

11.12.2015

Dnro 4847/4/14

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

VASTAUS KAUPUNGIN VAMMAISPALVELUJEN MENETTELYÄ KOSKEVAAN RYHMÄKANTELUUN

1 KANTELU

Arvostelitte yhdessä 55 muun henkilön kanssa oikeusasiamiehelle 23.10.2014 osoittamassanne ryhmäkantelussa Jyväskylän kaupungin vammais- ja kehitysvamma palvelujen toimintatapoja ja vammais palvelutoimiston henkilökunnan menettelyä. Kirjoituksessanne kerrottiin kaupungin vammais palvelun menettelyvirheistä muun muassa päätöksenteossa, palvelusuunnitelman laatimisessa, palveluiden myöntämisessä, tiedonkulussa ja neuvonnan sekä ohjauksen toteuttamisessa.

Myös neljässä muussa oikeusasiamiehelle osoitetussa kantelukirjoituksessa on viitattu tekemäänne ryhmäkanteluun. Kyseisten kanteluiden laadun vuoksi oikeusasiamies antaa näihin asioihin ryhmäkantelusta erilliset ratkaisut.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Tutkinnan rajaus

Kantelukirjoituksessanne ja sen liitteissä pyydettiin oikeusasiamiestä tutkimaan osin sellaisia tapahtumia ja asiakirjamerkintöjä, jotka koskivat yli kaksi vuotta vanhoja asioita. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n mukaan yli kaksi vuotta vanhaa asiaa ei käsitellä, ellei siihen ole erityistä syytä. Katson, että niistä kantelussanne esitetyistä tapahtumista, joista oli kulunut yli kaksi vuotta, ei ole ilmennyt laissa tarkoitettua erityistä syytä niiden tutkimiseen kanteluna.

Perustuslain mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet, viranomaiset sekä muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota viranomaisten päätöksiä, eikä antaa viranomaisille määräyksiä siitä, kuinka niiden tulisi toimia harkintavaltaansa kuuluvissa asioissa, ellei harkintavaltaa ole ylitetty. Sosiaalihuollon asiakkaan ensisijainen oikeusturvakeino on hakea muutosta häntä koskevaan päätökseen siihen liitetyn oikaisuvaatimusohjeen tai valitusosoituksen osoittamalla tavalla. Viime kädessä tuomioistuimien tutkii ja arvioi kehitysvamma- ja vammais palveluita koskevien päätösten lainmukaisuuden. Edellä mainitun vuoksi minulla ei ole laillisuusvalvojana mahdollisuutta puuttua sellaisiin kantelukirjoitukseenne liitettyihin viranhaltijan tekemiin vammais palveluita koskeviin yksilöpäätöksiin, jotka viranomaisen on tehnyt harkintavaltaansa puitteissa ja joihin asianosaisella on ollut mahdollisuus hakea muutosta oikaisuvaatimuksen tai valitusosoituksen osoittamalla tavalla.

3.2

Saatu selvitys

Jyväskylän kaupungin perusturvalautakunnan lausunnon mukaan kaupungin vammaispalvelut noudattavat toiminnassaan ja päätöksenteossaan vammaispalvelulakia ja kehitysvammalakia sekä muita hallintoa ohjaavia säännöksiä. Lautakunta kiistää antamassaan lausunnossa kantelukirjoituksessanne esitetyt väitteet koskien Jyväskylän vammais- ja kehitysvammopalvelujen toimintatapoja ja päätöksentekoa. Lautakunta toteaa, että useimpien kantelussanne esitettyjen väitteiden tueksi ei ole esitetty perusteita eikä selvitystä, jonka perusteella asiaa voitaisiin arvioida. Lautakunta kiistää myös kantelussanne esitetyt väitteet vammaispalvelun viranhaltijoiden ja palveluohjaajien järjestelmällisestä ja tahallisesta lainvastaisesta menettelystä.

Kantelukirjoituksenne mukaan Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta 25.9.2014 sähköpostitse saamanne tilasto osoittaa, että Jyväskylän vammaispalvelujen asiakkaiden hallinto-oikeuteen tekemistä valituksista olisi päätetty 66 % valituksen tehneiden asiakkaiden hyväksi. Perusturvalautakunta toteaa, että kanteluunne liitetyistä Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tilastotiedoista ei voida vetää esittämiänne johtopäätöksiä viranhaltijoiden osaamattomuudesta päätöksenteossa. Selvityksen mukaan tilastot eivät kerro kaupungin vammaispalvelun viranhaltijoiden ja luottamuselinten päätöksenteon oikeellisuudesta tai virheellisyydestä. Selvityksen mukaan huomionarvoista on se, että tilastomateriaali kohdistuu vuosien 2012 - 2013 osalta poikkeavaan ajanjaksoon Jyväskylän kaupungin osalta. Mainittuna ajanjaksona Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa käsiteltiin poikkeuksellisen paljon Jyväskylän kaupunkia koskevia asioita liittyen kehitysvammaisten ylläpidosta liittyviin korvauksiin ja ateriapalvelusta perittyihin kustannuksiin. Perusturvalautakunta toteaa, että sittemmin korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksellään 22.12.2014 (KHO 2014:186) vahvistanut, että kaupungin nostamille hallinto-oikeusprosesseille on ollut asiallinen peruste.

Perusturvalautakunta pahoittelee sitä, että kantelijoiden subjektiivinen kokemus kaupungin vammaispalveluiden toiminnasta on kantelukirjelmässänne esitetyn kaltainen. Perusturvalautakunta toivoo, että vammaiset henkilöt perheineen voisivat jatkossa kehittää yhteistyötä kaupunkiorganisaatioon kuuluvien toimijoiden kanssa. Perusturvalautakunta toteaa vielä, että nopein ja rakentavin tapa virheellisten käsitysten ja tietojen oikaisemiseen yksittäisten asiakkaiden asiassa on ottaa yhteyttä omaan sosiaalityöntekijään tai palveluohjaajaan taikka vaihtoehtoisesti johtavaan sosiaalityöntekijään.

3.3

Kannanotto

Kantelukirjoituksenne ja saamani selvityksen perusteella en ole havainnut, että Jyväskylän kaupungin vammaispalvelut tai sen viranhaltijat olisivat menelleet kantelussanne mainituissa asioissa lainvastaisesti tai velvollisuuksiaan laiminlyöden. Tämän vuoksi asia ei johtanut puoleltani muuhun kuin että totean kantelukirjoituksenne johdosta seuraavan (kohdat 3.4–3.11).

3.4

Neuvonta- ja ohjausvelvollisuus

Perusturvalautakunnan selvityksen mukaan kaupungin vammaispalvelujen asiakaslähtöisenä toimintakäytäntönä on, että jokainen uusi palvelujen hakija tavataan, yleisimmin kotikäynnillä, ja hänen yksilöllinen tilanteensa selvitetään. Kotikäyntejä tekevät sekä palveluohjaajat että sosiaalityöntekijät. Käynnin pohjalta kirjataan yleensä palvelusuunnitelma. Kotikäynnillä on mahdollista selvittää asiakkaan palveluntarvetta laajemmin kuin vain haettuun palveluun liittyen ja kertoa myös muista kaupungin ja muiden toimijoiden järjestämistä palveluista ja tukitoimista.

Totean yleisellä tasolla seuraavan.

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.

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 riittävää 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. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

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. Lisäksi lainsäädännössä on asetettu erityisiä ohjaamisvelvoitteita. Esimerkiksi vammaispalvelulain 8 d §:n mukaan henkilökohtaisen avun työnantajamallissa kunnan on tarvittaessa ohjattava ja autettava vaikeavammaista henkilöä avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa.

3.5

Palvelusuunnitelman laatiminen

Sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus ja jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta.

1.4.2015 voimaan tulleessa sosiaalihuoltolain 39 §:ssä on säädetty asiakassuunnitelmasta, sen laatimisesta ja sisällöstä. Säännöksen mukaan palvelutarpeen arviointia on täydennettävä asiakkaalle laadittavalla asiakassuunnitelmalla tai muulla vastaavalla suunnitelmalla, ellei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta. Sosiaalihuoltolain 39 §:n mukaan asiakassuunnitelmaan on tarvittaessa kirjattava sosiaalihuollon asiakkaan oma näkemys

palveluiden tarpeesta ja niiden järjestämisestä. Asiakassuunnitelma sisältää sosiaalihuoltolain mukaan arvion sosiaalipalvelusta ja muista tukitoimista, joilla asiakkaan tuen tarpeisiin voidaan vastata.

Sosiaalihuollon asiakasasiakirjalain 16 §:ssä on säädetty myös asiakassuunnitelma-asiakirjaan kirjattavista seikoista. Tämän säännöksen mukaan asiakassuunnitelmaan tulee kirjata muun muassa palvelutarpeen arviointiin perustuva asiakkaan tuen tarve, kuvaus asiakkaan tarvitsemista palveluista, palveluille ja asiakkaalle asetetut tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi.

Olen ratkaisussani 24.7.2015 (Dnro 1163/4/14 ja 1514/4/14) todennut erityisesti sen, että asiakassuunnitelman tulee sisältää konkreettinen toimintaosuus, johon tulee kirjata vaikeavammaisen henkilön ja viranomaisen roolit ja vastuut asiakassuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden toteutumisessa ja niiden saavuttamisessa. Toteutusosassa arvioidaan myös sitä, miten ja missä laajuudessa ja missä vaiheessa palveluja ja tukitoimia järjestetään ja toimeenpannaan.

Vammaispalvelulain 3 a §:ssä on säädetty palvelutarpeen selvittämisestä ja palvelusuunnitelman laatimisesta. Säännöksen 2 momentin mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien palveluiden ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä säädetään. Säännöksen mukaan palvelusuunnitelma on tarkistettava, jos vammaisen henkilön palvelutarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu muutoksia sekä muutoinkin tarpeen mukaan.

Henkilökohtaisen avun järjestämistä koskevassa säännöksessä (vammaispalvelulain 8 d §) on korostettu palvelusuunnitelman merkitystä päätettäessä henkilökohtaisen avun järjestämistavoista. Säännöksen mukaan henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avuntarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan. Mikäli palvelusuunnitelmassa kuvattu palvelujen tarve ohitetaan päätöksenteossa, on tämä perusteltava myös asiaa koskevassa päätöksessä.

Hallituksen esityksen vammaispalvelulain muuttamiseksi (HE 166/2008 vp) yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että palvelusuunnitelmasta on käytävä riittävän yksityiskohtaisesti ilmi ne asiakkaan yksilölliseen palvelutarpeeseen ja elämäntilanteeseen liittyvät seikat, joilla on merkitystä palveluiden sisällöstä, järjestämistavasta ja määrästä päätettäessä.

Palvelusuunnitelma ei ole kuntaa tai asiaa käsittelevää viranhaltijaa sitova asiakirja sillä tavoin, että palvelusuunnitelma tulisi asettaa päätöksenteon pohjaksi. Palvelusuunnitelman allekirjoittamisesta ei ole säädetty laissa, eikä allekirjoitusta sinänsä voida asettaa palvelusuunnitelman pätevyyden edellytykseksi. Toisaalta molempien osapuolien allekirjoitukset palvelusuunnitelmassa osoittavat yhteisen näkemyksen hyväksymistä palvelusuunnittelussa kartoitetuista asioista. Korostan, että päätöksentekoon oikeutetun viranhaltijan on tehtävä aina kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen johdosta (sosiaalihuollon asiakaslain 6 §).

Totean vielä, että palvelusuunnitelman merkitystä on vammaispalvelulaissa korostettu erityisesti järjestettäessä vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaista apua tai muita sellaisia välttämättömiä vammaisuuden perusteella järjestettäviä palveluita, joilla on merkitystä vammaisen henkilön henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden suojan ja itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta.

3.6

Eryityshuolto-ohjelman laatiminen

Kehitysvammalain 34 §:n mukaan erityishuollon yksilölliseksi toteuttamiseksi erityishuollon johtoryhmän tai sen määräämissä rajoissa toimintayksikön vastaavan johtajan tulee hyväksyä erityishuolto-ohjelma jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten. Ohjelma, joka on tarpeen mukaan tarkistettava, on, mahdollisuuksien mukaan, laadittava yhteistyössä asianomaisen henkilön itsensä ja hänen holhoojansa tai muun huoltajansa sekä sosiaalilautakunnan kanssa. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun asetuksen 4 §:n mukaan erityishuolto-ohjelman tulee sisältää suunnitelma annettavasta erityishuollosta, sen toteuttamistavasta sekä siitä, milloin erityishuolto-ohjelma viimeistään on otettava tarkistettavaksi. Kehitysvammalain esitöiden (HE 102/1976 s. 14) mukaan veloitteella erityishuolto-ohjelman laatimiseksi haluttiin korostaa erityishuollon yksilöllisyyttä.

Kiinnitin 25.9.2015 antamassani ratkaisussa (Dnro 5215/4/15) Jyväskylän kaupungin vammaispalvelujen ja perusturvalautakunnan vakavaa huomiota siihen, että erityishuollon tarpeessa olevalle henkilölle tulee laatia erityishuolto-ohjelma. Totesin ratkaisussani, että erityishuollon palvelujen myöntäminen tai epääminen pelkästään erillisin viranhaltijan päätöksin ei ole kehitysvammalain mukainen menettelytapa. Korostin sitä, että kehitysvammalaki ei jätä erityishuollosta vastuussa olevalle viranomaiselle harkintavaltaa sen suhteen kenelle erityishuolto-ohjelma laaditaan, vaan laki edellyttää, että erityishuolto-ohjelma laaditaan kaikille erityishuollon tarpeessa oleville henkilöille. Eryityshuolto-ohjelman laatimisen lisäksi mahdollisista asiakasmaksuista ja erityishuoltona järjestettävien palvelujen määrästä ja toteuttamistavasta tehdään erilliset muutoksenhakukelpoiset viranhaltijan päätökset.

Eryityshuolto-ohjelman tulee sisältää suunnitelma annettavasta erityishuollosta, sen toteuttamistavasta sekä siitä, milloin erityishuolto-ohjelma viimeistään on otettava tarkistettavaksi. Eryityshuolto-ohjelman säännöllinen tarkistaminen on erityisen tärkeää kehitysvammaisen henkilön oikeuksien täysimääräisen toteutumisen kannalta. Apulaisoikeusasiamies on 28.12.2010 antamassaan ratkaisussa (Dnro 1518/4/09) korostanut, että kehitysvammaisen lapsen tilanteessa lapsen palveluntarve voi muuttua nopeastikin, jolloin erityishuolto-ohjelman tarkistustarve ajankohtaistuu aina palveluntarpeen muuttuessa.

Totesin ratkaisussani vielä, että erityishuolto-ohjelman laatiminen on erityisen tärkeää kehitysvammaisen henkilön oikeusturvan kannalta. Eryityshuolto-ohjelman hyväksymisestä tulee tehdä muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Eryityshuollon antamista tai lopettamista taikka yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen voi hakea muutosta valittamalla aluehallintovirastoon. Aluehallintoviraston päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja tämän ratkaisusta edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi erityishuolto-ohjelman oikaisua voi vaatia aluehallintovirastolta, mikäli ohjelman ei katsota olevan tarkoituksenmukainen.

Vammaispalvelulain 3 a §:n mukaisen palvelusuunnitelman laatiminen ei poista velvollisuutta laatia kehitysvammalain mukaista erityishuolto-ohjelmaa erityishuollon tarpeessa olevalle henkilölle. Palvelusuunnitelmaan kirjataan kuvaus asiakkaan toimintakyvystä ja muista hänen palvelujen tarpeeseensa vaikuttavista tekijöistä sekä selvitys kaikista tarvittavista palveluista ja tukitoimista, jotta asiakkaan palvelutarpeeseen voidaan vastata oikein.

Palvelusuunnitelmaan kirjataan myös kehitysvammaisten erityishuoltona järjestettävät palvelut. Palvelusuunnitelma eroaa erityishuolto-ohjelmasta sen oikeusvaikutusten osalta, koska palvelusuunnitelma ei ole muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Eryityshuolto-ohjelma on suunnitelma niistä palveluista, joihin asiakas on kehitysvammalain mukaisena erityishuoltona oikeutettu. Eryityshuolto-ohjelman tekemättä jättäminen saattaa vaarantaa haavoittuvassa asemassa ja erityishuollon tarpeessa olevan henkilön oikeuksien toteutumisen.

3.7

Päätöksenteko ja määräaikojen noudattaminen

Perusturvalautakunta toteaa selvityksessään, että kaupunkia koskevat valvontaviranomaisten antamat ratkaisut aiemmin tehtyihin kanteluihin eivät tue kantelukirjelmässänne esitettyä väitettä siitä, että päätöksenteolle asetettuja määräaikoja ei noudatettaisi. Vuonna 2013 terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kyselyä varten selvitettiin kaupungissa vammaispalvelulain mukaisten määräaikojen toteutumista päätöksenteon osalta. Selvityksen mukaan tuolloin todettiin, että ensimmäisen vuosipuoliskon aikana tullesiin hakemuksiin tehtiin päätös lain vaatimassa kolmen kuukauden määräajassa kolmea yksittäistä poikkeusta lukuun ottamatta. Suurin osa päätöksistä oli tehty kahden viikon kuluessa hakemuksen saapumisesta.

Perusturvalautakunta toteaa, että muutoksenhakuprosessi on kiistatta työläs ja aikaa vievä menettely vammaisperheiden muutoinkin vaativaan arkielämään sovitettuna. Mikäli asiakkaan vaatimaa palvelua ei ole mahdollista myöntää tai toteuttaa vaaditulla tavalla, päätökseen tyytymättömällä asiakkaalla on muutoksenhakuprosessin kautta mahdollisuus saada tuomioistuimen ratkaisu asiaan.

Totean yleisellä tasolla seuraavan.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslain) 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestäminen perustuu viranomaisen tekemään päätökseen.

Hallintolain 7 luvussa on yleiset säännökset päätöksen muodosta, sisällöstä ja mm. päätöksen perustelemisesta. Päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut oikeusohjeet. Totean, että päätöksen perustelemisvelvollisuuden tarkoituksena on varmistaa että asianosainen saa tiedon asian käsittelyn lopputuloksesta ja sen perusteista. Päätöksen oikeellisuus on jälkikäteen mahdollisuus tarkistaa ainoastaan asianmukaisten perustelujen kautta. Päätöksen perusteluilla on siten keskeinen merkitys yksilön muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Perustelujen avulla asianosainen voi arvioida tarvetta turvautua muutoksenhakukeinoihin. Perustelut ohjaavat muutoksenhakijaa kiinnittämään huomiota niihin seikkoihin, joilla on merkitystä muutoksenhakua tehtäessä ja sitä ratkaistaessa.

Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Kirjallisesta päätöksestä on ilmeistä päätöksen tehnyt viranomainen tai muu taho sekä päätöksen tekemisen ajankohta. Tämän lisäksi päätöksestä on käytävä ilmi asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu sekä päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muutoin on ratkaistu.

Hallintolain 43 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Säännöksen 2 momentin mukaan suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen varustettuna. Määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä on erikseen säädetty. Suullisen päätöksenteon jälkeen on viipymättä huolehdittava siitä että asianmukainen kirjallinen päätös perusteluineen annetaan asianosaiselle.

Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia koskevat päätökset on lain 3 a §:n 3 momentin mukaan 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.

Totean tässä yhteydessä, että vammaispalvelulain tarkoittama kolmen kuukauden määräaika päätöksenteolle ei ole päätöksenteon vähimmäis- tai enimmäismääräaika.

Vammaispalvelulain 3 a §:n ja hallintolain 23 §:n säännös viivytyksettömästä käsittelystä merkitsevät sitä, että hakemuksen tultua vireille on viranomaisen välittömästi alettava selvittämään asiaa. Päätös on tehtävä välittömästi sen jälkeen, kun asiaa on riittävästi selvitetty, esimerkiksi viranomaisen asiakkaalle osoittamien tai sen itse hankkimien lisäselvitysten saapumisen jälkeen. Arvioitaessa yksilöllisen käsittelyajan viivytyksettömyyttä on otettava myös huomioon asian merkitys palvelua tai tukitointa hakevalle henkilölle. Mitä suurempi merkitys asialla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä.

Vammaispalvelulaissa säädetty kolmen kuukauden määräaika voidaan ylittää vain poikkeuksellisesti. Tällaisena säännöksen tarkoittamana syynä pidemmälle käsittelyajalle voi olla vammaispalvelulain muutoksen esitöiden (HE 166/2008) mukaan henkilön vamman tai sairauden harvinaisuus, jolloin mahdollisesti tarvittavien lisälausuntojen saaminen voi kestää. Säännöksen mukaan asia tulee silloinkin käsitellä ilman aiheetonta viivytyksiä. Edellä mainitun lisäksi pidempi käsittelyaika voi perustua myös vammaisen henkilön nimenomaiseen pyyntöön käsittelyn siirtämisestä myöhemmin tehtäväksi.

3.8

Avustaja- tai vammaiskortti

Kirjoituksessanne katsoitte, että vammaisille henkilöille tulisi myöntää yleinen avustajakortti, jolla vammaisen henkilön avustaja pääsisi ilman pääsymaksua esimerkiksi erilaisiin vapaa-ajan tapahtumiin, huvipuistoihin, yleisiin kulkuneuvoihin ja teattereihin. Perusturvalautakunnan selvityksessä todetaan, että kaupungin toimivalta avustajakortin käyttöalaa on rajallinen ja kaupunki voi päättää avustajakortin käyttöalan vain kaupungin oman toiminnan piiriin kuuluvissa palveluissa.

Sosiaali- ja terveysministeriöstä sosiaalineuvos Eveliina Pöyhöseltä sähköpostitse 10.11.2015 saadun tiedon mukaan EU komissio valmistelee EU vammaiskorttia ja myös Suomi on osallistunut tähän työhön. Asiaa on myös käsitelty Valtakunnallisessa vammaisneuvostossa, joka otti myönteisen kannan valmistelussa mukanaololle. Vammaisjärjestöt ovat edustaneet Suomea kokouksissa. Komissio on järjestänyt tapaamisia, joissa on keskusteltu muun muassa kortin kohderyhmästä, myöntämisedellytyksistä, kortin oikeuttamista etuuksista ja käytön kattavuudesta EU:ssa. Lähtökohtana on, että kortti olisi jäsenmaille vapaaehtoinen, samoin kuin vammaisille henkilöille. Suomessa kiinnostus on kohdistunut lähinnä kortin mahdolliseen käyttöön tilanteissa, joissa henkilön täytyy todentaa vammaisuutensa esimerkiksi saadakseen avustaja ilman kustannuksia mukaansa liikennevälineeseen tai tilaisuuteen.

Sosiaalineuvos Eveliina Pöyhösen mukaan kortin kehittäminen on kesken ja on täysin mahdollista, että kortti ei tule käyttöön Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriössä on kuitenkin pidetty tärkeänä, että Suomesta ollaan mukana seuraamassa yleiseurooppalaisen vammaiskortin kehittämistä EU:ssa. Sosiaalineuvos Pöyhöseltä saadun tiedon mukaan Suomi on hakenut rahoitusta komissiolta kortin kehittämiseksi ja käyttöönottamiseksi Suomessa. Komissio tekee rahoituspäätöksen joulukuussa 2015. Suomen tavoitteena on, että kortti olisi käytössä Suomessa vuoden 2017 loppuun mennessä.

Totean vielä, että jos vaikeavammaiselle henkilölle on järjestetty vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaista henkilökohtaista apua työnantajamallilla, kunnalla on velvollisuus korvata myös ”muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut”. Henkilökohtaisen apu - palvelun saajalla on halutessaan mahdollisuus hakea kaupungin vammaispalvelulta

esimerkiksi henkilökohtaisen avustajan pääsylipun tai matkakulujen korvaamista vammaispalvelulain perusteella. Kaupungilla on velvollisuus tehdä hakemuksen johdosta päätös oikaisuvaatimusohjeineen. Oikeusasiames ei voi ottaa kantaa viranomaisen päätöksen tai muutoksenhakuelimen tekemän päätöksen sisältöön.

3.9

Johtavan sosiaalityöntekijän toimiminen oikaisuvaatimusten esittelijänä

Kantelukirjoituksessanne kyseenalaistetaan kaupungin menettely, jossa johtava sosiaalityöntekijä esittelee oikaisuvaatimusasiassa vammaispalvelujen kannan perusturvalautakunnan yksilöasianjaostolle, vaikka hän on ollut aiemmin itse valmistelemassa oikaisuvaatimuksenaista viranhaltijan päätöstä. Perusturvalautakunnan selvityksen mukaan johtava sosiaalityöntekijä voi esitellä asiat yksilöasianjaostossa riippumatta siitä, onko hän osallistunut muutoksenhaun kohteena olevan viranhaltijan päätöksen valmisteluun vai ei. Viranhaltija voi käsitellä valmistelemaansa asiaa kahdessa toimielimessä, ellei jotain muuta esteellisyysperustetta ole olemassa. Perusturvalautakunta toteaa, että yksilöasioissa asian valmistelijat ja esittelijä valmistelevat pohjaehdotuksen päätökseksi, mutta luottamushenkilöistä koostuva perusturvalautakunnan yksilöasiainjaosto ratkaisee jokaisen esityslistalla olevan päätöksen itsenäisen harkinnan perusteella.

Oikaisuvaatimusmenettely kuuluu kunnan sisäiseen muutoksenhakuun. Oikeuskirjallisuudessa (Harjula – Prättälä 2015: Kuntalaki, tausta ja tulkinnat s. 679) todetaan, että oikaisuvaatimuksella jatketaan saman asian käsittelyä ylemmässä viranomaisessa hallintoasiana, eikä oikaisuvaatimuksen käsittelyä pidetä lainkäyttönä. Jos päätös on oikaisuvaatimuksella saatettu toimielimen käsiteltäväksi, asiaa aiemmin käsitellyttä luottamushenkilöä tai viranhaltijaa ei pidetä esteellisenä. Eri asia on, jos henkilöön tulee sovellettavaksi jokin muista esteellisyysperusteista. Toteaan, että edellä mainittu vakiintunut tulkinta perustuu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöön (mm. KHO 25.11.1992 T 4266; KHO 8.6.2000 T 1897; KHO 14.3.2001 T 471 ja KHO 14.3.2001 T 472).

3.10

Viranomaisen kirjausten asianmukaisuus

Viranomaisen on varmistuttava siitä, että sen ylläpitämät asiakirjat ovat sisällöltään oikeita ja asianmukaisesti laadittuja. Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain tarkoituksena on toteuttaa yhdenmukaisia menettelytapoja käsiteltäessä sosiaalihuollon asiakasta koskevia tietoja ja siten edistää sosiaalihuollon tehtävien asianmukaista hoitamista. Saman lain 4 §:n mukaan sosiaalihuollon ammatillinen henkilöstö sekä avustava henkilöstö, joka osallistuu asiakastyöhön, ovat velvollisia kirjaamaan sosiaalihuollon järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen, seurannan ja valvonnan kannalta tarpeelliset ja riittävät tiedot määrämuotoisina asiakirjoina ja tallettamaan ne laissa säädetyksi. Velvollisuus kirjata asiakastiedot alkaa, kun palvelunantaja on saanut tiedon henkilön palveluntarpeesta tai ryhtynyt toteuttamaan sosiaalipalvelua. Tieto asiakkuuden päättymisestä on kirjattava asiakasasiakirjaan. Kirjaukset on tehtävä viipymättä sen jälkeen, kun asiakkaan asiaa on käsitelty.

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. Viranomaisen 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.

3.11

Rekisteritietojen tarkastaminen ja tietopyyntöön vastaaminen

Asiakkaan oikeudesta tarkastaa häntä itseään koskevat sosiaalihuollon henkilökisteriin talletetut tiedot säädetään henkilötietolaissa. Henkilötietolain 6 luvussa on säädetty rekisteröidyn oikeuksista. Mainitun luvun 26 §:ssä on säädetty rekisteröidyn tarkastusoikeudesta. Säännöksen mukaan jokaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus tiedon etsimiseksi tarpeelliset seikat ilmoitettuaan saada tietää, mitä häntä koskevia tietoja henkilökisteriin on talletettu tai ettei rekisterissä ole häntä koskevia tietoja. Rekisterinpitäjän on samalla ilmoitettava rekisterin säännönmukaiset tietolähteet sekä, mihin rekisterin tietoja käytetään ja säännönmukaisesti luovutetaan. Lain 28 §:ssä on säädetty tarkastusoikeuden toteuttamisesta. Säännöksen mukaan rekisterinpitäjän on ilman aiheutonta viivytystä varattava rekisteröidylle tilaisuus tutustua 26 §:ssä tarkoitettuihin tietoihin tai annettava tiedot pyydettäessä kirjallisesti. Tiedot on annettava ymmärrettävässä muodossa. Jos rekisterinpitäjä kieltäytyy antamasta tietoja, hänen on annettava tästä kirjallinen todistus. Todistuksessa on mainittava ne syyt, joiden vuoksi tarkastusoikeus on evätty. Tämän jälkeen rekisteröity voi saattaa asian tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 11 §:n mukaan asiakkaan ja hänen laillisen edustansa oikeus saada asianosaisena ja oikeus saada tieto asiakasta itseään koskevasta asiakirjasta määräytyy siten kuin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) 3 luvussa säädetään.

Asianosaisen tiedonsaantioikeudesta on säädetty julkisuuslain 11 §:ssä. Säännöksen mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen) on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai asiaa käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Julkisuuslain 11 §:ssä ja sosiaalihuollon asiakaslain 11 §:ssä on erikseen säädetty niistä perusteista, joiden mukaan asianosaisen tietojensaantioikeutta voidaan rajoittaa.

Oikeudesta saada tieto henkilöä itseään koskevista asiakirjoista säädetään julkisuuslain 12 §:ssä. Lainkohdan mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisällyvistä tiedoista 11 §:ssä säädettyin rajoituksin, jollei laissa toisin säädetä.

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on: 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy; 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi; 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Saman pykälän 4 momentin mukaan asiakirjapyyntöä koskeva asia on käsiteltävä viivytyksettä. Tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Mikäli pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työpanoksen, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava

viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Mikäli viranomainen ei suostu asianosaisen tai asiakkaan tekemään tietopyyntöön, tulee viranomaisen tehdä tästä kieltäytymisestä julkisuuslain mukainen päätös. Julkisuuslain 33 §:n mukaan päätös voidaan saattaa hallinto-oikeuden tutkittavaksi hallintovalituksena.

4

TOIMENPITEET

Lähetän tästä vastauksestani jäljennöksen Jyväskylän kaupungin perusturvalautakunnalle. Kantelukirjoituksenne ei anna aihetta puoleltani muuhun.