

29.7.2014

Dnro 1397/4/14

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

VIRANOMAISELLE KUULUVA PÄÄTÖKSENTEKOVELVOLLISUUS LAIMINLYÖTIIN VAMMAISPALVELUASIASSA

1 KANTELU

Kantelijan asiamies arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 21.3.2014 osoittamassaan kirjoituksessa kaupungin sosiaali- ja terveystalvelujen menettelyä vammaispaalveluja koskevassa asiassa.

Asiamies kertoi, että kantelijaa koskevaa päätöstä olisi muutettu siten, että kantelijaa ei ennen asian ratkaisemista kuultu. Kantelukirjoituksen mukaan kantelijan oikaisuvaatimusta ei tutkittu eikä asiasta tehty päätöstä.

Asiamies arvostelee myös kantelijalle tehtyä palvelusuunnitelmaa ja sen laatimista.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Päätöksenteko vammaispaalveluasiassa

3.1.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada hänen asiansa käsitellyksi oikeudenmukaisesti 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.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestäminen perustuu päätökseen tai kun kysymys on yksityisesti järjestettävästä sosiaalihuollosta asiakkaan ja sosiaalihuollon järjestäjän väliseen sopimukseen.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Hallintolain 6 §:n säännös sisältää myös niin sanotun luottamuksensuojan periaatteen. Luottamuksensuojan periaatteen keskeisenä sisältönä on, että hallinnon asiakas voi luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja viranomaisen tekemän hallintopäätöksen pysyvyyteen. Luottamuksensuojan periaatteella tarkoitetaan siis myös sitä, että hallintopäätöksen pysyvyyden johdosta viranomaisen ei pääsääntöisesti voi ilman asianosaisen henkilön omaa suostumusta peruuttaa asianosaiselle myöntämänsä oikeutta tai etuutta tai vähentää sitä,

ellei lailla ole erikseen säädetty esimerkiksi palvelun tai tukitoimen edellytysten tarkistamisesta.

Hallintolain 7 §:ään sisältyvän palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Säännös korostaa asiakasnäkökulmaa ja varmistaa muun muassa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävä huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Asiointi on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista.

Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaisesti sosiaalihuollon henkilöstöllä on hallintolain mukaista menettelytapaneuvontaa koskeva laajempi selvittämisvelvollisuus. Asiakaslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa. Tähän selvittämisvelvollisuuteen kuuluu erityisesti se, minkälaisilla edellytyksillä sosiaalihuollon asiakas on oikeutettu saamaan palveluja ja tukitoimia. Selvitettäväksi tällöin tulee myös ne eri vaihtoehtoiset palvelut ja tukitoimet, joihin asiakkaalla saattaa olla oikeus.

Edellä mainittu selvitys ja menettelyneuvonta on annettava siten, että hallinnon asiakas kykenee riittävästi ymmärtämään annetun selvityksen sisällön ja sen merkityksen. Sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamaa selvitystä annettaessa on otettava huomioon muun muassa asiakkaan ikä ja muut henkilökohtaiset ominaisuudet. Sosiaalihuollon järjestäjän on varmistuttava siitä, että asiakas on ymmärtänyt hänelle annetun selvityksen. Viranomaisen on käytettävä sellaista ilmaisutapaa, jonka perusteella asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa.

Totean vielä, että selvitysvelvollisuuden laajuus ja se, millä tavoin selvitys annetaan, riippuu osaltaan myös annettavasta palvelusta sekä siitä, kenelle selvitystä ollaan antamassa.

3.1.2

Saatu selvitys ja arviointi

Kantelukirjoituksesta ja saamastani selvityksestä ilmenee, että kantelijalle lähetettiin heinäkuussa 2013 viranhaltijan päätös, josta ilmeni aikaisemman henkilökohtaista apua koskevan toistaiseksi tehdyn päätöksen muuttaminen määräaikaiseksi päätökseksi. Päätöspäiväksi päätöksessä oli merkitty 29.3.2010.

Sosiaali- ja terveystoimen lausunnon ja selvityksen mukaan uuden päätöksen lähettäminen kantelijalle oli tapahtunut epähuomiossa. Kantelijan ja sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijoiden kesken oli lausunnon ja selvityksen mukaan sovittu, että henkilökohtainen apu lakkautetaan, jonka tilalle myönnetään omaishoidon tukea. Viranhaltija ei kuitenkaan tämän yhteisen sopimuksen perusteella ollut tehnyt erillistä päätöstä henkilökohtaisen avun lakkauttamisesta, joka olisi lähetetty kantelijalle. Kantelijalle lähetettiin viranomaisen sisäinen merkintä henkilökohtaisesta avusta 29.3.2010 tehdyn päätöksen voimassaolon lakkaamisesta.

Sosiaali- ja terveystoimen selvityksessä on tältä osin todettu että ”vanhaa päätöstä, johon on kirjattu lakkauttamispäivämäärä, ei kuitenkaan ole tarkoitus lähettää asiakkaalle. Näin tässä tilanteessa virheellisesti kävi ja aiheutti väärinkäsityksen. Asiakkaalle pitää aina tehdä erillinen päätös lakkauttamisesta ja lähettää se asiakkaalle, mutta tämä jäi sosiaalityöntekijältä tekemättä.”

Kantelija teki asiassa saadun selvityksen mukaan oikaisuvaatimuksen kyseisestä hänelle lähetetystä päätöksestä. Sosiaali- ja terveystoimen viranhaltija ilmoitti kantelijalle 28.8.2013 päivätyillä kirjeillään, ettei oikaisuvaatimusta oteta käsiteltäväksi, koska valitusaika asiassa oli mennyt umpeen jo 3,5 vuotta sitten. Kyseessä olevassa ilmoituksessa on todettu, että ”päätös, josta olisit halunnut valittaa, on tehty 31.7.2013 asti. Toisin sanoen sinulla ei ollut voimassa olevaa henkilökohtaisen avun päätöstä tämän jälkeen. Ilman päätöstä avustajasi tilille ei makseta rahaa, vaikka hän olisikin avustanut sinua.”

Edelleen kirjeessä on ilmoitettu, että kantelijan tulee hakea uudestaan henkilökohtaista apua, mikäli hän katsoo siihen olevan tarvetta.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Katson, että asiassa on toimittu hallintolain vastaisella tavalla, koska kantelijaa koskevaa kirjallista päätöstä ei tehty eikä sitä annettu hänelle tiedoksi siten kuin hallintolaki edellyttää.

Asiassa saadun selvityksen mukaan päätös kuitenkin tosiasiallisesti tehtiin siten, että 29.3.2010 tehdyn päätöksen voimassaolo lakkautettiin 31.7.2013 lukien. Viranomaisen virheellisen toiminnan ja huolimattomuuden takia kantelijalle on jäänyt epäselväksi se, millä tavoin hänen päivittäiseen elämäänsä liittyvä välttämätön apu tulee järjestettyä.

Saamani selvityksen perusteella kantelijalle on voinut tulla sellainen kuva viranomaisen toiminnasta, ettei hänellä ole mahdollisuutta vaikuttaa tehtyyn päätökseen edes muutoksenhakukeinoja käyttämällä.

Sosiaali- ja terveystoimi on lausunnossaan ja selvityksessään myöntänyt virheensä. Se on pahoitellut virheellistä toimintaansa ja ilmoittanut, että se jatkossa tulee varmistamaan vammaispalvelujen asiakasprosessien virheettömän toimivuuden. Vammaispalvelujen palvelupäällikkö on selvityksessään ilmoittanut, että sosiaali- ja terveystoimessa on kantelijan vaatimuksesta luovuttu henkilökohtaisen avun lakkauttamisesta ja omaishoidon tuen myöntämisestä henkilökohtaisen avun tilalle. Kantelijalle on selvityksen mukaan tehty henkilökohtaisen avun päätös takautuvasti 1.8.2013 alkaen. Päätös on tehty 25.10.2013 tapaamisen ja 18.11.2013 toteutetun kotikäynnin jälkeen.

Sosiaali- ja terveystoimen korjaavista toimenpiteistä huolimatta pidän menettelyä kantelijan oikeusturvan toteutumisen kannalta vakavana. Kantelijan henkilökohtaista apua koskeva päätös on saadun selvityksen mukaan tosiasiallisesti lakkautettu 1.8.2013 lukien. Asiasta ei ole tehty sellaista päätöstä, joka olisi annettu tiedoksi kantelijalle. Kantelijalla ei ole ollut mahdollisuutta hakea tähän tosiasiallisesti tehtyyn päätökseen muutosta hänelle kuuluvien oikaisukeinojen avulla.

Mielestäni viimeistään kantelijan oikaisuvaatimuksen tultua vireille olisi sosiaalitoimessa tullut havaita asiassa tehty virhe. Kantelija on voinut jäädä epätietoisuuteen siitä, millä tavoin hänen palvelujaan järjestetään. Pidän moitittavana myös sitä, että kantelijalle 28.8.2013 lähetetyissä kirjeissä ei hänelle selvitetty, miten hänen tulisi asiassa toimia. Kun kysymys on ollut kantelijan välttämättömistä palveluista, joita tässä tapauksessa on annettu haavoittuvassa asemassa olevalle vaikeavammaiselle henkilölle, on viranomaisella korostettu selvittämis- ja neuvontavelvollisuus asiassa. Viranomaisen on tällaisissa tilanteissa varmistuttava siitä, ettei sosiaalihuollon asiakkaalle aiheudu hänen etujensa menetyksiä tai kavennuksia viranomaisen menettelyn johdosta.

Selvityksen mukaan päätös henkilökohtaisen avun myöntämisestä on tehty vasta marraskuussa toteutetun kotikäynnin jälkeen. Kantelukirjoituksesta tai sosiaali- ja terveystoimen selvityksistä ei ilmene, aiheutuiko kantelijalle sosiaali- ja terveystoimen menettelyn johdosta taloudellista vahinkoa ja jos aiheutui, onko se erikseen korvattu.

Totean vielä seuraavaa. Viranomaisen on varmistuttava siitä, että sen ylläpitämät asiakirjat ovat sisällöltään oikeita ja asianmukaisesti laadittuja. Vaikka sosiaalihuollossa ei ole erikseen säädetty sitä, millä tavoin sosiaalihuollon asiakasasiakirjoja tulee laatia, on asiakasasiakirjoihin merkittävä kaikki kyseisen palvelun järjestämiseen vaikuttavat tiedot, sekä toimenpiteiden suunnittelun, palvelun järjestämisen ja sen toteuttamisen seurannan kannalta tarpeelliset tiedot. Korostan, että riittävät sekä asianmukaiset virheettömät merkinnät vahvistavat sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvaa sekä edistävät osaltaan luottamuksellisen suhteen syntymistä viranomaisen ja sosiaalihuollon asiakkaan välillä. Viranomaisella on vastuu siitä, että sen laatimat asiakirjat perustuvat todelliseen asiaan vaikuttavaan tietoon. Viranomainen vastaa myös siitä, että sen ylläpitämät asiakirjat tai päätösmerkinnät eivät aiheuta sosiaalihuollon asiakkaalle hänen etujensa menetystä tai niiden kaventumista.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:ssä on erikseen säädetty hyvästä tiedonhallintatavasta. Säännöksen mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä mm. pitää tässä tarkoituksessa luetteloa käsiteltäväksi annetuista ja otetuista ja ratkaistuista käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Korostan vielä, että asiakirjojen ja asiakasta koskevien muiden merkintöjen tekemisessä on noudatettava henkilötietolain asettamia periaatteita. Tämä merkitsee mm. sitä, että viranomaisen laatimien asiakasasiakirjojen tulee olla virheettömiä. Sosiaalihuollon asiakasta koskeviin asiakirjoihin ei voida kerätä ja tallettaa muita kuin asiaan vaikuttavia seikkoja.

Sosiaalitoimi on pahoitellut menettelyään. Saamani selvityksen mukaan sosiaali- ja terveystoimi on ilmoittanut, että se jatkossa pyrkii varmistamaan asiakasprosessiansa oikeellisuuden ja virheettömyyden. Kantelijan kohdalla on sittemmin tehty hänelle myönteiset päätökset henkilökohtaisen avun järjestämisestä. Tämän takia asia ei anna aiheutta puoleltani muuhun kuin että kiinnitän sosiaali- ja terveystoimen vakavaa huomiota edellä sanottuun.

3.2

Oikaisuvaatimuksen käsittely

Kantelukirjoituksesta ja saadusta selvityksestä ilmeni, että kantelijan tekemää oikaisuvaatimusta ei otettu käsittelyyn sen johdosta, että oikaisuvaatimusaika oli jo asiassa kulunut. Käsitykseni mukaan perusvirhe asiassa on edellä käsitelty virheellinen menettely toistaiseksi voimassa olleen henkilökohtaisen avun päätöksen muuttamisessa määräaikaiseksi (tosiasiassa voimassaolon lopettamiseksi). Kuten edellä on todettu, erillisen lakkautuspäätöksen tekemättä jättäminen olisi mielestäni tullut havaita viimeistään tässä oikaisuvaatimusvaiheessa.

Totean vielä yleisesti, että mikäli asiakkaan muutoksenhaku on myöhässä, ei viranomainen voi jättää sitä käsittelemättä. Tällaisessa tilanteessa oikaisuvaatimus tulee hallintolain mukaan jättää liian myöhään tehtynä tutkimatta. Viranomaisen on käsiteltävä hakemus, muutoksenhaku tai valitus. Asiakkaan vireille panema asia voidaan joko hyväksyä, hakemus hylätä tai vaatimus jättää tutkimatta. Kaikissa näissä tilanteissa päätökseen tyytymättömällä on oikeus hakea muutosta asiassa tehtyyn päätökseen, jollei muutoksenhakua ole erikseen rajoitettu tai estetty lainsäädännössä.

3.3

Palvelusuunnitelman laatiminen

Palvelusuunnitelman laatimisvelvollisuudesta on säädetty sosiaalihuollon asiakaslaissa ja vammaispalvelulaissa.

Kantelukirjoituksen mukaan kantelijalle lähetettiin palvelusuunnitelma sille varatun kommentointiajan jo umpeuduttua. Sosiaali- ja terveystoimen lausunnon ja selvityksen mukaan kantelijalle lähetettyyn palvelusuunnitelmaversioon jäi sellaisia päiväyksiä, joiden perusteella kantelijalla oli perusteltu syy olettaa, että palvelusuunnitelmiin esitettävät kommentit tai muutosesitykset olisivat turhia.

Sosiaali- ja terveystoimi on pahoitellut toimintaansa ja pyytänyt anteeksi tapahtunutta. Selvityksen mukaan kantelija oli lisäksi ohjattu kommentoimaan palvelusuunnitelmaa määrääjän umpeutumista huolimatta. Selvityksen mukaan kantelijalle on lisäksi järjestetty vielä uusi tapaaminen vammaispalvelutoimistossa, jossa häntä on kuultu hänen palvelutarvettaan ja henkilökohtaista apua koskevassa asiassa.

Katson, että sosiaali- ja terveystoimi on menetellyt asiassa sosiaalihuollon asiakaslain ja vammaispalvelulain vastaisella tavalla. Menettely ei ole myöskään täyttänyt hallintolain hyvän hallinnon edellyttämiä vaatimuksia. Kiinnitän sosiaali- ja terveystoimen vakavaa huomiota viranomaisen vastuusta huolehtia laatimiensa asiakirjojen virheettömyydestä. Korostan vielä tässä yhteydessä, että viranomaisen menettely ei saa aiheuttaa asiakkaan oikeuksien toteutumisen estymistä tai niiden kaventumista.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset sosiaali- ja terveystoimen menettelystä sen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.