

14.6.2022

EOAK/4937/2021

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO VAMMAISPALVELUASIASSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli, lapsen huoltajan valtuuttamana asiamiehenä, Helsingin kaupungin sosiaalitoimen menettelyä kehitysvammaisen lapsenlapsensa (synt. 2016) vammaispalvelulain mukaista palveluasumista koskevan hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanossa.

Kantelija kertoi, että Helsingin hallinto-oikeus oli 9.3.2021 antanut päätöksen lapsen palveluasumista koskevassa asiassa. Hallinto-oikeus totesi päätöksensä perusteluissa, että asiassa olisi tullut arvioida, onko lapsi vammaispalveluasetuksen 11 §:ssä tarkoitettu vaikeavammainen, jolle kunnan on järjestettävä palveluasuminen vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin nojalla. Koska tällaista arviota ei ollut tehty eikä valituksenalainen päätös siten perustunut vammaispalveluasetuksen 11 §:n arviointiin, hallinto-oikeus kumosi Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimikunnan jaoston päätöksen ja palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi.

Kantelija oli erityisesti tyytymätön hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanon pitkään keston. Kantelijan mukaan kaupunki ei ollut hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen perheeseen missään yhteydessä. Kantelijan mielestä kaupunki viivytteli lapsen edun kustannuksella.

Kantelija arvosteli yleisesti myös sitä, että kantelijan mielestä kaupunki oli perheen kohdalla toistuvasti rikkonut lakeja ja tehnyt päätöksiä, joista oli jouduttu valittamaan.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala antoi 23.9.2021 päivätyn lausunnon, johon oli liitetty kaupungin vammaistyön 31.8.2021 selvitys. Lausunto ja selvitys ovat tämän päätöksen liitteenä.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi 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.

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

Sosiaalihuoltolain 13 §:n 1 momentin mukaan lapsella ja hänen perheellään on oikeus saada viipymättä lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalipalvelut.

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. Pykälän 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 vireilletulosta. Aika voi olla tätä pidempi, jos asian selvittäminen erityisestä syystä vaatii pidempää käsittelyaikaa tai toimeenpanon viivästykselle on muu asiakkaan tarpeeseen liittyvä erityinen peruste.

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.

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

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 3 a §:n 1 momentin mukaan tämän lain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeen selvittäminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun vammaisen henkilö taikka hänen laillinen edustajansa tai omaisensa, muu henkilö tai viranomaisen on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen palvelujen saamiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan tämän lain mukaisia palveluja ja tukitoimia koskevat päätökset on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun vammaisen henkilö tai hänen edustajansa on esittänyt palvelua tai tukitoimintaa koskevan hakemuksen, jollei asian selvittäminen erityisestä syystä vaadi pitempää käsittelyaikaa.

Vammaispalvelulain 19 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden tämän lain 8 §:n 2 momentin mukaista palvelua tai 9 §:n 2 momentin mukaista taloudellista tukitoimintaa koskevassa asiassa antamaan päätökseen saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (1.1.2020 alkaen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa) säädetään.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Samansisältöinen säännös on sosiaalihuoltolain 53 §:n 1 momentissa.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 122 §:n 1 momentin mukaan päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Pykälän 2 momentin mukaan valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei kuitenkaan estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa.

3.2 Saatu selvitys

Kaupungin vammaistyön selvityksen mukaan hallinto-oikeuden 9.3.2021 päätöksen johdosta lapselle on tehty myönteinen päätös palveluasumisesta kotiin 27.8.2021. Päätöksen mukaan lapsella on oikeus palveluasumiseen 1.3.2021 alkaen. Selvityksen mukaan lapsen palveluasumispäätöksen tekeminen on kestänyt inhimillisestä erehdyksestä johtuen kohtuuttoman kauan.

Selvityksen mukaan huomioitavaa on, ettei lapselle ole koitunut taloudellista menetystä tai, että hän olisi jäänyt ilman tarvitsemiaan palveluita. Ennen 27.8.2021 tehtyä palveluasumispäätöstä lapselle on myönnetty vammaispalveluna yöhoitoa kotiin kuutena yönä viikossa 10 tuntia yössä.

Sen lisäksi hänelle on myönnetty kotihoidon kautta hoitoa kotiin viitenä arkipäivänä viikossa kahdeksan tuntia päivässä. Selvityksen mukaan lapsen äiti toimii lapsen omaishoitajana. Lapsi on myös vammaisten sosiaalityön perhekeskuksen asiakas.

Kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala pahoittelee lausunnossaan sitä, että lapsen palveluasumista koskevan päätöksen tekemiseen on mennyt kohtuuttoman kauan aikaa. Sosiaali- ja terveystoimiala toteaa, että päätöksenteon viivästyminen huolimatta lapsi on ollut kattavasti tarvitsemiensa palveluiden piirissä. Näin myös lapsen etu on tullut kaupungin mielestä huomioiduksi ja turvatuksi.

3.3 Arviointi ja kannanotto

Saamastani edellä kuvatusta selvityksestä ilmenee, että kaupungin vammaispalvelut on tehnyt lapselle palveluasumista koskevan päätöksen lähes puoli vuotta sen jälkeen, kun hallinto-oikeus oli palauttanut asian kaupungille uudelleen käsiteltäväksi. Kaupungin vammaispalveluiden viranhaltija on tehnyt lapselle päätöksen vasta, kun kaupunki oli saanut oikeusasiamiehen selvityspyynnön asiassa.

Käytettävissäni olevasta selvityksestä ei ilmene, että kaupunki olisi valittanut (hakenut valituslupaa) hallinto-oikeuden 9.3.2021 antamasta päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan edes valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa. Koska kaikissa vammaispalveluasioissa nykyään edellytetään valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, hallinto-oikeuden päätös on siten ollut heti täytäntöönpanokelpoinen.

Käytettävissäni olevista asiakirjoista ei myöskään ilmene, eikä kaupunki ole selvityksessään väittänyt, että lapsen palveluasumista koskevan asian ratkaiseminen hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen olisi edellyttänyt enempiä lisäselvityksiä. Näyttää siltä, että lapsen oikeus haettuun palveluasumiseen on voitu arvioida lapsen toimintakyvystä ja avun tarpeesta olemassa olevien tietojen perusteella. Näin ollen lap-sen asia olisi ollut nopeasti ratkaistavissa sen jälkeen, kun hallinto-oikeus on täytäntöönpanokelpoisella päätöksellään palauttanut asian kaupungille (jaosto) uudelleen käsiteltäväksi.

Kaupungin lausunnossa ja selvityksessä ei ole kiistetty viivästyä hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanossa ja lapsen palveluasumista koskevan päätöksen tekemisessä. Selvityksen mukaan viipyminen on johtunut inhimillisestä erehdyksestä.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen perusteella katson, että Helsingin kaupungin sosiaalitoimi ei ollut pannut täytäntöön hallinto-oikeuden päätöstä ja käsitellyt lapsen asiaa ilman aiheetonta viivytystä siten kuin hallintolaissa ja vammaispalvelulaissa edellytetään.

Menettelyn moitittavuutta lisää mielestäni se, että kysymyksessä on ollut haavoittuvassa asemassa olevan ja erityistä tukea tarvitsevan vaikeavammaisen lapsen vammaispalvelua koskevan asian käsittelystä. Saamani selvityksen perusteella en ole kuitenkaan voinut havaita, että kantelijan lapsi olisi kaupungin menettelyn johdosta jäänyt ilman sosiaalihuollon palveluita tai että hänen huolenpitonsa olisi viivästyksen johdosta vaarantunut.

Korostan, että hallintolain 23 §:n 1 momentissa säädetty vaatimus viivytyksettömästä asian käsittelystä koskee hallintoasian käsittelyä sen kaikissa vaiheissa. Tämä merkitsee myös sitä, että viranomaisen on ryhdyttävä viivyttlemättä tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanotoimiin. Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus luottaa siihen, että viranomaisen huolehtii oma-aloitteisesti tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanosta ja sen edellyttämästä viranomaisen päätöksenteosta. Joissain tapauksissa asian käsittely voi edellyttää asiakkaan omaa myötävaikutusta. Tällaisesta tilanteesta ei ole ollut kyse puheena olevan lapsen asiassa.

Käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon asian merkitys palvelua tai tukitointa hakeneelle henkilölle. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä.

Erityiseen kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluvassa vammaispalvelulain mukaisessa palveluasumisessa on kysymys subjektiivisesta oikeudesta ja sellaisesta palvelusta, jolla turvataan vaikeavammaiselle henkilölle perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään huolenpitoon. Tällaisen palvelun kohdalla viranomaiselta edellytetään, että asian käsittelyn joutuisuuteen ja tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanon viivytyksettömyyteen kiinnitetään erityistä huomiota.

Havaitsin vielä, että viranhaltija on tehnyt 27.8.2021 lapsen palveluasumista koskevan päätöksen takautuvasti siten, että päätös on tullut voimaan 1.3.2021 eli sen kuukauden alusta, jolloin hallinto-oikeus palautti asian kaupungille uudelleen käsiteltäväksi. Viranhaltijan päätöksessä asian vireilletulopäiväksi on merkitty 9.3.2021 eli hallinto-oikeuden päätöksen päivämäärä. En ole tästä asiasta pyytänyt erikseen selvitystä kaupungilta. Tästä syystä tyydyn vain toteamaan seuraavan.

Oikeuskäytännön (esim. KHO 1.9.2008 T 2094) mukaan oikeus palveluasumiseen alkaa hakemuksen tekopäivästä. Näin ollen vammaispalvelua koskeva hakemus on käsiteltävä sitä kuukautta koskevana ja siitä lukien, kun vammaisen henkilön hakemus on saapunut sosiaalitoimelle. Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu.

Pidän selvänä, että hallinto-oikeuden kumotessa asiakkaan valituksen johdosta viranhaltijan ja toimielimen päätöksen ja palauttaessa asian kuntaan uudelleen käsiteltäväksi, asia on tutkittava asiakkaan alkuperäisen hakemuksen mukaisesti siitä alkaen, kun tämä hakemus on tullut viranomaisessa vireille. Hallinto-oikeuden kumoamispäätös ei aloita uutta vireillepanoaikaa, eikä kysymys siten ole asian uudelleen vireille tulemisesta, vaan vammaisen henkilön alkuperäisen hakemuksen uudelleen käsittelystä.

Edellä sanotun perusteella totean, että viranhaltijan olisi mielestäni tullut kirjata lapsen palveluasumista koskevaan päätökseen vireille tuloksi se päivä, jolloin lapsen palveluasumista koskeva hakemus on tehty ja kirjattu sosiaalitoimen asiakastietojärjestelmään vireille tulleeksi hakemukseksi. Alkuperäisellä lapsen hakemuksella tarkoitetaan tässä sitä hakemusta, joka oli siis hylätty viranhaltijan – jaostossa ja hallinto-oikeudessa käsitellyllä – päätöksellä 3.4.2020. Viranhaltijan olisi tullut käsitellä hallinto-oikeuden palauttama asia edellä todetun mukaisesti.

Käytettävissäni olevasta selvityksestä ei ilmene, että 27.8.2021 päivättyyn palveluasumispäätökseen olisi haettu muutosta. Koska päätöksen voimaantulon ajankohdalla saattaa olla merkitystä esimerkiksi lapsen palvelujen maksuvelvollisuuden osalta, totean vielä, että lapsen huoltajalla on mahdollisuus halutessaan – mikäli kaupunki ei suostu korjaamaan virheellisenä pitämäni menettelyä – saattaa asia hallintoriitana vireille oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 21 §:ssä tarkoitettulla hakemuksella.

3.4 Muut kantelussa esitetyt asiat

Kantelija arvosteli yleisesti sitä, että kaupunki oli perheen kohdalla toistuvasti rikkonut lakeja ja tehnyt päätöksiä, joista oli jouduttu valittamaan. Kantelijan mukaan tämä näyttää olevan kaupungin vallitseva toimintatapa. Kantelijan mielestä kaupunki pelaa tällä tavalla aikaa ja kustannukset siirtyvät eteenpäin. Kantelija epäilee, että kaupungilla on kirjoittamattomia linjauksia käytössään.

Kantelija ei ole tarkemmin yksilöinyt tai perustellut esittämiään väitteitä. Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen valossa en ole tältä osin havainnut sellaista, joka edellyttäisi enempiä toimenpiteitä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Totean yleisesti, että oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Oikeusasiamies ei siten voi muuttaa eikä kumota viranomaisten päätöksiä. Viime kädessä tuomioistuin tutkii vammaispalvelun myöntämistä koskevan kunnan päätöksen lainmukaisuuden.

4 TOIMENPITEET

Saatan Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan tietoon edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen lainvastaisesta viivästyksestä hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanossa ja vaikeavammaisen lapsen palveluasumista koskevan päätöksen tekemisessä.

Saatan lisäksi sosiaali- ja terveystoimialan tietoon vammaispalveluasian vireille tulosta ja päätöksen voimassaolosta esittämäni näkökohdat.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialalle.