

18.12.2019

EOAK/6372/2018

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO – ERITYISHUOLTO-OHJELMAN LAATIMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Jyväskylän kaupungin vammaispalveluiden menettelyä, koska hänen lapselleen ei ollut laadittu kehitysvammaisten erityishuolto-ohjelmaa, vaikka sekä Vaasan hallinto-oikeus että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto olivat todenneet, että hänen lapselleen tulisi sellainen laatia.

Kantelija kertoi, että hänen lapsellaan oli todettu autismin kirjon häiriö, minkä jälkeen kantelija oli toistuvasti anonut kehitysvammaisten erityishuolto-ohjelman laatimista lapselleen.

Kantelijan mukaan vammaispalveluista ei ollut otettu häneen yhteyttä Vaasan hallinto-oikeuden 5.10.2018 tekemän päätöksen jälkeen, vaikka hallinto-oikeus oli velvoittanut vammaispalveluja laatimaan erityishuolto-ohjelman ilman aiheetonta viivästystä. Kantelija kertoi, että hänen lapselleen oli järjestetty palvelu lastensuojelun avohuollon kautta, minkä kantelija oli kokenut nöyryyttäväksi, sillä muuta perustetta lastensuojelun asiakkuudelle ei ollut.

Kantelun mukaan Jyväskylän kaupungin vammaispalvelujen työntekijät ovat käsitelleet lapsen asiaa vastoin kansainvälisiä sopimuksia vammaisten henkilöiden oikeuksista ja rikkoneet törkeästi Suomen lakia.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Jyväskylän kaupungin vammaispalvelut antoi selvityksen 16.9.2019.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat

Saadun selvityksen mukaan kantelija oli hakenut 3.8.2017 lapselleen tukihenkilöä tai ohjaajaa auttamaan kouluamuina.

Jyväskylän kaupungin vammaispalvelujen viranhaltija oli 11.8.2017 hylännyt hakemuksen, koska päätöksen mukaan lapsen tuen tarpeisiin voidaan vastata sosiaalihuoltolain mukaisilla palveluilla.

Kantelija vaati viranhaltijan päätökseen oikaisua Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta vaati, että hänen lapselleen laaditaan erityishuolto-ohjelma ja myönnetään tarvittava aamu- ja iltapäivähoito.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto kumosi viranhaltijan päätöksen 23.2.2018 tekemälään päätöksellä ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi vammaispalveluihin. Aluehallintoviraston päätöksessä todettiin, että lapsi tarvitsee samanlaista tukea kuin henkilö, jolla on diag-

nosoitu kehitysvamma ja että hänelle on järjestettävä aamuhoito kehitysvammaisten erityishuoltolain perusteella maksuttomana erityishuoltona.

Jyväskylän kaupunki valitti aluehallintoviraston päätöksestä Vaasan hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valituksen 5.10.2018. Hallinto-oikeus katsoi antamassaan päätöksessä samoin kuin aluehallintovirasto, että lapsen tapauksessa kehitysvammaisten erityishuoltolaki tulee sovellettavaksi lapsen edun perusteella ja sillä perusteella, että sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut eivät ole tarkoituksenmukaisia.

Vaasan hallinto-oikeus antoi ratkaisussaan lisäksi seuraavan lausuman:

”Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen edellyttää valituslupaa. Päätös on siten hallintolainkäyttölain 31 § 3 momentin nojalla täytäntöönpanokelpoinen, ellei korkein hallinto-oikeus kiellä päätöksen täytäntöönpanoa. Suomen perustuslain 21 § 1 momentin mukaan hallintoasiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivästystä. Kaikessa viranomaistoiminnassa on lisäksi otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Jyväskylän kaupungin on erityishuoltoviranomaisena käsiteltävä lapsen erityishuolto-ohjelmaa koskeva asia ilman aiheetonta viivästystä ja lapsen etua silmällä pitäen, vaikka kaupunki hakisi hallinto-oikeuden päätökseen muutosta”.

3.2 Vammaispalveluiden selvitys

Jyväskylän kaupungin vammaispalveluiden selvityksen mukaan kaupunki haki Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen valituslupaa sekä päätöksen täytäntöönpanokieltä korkeimmasta hallinto-oikeudesta, mutta korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituslupahakemuksen 16.1.2019 antamassaan päätöksessä. Koska Vaasan hallinto-oikeuden päätös jäi siten asian ratkaisemisessa lainvoimaiseksi tulkinnaksi, laati vammaispalvelujen viranhaltija 30.1.2019 lapselle erityishuolto-ohjelman, missä lapselle myönnettiin koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta.

Selvityksen mukaan asiaan liittyy lisäksi toinenkin valitusasia. Kantelija oli 9.4.2018 toimittanut Jyväskylän kaupungin vammaispalveluihin kirjallisen hakemuksen ja vaatinut erityishuolto-ohjelman laatimista lapselle. Jyväskylän kaupungin vammaispalvelujen viranhaltija teki lapselle hylkäävän päätöksen erityishuolto-ohjelman laatimisesta 20.4.2018. Kantelija valitti hylkäävästä päätöksestä aluehallintovirastoon, joka kumosi 18.10.2018 tekemällään päätöksellä viranhaltijan päätöksen ja palautti asian Jyväskylän kaupungin vammaispalveluille uudelleen käsiteltäväksi. Aluehallintovirasto viittasi kyseisessä päätöksessään aiempaan 23.2.2018 antamaansa päätökseen sekä hallinto-oikeuden 5.10.2018 tekemään päätökseen ja totesi, että lapselle tulee järjestää aamuhoito maksuttomana erityishuoltona lapsen tarpeen mukaisesti ja että hänelle tulee laatia erityishuolto-ohjelma ilman aiheetonta viivästystä.

Selvityksen mukaan vammaispalveluista ei ollut otettu yhteyttä kantelijaan Vaasan hallinto-oikeuden 5.10.2018 tekemän päätöksen jälkeen, vaikka hallinto-oikeus oli velvoittanut vammaispalveluja laatimaan erityishuolto-ohjelman ilman aiheetonta viivästystä, koska kaupunki oli kuitenkin hakenut asiassa valituslupaa ja täytäntöönpanokieltä korkeimmasta hallinto-oikeudesta, joten asian käsittely oli kaupungin tulkinnan mukaan vielä kesken. Valitusluvan ja täytäntöönpanokiellon hakemisesta ei Jyväskylän kaupungin toimesta ole valitettavasti erikseen tiedotettu kantelijalle. Jyväskylän vammaispalvelut laati kantelijan lapselle erityishuolto-ohjelman välittömästi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen.

Selvityksen mukaan asian käsittely oli kestänyt pitkään johtuen asian käsittelemisestä kolmella eri taholla: vammaispalveluissa, aluehallintovirastossa ja hallinto-oikeudessa. Kyseessä oli ollut näkemusero sosiaalihuollon lainsäädännön soveltamisesta sekä yleislakien ja erityislakien välisestä suhteesta. Jyväskylän kaupungin vammaispalvelut oli selvityksen mukaan noudattanut

asian käsittelyssä eri oikeusasteiden lainvoimaisia päätöksiä eikä asiassa ollut viivästely aiheuttomasti.

3.3 Lainsäädäntö

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

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 aiheutonta viivytystä. Myös hyvään hallintoon kuuluu, että asia tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Huomioon on otettava esimerkiksi asian käsittelyn kiireellisyys hakijan kannalta.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 81 d §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen 33 §:n 3 momentissa tarkoitettussa asiassa saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Hallintolainkäyttölain (891/2015) 31 §:ssä on säädetty päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Pykälän 2 momentin mukaan päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voisi lykätä.

Pykälän 3 momentin mukaan jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

Hallintolainkäyttölain 32 §:n 2 momentin mukaan asian käsittelyn lopettavassa päätöksessään valitusviranomaisen on tarvittaessa lausuttava täytäntöönpanoa koskevan määräyksen voimassaolosta. Jos päätöksestä saa valittaa, siinä voidaan määrätä, että täytäntöönpanoa koskeva määräys on voimassa, kunnes päätös on lainvoimainen tai ylempi valitusviranomainen määrää toisin.

YK:n vammaisyleissopimuksen 7 artiklan mukaan vammaisten lasten tulee voida nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toiminna on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu.

3.4 Arviointi

Vaasan hallinto-oikeus oli 5.10.2018 antamassaan ratkaisussa todennut nimenomaisesti kohdassa ”muut lausumat”, että Jyväskylän kaupungin on erityishuoltoviranomaisena käsiteltävä lapsen erityishuolto-ohjelmaa koskeva asia ilman aiheutonta viivästystä ja lapsen etua silmällä pitäen, vaikka kaupunki hakisi hallinto-oikeuden päätökseen muutosta.

Edellä todetusta huolimatta hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpano kesti Jyväskylän vammaispalveluissa noin neljä kuukautta. Kantelijan lapselle laadittiin erityishuolto-ohjelma vasta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen 30.1.2019.

Syynä käsittelyajan pituudelle oli selvityksen mukaan näkemysero sosiaalihuollon lainsäädännön soveltamisesta sekä yleislakien ja erityislakien välisestä suhteesta.

Mielestäni kantelijan lapsen erityishuolto-ohjelmaa ei ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä siten kuin hallintolaissa on edellytetty ja Vaasan hallinto-oikeus päätöksessään määräsi. Hallinto-oikeuden päätöksessä oli nimenomaisesti määrätty siitä, että lapsen erityishuolto-ohjelmaa koskeva asia on käsiteltävä ilman aiheeton viivästystä ja lapsen etua silmällä pitäen, vaikka kaupunki hakisi hallinto-oikeuden päätökseen muutosta. Vammaispalvelut ei ollut tätä määräystä noudattanut.

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentissa on lähtökohtana, että valitus ei estä täytäntöönpanoa, jos asiassa tarvitaan valituslupa. Lainvalmisteluasiakirjoissa on kuitenkin todettu, että oikeutta täytäntöönpanoon rajoitettaisiin tilanteissa, joissa valitus kävisi täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi. Valituksen hyödyttömyys tarkoittaisi, että tilanne voisi täytäntöönpanon johdosta muuttua niin, ettei muutosta voitaisi tehokkaasti peruuttaa tai korvata siinä tapauksessa, että valitus hyväksyttäisiin (HE 230/2014 vp, s.54).

Totean, että hallinto-oikeuden lausumastakin voi päätellä, että kyseessä ei ollut asia, jossa valitus voisi käydä täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi, koska lausumassa todettiin ainoaksi esteeksi täytäntöönpanon ryhtymiselle se, että korkein hallinto-oikeus kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

Katson Jyväskylän vammaispalveluiden viivytelleen hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanossa ilman asiallista syytä lainvastaisesti. Korostan, että sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus luottaa siihen, että viranomaisen huolehtii oma-aloitteisesti tuomioistuinten päätösten toimeenpanosta tuomioistuimen määräämällä ja lain edellyttämällä tavalla.

3.5 Selvityksen antaminen oikeusasiamiehelle

Jyväskylän kaupungin vammaispalvelut antoi pyydetyn selvityksen vasta sen jälkeen, kun oikeusasiamiehen kanslian notaari oli selvityksen antamisen määräpäivän jälkeen yhteydessä vammaispalveluihin.

Vammaispalveluiden selvityksen mukaan vastauksen myöhästymisen oli johtunut inhimillisestä virheestä. Asian valmistelu oli selvityksen mukaan delegoitu johtavalle sosiaalityöntekijälle, jolta valmistelu oli valitettavasti jäänyt jostakin syystä tekemättä. Selvitys- ja lausuntopyyntöä ei myöskään oltu selvityksen mukaan lähetetty kaupungin kirjaamoon ja viety diaariin, josta se olisi ollut myös muiden viranhaltijoiden nähtävissä. Kyseinen johtava sosiaalityöntekijä ei ollut selvityksen antohetkellä kaupungin palveluksessa.

Selvityksen mukaan asia otettiin välittömästi käsittelyyn sen jälkeen, kun virhe havaittiin.

3.6 Arviointi

Perustuslain 111 §:n mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Ylimmän laillisuusvalvojan perustuslaillinen tiedonsaantioikeus merkitsee viranomaisten ja virkamiesten velvollisuutta toimittaa asianmukaiset tiedot ja selvitykset asetettuun määräaikaan mennessä.

Tapahtuneen johdosta kiinnitän Jyväskylän kaupungin vammaispalveluiden huomiota huolellisuuteen selvityksen antamisessa ja velvollisuuteen vastata oikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntöihin annetussa määräajassa. Kiinnitän myös Jyväskylän kaupungin huomiota huolellisuuteen kirjata asiakirjat asianmukaisesti diaariin.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Jyväskylän kaupungin vammaispalveluille huomautuksen edellä kohdassa 3.4 selostetusta lainvastaisesta viivytystä hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanossa. Lisäksi kiinnitän Jyväskylän kaupungin vammaispalveluiden huomiota edellä kohdassa 3.6 sanottuun.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Jyväskylän kaupungin vammaispalveluille.