

22.8.2014

Dnro 5105/2/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

MUUTOKSENHAKUASIAT SOSIAALIHUOLLOSSA ON KÄSITELTÄVÄ KIIREELLISINÄ

Erään kantelun yhteydessä ilmeni, että Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksessa yksilöhuollon asioiden muutoksenhakujen käsittely kesti lähes viisi kuukautta. Tällöin saamani selvityksen mukaan käsittelyaikoihin vaikutti jaostokäsittelyn ruuhkautuminen mm. kesälomien ja uuteen asianhallintajärjestelmään siirtymisen johdosta.

Myöhemmin saamani selvityksen mukaan (sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen asiaa koskeva 5.2.2013 päivätty selvitys) muutoksenhakujen keskimääräinen käsittelyaika oli sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksessa neljä kuukautta.

Otin asian omana aloitteena selvitettäväksi (dnro 1383/2/13).

Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskukselle lähettämässäni asiaa koskevassa selvityspyynnössä pidin mainittua neljän kuukauden keskimääräistä käsittelyaikaa liian pitkänä. Viittasin selvityspyynnössäni perustuslain 21 §:n säännökseen. Tämän säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus esitti antamassaan lausunnossa 31.5.2013 yksilöjaoston kokousaikojen lisäämistä sekä voimavarojen osoittamista muutoksenhakujen valmisteluun. Lausunnon mukaan sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mainitsemilla toimenpiteillä voidaan lyhentää yksilöhuollon muutoksenhakujen käsittelyaikoja siten, että käsittelyajat olisivat enintään kolme kuukautta. Lausunnon mukaan käsittelyaikoja voitaisiin lyhentää edellä kuvatulla tavalla viimeistään 31.5.2014 mennessä.

Pidin asiaa koskevassa ratkaisussani (3.7.2013 dnro 1383/2/13) sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen lausunnossa esittämiä ja suunniteltuja toimenpiteitä käsittelyaikojen lyhentämiseksi sinänsä oikeasuuntaisina. En pitänyt niitä kuitenkaan täysin riittävinä. Pyysin edellä sanotun johdosta Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskusta ilmoittamaan 15.11.2013, mihin toimenpiteisiin se päätökseni johdosta mahdollisesti ryhtyy. Pyysin tässä yhteydessä ilmoittamaan keskimääräisen käsittelyajan lisäksi myös jaosto- ja asiakohtaiset käsittelyajat.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen 15.11.2013 päivätyn selvityksen mukaan sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen ensimmäisen (toimeentulotukiasiat) ja toisen jaoston (muut sosiaalihuollon järjestämiseen liittyvät asiat) muutoksenhakujen käsittelyaika on kuusi kuukautta ja kolmannen jaoston (ruotsinkieliset muutoksenhaut) kaksi kuukautta. Näihin entisestään pidentyneisiin käsittelyaikoihin vaikutti saamani selvityksen mukaan ”ammattitaitoisten ja kokeneiden jaostovalmistelijoiden lukumäärä”. Selvityksen mukaan käsittelyaikojen kestoon vaikutti myös henkilökunnan vuosilomat.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus totesi selvityksessään, että realistinen tavoite muutoksenhakujen tavoiteaikojen lyhentämiseksi noin kolmeen kuukauteen ”lienee aikaisintaan 31.5.2014”.

En pitänyt minulle annettua vastausta vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön valossa tyydyttävänä. Pidin oikeusvaatimusten käsittelyyn kuluvaan aikaan (kuusi kuukautta) hallintolain ja sosiaalihuoltolain vastaisena. Tämän takia otin asian uudestaan selvitettäväkseni.

Lähetin asiaa koskevan selvityspyynnön Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunta antoi minulle 11.3.2014 päivätyyn lausunnon toimenpiteistä yksilöhuollon muutoksenhakujen käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Lausunnosta ilmenee, että käsittelyjono piteni lausunnosta ilmenevistä syistä johtuen vuonna 2013 aikana neljästä kuukaudesta seitsemään kuukauteen.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan lausunnon mukaan sosiaali- ja terveystieteiden lakipalveluissa on käynnistetty kehittämistoimet ja jaostovalmistelutoiminnan uudelleenorganisoinniksi muutoksenhakujen käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja valmistelujonon purkamiseksi. Lausunnon mukaan jaostonvalmistelijoiden tehtäviä osin muutettu ja jaostovalmistelun ohjaus on siirretty jaostovalmistelijoiden tiimin vetäjänä toimivalle lakimiehelle. Lausunnon mukaan asiassa on ryhdytty myös muihin toimenpiteisiin. Näillä toimenpiteillä on lausunnon mukaan ”pyritty siirtämään jaostovalmistelijoilta muille yksikön työntekijöille sellaiset tehtävät, jotka ovat rajoittaneet jaostovalmistelijoiden täysipainoista keskittymistä sosiaalihuollon viranhaltijapäätöksistä tehtyjen muutosvalmistelujen työhön.” Lausunnossa on myös tarkemmin kuvattu muita toimenpiteitä, joihin sosiaali- ja terveystieteiden lakiyksikössä on ryhdytty.

Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden virasto antoi vielä 20.5.2014 sähköpostitse lisäselvitystä. Tämän selvityksen mukaan yksilöhuollon muutoksenhakuja käsittelee yhdeksän jaostovalmistelijaa. Määräaikaisilla vakansseilla työskentelevät kaksi valmistelijaa aloittivat työnsä 5.5.2014. Lisäselvityksen mukaan määräaikaiset valmistelijat keskittyvät eniten ruuhkautuneeseen osa-alueeseen eli toimeentulotuen muutoksenhakujen valmisteluun. Lisäselvityksen mukaan käsittelyajat ovat lyhentyneet asiakasmaksujen ja vanhustalvelujen muutoksenhakujen osalta.

Vammaispalvelujen osalta käsittelyaikojen lyhentyminen kolmeen kuukauteen saavutettaneen elokuun loppuun mennessä. Lisäselvityksen mukaan tavoitteena oleva ”noin kolmen kuukauden käsittelyaika lienee toimeentulotuen muutostenhakujen osalta mahdollista saavuttaa viimeistään vuoden vaihteeseen (2014) mennessä.”

Kunnalla on perustuslain 22 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että kunnan on osoitettava varoja lakisääteisiin tehtäviinsä tarvittaessa henkilöresursseja lisäämällä tai niitä kohdentamalla tai muulla tavoin esimerkiksi työjärjestelyjä tekemällä siten, että kunta pystyy selviytymään sille laissa säädetyistä tehtävistä. Henkilökunnan vähäisyys tai vuosilomista aiheutuneet poissaolot ja näistä poissaoloista aiheutuva mahdollinen oikaisuvaatimusten ruuhkautuminen ei oikeuta oikaisuvaatimusten käsittelyn viivästyksiin. Kunnan on lisäksi varauduttava tiedossaan oleviin työn tekemisessä tapahtuviin muutoksiin sekä ennakoitava työn teossa mahdollisesti tapahtuvia häiriötilanteita esimerkiksi suunnittelemalla erilaisia sijaisjärjestelyitä.

Kunnalla on vastuu ylläpitämistään tietojärjestelmistä ja niiden toimivuudesta sekä niihin liittyvistä mahdollisista tietojärjestelmäongelmista. Tämä edellyttää varautumista etukäteen tietojärjestelmistä johtuviin odottamattomiin ongelmiin, jollaisia laajoihin tietojärjestelmähankkeisiin näyttää usein liittyvän.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi asian käsittelyviranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti palveluja ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Asioinnilla tarkoitetaan säännöksen perusteluiden mukaan kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivästystä.

Hallintolain mainittu säännös koskee kaikkia asian käsittelyn vaiheita, siis myös sosiaalihuoltolain 45 §:ssä tarkoitettujen viranhaltijapäätöksistä tehtyjen oikaisuvaatimusten käsittelyä.

Hallintolain 49 c §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Sosiaalihuoltoasetuksen 16 §:n 2 momentin mukana sosiaalilautakunnan on käsiteltävä sosiaalihuoltolain 45 §:n 2 momentissa tarkoitettu asia (oikaisuvaatimus) kiireellisenä. Toimeentulotuesta annetun lain 14 a §:n 1 momentin mukaan toimeentulotukiasia on käsiteltävä kunnassa siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu. Lastensuojelun 88 §:n mukaan lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisinä.

Olen useissa antamissani ratkaisuissa korostanut sitä, että asian luonteella on merkitystä arvioitaessa sitä, kuinka nopeasti viranomaisen on käsiteltävä ja päätettävä sosiaalihuollon asiakkaan tekemä hakemus tai asiakkaan tekemä muutoksenhaku. Mitä tärkeämmästä yksilön oikeuksiin tai etuihin vaikuttavasta asiasta on kysymys, sen nopeampaa käsittelyä viranomaiselta edellytetään. Asian käsittelyyn kuluva aikaa arvioitaessa on merkitystä annettava myös sille, kuka on asian vireille saattanut. Jos kysymys on haavoittuvassa asemassa olevasta henkilöstä, on tälle annettava merkitystä muutoksenhaun käsittelyssä ja siihen varattavassa ajassa.

Minulle on kevään ja kesän aikana saapunut useita kirjoituksia vireillä, jossa on arvosteltu Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden oikaisuvaatimusten käsittelyyn kuluva tai siihen kulunutta aikaa. Kantelut ovat koskeneet toimeentulotuen sekä vammaispalvelujen järjestämistä. Kaikissa näissä ratkaisuissani oikaisuvaatimusten käsittelyaika näyttäisi olevan 7-9 kuukautta. Saamistani selvityksistä ilmenee lisäksi, että muutoksenhakujen valmisteluun ja jaostokäsittelyyn kuluva aikaa ei ole saatu ainakaan kaikilta osin sosiaali- ja terveystieteiden toimenpitein lyhennettyä.

Oikaisuvaatimusten pitkät käsittelyajat Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden oikaisuvaatimusten käsittelyssä ovat saattaneet ainakin joissain tapauksissa vaarantaa tuen tarpeessa olevan henkilön oikeuden perustuslain turvaamaan välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Erityisen vakavana pidän muutoksenhakujen käsittelyyn kulunutta aikaa haavoittuvassa asemassa olevien vaikeavammaisten, mielenterveysongelmaisten ja sekä pelkästään toimeentulotuen varassa elävien sosiaalihuollon asiakkaiden kannalta.

Saamani selvityksen perusteella katson, että oikaisuvaatimusten käsittely on Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden oikaisuvaatimusten käsittelyssä vastaisella tavalla viivästynyt. Sosiaali- ja terveystieteiden oikaisuvaatimusten käsittelyyn kulunutta aikaa haavoittuvassa asemassa olevien vaikeavammaisten, mielenterveysongelmaisten ja sekä pelkästään toimeentulotuen varassa elävien sosiaalihuollon asiakkaiden kannalta.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan huomautuksen Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden oikaisuvaatimusten käsittelyssä edellä selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

Pyydän, että Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta ilmoittaa minulle 20.12.2014 mennessä oikaisuvaatimusten käsittelyn keskimääräisen käsittelyajan sekä jaosto- ja asiakohtaiset käsittelyajat. Tässä tarkoituksessa lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen myös Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden lautakunnalle.

Aluehallintovirastolle kuuluu alueellaan sosiaalihuollon valvonta. Aluehallintovirastoissa on vireillä mm. lainsäädäntöön perustuvien määräaikojen valvontaohjelma. Tämän takia lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen Etelä-Suomen aluehallintovirastolle.