

9.4.2015

Dnro 5289/4/14

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty**

## **PÄÄTÖKSENTEKO LAIMINLYÖTIIN KOTIPALVELUJEN JÄRJESTÄMISESSÄ**

Kantelija kertoi 15.12.2014 lähettämässään kirjoituksessa, että hän oli hakenut vaikeavammaiselle äidilleen kotihoidon palveluja saamatta pyynnöstään huolimatta hakemuksiinsa muutoksenhakukelpoista päätöstä. Kantelija piti äitinsä saamia kotihoidon palveluja riittämättöminä.

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Päätöksenteko kotihoitoa koskevassa asiassa**

Perustuslain 21 §:n 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. Hallintolaissa on säädetty hallintoasian käsittelystä ja päätöksentekovelvollisuudesta. Hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestäminen perustuu viranomaisen tekemään päätökseen.

Sosiaalihuoltolain 12 e §:n mukaan siltä osin kuin kotihoidon toimintayksikön tehtävät eivät ole terveyden- ja sairaudenhoitoa, asiakkaan kotihoidon järjestämistä koskevaan päätökseen sovelletaan, mitä sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:ssä säädetään viranomaisen päätöksestä.

Sosiaalihuollon asiakaslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 137/1999) todetaan, että jos asiakkaan hakemuksessaan esittämiin vaatimuksiin ei suostuta kokonaisuudessaan tai niihin suostutaan vain osittain, on päätös erityisesti näiltä kielteisiltä osin mahdollisimman hyvin perusteltava hallintomenettelylain 24 §:n mukaisesti.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 18 §:ssä on säädetty hyvästä tiedonhallintatavasta. Säännöksen mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä sekä suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti muun muassa pidettävä luetteloa käsiteltäväksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä.

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvueluista annetun lain (vanhuspalvelulaki) 18 §:n mukaan kunnan on tehtävä päätös iäkkään henkilön kiireellisesti tarvitsemien sosiaalipalveluiden myöntämisestä kirjallisen tai suullisen hakemuksen johdosta ja järjestettävä myönnettyt palvelut viipymättä siten, ettei iäkkään henkilön oikeus välttämättömään huolenpitoon vaarannu. Säännöksen 2 momentin mukaan päätös muiden kuin kiireellisten sosiaalipalveluiden myöntämisestä on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun kirjallinen tai suullinen hakemus on tullut vireille. Mainitun säännöksen 3 momentin mukaan päätöstä tehtäessä on otettava huomioon, mitä vanhuspalvelulain 13 ja 14 pykälässä säädetään.

Vanhuspalvelulain 13 § mukaan kunnan on järjestettävä iäkkäälle henkilölle laadukkaita sosiaali- ja terveystalvueluita, jotka ovat hänen tarpeisiinsa nähden oikea-aikaisia ja riittäviä. Säännöksen mukaan palvelut on toteutettava niin, että ne tukevat iäkkään henkilön hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä, itsenäistä suoriutumista ja osallisuutta. Muun palvelutarpeen ennalta ehkäisemiseksi on kiinnitettävä huomiota erityisesti kuntoutusta edistäviin ja kotiin annettaviin palveluihin.

Kunnan on toteutettava iäkkään henkilön pitkäaikainen hoito ja huolenpito ensisijaisesti hänen yksityiskotiinsa tai muuhun kodinomaiseen asuinpaikkaansa järjestettävillä sosiaali- ja terveystalvueluilla, jotka sovelletaan sisällöltään ja määrältään vastaamaan iäkkään henkilön kulloisia palvelutarpeita (vanhuspalvelulain 14 §).

Iäkkäälle henkilölle tarjottavien sosiaali- ja terveystalvueluiden on oltava laadukkaita ja niiden on turvattava vanhukselle hyvä hoito ja huolenpito.

Hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti. Mikäli viranomainen on suostunut suulliseen vireille panoon, on viranomaisen hallintolain 42 §:n mukaisesti velvollinen kirjaamaan asiakirjoihinsa suullisesti tehty hakemus ja sen oleellinen sisältö. Hallintolain 20 §:n mukaan asia tulee vireille, kun sen vireillepanemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu.

### 3.1.2

#### Saatu selvitys ja arviointi

Helsingin sosiaali- ja terveystalvueluviraston lausunnon ja selvitysten mukaan "[kantelijan äidin nimi poistettu] on tehty hoidon ja palvelun tarpeen mukainen hoito- ja palvelusuunnitelma ajalle 8.9.2014–31.11.2014 sekä siihen liittyvä asiakasmaksupäätös, joka on lähetetty muutoksenhakuosoituksin [kantelijan äidin nimi poistettu] edunvalvojalle tiedoksi. Hoito- ja palvelusuunnitelmaan on tehty muutos 1.12.2014 alkaen ja uusi asiakasmaksupäätös on tehty 15.12.2014 ja lähetetty muutoksenhakuosoituksineen edunvalvojalle. Annettavasta kotisairaanhoidotalvueluista ei tehdä muutoksenhakukelpoista viranhaltijapäätöstä, mutta asiakasmaksupäätökseen on mahdollista hakea oikaisua".

Helsingin sosiaali- ja terveystalvueluviraston selvityksessä ei otettu kantaa kantelijan esittämiin väitteisiin siitä, ettei hänen esittämiinsä kotihoitoa ja siihen liittyvää kotipalvelua koskeviin hakemuksiin tehty päätöksiä. Tämän takia pyysin vielä Helsingin sosiaali- ja terveystalvueluvirastolta lisäselvitystä. Sosiaali- ja terveystalvueluvirasto ilmoitti 17.3.2015 lähettämässään sähköpostiviestissä, että kantelija on lähettämillään sähköpostiviesteissään pyytänyt kotipalvelua äidilleen 21.10., 23.10., 12.11., 13.11., 28.11., 2.12. ja 5.12.2014. Selvityksen mukaan "sähköposteja ei ole lähetetty kaupungin kirjaamoon kirjattaviksi, eikä vaatimuksista ole tehty valituskelpoisia viranhaltijapäätöksiä".

Kantelija on vastineessaan kuvannut niitä avuntarpeita, joita hän on hakemuksissaan kuvannut ja joihin palvelua on siis tosiasiaassa haettu. Pääosin kuvatut avun tarpeet ovat kotipalveluavun luonteisia. Kantelija on vastineessaan lisäksi todennut, että hän on joutunut sosiaali- ja terveysviraston passiivisuudesta johtuen hankkimaan muulla tavoin äidilleen apua mm. esittämiinsä avuntarpeisiin.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Kantelukirjoituksesta ja saadusta selvityksestä ilmenee, että Helsingin sosiaali- ja terveysvirasto on laiminlyönyt sosiaalihuollon asiakaslaista ja hallintolaista sekä vanhuspalvelulaista ilmenevät velvollisuutensa tehdä päätökset sosiaalihuollon asiakkaan esittämiin hakemuksiin. Korostan vielä, että vanhuspalvelulaissa on erikseen säädetty viranomaiselle velvollisuus ottaa vastaan myös suullisesti esitetty palvelua tai tukitoimea koskeva hakemus ja velvollisuus suullisesti esitetyn hakemuksen perusteella tehdä asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös.

Sosiaali- ja terveysviraston laiminlyönti on saattanut vaarantaa vakavasti kantelijan äidin oikeuksien toteutumisen kotihoitoa järjestettäessä. Asian tekee mielestäni vakavammaksi myös se, että Helsingin sosiaali- ja terveysviraston kotihoidolla on ollut tai ainakin on pitänyt olla tieto kantelijan äidin sairauksista, vammaisuudesta sekä elämäntilanteesta.

Sosiaali- ja terveysvirastolla on ollut tai on pitänyt olla tieto myös siitä, millä tavoin kantelijan äidin vammaispalvelulain mukaisia hakemuksia on Helsingin sosiaali- ja terveysvirastossa käsitelty. Korostan tässä yhteydessä, että haavoittuvassa asemassa olevan henkilön (esimerkiksi vaikeavammainen tai iäkäs henkilö) palveluntarve tulee arvioida ja palvelut turvata myös muutoksenhakuprosessien aikana. Tämä voi edellyttää esimerkiksi kotiin annettavien palveluiden järjestämistä tai niiden määrän lisäämistä.

Kantelijan äiti on saamani selvityksen mukaan sokea henkilö, jolla on liikuntavamma ja muita vammoja sekä sairauksia. Asiakirjoista ilmenee, että hän tarvitsee runsaasti apua selviytyäkseen päivittäisistä toimistaan.

Kantelukirjoituksesta ilmenee, että kantelijan äidin muutoksenhaut henkilökohtaisen avun ja palveluasumisen järjestämisestä on Helsingin sosiaali- ja terveysviraston toisessa jaostossa hylätty. Kantelukirjoituksesta ilmenee myös, että jaoston päätöksistä on valitettu hallinto-oikeuteen. Kantelukirjoituksesta ilmenee, että muun muassa tämän takia kantelija haki kotihoidon palveluja äidilleen hänen kotona selviytymiseksi.

Kantelun oheen liitetystä sähköpostiviestiketjusta ilmenee, että kantelija on pyytänyt kiireellisesti valituskelpoisen päätöksen tekemistä kotihoitoa koskevassa asiassa.

Helsingin sosiaali- ja terveysviraston lisäselvityksestä ilmenee, että kantelijan yhteydenottoja palveluiden saamiseksi ei ole kirjattu sosiaali- ja terveysviraston asiakastietojärjestelmiin eikä näiden hakemusten perusteella ole tehty sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon asiakaslain mukaisia päätöksiä. Helsingin sosiaali- ja terveysviraston menettelyn johdosta kantelijan äidillä ei ole ollut mahdollisuuksia saattaa viranomaisen ratkaisuja palveluiden järjestämisestä muutoksenhakuna käsiteltäväksi ja edelleen valituksena tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kuten edellä on todettu, viranomaisen on järjestettävä asiakirjahallintonsa sillä tavoin, että se pystyy diaarein tai muiden asiakirjojen hallintajärjestelmien perusteella seuraamaan sille lähetettyjen, sen toimialaan kuuluvien hakemusten tai muiden vaatimusten käsittelyä viranomaisessa. Tämä viranomaisille kuuluva velvollisuus kirjata sille kuuluvat asiat on myös laiminlyöty.

Totean vielä seuraavaa.

Pyysin kantelukirjoituksen johdosta sosiaali- ja terveysvirastoa selvittämään, oliko kantelijan vaatimukseen, yhteydenottoihin ja hakemuksiin tehty asianmukaiset päätökset. Sosiaali- ja terveysviraston 9.2.2015 antamassa lausunnossa ja siihen liitettyssä selvityksessä ei otettu tähän asiaan mitään muuta kantaa, kuin viitattiin kantelijan äidille tehtyyn myönteiseen päätökseen ja asiassa tehtyyn asiakasmaksupäätökseen. Lausunnosta ja selvityksestä ei ilmennyt se, millä tavoin kantelijan lähettämiä sähköpostiviestejä, hakemuksia tai vaatimuksia oli käsitelty.

Sain pyytämäni tiedot sosiaali- ja terveysviraston lakimiehen toimittamana vasta sen jälkeen, kun olin niitä erikseen uudelleen pyytänyt.

Eduskunnan oikeusasiamiehellä on perustuslain 111 §:n mukaan oikeus kantelun tutkimiseksi saada salassa pidettäviä tietoja muun muassa kunnan viranomaisilta ja muilta valvottavilta. Kantelun tutkimista varten siltä viranomaiselta, johon kantelu on kohdistettu, pyydetään yleensä lausuntoa ja selvitystä. Viranomaisen on lausuntoa ja selvitystä laatiessaan ja sitä antaessaan asianmukaisesti annettava kaikki asiaan vaikuttavat tiedot ja selvitettävä kantelukirjoitus huomioon ottaen, mihin sen menettely on kulloinkin perustunut. Kiinnitän sosiaali- ja terveysviraston vakavaa huomiota edellä oikeusasiamiehen tietojensaantioikeudesta todettuun.

- - -

4

#### TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan huomautuksen Helsingin sosiaali- ja terveysvirastolle edellä kohdassa 3.1 selostetusta päätöksen tekoon liittyvästä lainvastaisesta menettelystä. Kiinnitän Helsingin sosiaali- ja terveysviraston huomiota eduskunnan oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeudesta todettuun. - -

Kantelukirjoituksesta ja erityisesti saaduista selvityksistä on pääteltävissä, että Helsingin sosiaali- ja terveysvirastossa ei kotipalveluja järjestettäessä kirjata asiakkaan esittämiä vaatimuksia kaikilta osin hakemukseksi eikä tehdä aina hallintolain ja sosiaalihuollon asiakaslain mukaisia päätöksiä näihin hakemuksiin. Tästä syystä olen päättänyt ottaa omana aloitteena erikseen selvitettäväksi sen, millä tavoin Helsingin sosiaali- ja terveysvirastossa päätöksentekomenettelystä on kotihoidossa ja yleisemminkin vanhustenhuollossa huolehdittu.