

29.4.2022

EOAK/856/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Lotta Hämeen-Anttila

OIKAISUVAATIMUKSEN KÄSITTELY PÄIHDEPALVELUISSA

1 KANTELU

- - -

Kantelija kertoo käyttäneensä huumeita yli 10 vuotta. Kantelija oli - - - päihdekuntoutuksessa päihdekllinikalla A:n kaupungissa. Hän koki tarvitsevansa kuntoutukseensa jatkoa, mutta sitä ei myönnetty.

Tammikuun 2021 lopussa asiasta tehtiin oikaisupyyntö huumehoitopalvelujen esimiehelle. Oikaisupyyntöön vastattiin pikaisesti, mutta päätös ei muuttunut. Kantelukirjoituksen mukaan asia on viranomaisten mielestä loppuun käsitelty.

2 SELVITYS

- - -

3 RATKAISU

3.1 Asiassa saatu selvitys

Vantaan kaupungin lausunnon mukaan kantelijan päihdekuntoutus on edennyt tavoitteiden mukaisesti. Pääasiallinen tavoite on ollut kuntoutuminen pärjäämään arjessa avopalvelujen avulla. Lausunnon mukaan kantelijalle on annettu kirjallinen tieto muutoksenhausta, jos hän on tyytymätön saamaansa päätökseen. Kantelijalle on lähetetty kirjalliset viranhaltijapäätöksen muutoksenhakuohjeet päätöksen mukana.

Oikeusasiamiehen kansliaan toimitettiin kopiot kantelijalle tehdyistä - - - kuntoutusta koskevista päätöksistä, joiden liitteenä on kirjallinen ohje oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Kielteinen päätös on tehty 13.1.2021. Oikaisuvaatimusohjeen mukaan viranhaltijan päätökseen voi asianosainen hakea muutosta tekemällä kirjallisen oikaisuvaatimuksen sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän määräajassa päätöksen tiedoksisaannista. Ohjeen mukaan oikaisuvaatimus osoitetaan sosiaali- ja terveyslautakunnalle ja lähetetään Vantaan kaupungin kirjaamoon.

Lausunnon liitteenä olevassa selvityksessä todetaan, että ennen kantelua annettiin vastine asiakkaan äidin välittämään oikaisupyyntöön.

Kantelun liitteenä on kantelijalle osoitettu 21.1.2021 päivätty asiakirja, jonka otsikkona on: Vastine oikaisupyyntöön liittyen (kantelijan) päihdekuntoutukseen.

Asiakirjassa on Vantaan kaupungin leima ja seuraava teksti:

”Äitinne - - - välittämänä meille on tullut tieto, että olette tyytymätön päätökseen, ettei päihdekuntoutustanne laitoksessa enää jatketa.

Olette aloittanut - - - kuntoutuksessa 27.10.2020. - - - Teillä on ollut laituskuntoutukseen hakeutuessanne ensisijaisena tavoitteena käytön loppuminen sekä muina tavoitteina työkalujen saaminen retkahduksen estoon, yhteyden luominen omaan lapseen, psyykkisten voimavarojen kartuttaminen, avopuolen kontaktien järjestäminen ja mielekkään päiväohjelman kehittäminen.

Tavoitteiden toteutumista on arvioitu kuntoutuksen edetessä väliarvioinnein.

- - -

Olette hakenut vielä jatkoa kuntoutukselle, koska olette kokenut, että haluatte saada lisää tukea ja työkaluja kuntoutuksen jälkeiseen arkeen. - - - kuntoutusyksikön näkemys on ollut, että laituskuntoutusta tulisi jatkaa. Tämän lisäksi laituskuntoutusta on puollettu - - -. Äitinne on puoltanut laituskuntoutuksen jatkoa myös.

Oikaisupyynnössä on tuotu esille, että kielteinen jatkopäätös perustuisi linjaukseen hoitajakson pituudesta. Laituskuntoutuspäätöksen perusteena ei käytetä ajallista perustetta vaan arvioidaan yksilöllisesti asiakkaan tavoitteiden toteutumista kuntoutusjakson aikana. Päättävöittenne on toteutunut laituskuntoutusjakson aikana. Tilaajan arvion perusteella muiden tavoitteiden osalta työskentelyä on mahdollista jatkaa päihdepalveluiden kuntouttavassa avohoidossa hyödyntäen tarvittaessa muita sosiaali- ja terveystalveluita.

Vantaan kaupungin päihdepalvelujen eli tilaajan arvion mukaan perusteita talosmuotoisen kuntoutumisen jatkamiselle ei ole. Kuntoutuksessa asetettujen tavoitteiden mukaista työskentelyä on aloitettu talosolosuhteissa ja työskentelyä on mahdollista jatkaa avohoidon keinoin. Kuntoutuksen ajan teillä on ollut tavoitteena avohoidon kontaktien järjestäminen. - - - Verkostoneuvottelu avohoidon suunnittelua varten on varattu 25.1.2021.

Oikaisupyynnössä on tuotu esille, että pandemian takia vertaistukipaikat ovat kiinni ja ettei teillä ole mahdollisuutta henkilökohtaisiin tapaamisiin - - - -klinikalla. Oikaisupyynnössä on tuotu myös esille, että puhelinkeskustelut eivät ole teille riittävä tukimuoto.

Pandemia asettaa rajoituksia avohoidolle, mutta edelleen niissä tarjotaan yksilökeskusteluja myös kasvokkain ja lisäksi puhelimitse. Ryhmätoiminta - - - on pandemian vuoksi tauolla. - - - käytössänne on järjestöjen tuomat palvelut - - -. Vertaistukiryhmien toimintaan on mahdollista osallistua poikkeusjärjestelyin. Avohoidon tueksi on mahdollista järjestää intervallijaksoja - - - esimerkiksi kuukauden kuluttua kuntoutuksen päättymisestä. Lisäksi Vantaan kaupungin hoitoyksikköön on mahdollista hakeutua kriisihoitoon retkahduksen ehkäisemiseksi.

Tarkoituksena ei missään vaiheessa ole jättää teitä hoidotta. Poikkeusolot asettavat haasteita kohtaamiselle ja ryhmämuotoiselle toiminnalle, mutta ne eivät ole este päihdekuntoutuksen toteutumiselle avopalveluissa. Tarkoituksena on löytää teille ne avohoidon keinot, jotka tukevat päihteettömyydessä sekä mielekkään ja tasapainoisen elämän hallinnassa. Laitosympäristö tarjoaa turvalliset puitteet päihteettömyydelle, mutta väistämättä laituskuntoutuksen loputtua on kuntoutuksen jatkuttava avohoidon keinoin. Päihderiippuvuudesta kuntoutuminen vie aikaa. Päihderiippuvuudesta toipuminen on ajattelun, asenteiden ja toiminnan muuttamista. Se on läpi elämän jatkuva prosessi, jossa laituskuntoutus on pieni osa.

Edellä mainituilla perusteilla laituskuntoutuspäätöstänne ei ole syytä muuttaa.

Ystävällisin terveisin,

Päihde- mielenterveyspalveluiden palvelupäällikkö

Huumehoitopalvelujen esimies”

Lisäselvityspyynnössä Vantaan kaupungilta tiedusteltiin, onko kantelijalle lähetetty vastineen kanssa muita asiakirjoja. Vantaan kaupungilta saadun vastauksen mukaan kantelijalle on lähetetty vain vastine hänen äitinsä välittämään oikaisupyyntöön.

3.2 Keskeinen lainsäädäntö

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän 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. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

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

Päihdehuoltolain (41/1986) 19 §:n mukaan muutoksenhausta päihdehuoltolaissa tarkoitettuihin päätöksiin on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain (1301/2014) 6 luvussa on säädetty.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Sosiaalihuoltolain 50 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua kunnalliselta sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Hallintolain (434/2003) 21 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle.

Saman pykälän 2 momentin mukaan siirrettäessä asiakirja, joka on toimitettava viranomaiselle määräajassa, määräaikaa katsotaan noudatetun, jos toimivaltainen viranomainen saa asiakirjan määräajan kuluessa.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallintolain 46 §:n 1 momentin mukaan, jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädettyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa.

Hallintolain 49 c §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Jos oikaisuvaatimusta ei ole tehty määräajassa, oikaisuvaatimus jätetään tutkimatta.

Hallintolain 49 d §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti sille viranomaiselle tai muulle julkista hallintotehtävää hoitavalle, joka on tehnyt päätöksen. Oikaisuvaatimuskirjelmässä on ilmoitettava päätös, johon vaaditaan oikaisua, sekä se, millaista oikaisua vaaditaan ja millä perusteilla sitä vaaditaan. Saman lain 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

Hallintolain 49 §:n 1 momentin mukaan, jos valitusosoitusta ei ole annettu tai päätöksessä on virheellisesti ilmoitettu, ettei siihen saa hakea muutosta valittamalla, viranomaisen on annettava uusi lainmukainen valitusosoitus.

Saman pykälän 3 momentin mukaan valitusaika alkaa kulua uuden valitusosoituksen tiedoksiannosta.

Hallintolain 49 b §:n 2 momentin mukaan oikaisua saa vaatia se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Saman pykälän 3 momentin mukaan haettaessa muutosta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, jollei muussa laissa toisin säädetä.

Hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu muun ohella lain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus. Pykälän 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 5 luvussa säädetään asian käsittelyä koskevista yleisistä vaatimuksista.

Hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi muun muassa päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu. Lain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 7 §:n 2 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 23 §:n mukaan sosiaalihuollon laatuun tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Jos asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi kykene itse tekemään muistutusta tai jos hän on kuollut, muistutuksen voi tehdä hänen laillinen edustajansa, omaisensa tai muu läheisensä. Toimintayksikön on tiedotettava asiakkailleen muistutusoikeudesta riittävällä tavalla sekä järjestettävä muistutuksen tekeminen asiakkaalle mahdollisimman vaivattomaksi. Muistutus tulee tehdä pääsääntöisesti kirjallisesti. Muistutus voidaan tehdä myös suullisesti erityisestä syystä.

Mainitun pykälän 2 momentin mukaan toimintayksikön tai johtavan viranhaltijan on kirjattava muistutus ja käsiteltävä se asianmukaisesti ja annettava siihen kirjallinen vastaus kohtuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä. Vastaus on perusteltava.

Pykälän 3 momentin mukaan muistutukseen annettuun vastaukseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Muistutuksen tekeminen ei rajoita asiakkaan oikeutta hakea muutosta siten kuin siitä erikseen säädetään. Muistutuksen tekeminen ei myöskään vaikuta asiakkaan oikeuteen kannella asiastaan sosiaalihuoltoa valvoville viranomaisille.

3.3 Oikeudellinen arviointi

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

En ole tässä ratkaisussani arvioinut kantelijan yksilöllistä tarvetta päihdepalveluihin. - - - Eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Muutoksen saamiseksi viranomaisten päätöksiin tulee käyttää laissa säädettyjä muutoksenhakekeinoja.

Totean kuitenkin yleisellä tasolla kirjallisuudessa katsotun, että päihdehuoltolain perusteella henkilöillä, joilla on päihteiden käyttöön liittyviä ongelmia, on subjektiivinen oikeus saada päihdepalveluita. Henkilöllä ei ole katsottu olevan oikeutta saada juuri tiettyä haluamaansa palvelua, kuten hoitoa haluamassaan laitoksessa. Oikeuskäytännön on katsottu laajentaneen subjektiivisen oikeuden ulottuvuutta kuitenkin siten, että mikäli hakija kykenee osoittamaan, että hänen haluamansa hoitovaihtoehto on hänen tarpeeseensa parhaiten soveltuva, hänelle on annettava palvelu hänen hakemuksensa mukaisesti (Päihdepalvelujen laatusuosituksen, STM:n oppaita 2002:3).

Arvioin seuraavassa kantelijan päihdepalvelua koskevan hakemuksen käsittelyä ja päätöksentekomenettelyä kunnan sosiaalitoimessa.

Saamani selvityksen perusteella kantelijan äiti on toimittanut oikaisuvaatimuksen kielteisen päätöksen tehneelle viranhaltijalle sen sijaan, että oikaisuvaatimus olisi lähetetty ohjeen mukaisesti sosiaali- ja terveystalokunnalle. Kiinnitän huomiota siihen, että sekä oikaisuvaatimus että siihen annettu vastine on lähetetty oikaisuvaatimuksen tekemiselle säädetyn määräajan kuluessa. Käytettävissäni olleesta aineistosta ei ilmene seikkoja, joiden perusteella viranhaltijoiden ei olisi ollut mahdollista lähettää oikaisuvaatimusta hallintolain 21 §:n mukaisesti oikealle taholle oikaisuvaatimuksen tekemiselle asetetun määräajan kuluessa.

Näkemykseni mukaan hallintolain 7 §:n mukaista palveluperiaatetta ei ole noudatettu. Kantelijaa olisi myös ehditty tarpeen mukaan ohjeistaa oikaisuvaatimuksen tekemisessä tai pyytää häneltä valtakirja. Pidän erityisen ongelmallisena sitä, että kantelijalle lähetetty vastine on kirjoitettu ikään kuin päätöksen muotoon, jolloin vastaanottajalle on voinut syntyä virheellinen kuva siitä, ettei tehty ratkaisu ole enää muutettavissa.

Katson Vantaan kaupungin menetelleen lainvastaisesti ja virheellisesti siten, ettei kantelija ole saanut asiassaan tehtyyn oikaisuvaatimukseen päätöstä - - -. Päätöksen sijaan kantelijalle on lähetetty kielteisen päätöksen tehneiden viranhaltijoiden tekemä vastine. Katson, että kantelijan perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa - - - on loukattu.

Korostan, että sosiaalihuollon asiakaslain mukainen muistutusmenettely koskee tietyn palvelun laatua tai asiakkaan saamaa kohtelua. Jos asiakas ilmoittaa olevansa tyytymätön saamaansa hallinnolliseen päätökseen ja pyytää siihen oikaisua, tulisi pyyntöä käsitellä oikaisuvaatimuksena, ei muistutuksena.

Sosiaalihuollon asiakkaalla on aina oikeus tehdä samaan asiaan liittyen sekä muistutus että oikaisuvaatimus, mutta muistutukseen annetussa vastauksessa tulisi ottaa kantaa ainoastaan kohteluun ja palvelun laatuun. Viranhaltijoiden ei tule käyttää muistutusmenettelyä oikaisuvaatimusmenettelyn sijaan siten, että henkilön oikeus saattaa oikeuksiaan koskeva päätös viipymättä tuomioistuimen käsiteltäväksi tosiasiallisesti estyy. Muistutukseen annettuun vastaukseen ei saa hakea muutosta valittamalla tuomioistuimeen.

3.4 Hyvitysesitys

- - - Pidän tehtyjä virheitä vakavina. Laiminlyöntien vakavuutta lisää se, että kantelijalla on ollut pitkäkestoinen sairaus ja hänen alentunut kykynsä hoitaa asioitaan on ollut viranomaisten tiedossa. Kantelijalla on myös ollut erityinen tarve saada asiansa nopeasti käsiteltyä.

Eduskunnan oikeusasiamiestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksiä tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Jos virhettä tai epäkohtaa ei enää voida korjata tai oikaista on oikeusasiamies ratkaisukäytännössään tehnyt esityksiä hyvityksen suorittamisesta kantelijalle. Tarkoituksena on, että tapahtuneet oikeuksien loukkaukset hyvitetään kantelijalle.

Hyvitys on oikeudellisenä käsitteenä laaja-alaisempi kuin vahingonkorvauslaissa tarkoitettu vahingonkorvaus.

Oikeusasiamiehen esityksiin perustuva hyvitys voi olla vahingonkorvauslain mukaisen vahingonkorvauksen maksamista, hyvitystä oikeuden tai vapauden loukkaamisesta tai lain vastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon tai epäoikeudenmukaisuuden tuntemuksen, vääräkokemuksen tai muun sellaisen korvaamista tai hyvittämistä. Hyvitys voi olla rahallinen korvaus tai aineeton toimenpide, kuten pahoittelu tai anteeksipyyntö.

Perustuslakivaliokunta on ilmoittanut pitävänsä oikeusasiamiehen esityksiä hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna yksilöiden pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytämiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi (PeVM 12/2010 vp).

Kantelijan perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa - - on loukattu.

Esitän, että Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi harkitsee, miten se voi hyvittää kantelijan perusoikeuksien loukkauksen.

4 TOIMENPITEET

1. Saatan edellä kohdassa 3 todetun näkemykseni tiedoksi Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalle.
2. Esitän edellä kohtaan 3.4 viitaten eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin nojalla, että Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala harkitsee, miten se voi hyvittää kantelijan perusoikeuksien loukkaukset.
3. Kiinnitän Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan huomiota siihen, että päihdepalveluja hakevien asiakkaiden oikeus muutoksenhakuun turvataan asianmukaisesti.
4. Pyydän Vantaan kaupunkia selvittämään, millä tavoin Vantaan kaupungissa on käsitelty päihdehuollon asiakkaiden tekemiä oikaisuvaatimuksia ajalla 1.1.2021-31.3.2022.

Selvityksessä pyydetään ilmoittamaan, kuinka moni oikaisuvaatimus (tai oikaisupyyntö) on käsitelty lähettämällä asiakkaalle ainoastaan viranhaltijoiden tekemä vastine ja kuinka monesta on tehty lainmukainen päätös. Pyydän Vantaan kaupunkia myös selvittämään, millä tavoin se on varmistanut, ettei virheellinen menettely enää toistu, sekä ilmoittamaan muista mahdollisista toimenpiteistään asiassa. Tämän jälkeen täällä arvioidaan erikseen, onko asian käsittelyä tarpeen jatkaa omasta aloitteesta eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla.

Näissä tarkoituksissa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalle. Pyydän Vantaan kaupunkia ilmoittamaan minulle hyvityksen toteuttamisesta sekä päätökseeni liittyvistä muista toimenpiteistään 31.8.2022 mennessä.