

9.4.2019

EOAK/1030/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

OMAISHOIDONTUEN JATKOPÄÄTÖKSEN KÄSITTELY JA VIIPYMINEN

1 KANTELU

Kantelijat arvostelivat Oulun kaupungin vammaispalveluiden viivyttelyä lapsensa omaishoidontuen jatkopäätöksen tekemisessä. Koska edellinen päätös oli tehty määräaikaisena, kantelijoiden mielestä tukipäätöstä olisi pitänyt jatkaa viranomaisaloitteisesti.

Kantelijoiden mielestä viranhaltijan olisi tullut ottaa kantelijan 24.10.2017 lähettämän sähköpostiviestin perusteella omaishoidontuen jatkohakemus vireille tai viimeistään marraskuussa käydyn puhelinkeskustelun johdosta. Myös päätöksenteko viivästyi, koska kantelijoiden mielestä asia oli ollut ratkaisukypsä viimeistään 22.1.2018, jolloin he olivat toimittaneet ratkaisuun tarvittavat lausunnot.

Kantelijoiden mielestä omaishoidontuesta tulisi antaa toistaiseksi voimassa oleva jatkopäätös.

Kantelun liitteenä oli muun muassa jäljennös 24.10.2017 - - - lähetetystä sähköpostiviestistä.

2 SELVITYS

Oulun kaupungin hyvinvointipalvelut antoi kantelun johdosta lausunnon 19.4.2018, jonka liitteenä oli vs. palveluohjaajan antama selvitys ja vs. palveluesimiehen antama lausunto. Käytettävissäni ovat lisäksi olleet viranhaltijan 26.2.2018 (§ 81) ja 27.11.2015 (§ 93) tekemät päätökset.

3 RATKAISU

3.1 Jatkohakemuksen vireillepano

3.1.1 Selvitys

Oulun hyvinvointipalveluiden erityisryhmien palveluohjauksessa asiaa käsitelleen vs. palveluohjaajan selvityksen mukaan kantelijan 13.10.2017 (oikeastaan 24.10.2017) lähettämässä sähköpostiviestissä ei kerrottu omaishoidontuen hakemisesta, vaan siinä pohdittiin tuen hakemista. Palveluohjaajan mukaan hän oli ohjannut kantelijaa tekemään hakemuksen marraskuussa 2017 käydyssä puhelinkeskustelussa. Myös aikaisemmassa omaishoidontuesta annetussa päätöksessä oli ohjattu toimittamaan palveluohjausyksikköön kirjallinen hakemus ja ajantasainen lääkärinlausunto, mikäli omaishoidontuelle haetaan jatkoa.

Palveluohjaajan selvityksen mukaan hän otti kantelijalta vastaan suullisen hakemuksen 13.12.2017, koska kantelija oli kertonut olevansa väsynyt eikä ollut jaksanut tehdä hakemusta.

Palveluesimies katsoi vastauksessaan kanteluun, että hänen mielestään kantelijan 13.10.2017 (oikeastaan 24.10.2017) lähettämä sähköpostiviesti ei ollut tulkittavissa hakemukseksi vaan tiedusteluksi siitä, miten toimia omaishoidon tuen jatkon hakemiseksi.

Palveluesimiehen mukaan palveluohjaaja oli toiminut asiakkaan edun huomioon ottaen ja suostunut asian suulliseen vireillepanoon 13.12.2017 ja sopinut kotikäynnin hoito- ja palvelusuunnitelman tarkistamiseksi 22.1.2018. Selvityksen mukaan kirjallinen omaishoidon tuen jatkohakemus oli vastaanotettu kotikäynnillä 22.1.2018.

Palveluesimies katsoi, että kantelija oli saanut asianmukaisen ja riittävän neuvonnan ja ohjauksen omaishoidon tuen jatkon hakemiseksi.

Sosiaalijohtajan ja sosiaalityön erityisasiantuntijan lausunnon mukaan vs. palveluohjaajan toiminnassa ei ole todettu sellaisia laiminlyöntejä, jotka aiheuttaisivat tarvetta toimenpiteisiin viranhaltijan viranomaistoiminnan suhteen. Hän oli toiminut erityisryhmien palveluohjauksessa voimassa olevan yleisen toimintatavan mukaisesti.

3.1.2 Lainsäädäntö

Hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perustuneen. Viranomaisen suostumuksella asia saa panna vireille myös suullisesti.

Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu.

Sosiaalihuoltolain 34 §:n mukaisesti sosiaalihuoltoasia tulee vireille myös silloin, kun sosiaalihuollon työntekijä on muutoin tehtävissään saanut tietää mahdollisesti sosiaalipalvelujen tarpeesta olevasta henkilöstä. Kyseisessä säännöksessä on säädetty sosiaalihuollon asiakkuuden alkamisesta ja päättymisestä.

Sosiaalihuoltolain 38 §:n 3 momentin mukaan henkilöille, joiden tuen tarve on pysyvä tai pitkäaikainen, tuki on pyrittävä järjestämään siten, että turvataan palvelujen jatkuvuus, ellei palvelujen muuttaminen ole asiakkaan edun mukaista.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 8 §:n mukaan sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla.

3.1.3 Arviointi

Kantelijan liittämstä sähköpostiviestin tulosteesta ilmenee, että kantelija oli 24.10.2017 tiedustellut palveluohjaajalta sitä, pitääkö omaishoidontukea hakea uudelleen. Kyse on siten ollut asian vireillepanoa koskevasta tiedustelusta eikä varsinaisesta hakemuksesta. Saamassani selvityksessä ei kuitenkaan ole otettu kantaa siihen, vastattiinko kantelijan lähettämään viestiin. Ilmeisesti sähköpostiviestiin ei ollut vastattu, koska se oli lähetetty suoraan henkilölle, joka oli ollut selvityksen mukaan poissa.

Seuraava kantelijan yhteydenotto oli ollut puhelimitse marraskuun puolivälissä, jolloin hän oli pyytänyt sosiaaliohjaajaa osallistumaan OYS:n Lastenpsykiatrian klinikan verkostotapaamiseen 28.11.2017. Tuolloin kantelijaa oli selvityksen mukaan ohjattu tekemään hakemus omaishoidontuesta.

Kantelija kertoi joulukuussa pyytäneensä kotikäyntiä ja sitä, että hänen ei tarvitsisi tehdä uutta hakemusta jatkopäätökseen (edellinen päätös oli tehty 27.11.2015 ajalle 1.1.2016–31.12.2017). Selvityksen mukaan palveluohjaaja otti tuolloin (13.12.2017) vastaan suullisen hakemuksen asiassa puhelinkeskustelun perusteella.

Palveluohjaajan tietoon oli tullut jo marraskuussa, että kantelija aikoo hakea jatkoa omaishoidontukeen. Totean, että palvelun jatkuvuuden turvaamisen näkökulmasta asiaa jälkikäteen tarkasteltaessa olisi ollut hyvä, jos kotikäynnistä olisi voitu sopia jo marraskuussa 2017.

Kantelun ja saadun selvityksen perusteella asiassa ei ole kuitenkaan ilmennyt aihetta epäillä palveluohjaajan menetelleen lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan tavalla, joka antaisi minulle laillisuusvalvojana aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Kantelijan sähköpostiviestiin 24.10.2017 vastaamisesta totean, että oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on jo vuonna 2008 otettu kantaa sähköisten poissaoloilmoitusten käyttöön (esimerkiksi päätös dnro:t 2575/4/06 ja 63/4/07; päätös on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla www.oikeusasiamies.fi). Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön mukaan sähköpostijärjestelmien mahdollistamien poissaoloilmoitusten lähettämiseen ei ole laista suoraan johtuvaa velvoitetta, vaan kyseessä on vapaaehtoinen palvelun muoto. Poissaoloilmoituksen käyttämisestä on kuitenkin pidetty suositeltavana, koska se on omiaan edistämään perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa ja erityisesti siihen sisältyvän hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen toteutumista. Poissaoloilmoituksen myötä viestin lähettäjä saa tiedon siitä, miksi hänen yksittäiselle virkamiehelle viranomaisen sijaan lähettämäänsä viestiin ei vielä voida vastata. Tällä tavoin asiakas ei jää epätietoiseksi siitä, mitä hänen viestilleen on tapahtunut.

Kiinnitän palveluohjausyksikön huomiota yleisellä tasolla edellä esittämäni.

3.2 Hakemuksen käsittelyaika

3.2.1 Selvitys

Saadun selvityksen mukaan 13.12.2017 käydyssä puhelinkeskustelussa oli sovittu kotikäynnistä 22.1.2018. Palveluasiamies teki asiassa myönteisen päätöksen 26.2.2018 ja postitti sen 28.2.2018. Omaishoidontuet ajalta 1.1.–30.4.2018 maksettiin selvityksen mukaan 30.4.2018.

Selvityksen mukaan kantelijalle oli toimitettu uusi sopimus allekirjoitettavaksi 13.4.2018, koska kantelijan postittama sopimus omaishoidontuesta ei ollut palautunut palveluohjausyksikköön.

Palveluesimies totesi saamansa ja tekemänsä selvityksen perusteella, että lapsen omaishoidon tuen jatkoa koskevan hakemuksen käsittelyssä ei ollut tullut esiin seikkoja, jotka osoittaisivat palveluneuvojan viivytelleen aiheettomasti. Käsittelyaika asian vireille tulosta päätökseen oli ollut 13.12.2017–26.2.2018.

Palveluesimiehen mukaan asia oli kotikäynnin jälkeen vaatinut konsultaatiota, mikä oli osaltaan aiheuttanut päätöksentekoon viivettä. Yleisesti ottaen asian käsittely kotikäynnin jälkeen edellytti selvityksen mukaan päätöksentekijältä vielä lausuntoihin ja asiakkaan tilanteeseen perehtymistä, asiakastietojen kirjaamista sekä harkinnan päätöksen sisällöstä ja kestosta. Tämä vaihe vie aikaa yksilöllisesti, ja siihen vaikuttavat niin asiakkaan tilanne kuin työntekijän työtilanne.

Palveluesimiehen mukaan erityisryhmien palveluohjauksessa on jo aiemmin tiedostettu se, että asiakkaiden kannalta kotikäynnin ja päätöksen antamisen välinen aika olisi hyvä olla mahdollisimman lyhyt. Palveluohjauksessa on pyritty kehittämään työn organisoinnin tapoja, jotta tähän tavoitteeseen päästäisiin. Palveluohjauksessa tullaan selvityksen mukaan jatkossa kiinnittämään tähän huomiota ja toimintatapoja kehitetään edelleen, jotta asiakas saisi päätöksen mahdollisimman pian kotikäynnin jälkeen.

3.2.2 Lainsäädäntö

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

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 aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun asia on tullut vireille.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n 2 momentin mukaan päätös on toimeenpantava kiireellisissä tapauksissa viipymättä ja muissa kuin kiireellisissä tapauksissa ilman aiheetonta viivytystä. Päätös on kuitenkin toimeenpantava viimeistään 3 kuukaudessa asian vireille tulosta. Aika voi olla tätä pidempi, jos asian selvittäminen erityisestä syystä vaatii pidempää käsittelyaikaa tai toimeenpanon viivästymiselle on muu asiakkaan tarpeeseen liittyvä erityinen peruste.

Sosiaalihuoltolain 38 §:n 2 momentin mukaan, kun tuen tarve on jatkuvaa tai toistuvaa, palveluja on järjestettävä siten, että tavoitteena on asiakkaan itsenäinen selviytyminen ja tuen tarpeen päättyminen asiakkaan kanssa tavoitteeksi asetetun määräajan jälkeen. Säännöksen 3 momentin mukaan henkilöille, joiden tuen tarve on pysyvä tai pitkäaikainen, tuki on pyrittävä järjestämään siten, että turvataan palvelujen jatkuvuus, ellei palvelujen muuttaminen ole asiakkaan edun mukaista.

Hallintolain 23 §:n mukaan hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

3.2.3 Arviointi

Omaishoidontuesta annetun lain 8 § edellyttää, että omaishoidon tuesta laaditaan omaishoitajan ja kunnan välillä sopimus, jonka liitteenä on oltava hoito- ja palvelusuunnitelma.

Saamani selvityksen mukaan kotikäynnin tarkoituksena oli ollut hoito- ja palvelusuunnitelman päivitys.

Selvityksestä ilmeni, että omaishoidontuen päätöksenteko kesti hakemuksen vireille tulosta lasien kaksi kuukautta ja 13 päivää. Kotikäynnin jälkeen päätöksenteko kesti runsaan kuukauden ajan. Kaiken kaikkiaan päätöksen toimeenpano kesti 4 kuukautta 18 päivää, vaikka sosiaalihuoltolain 45 §:n 2 momentin mukaan päätös on toimeenpantava ilman aiheetonta viivytystä. Aika voi olla säännöksen mukaan kolmea kuukautta pidempi, jos asian selvittäminen erityisestä syystä vaatii pidempää käsittelyaikaa tai toimeenpanon viivästymiselle on muu asiakkaan tarpeeseen liittyvä erityinen peruste.

Maksun viivästymisen osasyynä oli ollut se, että ensiksi lähetetty omaishoitosopimus ei ollut palautunut palveluohjausyksikköön ja tämän vuoksi oli jouduttu lähettämään uusi sopimus allekirjoitettavaksi. Katson päätöksen täytäntöönpanon viivästyneen lainvastaisesti, koska asiassa ei ole esitetty selvitystä siitä, että asian selvittäminen olisi vaatinut pidempää käsittelyaikaa tai että asiakkaan tarpeeseen liittyvä erityinen peruste olisi vaatinut pidempää käsittelyaikaa. Sinänsä se, että omaishoitosopimus ei ollut palautunut palveluohjausyksikköön, ei ollut kuitenkaan johtunut suoranaisesti palveluohjausyksikön menettelystä, jonka olen kuitenkin huomionnut asiaa arvioidessani.

Käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon asian merkitys palvelua tai tukitointia hakeneelle henkilölle. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, esimerkiksi lapsen ja hänen perheensä toimeentulon kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä.

Korostan, että toiminnassa tulisi olla lähtökohtana, että palvelusta tai tuesta tehdään uusi päätös riittävän ajoissa ennen edellisen päätöksen voimassaoloajan päättymistä ja palvelun jatkuvuus turvataan sosiaalihuoltolain 38 §:n edellyttämällä tavalla.

Myös Oulun kaupungin hyvinvointipalveluiden lausunnon allekirjoittaneet sosiaalijohtaja ja sosiaalityön erityisasiantuntija katsoivat, että erityisryhmien palveluohjauksen toiminta ei ollut kantelussa esiin tulleissa asioissa kaikilta osin asianmukaista ja asiakaslähtöistä.

Koska saamani selvityksen mukaan hyvinvointipalveluissa selvitetään menettelytavat määräaikaisten palvelupäätösten jatkohakemusten käsittelyissä ja niihin liittyvissä palvelutarpeen arvioinneissa, tyydyn vain kiinnittämään hyvinvointipalveluiden erityisryhmien palveluohjauksen huomiota palvelujen jatkuvuuden turvaamisen tärkeyteen. Korostan, että uusi päätös tulee tehdä riittävän ajoissa ennen edellisen päätöksen voimassaoloajan päättymistä, jotta sosiaalihuollon asiakkaan tuensaanti ei keskeydy aiheettomasti. Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että päätös olisi tullut toimeenpanna viimeistään 3 kuukaudessa asian vireille tulosta.

3.3 Päätöksen määräaikaisuus

Selvityksen mukaan viranhaltija teki omaishoidontuesta jatkopäätöksen ajalle 1.1.2018–30.6.2021. Määräaikaisuuden perusteena oli päätöksen mukaan lapsen kuntoutumisen mahdollisuus ja mahdolliset muutokset hoidon ja valvonnan sitovuudessa.

Omaishoidon tueta annetun lain 8 §:n 3 momentin mukaan omaishoitosopimus on voimassa toistaiseksi. Erityisestä syystä sopimus voidaan tehdä määräaikaisena. Sopimusta voidaan tarvittaessa tarkistaa.

Oikeusasiamies ei voi toimivaltansa puitteissa arvioida määräaikaisesti tai toistaiseksi voimassa olevan omaishoitosopimuksen myöntämisen edellytyksiä. Tästä syystä asia ei tältä osin johda toimenpiteisiin.

4 TOIMENPITEET

Kiinnitän Oulun hyvinvointipalvelujen huomiota siihen, mitä olen edellä kohdissa 3.1.3 ja 3.2.3 todennut. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen päätöksestäni.