

3.2.2020

EOAK/412/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

MENETTELYVIRHEITÄ LAPSEN OMAISHOIDON TUEN JÄRJESTÄMISESSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli - - - sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän vammaispalvelujen ja nimeltä mainittujen viranhaltijoiden menettelyä erityistä tukea tarvitsevan poikansa (synt. 2010) omaishoidon tuen järjestämistä koskevassa asiassa.

Kantelijan mukaan - - - sote viivytteli aiheettomasti omaishoidon tuen päätöksen tekemisessä ja täytäntöönpanossa sekä laiminlöi omaishoitajan vapaiden järjestämisen. Kantelijan mukaan omaishoidon tukea koskeva päätös toimeenpantiin niin myöhään, ettei kertyneitä vapaita voitu tosiasiallisesti käyttää ennen niiden vanhenemista. Kantelija oli kokonaisuudessaan tyytymätön viranomaiselta saamaansa palveluun ja neuvontaan.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta - - - sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä antoi 21.3.2019 päivätyn lausunnon ja vs. johtavan sosiaalityöntekijän 22.2.2018 päivätyn selvityksen.

3 RATKAISU

3.1 Omaishoidon tukea koskevan hakemuksen käsittely ja omaishoidon tuen maksaminen

3.1.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti 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.

Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan lapsella ja hänen perheellään on oikeus saada viipymättä lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalipalvelut.

Sosiaalihuoltolain 30 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n 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.

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

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

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

3.1.2 Saatu selvitys

Selvityksen mukaan kantelijan pojalle oli tehty lokakuussa 2017 tehdyn omaishoidon tuen hakemuksen johdosta myönteinen päätös huhtikuussa 2018. Päätöksen mukaan omaishoidon tukea oli myönnetty 01.11.2017 lukien. Selvityksen mukaan omaishoidon tuen maksaminen viivästyi omaishoidontuen sopimusten ja vuoden vaihteen työkiireiden vuoksi. Vs. johtava sosiaalityöntekijä pahoittelee selvityksessään sitä, että kantelijan omaishoidon tuen saaminen on vienyt kohtuuttomasti aikaa ja että kantelija on joutunut odottamaan ja kyselemään asian etenemistä.

Kuntayhtymän lausunnon mukaan vammaispalvelujen sosiaalityössä on ollut useamman sosiaalityöntekijän vajuus vuoden 2018 aikana. Vs. johtavan sosiaalityöntekijän tehtävien hoitoon on vaikuttanut uuteen tehtävään perehtyminen ja täyttämättä olleiden sosiaalityöntekijöiden määräaikaisten virkojen kiireellisten tehtävien hoitaminen. Lisäksi vs. johtava sosiaalityöntekijä on vuoden 2018 aikana lähiesimiehenä perehdyttänyt tehtäviin kaksi sosiaalityön opiskelijaa ja kaksi sosiaaliohjaajaa ja vastannut lakisääteisestä sosiaalityön opiskelijoiden johtamis- ja valvontatehtävästä. Ylimääräisenä työnä kuntayhtymän vammaispalvelujen sosiaalityössä on osallistuttu kahteen henkilökohtaisen budjetoinnin hankkeeseen, mikä on työllistänyt sekä asiakastyötä tekeviä sosiaalityöntekijöitä ja sosiaaliohjaajia että vs. johtavaa sosiaalityöntekijää huomattavan paljon.

Edellä mainituista syistä vuosi 2018 on ollut poikkeuksellisen haasteellinen palvelujen järjestämisen näkökulmasta vammaispalvelujen sosiaalityössä. Sosiaalityön organisointia on haastanut ja henkilöstöresursseja heikentänyt sote-uudistuksen valmisteluun liittyneet henkilöstöjärjestelyt ja siihen liittyneet henkilöstön rekrytointivaikeudet ja useisiin samanaikaisiin asiakkaan valinnanvapautta koskeviin hankkeisiin osallistuminen.

Lausunnossaan kuntayhtymän vs. perhepalvelujohtaja pahoittelee omaishoidon tuen ja omaishoidon vapaan käsittelyssä aiheutunutta viivettä. Lausunnon mukaan kantelijan perheen asiaa ei ehditty ajoissa hoitamaan ylityömääräyksistä huolimatta. Lausunnon mukaan - - - alueella on pulaa koulutetuista sosiaalityöntekijöistä.

3.1.3 Kannanotto

Saamastani selvityksestä ja asiakirjoista ilmeni, että omaishoidon tuen hakemus saapui sosiaalitoimeen 3.10.2017. Hakemuksen johdosta viranhaltija teki 30.4.2018 omaishoidon tukea koskevan päätöksen. Näin ollen omaishoidon tuen hakemuksen käsittely kesti sosiaalitoimessa lähes seitsemän kuukautta. Kantelukirjoituksen mukaan omaishoidon tuki oli maksettu kantelijalle ensimmäisen kerran takautuvasti vasta 14.9.2018. Selvityksessä ei ole kiistetty tuen maksuunpanossa ollutta viivettä.

Hallintolain 23 §:n mukaan hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan lapsella ja hänen perheellään on oikeus saada viipymättä lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalipalvelut. Hallintolaissa 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 tukitoita hakeneelle henkilölle. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, esimerkiksi lapsen ja hänen perheensä toimeentulon tai huolenpidon kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä.

Selvityksen mukaan viivästykseltä omaishoidon tuen hakemuksen käsittelyssä ja tuen maksamisessa johtuivat sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän niukoista henkilöstöresursseista, henkilöstön rekrytointivaikeuksista ja erilaisten hankkeiden aiheuttamasta työmäärästä.

Saamani selvityksen perusteella katson, että kantelijan pojan omaishoidon tuen hakemuksen käsittely ja tuen maksaminen kantelijalle olivat viivästyneet sosiaalihuoltolain ja hallintolain vastaisesti. Pidän sosiaalitoimen menettelyä tältä osin moitittavana.

Korostan, että sosiaalitoimi vastaa sille kuuluvista lakisääteisistä tehtävistä muun muassa siten, että sosiaalihuollon asioita on käsittelemässä riittävä määrä henkilökuntaa ja sosiaalityöntekijöitä huolimatta organisaatiomuutoksista tai henkilöstön vaihtuvuudesta. Sosiaalitoimi vastaa myös sosiaalihuollon palvelujen asianmukaisesta järjestämisestä ja toimivuudesta.

3.2 Omaishoidon tuen myöntämisen alkamisajankohta

Käytettävissäni olevista asiakirjoista ilmeni, että kantelija oli hakenut omaishoidon tukea pojalleen 3.10.2017 tehdyllä hakemuksella. Viranhaltija myönsi päätöksellään omaishoidon tukea 1.11.2017 alkaen. Saamassani selvityksessä tai viranhaltijan päätöksestä ei ilmene perusteluja sille, miksi omaishoidon tukea myönnettiin vasta hakemuskuukautta seuraavan kuukauden alusta lähtien.

Totean, että omaishoitolaki tai sosiaalihuoltolaki eivät sisällä säännöksiä omaishoidon järjestämisestä ja omaishoidosta maksettavaan palkkion maksamisesta takautuvasti. Mainitut lait eivät myöskään sisällä nimenomaisia säännöksiä omaishoitoa koskevan oikeuden alkamisesta tai palkkion erityisestä maksuajankohdasta.

Omaishoitoa koskeva hakemus on käsiteltävä sitä kuukautta koskevana ja siitä lukien, jona hakemus on saapunut sosiaalitoimistoon (Räty, Vammaispalvelut 2017 s. 651). Omaishoitoa koskevan päätöksen voimassaoloa ei voi siis aloittaa hakemuksen tekoa myöhemmästä ajankohdasta tai tosiasiallisesta päätöksentekopäivästä lukien, ellei hoidettavan tai hoitajan olosuhteista tai asiaa koskevasta hakemuksesta muuta johdu.

Korkein hallinto-oikeus on eräässä vammaispalveluja ratkaisussaan todennut, että oikeus palveluasumiseen alkoi hakemuksen tekopäivästä eikä päätöspäivästä lukien (KHO 1.9.2008 T 2094).

Oikeusasiamies on vakiintuneesti katsonut, että omaishoidon tuki on myönnettävä alkavaksi viimeistään hakemusajankohdasta tai siitä myöhemmästä ajankohdasta, jolloin hakijan on katsottu täyttävän tuen saamisen edellytykset. Viranhaltijan on omaishoidon tukea koskevassa päätöksessään perusteltava nimenomaisesti omaishoidon tuen alkamisajankohta, jos se poikkeaa haetusta ajankohdasta. Sitä vastoin kunnalla ei ole velvollisuutta omaishoidon tuen järjestämiseen takautuvasti (hakemuksen jättämistä edeltävää aikaa), koska lainsäädännössä ei ole asetettu tällaista velvollisuutta viranomaiselle. Omaishoitolaki tai sosiaalihuoltolaki eivät sisällä säännöksiä omaishoidon järjestämisestä ja omaishoidosta maksettavaan palkkion maksamisesta takautuvasti. Mainitut lait eivät myöskään sisällä nimenomaisia säännöksiä omaishoitoa koskevan oikeuden alkamisesta tai palkkion erityisestä maksuajankohdasta.

Kiinnitän kuntayhtymän huomiota edellä omaishoidon tuen myöntämisen alkamisajankohdasta sanottuun.

3.3 Omaishoidon tuen vapaiden järjestäminen

3.3.1 Saatu selvitys ja tapahtuman kuvaus

Kantelija arvosteli sitä, että hän ei saanut hänelle kuuluvia omaishoidon tuen vapaita käyttöönsä. Kantelijan mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä toimeenpani omaishoidon tukea koskevan päätöksen niin myöhään, ettei kertyneitä omaishoitajan vapaita ollut tosiasiallisesti mahdollista käyttää ennen niiden vanhenemista. Kantelijan mukaan hän pyysi kertyneiden vapaiden siirtoa vuodelle 2019, mutta ainoastaan joulukuun 2018 vapaiden osalta (300 euroa) oli mahdollista siirtää tammikuun puolelle.

Kantelijan mukaan kesäkuussa 2018 hän toimitti omaishoidon sopimuksen ja palvelusuunnitelman allekirjoitettuna - - - sotelle. Kantelijan mukaan hän oli puhelimesta sopinut vs. johtavan sosiaalityöntekijän kanssa, että perhe haluaa omaishoitajan vapaat järjestettäväksi palvelusetelin kautta ja joskus mahdollisesti (lomakuukaudet) muualla Suomessa asuvan sukulaisen toimiessa omaishoitajan sijaisena.

Saadun selvityksen mukaan kantelijan tapaamisessa keväällä 2018 omaishoidontuen vapaiden järjestely oli jäänyt kantelijan harkintaan tarjotuista vaihtoehdoista, koska perheellä ei ollut sukulaisia tai sellaisia tuttavita riittävän lähellä, jotka olisivat voineet toimia sijaisomaishoitajana. Selvityksen mukaan myöskään palvelusetelillä ostettava omaishoidon vapaa ei saanut myönteistä vastakaikua kantelijalta. Vs. johtavan sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan hän ei katsonut hyväksi vaihtoehdoksi ohjata lasta lastenkotiin tai kehitysvammaisten tilapäishoittoon omaishoidon vapaiden ajalle, koska kyseessä Aspergerin oireyhtymää sairastava poika, joka oli itsenäisesti päättänyt muun muassa opiskella klarinetin soittoa ja oli siten taitava. Joskin lapsi monessa sosiaalisessa tilanteessa tarvitsi aikuisen ohjausta.

Selvityksen mukaan syyskuun 2018 lopulla kantelija oli ilmoittanut haluavansa - - - soten ns. Avainasiakas-hankkeeseen, jossa omaishoidon tuen vapaat voisi siirtää käytettäväksi siivouspalveluun. Lokakuussa 2018 omaishoidon tuen jatkopäätöksen yhteydessä tehdyn omaishoitosopimuksen 16.10.2018 mukaan omaishoitajan vapaata korvaava hoito järjestetään vuoden 2018 aikana Avainasiakas-hankkeen henkilökohtaisen budjetoinnin mallilla. Vuonna 2019 vapaat järjestetään myöhemmin sovittavalla tavalla.

Vs. johtava sosiaalityöntekijä pahoittelee selvityksessään erityisesti sitä, että kantelijan vapaiden järjestäminen on voinut kohtuuttomasti aikaa ja että kantelija on joutunut odottamaan ja kyselemään asian etenemistä. Selvityksen mukaan vs. sosiaalityöntekijä ei koe tahallaan viivyttäneensä asian hoitamista, mutta hänen työmääränsä on ollut liian suuri. Selvityksessä todetaan, että asiaa olisi mahdollisesti edesauttanut, jos omaishoidon vapaa olisi voitu järjestää palvelusetelillä, mitä kantelijalle tarjottiin ensimmäisessä tapaamisessa.

3.3.2 Kannanotto

Omaishoidon tuesta annetun lain (omaishoitolaki) 4 §:n 1 momentin mukaan omaishoitajalla on oikeus pitää vapaata vähintään kolme vuorokautta sellaista kalenterikuukautta kohti, jonka aikana hän on yhtäjaksoisesti tai vähäisin keskeytyksin sidottu hoitoon ympärivuorokautisesti tai jatkuvasti päivittäin. Omaishoitolain 4 §:n 3 momentin mukaan kunnan on huolehdittava hoidettavan hoidon tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä hoitajan vapaan aikana.

Omaishoitolain 7 §:n mukaan omaishoidon tuesta on laadittava yhdessä hoidettavan ja omaishoitajan kanssa hoito- ja palvelusuunnitelma. Suunnitelmaan tulee kirjata ainakin se, miten hoi-

dettavan hoito järjestetään hoitajan vapaan ja terveydenhoitoon liittyvien käyntien tai muun poisolon aikana. Lain 8 §:n mukaan omaishoidon tuesta laaditaan omaishoitajan ja kunnan välillä sopimus, jonka liitteenä on oltava hoito- ja palvelusuunnitelma. Omaishoitosopimuksessa on oltava tiedot muun muassa omaishoitajan oikeudesta omaishoitolain 4 §:n tarkoittamiin vapapäiviin sekä mainitun säännöksen 2 momentin mukaisesti kunnan harkinnan perusteella järjestettäviin vapaisiin.

Korostan, että omaishoidon tuesta annetun lain tarkoittamasta vapaasta on nimenomaisesti sovittava sopimuksessa. Sopimuksessa on myös määriteltävä se, miten ja missä vapaat järjestetään.

Kunnalla on oikeus päättää siitä, millä tavoin omaishoitajan vapaan aikainen hoito järjestetään. Päättäessä vapaan aikaisesta hoidosta ja miten se on toteutettavissa, on kuitenkin otettava huomioon omaishoitajan yksilölliset tarpeet ja hänen toivomuksensa.

Mikäli kunta tarjoaa vapaan järjestämiseksi palvelusetelin, on asiakkaalla aina oikeus kieltäytyä palvelusetelistä, jolloin kunnan tulee ohjata hänet muulla tavoin järjestettävien palvelujen piiriin.

Lähtökohtana on, että pitämätöntä vapaata ei korvata rahana. Jos kunnan menettelystä johtuen lomaa ei ole voitu pitää sovittuna aikana, voi kunta kuitenkin joutua korvaamaan saamatta jääneen loman myös rahana (Räty, Vammaispalvelut 2017 s. 667).

Kantelukirjoituksesta ja samastani selvityksestä ilmenee, että omaishoitajan vapaiden järjestäminen on viivästynyt. Kantelukirjoituksessa ja selvityksessä esitetty ovat osin ristiriidassa viivästykseen syistä.

Totean, että mikäli omaishoitolain mukaiseen vapaaseen oikeutettu henkilö ei ole saanut oikeuksiaan täysimääräisenä toteutettua kunnan menettelystä johtuen, voi se merkitä sitä, että kunta on jälkikäteen velvollinen korvaamaan tai muutoin järjestämään pitämättä jääneen vapaan. Omaishoidon tuen vapaan järjestämistä koskeva asia (sen määrä tai järjestämistapa) on mahdollista saattaa hallintoriitana tai muutoksenhakuna hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Viime kädessä asian siis ratkaisee toimivaltainen tuomioistuin. Oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa mahdollisen hallintoriitahakemuksen menestymiseen.

3.4 Muut asiat

Kantelija oli tyytymätön viranomaiselta saamaansa palveluun ja neuvontaan kantelun kohteena olevan prosessin aikana. Kantelija arvosteli sitä, että viranhaltijan reagointi tiedusteluihin asian käsittelyn vaiheista ei ollut asianmukaista ja täsmällistä.

Saadun selvityksen mukaan kuntayhtymän vammaispalveluissa on sosiaalityöntekijöiden ja ohjaajien tavoitettavuus turvattu maanantaista perjantaihin tunnin mittaisella puhelinajalla. Lisäksi yhteyttä voi ottaa turvallisesti OmaSote-verkkopalvelun kautta tai jättämällä soittopyynnön toimistotyöntekijälle tai tekstiviestinä tai sähköpostina suoraan työntekijälle. Lisäksi työntekijöiden tavoitettavuus on varmistettu sillä, että kaikki eivät ole lomalla yhtä aikaa. - - - vammaispalvelun toimipaikkaan asiakkaan tulee varata asiointia varten aika, koska saavutettavuus ensimmäisessä kerroksessa toimivan jumppakeskuksen johdosta on ulko-ovien aukiolon osalta rajallinen.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen perusteella en ole voinut havaita viranhaltijoiden menettelyssä sellaista yksittäistä neuvontavelvollisuuden tai palveluperiaatteen laiminlyöntiä, joka johtaisi oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa toimenpiteisiin.

Totean tässä yhteydessä yleisellä tasolla, että hyvä hallinto edellyttää sitä, että viranomaiselle osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on vastattava yhteydenottopyyntöihin erityisesti aina silloin, kun yhteydenotosta on pääteltävissä, että yhteydenoton jättäjä odottaa viranomaiselta vastausta tai muuta reagointia. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista on myös ilmoittaa asiakkaalle, milloin asiakkaan esittämään tiedusteluun voidaan vastata tai jos vastaus viivästyy, viivästymisen syy ja milloin asiakas voi odottaa vastauksen saamista.

4 TOIMENPITEET

Saatan - - - sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän tietoon edellä kohdassa 3.1.3 esittämäni käsityksen lainvastaisista viivästyksistä omaishoidon tukea koskevassa päätöksenteossa ja omaishoidon tuen maksamisessa. Samalla kiinnitän - - - soten huomiota kohdassa 3.2 omaishoidon tuen myöntämisen alkamisajankohdasta sanottuun. Lisäksi saatan - - - soten tietoon edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsityksen omaishoidon tuen vapaan sopimisesta ja järjestämisestä sanottuun.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni - - - sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymälle.