vasta 7.9.2020.

Hakemuksen käsittelyaika ylitti vammaispalvelulain mukaisen 3 kuukauden enimmäiskäsittelyajan. Vantaan sosiaalitoimi pahoitteli hakemuksen käsittelyssä tapahtunutta virhettä.

Vanhus- ja vammaispalvelujen johtajan lausunnon mukaan kirjaamiseen on tehty uutta ohjeistusta ja kerrattu menettelytavat hakemuksen saapuessa ja se, miten päivämäärän muuttaminen järjestelmässä tehdään. Kantelijan hakemusprosessi oli käyty läpi kuljetuspalvelun tiimissä ja selvitetty, että vastaavaa ei saa tapahtua jatkossa.

### 3.2.2 Arviointi

Totean aluksi, että vammaispalvelulain 3 a §:n säännös kolmen kuukauden käsittelyajasta on pääsääntöinen käsittelyn enimmäisaikaa koskeva säännös, eikä sitä voida tulkita hakemuksen sellaiseksi käsittelyajaksi, joka oikeuttaisi viranomaista lykkäämään päätöksentekoaan ilman asiallista asian selvittämiseen liittyvää syytä määräajan loppupuolelle.

Kantelija oli hakenut kuljetuspalvelulleen jatkoa lähes 4 kuukautta ennen edellisen päätöksen voimassaolon päättymistä. Tämän vuoksi en katso tarpeelliseksi tässä yhteydessä arvioida erikseen asiaa siltä osin kuin kantelussa oli kyse siitä, että kaupungin olisi tullut ohjata kantelijaa hakemaan palvelua riittävän ajoissa.

Kirjaamisessa tapahtuneen edellä todetun kahden virheen vuoksi kantelijan hakemuksen käsittely oli kestänyt yli kuukauden kauemmin kuin vammaispalvelulain tarkoittamissa asioissa säädetty erityinen enimmäisaika edellyttää. Hakemuksen käsittely oli siten viivästynyt selvästi. Ensimmäinen viivästys hakemuksen käsittelyssä johtui laiminlyönnistä kirjata hakemus asianmukaisesti saapumispäivänä ja toinen virhe hakemuksen saapumisajankohdan merkitsemisessä. Myöskään hakemuksen kirjaaminen kiireelliseksi ei ollut vaikuttanut asian käsittelyaikaan toivotulla tavalla. Hakemuksen käsittely oli viivästynyt lainvastaisesti.

Tapahtuneen johdosta kiinnitän Vantaan kaupungin huomiota huolellisuuteen hakemuksen asianmukaisessa kirjaamisessa. Lisäksi kiinnitän kaupungin huomiota vammaispalvelulaissa säädettyyn erityiseen enimmäiskäsittelyaikaan, joka oli tässä tapauksessa ylittynyt.

Kun otan huomioon vanhus- ja vammaispalvelujen johtajan lausunnossaan selvittämät toimenpiteet, asia ei anna minulle enää aihetta muihin toimenpiteisiin.

### 3.3 Kuljetuspalvelun lisämatkat

#### 3.3.1 Tapahtumat

Kantelija kertoi huomanneensa sattumalta tammikuussa 2021, että kuljetuspalvelujen lisämatkoja (12 matkaa) koskeva päätös päättyi 31.12.2020. Kantelija haki lisämatkoja 13.1.2021. Viranhaltija teki asiassa päätöksen 14.1.2021.

#### 3.3.2 Selvitys

Johtavan sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan kuljetuspalvelupäätöksiin kirjataan yleensä, että määräaikaisen kuljetuspalvelupäätöksen päättymisestä ei tule asiakkaalle erillistä muistutuskirjettä. Näin oli kirjattu myös asiakkaan työmatkoja koskevaan päätökseen. Asiakkaan tulee itse huomioida ja kirjata päätöksen loppumisaika itselleen. Päätöksiin on yleensä selvityksen mukaan lisäksi kirjattu, että jatkohakemus tulee tehdä 3 kuukautta ennen päätöksen loppumista, mutta kantelijan päätöksissä tätä ei ollut kerrottu.

Selvityksen mukaan lisämatkapäätökset asiointi- ja virkistysmatkoihin tehdään aina määräaikaisina päätöksinä, eikä niihin ole kirjattu ohjetta jatkohakemuksen tekemisestä. Vammaispalveluissa on katsottu, että tähän ei ole näiden matkojen osalta syytä, koska lisämatkat tulee perustella aina erikseen ja ne myönnetään välttämättömiin tarpeisiin määräajaksi.

Selvityksessä katsottiin, että jatkohakemuksen tekemisestä tiedotetaan asiakkaille riittävän ajoissa, kun päätöksiin ja ohjeisiin on kirjattu ohje jatkopäätöksen tekemisestä. Sosiaalitoimessa on katsottu, että asiakkaan tulee itse laittaa määräaikaisen päätöksen osalta päättymisaika itselleen ylös ja huolehtia ohjeistuksen mukaisesti jatkopäätöksen tekeminen ajoissa.

Vanhus- ja vammaispalvelujen johtaja katsoi lausunnossaan, että jatkohakemuksen tekemisestä tiedotetaan asiakkaille riittävän ajoissa, kun päätöksiin ja ohjeisiin on kirjattu ohje jatkohakemuksen tekemisestä lukuun ottamatta lisämatkapäätöksiä, joihin tekstiä ei lisätä.

Selvityksessä todetaan, että kaikille asiakkaille toimitetussa "Taksikuljetusten käyttö, Vantaan ohje 1.4.2020 alkaen" ohjataan asiakasta toimittamaan jatkohakemus 3 kuukautta ennen määräaikaisen päätöksen päättymistä. Myös aiemmassa ohjeessa oli ohjeistettu vastaavasti.

### 3.3.3 Arviointi

Sosiaalihuoltolain 38 §:ssä on säädetty palvelujen järjestämisestä palvelutarpeen arvioinnin perusteella. Henkilöille, joiden tuen tarve on pysyvä tai pitkäaikainen, tuki on pyrittävä järjestämään siten, että turvataan palvelujen jatkuvuus, ellei palvelujen muuttaminen ole asiakkaan edun mukainen (3 momentti).

Saamani selvityksen mukaan Vantaan kaupunki myöntää vaikeavammaisen kuljetuspalvelun lisämatkat aina määräaikaisena.

Totean aluksi yleisellä tasolla, että viranomaisella tulee olla määräaikaisen päätöksen tekemiseen perusteltu syy. Tällainen syy saattaa ilmetä haettavan palvelun luonteesta tai vaikeavammaisen henkilön olosuhteista tai muista päätöksentekoon vaikuttavista seikoista, jotka edellyttävät määräaikaisen päätöksen tekemistä. Kun kysymys on subjektiivisesta oikeudesta, jonka tarve on lähtökohtaisesti jatkuva, tulisi päätökset pääsääntöisesti tehdä toistaiseksi olevana.

Selvityksen mukaan kuljetuspalvelun lisämatkoja koskevassa päätöksessä ei hakijaa ohjata jatkohakemuksen tekemisessä kuten tehdään yleensä muissa, esimerkiksi työmatkoja koskevissa määräaikaisissa päätöksissä. Syynä tälle menettelylle todettiin se, että lisämatkat on aina perusteltava erikseen.

Lähtökohtaisesti pidän tätä rajanvetoa ongelmallisena, koska vaikeavammaisella ihmisellä voi olla subjektiivinen oikeus lisämatkoihin. Vaikeavammaisen tulee esittää yksityiskohtaisempaa selvitystä kuljetuspalvelutarpeistaan myös työmatkoista, mutta selvityksen mukaan tällaisiin päätöksiin kirjataan jatkossa ohjaus jatkohakemuksen tekemiseen. Näkemykseni mukaan myös lisämatkapäätöksiin olisi hyvä kirjata vastaava ohje tai jollain muulla tavoin yksilöllisesti huolehtia ja varmistaa siitä, että palvelun jatkuminen turvataan tapahtunutta paremmin tilanteessa, jolloin vaikeavammaisen välttämättömät tarpeet lisämatkoihin jatkuvat samanlaisina.

Oikeuskäytännössä on nimittäin katsottu, että kunnan velvollisuus järjestää vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalvelumatkoja voi yksittäistapauksissa vammaisen henkilön olosuhteistaan ja kuljetuspalvelujen tarpeestaan esittämän selvityksen perusteella olla laajempikin kuin vammaispalveluasetuksen 6 §:ssä mainittu 18 yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa. Tällöinkin on kyse henkilölle kuuluvasta subjektiivisesta oikeudesta lisämatkoihin eli enempään kuin 18 yhdensuuntaiseen matkaan kuukaudessa. (KHO 15.5.2000/906).

Selvityksestä ilmeni, että vammaispalveluissa ei lähetetä asiakkaalle erillistä muistutuskirjettä määräaikaisen kuljetuspalvelupäätöksen päättymisestä.

En pidä Vantaan käytäntöä sinänsä lainvastaisena, mutta korostan, että hyvä hallinto ja sosiaalihuoltolain 38 §:n 3 momentti ohjaa viranomaista toimimaan siten, että asiakkaan oikeus palveluihin jatkuisi saumattomasti. Korkein hallinto-oikeus on eräässä ratkaisussaan (KHO 29.4.2014 T 1447) todennut, että hyvän hallinnon mukaisesti kunnan on vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaisia lakisääteisiä tehtäviä hoitaessaan kiinnitettävä erityistä huomiota palveluiden jatkuvuuden turvaamiseen.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että viranhaltijan tulisi tehdä määräaikainen päätös riittävän pitkäksi ajaksi ja tarvittaessa tehdä uusi päätös riittävän ajoissa ennen edellisen päätöksen voimassaoloajan päättymistä.

Käytettävissä olevista asiakirjoista ilmenee, että kantelijalle oli vuonna 2020 myönnetty 12 lisämatkaa (viranhaltijan päätös 2.1.2020). Asiakirjoista ei ilmennyt, että vammaispalveluissa olisi yksilöllisesti arvioitu, esimerkiksi palvelusuunnitelman laatimisen yhteydessä, kantelijan palveluntarvetta kuljetuspalvelun lisämatkoihin ennen tämän määräaikaisen päätöksen päättymistä ja tällä tavoin varmistettu hänen palvelunsa jatkuvuus. Viranhaltija oli kuitenkin hakemuksen tultua vireille tehnyt myönteisen päätöksen lisämatkoista seuraavana päivänä, mikä oli kantelijan edun näkökulmasta tärkeää.

Kiinnitän Vantaan kaupungin vammaispalveluiden huomiota edellä määräaikaisten päätösten tekemisestä ja jatkopäätöksen hakemiseen ohjaamisesta sanottuun.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdissa 3.2.2 ja 3.3.3 esittämäni käsitykset Vantaan kaupungin vanhus- ja vammaispalveluiden tietoon.

Edellä todetuissa tarkoituksissa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kaupungin vanhus- ja vammaispalveluille.