

LASTENSUOJELU, TOIMEENTULOTUKI, VAMMAISPALVELUT JA OMAISHOIDON TUKI

Selvitys sosiaalivirastoa koskevista Helsingin hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä sekä laillisuusvalvojien ratkaisuksista vuodelta 2012

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto
Henkilöstö- ja kehittämispalvelut
Lakipalvelut
06.09.2013

Sisältö

Johdanto	I
Yhteenvedo hallinto-oikeuksien ja laillisuusvalvojien päätösten lukumääristä	II
 MUUTOKSENHAUT	 1
1. LASTENSUOJELU	3
1.1. Keskeiset säännökset	3
1.1.1. Huostaanotto ja sijaishuolto	3
1.1.2. Yhteydenpidon rajoittaminen	5
1.1.3. Päätöksenteko	5
1.2. Hallinto-oikeuden päätöksistä	6
1.3. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä	12
 2. TOIMEENTULOTUKI	 13
2.1. Keskeiset säännökset	13
2.1.1. Perusta ja tukeen oikeutetut	13
2.1.2. Perustoimeentulotuki	13
2.1.3. Laskelmassa huomioon otettavat tulot	14
2.1.4. Toimeentulotuen alentaminen	15
2.1.5. Täydentävä toimeentulotuki	15
2.1.6. Ehkäisevä toimeentulotuki	16
2.1.7. Toimeentulotukiasian käsittely	16
2.1.8. Muutoksenhaku	17
2.2. Hallinto-oikeuden päätöksistä	17
2.2.3. Kumotut päätökset	18
2.2.4. Muuta mielenkiintoista	20
2.3. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä	21
 3. VAMMAISPALVELUT, KEHITYSVAMMAISTEN ERITYISHUOLTO JA OMAISHOIDON TUKI	 24
3.1. Keskeiset säännökset	24
3.1.1. Vammaispalvelut	24
3.1.2. Vaikeavammaisuus	25
3.1.3. Kuljetuspalvelut	25
3.1.4. Asunnon muutostyöt sekä asuntoon kuuluvat välineet ja laitteet	26

3.1.5.	Henkilökohtainen apu ja palveluasuminen.....	27
3.1.6.	Taloudelliset tukitoimet	28
3.1.7.	Kehitysvammaisten erityishuolto.....	29
3.1.8.	Omaishoidon tuki	30
3.2.	Hallinto-oikeuden päätöksistä	30
3.3.	Muuta mielenkiintoista hallinto-oikeuden päätöksistä	34
3.4.	Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä.....	35
4.	VALVONTAVIRANOMAISTEN RATKAISUT	38
4.1.	Eduskunnan oikeusasiamiehen antamat ratkaisut	38
4.1.1.	Toimeentulotukea koskeneet tapaukset	38
4.1.2.	Lastensuojelua koskeneet tapaukset.....	42
4.1.3.	Muut tapaukset	47
4.2.	Apulaisoikeuskanslerin antamat ratkaisut	53
4.3.	Etelä-Suomen aluehallintoviraston antamat ratkaisut	54
4.3.1.	Lastensuojelua ja päivähoitoa koskeneet tapaukset.....	54
4.3.2.	Muut tapaukset	57
4.4.	Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontaviranomaisen antamat ratkaisut.....	58
4.5.	Tietosuojavaltuutetun antamat ratkaisut.....	59
5.	LOPUKSI.....	61

Johdanto

Helsingin kaupungin sosiaalivirastossa on vuosittain laadittu selvitys Helsingin hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden antamista lastensuojelun, toimeentulotuen, vammaispalvelujen sekä omaishoidontuen päätöksistä. Selvityksessä on myös käsitelty laillisuusvalvojen eli eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen, valtioneuvoston oikeuskanslerin, tietosuojavaltuutetun, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) sekä Etelä-Suomen aluehallintoviraston kanteluiden johdosta antamia päätöksiä.

Selvitys sisältää tilastotietoa sosiaalivirastossa vuonna 2012 annetuista yksilöhuollon päätöksistä ja näistä tehdyistä muutoksenhauista sekä hallinto-oikeuksien ja laillisuusvalvojen antamien päätösten lukumäärät vuodelta 2012.

Selvityksessä avataan erityisesti niitä hallinto-oikeuksien päätöksiä, joissa tuomioistuin on kumonnut viranhaltijan ja muutoksenhakujaoston päätöksen sekä niitä laillisuusvalvojen ratkaisuja, joissa laillisuusvalvojat ovat antaneet sosiaalivirastolle hallinnollista ohjausta.

Lisäksi selvityksessä kerrotaan selvityksen kannalta keskeisempien säännösten sisältö sekä avataan osittain säännösten tulkintaa ja soveltuvien osin myös sosiaalivirastossa noudatettuja käytäntöjä päätösten ja ratkaisujen esittelyn yhteydessä.

Tässä selvityksessä käsitellään ainoastaan sosiaalihuoltoon liittyviä muutoksenhakuja. Selvityksessä ei ole käsitelty terveydenhuollon alaan liittyviä muutoksenhakuja, koska hallinto-oikeuden terveydenhuoltoa koskevat päätökset, esimerkiksi tartuntatailain ja mielen-terveyslain tahdosta riippumattomia toimenpiteitä koskevat päätökset, tilastoitiin terveyskeskuksessa ja sosiaalivirastossa eri tavalla. Sosiaali- ja terveyslautakunnalle tullaan jatkossa antamaan selvitys, jossa käsitellään sekä sosiaali- että terveydenhuoltoa koskevia hallintotuomioistuinten ja laillisuusvalvojen ratkaisuja.

Yhteenveto hallinto-oikeuksien ja laillisuusvalvojien päätösten lukumääristä

Vuonna 2012 Helsingin hallinto-oikeus käsitteli yhteensä 248 Helsingin kaupungin sosiaalivirastoa koskevaa toimeentulotuen, lastensuojelun, vammaispalvelujen, omaishoidon tuen ja kehitysvammahuollon muutoksenhakuasiaa, joista se kumosi sosiaaliviraston päätöksen 28 tapauksessa. Hallinto-oikeus jätti 12 valitusta tutkimatta ja kuudessa tapauksessa asian käsittely hallinto-oikeudessa raukesi.

Hallinto-oikeus hyväksyi kaikki 67 käsittelemäänsä lastensuojelulain mukaista huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevaa hakemusta. Kolmessa tapauksessa huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskeva asia raukesi sosiaaliviraston peruutettua hakemuksen. Lastensuojelupäätöksiä koskevia valituksia tehtiin hallinto-oikeudelle yhteensä 80, joista viidessä tapauksessa valitus jätettiin tutkimatta tai asian käsittely raukesi. Hallinto-oikeus kumosi valitusten johdosta 15 lastensuojelupäätöstä.

Toimeentulotukea koskevia hallinto-oikeuden päätöksiä annettiin vuonna 2012 yhteensä 57, joista kuudessa tapauksessa hallinto-oikeus kumosi viranhaltijan ja muutoksenhakujaoston päätöksen. Kahdeksan toimeentulotukipäätöksistä tehtyä valitusta hallinto-oikeus jätti tutkimatta.

Vammaispalvelulakia koskevia valituksia käsiteltiin Helsingin hallinto-oikeudessa vuonna 2012 yhteensä 33, joista hallinto-oikeus kumosi viranhaltijan ja muutoksenhakujaoston päätöksen seitsemässä tapauksessa. Lisäksi hallinto-oikeus jätti kaksi valitusta tutkimatta.

Hallinto-oikeus käsitteli viisi omaishoidon tukea koskevaa valitusta, jotka se hylkäsi kaikki sekä yhden kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevan valituksen, jonka se niin ikään hylkäsi.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtiin vuonna 2012 yhteensä 48 muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksistä, joista 11 oli toimeentulotukipäätöksistä tehtyjä valituslupahakemuksia. Näistä yhdessä korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan ja tutkittuaan asian se kumosi hallinto-oikeuden ja muutoksenhakujaoston tekemän toimeentulotukipäätöksen.

Lastensuojelua koskevia asioita oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävänä vuonna 2012 yhteensä 31. Näistä korkein hallinto-oikeus jätti kaksi valitusta tutkimatta ja yhden valituksen käsittely raukesi valittajan peruutettua valituksensa. Korkein hallinto-oikeus kumosi yhden sijoituspaikkaa koskeneen hallinto-oikeuden päätöksen sosiaaliviraston valituksen johdosta.

Vammaispalveluja koskevia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja oli yhteensä viisi, joista korkein hallinto-oikeus ratkaisi yhden kuljetustukea koskeneen asian valittajan hy-

väksi. Lisäksi korkein hallinto-oikeus käsitteli ja ratkaisi valittajan hyväksi yhden omaishoidon tukea koskevan asian.

Laillisuusvalvojat antoivat sosiaalivirastoa koskevia ratkaisuja vuonna 2012 yhteensä 52. Kanteluratkaisuja oli 18 vähemmän kuin vuonna 2011. Vuonna 2010 kanteluratkaisuja annettiin yhteensä 57. Laillisuusvalvojien vuonna 2012 antamista ratkaisuista suurin osa koski toimeentulotukea (14) ja lastensuojelua (14). Lisäksi annetut ratkaisut koskivat vanhustenhuoltoa (9), vammaispalveluja (5), lasten päivähoitoa (4), päihdehuoltoa (4) ja tietojärjestelmiä (2).

Laillisuusvalvojien antamista 52 ratkaisusta 34 oli eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tekemiä ratkaisuja. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies päätti yhden asian käsittelyn sillä perusteella, että sama asia oli jo aiemmin tullut vireille Etelä-Suomen aluehallintovirastossa ja oli edelleen siellä käsittelyssä. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti sosiaaliviraston huomiota johonkin seikkaan tai ilmaisi käsityksensä lainmukaisesta menettelystä peräti 24 antamassaan ratkaisussa.

Apulaisoikeuskansleri antoi sosiaalivirastoa koskeneita kanteluratkaisuja vuonna 2012 kaksi, joista toisessa se löysi sosiaaliviraston toiminnasta huomautettavaa.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto antoi 11 sosiaalivirastoa koskenutta ratkaisua. Kyseisistä ratkaisuista kahdeksan oli kanteluiden johdosta tehtyjä päätöksiä, joista kuudessa tapauksessa aluehallintovirasto löysi sosiaaliviraston toiminnasta huomautettavaa.

Aluehallintovirasto pyysi lisäksi kolmessa tapauksessa oma-aloitteisesti sosiaalivirastolta selvitystä. Kaksi selvitysten johdosta annetuista päätöksistä koski aluehallintoviraston tekemää tutkimusta lastensuojelulaissa säädettyjen määräaikojen toteutumisesta kunnissa ajalla 1.1.- 30.6.2011. Lisäksi aluehallintovirasto pyysi asiakkaan puhelun perusteella selvitystä päivähoitopaikassa noudatettavista toimintaperiaatteista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto Valvira antoi vuonna 2012 kolme Helsingin sosiaalivirastoa koskenutta ratkaisua. Ratkaisuista kahdessa se antoi sosiaalivirastolle hallinnollista ohjausta.

Tietosuojavaltuutettu käsitteli kaksi sosiaalivirastoa koskenutta kantelua, mutta ei löytänyt kummastakaan tapauksesta sosiaaliviraston toiminnassa huomautettavaa.

MUUTOKSENHAUT

Helsingin kaupungin sosiaalivirastossa tehtiin vuonna 2012 lastensuojelua, toimeentulotukea, vammaispalveluita ja omaishoidontukea sekä kehitysvammahuoltoa koskevia yksilöhuollon viranhaltijapäätöksiä yhteensä 308 433. Vuonna 2011 kyseisiä päätöksiä tehtiin 293 726 ja vuonna 2010 yhteensä 292 689. Kasvua edellisvuosiin verrattuna oli noin 5 prosenttia.

Toimeentulotukea koskevia päätöksiä tehtiin vuonna 2012 yhteensä 268 276 eli 87 prosenttia kaikista edellä mainittujen sosiaalihuollon alaan kuuluvien päätösten lukumäärästä. Kahteen edellisvuoteen verrattuna toimeentulotukipäätösten prosentuaalinen osuus kaikista päätöksistä pysyi lähes ennallaan.

Vuonna 2012 ensimmäinen aikuispalvelujen muutoksenhakujaosto käsitteli 763 toimeentulotukipäätöksestä tehtyä muutoksenhakua, joista se pysytti ennallaan 628 ja kumosi 135 viranhaltijapäätöstä. Viranhaltijan tekemiä toimeentulotukipäätöksiä koskevia muutoksenhakuja käsiteltiin myös ruotsinkielisessä muutoksenhakujaostossa.

Ruotsinkielinen muutoksenhakujaosto käsitteli vuonna 2012 kahdeksan toimeentulotukipäätöstä koskevaa valitusta ja kumosi valitusten johdosta kolme viranhaltijan päätöstä. Muutoksenhakujaostot kumosivat siten vuonna 2012 yhteensä noin 18 prosenttia muutoksenhaun kohteena olleista toimeentulotuen viranhaltijapäätöksistä. Vuonna 2011 vastaava osuus oli 21 prosenttia ja tätä edeltävänä vuonna 14 prosenttia.

Toiseksi eniten päätöksiä tehtiin lastensuojelussa, vuonna 2012 yhteensä 25 328 päätöstä. Vuonna 2011 lastensuojelupäätösten määrä oli 22 905, joten määrä kasvoi edellisvuodesta noin 10,5 prosenttia. Lastensuojelua koskevista päätöksistä ei haeta oikaisua muutoksenhakujaostolta, vaan päätöksistä valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen.

Vammaispalveluja koskevia viranhaltijoiden päätöksiä tehtiin vuonna 2012 yhteensä 9 708. Viranhaltijan tekemien päätösten määrä oli vuonna 2011 yhteensä 7 665, joten päätösten määrä nousi vuodesta 2011 peräti 26,6 prosenttia.

Vuonna 2012 tehdyistä vammaispalveluja koskevista päätöksistä toinen aikuispalvelujen muutoksenhakujaosto ja ruotsinkielinen muutoksenhakujaosto käsittelivät yhteensä 124 muutoksenhakua. Jaostot kumosivat 22 viranhaltijan tekemää päätöstä.

Kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevia päätöksiä tehtiin vuonna 2012 yhteensä 2 689. Vuoteen 2011 verrattuna päätösten määrä laski noin 15 prosenttia. Toinen aikuispalvelujen muutoksenhakujaosto ja ruotsinkielinen muutoksenhakujaosto eivät käsitelleet yhtään erityishuoltoa koskevaa muutoksenhakua vuonna 2012.

Omaishoidon tukea koskevia viranhaltijanpäätöksiä tehtiin vuonna 2012 yhteensä 2432, joista tehtyjä valituksia käsiteltiin muutoksenhakujaostoissa yhteensä 34 ja muutoksenhaun johdosta kumottiin kuusi viranhaltijan tekemää päätöstä.

1. LASTENSUOJELU

1.1. Keskeiset säännökset

1.1.1. Huostaanotto ja sijaishuolto

Lastensuojelulain 40 §:ssä säädetään huostaanoton perusteista ja edellytyksistä. Säännöksen 1 momentin mukaan lapsi on otettava sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen huostaan ja järjestettävä hänelle sijaishuolto, jos puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä tai lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään. Huostaanoton tarve voi siis johtua vanhemmuuden ja kodin olosuhteiden ongelmista tai lapsen omasta vahingollisesta käyttäytymisestä.

Huostaanottoon ja sijaishuollon järjestämiseen voidaan lastensuojelulain 40 §:n 2 momentin mukaan ryhtyä kuitenkin vain, jos lastensuojelulain 7 luvussa tarkoitetut toimet eivät olisi lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia taikka jos ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi ja sijaishuollon arvioidaan olevan lastensuojelulain 4 §:n mukaisesti lapsen edun mukaista.

Lastensuojelulain 7 luvussa on säädetty avohuollon tukitoimista, joita ovat esimerkiksi toimeentulon ja asumisen turvaaminen, perhetyö sekä loma- ja virkistystoiminta. Avohuollon tukitoimien ensisijaisuuden taustalla vaikuttaa ajatus, että perheen autonomiaan voimakkaimmin puuttuva huostaanotto on viimesijainen keino varmistaa lapsen hyvinvointi. Lasta ei tulisi ottaa huostaan syistä, jotka ovat korjattavissa taloudellisella tuella tai muilla perhe-elämän suojaan lievemmin puuttuvilla keinoilla.

Lapsen huostaanoton merkittävin oikeusvaikutus on se, että päätösvalta monessa lapsen henkilöä koskevassa asiassa siirtyy sosiaali- ja terveyslautakunnalle (31.12.2012 asti huostaanotetun lapsen puhevaltaa käytti sosiaalilautakunta). Päätöksentekovallan siirtymisestä säädetään lastensuojelulain 45 §:ssä. Sosiaali- ja terveyslautakunnan toimivaltaan kuuluu päättää huostaanoton ajan lapsen olinpaikasta, hoidosta, kasvatuksesta ja valvonnasta sekä muusta huolenpidosta ja näiden toteuttamiseksi tarpeellisesta opetuksesta ja terveydenhuollosta. Muista henkilökohtaisista asioista kuten nimestä ja uskonnosta päättää edelleen lakimääräinen lapsen huoltaja. Huostaanotto ei myöskään vaikuta lapsen edunvalvontaan eli myös lapsen taloudellisista asioista vastaa edelleen lapsen huoltaja.

Huostassapidon kestosta ja lakkaamisesta säädetään lastensuojelulain 47 §:ssä. Säännöksen mukaan huostaanotto on voimassa toistaiseksi. Se lakkaa viimeistään, kun lapsi täyttää 18 vuotta. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on arvioitava huostassapidon jatkamisen edellytykset asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä, 12 vuotta

täyttäneen lapsen tai huoltajan hakiessa huostassapidon lopettamista tai kun se muutoin osoittautuu tarpeelliseksi. Laki edellyttää siten, että huostaanoton tarvetta ja perheen jälleenyhdistämistä arvioidaan vähintään kerran vuodessa. Suomen laki ei tunne pysyvää huostaanottoa.

Kun huostassapidon ja sijaishuollon tarvetta ei enää ole, viranhaltijan tulee tehdä päätös huostassapidon lopettamisesta. Huostaanoton edellytysten lakkaamisesta huolimatta huostassapitoa ei kuitenkaan saa lopettaa, jos lopettaminen on lastensuojelulain 47 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla selvästi vastoin lapsen etua. Mainitun momentin mukaan harkittaessa lapsen etua on otettava huomioon muun muassa sijaishuollon kesto aika, lapsen ja sijaishuoltoa antavan välillä vallitsevan kiintymyssuhteen laatu, lapsen ja hänen vanhempiensa välinen kanssakäyminen sekä lapsen mielipide.

Huostassapitoa ei siten välttämättä lopeteta, vaikka ne olosuhteet, jotka siihen alun perin johtivat, ovat sittemmin parantuneet niin, ettei huostassapidolle olisi enää tarvetta. Näin voi olla erityisesti tilanteissa, joissa lapsi on otettu huostaan pienenä ja sijoitettu perheeseen, johon hän on kotiutunut hyvin ja jonne hän itse haluaa jäädä. Toisaalta sijaishuoltoa toteutettaessa lastensuojelulain 4 §:n 3 momentti velvoittaa ottamaan lapsen edun mukaisella tavalla huomioon tavoitteen perheen jälleenyhdistämisestä. Huostaanoton tarkoitus on olla väliaikainen järjestely perheen tai lapsen olosuhteiden vakauttamisen ajaksi.

Lapsen sijaishuollolla tarkoitetaan lastensuojelulain 49 §:n mukaan huostaan otetun tai kiireellisesti sijoitetun lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämistä kodin ulkopuolella. Lapsen sijaishuolto voidaan järjestää perhehoitona, laitoshuoltona taikka muulla lapsen tarpeiden edellyttämällä tavalla.

Lastensuojelulain 50 §:n mukaan sijaishuoltopaikan valinnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota huostaanoton perusteisiin ja lapsen tarpeisiin sekä lapsen sisarussuhteiden ja muiden läheisten ihmissuhteiden ylläpitämiseen ja hoidon jatkuvuuteen. Lisäksi tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon myös lapsen kielellinen, kulttuurinen sekä uskonnollinen tausta.

Sijaishuoltopaikan valintaan vaikuttaa myös lastensuojelulain 32 §:n säännös lapsen läheisverkoston kartoittamisesta. Säännöksen mukaan ennen lapsen sijoittamista kodin ulkopuolelle on selvitettävä lapsen vanhemman, jonka luona lapsi ei pääasiallisesti asu, sukulaisien ja muiden lapselle läheisten henkilöiden mahdollisuudet ottaa lapsi luokseen asumaan tai muutoin osallistua lapsen tukemiseen. Selvittäminen voidaan jättää tekemättä, jos sitä ei asian kiireellisyyden tai muun perustellun syyn vuoksi ole tarpeen tehdä.

1.1.2. Yhteydenpidon rajoittaminen

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ja lapsen sijaishuoltopaikan on tuettava ja edistettävä lapsen ja hänen vanhempiansa sekä lapsen ja muiden lapselle läheisten henkilöiden yhteydenpitoa. Tämä lastensuojelulain 54 §:ssä ilmaistu velvoite on pääsääntö. Siitä voidaan poiketa vain lastensuojelulain 62 §:ssä säädetyillä yhteydenpidon rajoittamista koskevilla edellytyksillä.

Lapsen oikeutta pitää yhteyttä vanhempiinsa tai muihin hänelle läheisiin henkilöihin saada lastensuojelulain 63 §:n mukaisella päätöksellä rajoittaa, mikäli yhteydenpidosta ei ole voitu asiakassuunnitelmassa tai erityisestä syystä muutoin sopia lapsen ja hänen vanhempiansa tai muiden lapselle läheisten henkilöiden kanssa.

Yhteydenpidon rajoittaminen edellyttää lisäksi, että jokin lastensuojelulain 62 §:n 1 momentissa määrätyistä edellytyksistä täyttyy. Yhteydenpitoa voidaan rajoittaa ensinnäkin, mikäli yhteydenpito vaarantaa lapsen sijaishuollon tarkoituksen toteutumisen ja rajoittaminen on lapsen hoidon ja kasvatuksen kannalta välttämätöntä. Toiseksi yhteydenpitoa voidaan rajoittaa, jos yhteydenpidosta on vaaraa lapsen hengelle, terveydelle, kehitykselle tai turvallisuudelle tai rajoittaminen on välttämätöntä vanhempien tai perheen muiden lasten, perhekodin tai laitoksen muiden lasten tai henkilöstön turvallisuuden vuoksi. Yhteydenpitoa voidaan rajoittaa myös, jos 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa yhteydenpitoa. Edellä mainittu koskee myös 12 vuotta nuorempaa lasta, jos hänen katsotaan olevan kehittynyt siten, että hänen tahtoonsa voidaan kiinnittää huomiota. Yhteydenpidon rajoittamisen tulee myös olla kokonaisuutena arvioiden lapsen edun mukaista eivätkä rajoitustoimenpiteet saa olla suhteellisuusperiaatteen vastaisia.

Yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen sisällöstä säädetään lastensuojelulain 62 §:ssä. Pykälässä säädetään myös, että rajoittamista on käytettävä vain siinä määrin kuin kussakin tapauksessa on laissa säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi välttämätöntä. Yhteydenpidon rajoittamisesta on lastensuojelulain 63 §:n 1 momentin mukaan tehtävä päätös, jonka tulee olla määräaikainen, enintään yksi vuosi kerrallaan.

1.1.3. Päätöksenteko

Päätöksenteosta lastensuojelulaissa säädetyissä asioissa säädetään lastensuojelulain 13 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen määräämän sosiaalityöntekijän ammatillisen kelpoisuuden omaava viranhaltija käyttää päätöksentekovaltaa asioissa, jotka koskevat lain 38 §:n 1 momentissa tarkoitettua kiireellistä sijoitusta ja 39 §:n 1 momentissa tarkoitettua kiireellisen sijoituksen lopettamista.

Lastensuojelulain 13 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuollon johtava viranhaltija tai hänen määräämänsä muu viranhaltija, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus, tekee päätöksen asioissa, jotka koskevat lastensuojelulain 38 §:n 3 momentissa tarkoitettua kii-

reellisen sijoituksen jatkamista, 43 §:n 1 momentissa tarkoitettua huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa, 43 §:n 3 momentissa tarkoitettua huostaanoton tai kiireellisen sijoituksen aikana tehtävää sijaishuoltopaikan muuttamista ja 47 §:ssä tarkoitettua huostassa-pidon lopettamista. Johtava viranhaltija tai hänen määräämänsä viranhaltija tekee myös 28 §:ssä tarkoitetun lapsen tutkimusta ja 43 §:n 2 momentissa tarkoitetun huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa koskevan hakemuksen.

Lastensuojelulain 43 §:n 3 momentin mukaan 2 momentissa tarkoitetuissa asioissa viranhaltijan tulee olla muu kuin lastensuojelulain 13 b §:ssä tarkoitettu lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Viranhaltija, joka on tehnyt 38 §:n 1 momentin mukaisen kiireellistä sijoitusta koskevan päätöksen, ei voi tehdä kiireellisen sijoituksen jatkamista koskevaa päätöstä.

Rajoituksista ja toimenpiteistä päättävästä viranhaltijasta säädetään lastensuojelulain 11 luvussa. Lastensuojelulain 11 luvun 63 §:n 2 momentin mukaan yhteydenpidon rajoittamisesta tekee päätöksen lastensuojelulain 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteltua asian tai lapsen kiireellisen sijoitukseen liittyvissä tapauksissa ja tarvittaessa muissa kiireellisissä tilanteissa 13 §:n 1 momentissa tarkoitettu sosiaalityöntekijä.

Lyhytaikaisesta, enintään 30 vuorokautta kestävästä yhteydenpidon rajoittamisesta voi kuitenkin päättää myös lastensuojelulaitoksen johtaja. Jos rajoittamista on tarpeellista jatkaa tai se on alun perin tarpeen määrätä 30 vuorokautta pidemmäksi ajaksi, päättää asiasta lastensuojelulain 13 §:n 2 momentin ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteltua asian. Yhteydenpidon rajoitus on lopetettava heti, kun se ei ole enää lastensuojelulain 62 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla tarpeellinen.

Muista rajoitustoimenpiteistä päättävä taho on yksilöity kussakin rajoittamista koskevassa säännöksessä erikseen. Pääsääntöisesti rajoituksesta päättää laitoksen johtaja tai hänen määräämänsä laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva henkilö, mutta esimerkiksi seitsemän päivää ylittävistä liikkumisvapauden rajoituksesta päättää lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä.

Kaikkien rajoitustoimenpiteiden käyttöä rajoittaa suhteellisuusperiaate, mikä tarkoittaa, että rajoitusta ei saa käyttää enempää kuin mikä on rajoitustoimenpiteen tarkoituksen kannalta välttämätöntä.

1.2. Hallinto-oikeuden päätöksistä

Vuonna 2012 Helsingin hallinto-oikeudelle tehtiin 70 lastensuojelulain mukaista lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevaa hakemusta. Edellisvuonna hakemuksia tehtiin yhteensä 63 ja vuonna 2010 yhteensä 80.

Huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevasta 70 hakemuksesta kolme raukesi sosiaaliviraston peruutettua hakemuksen. Helsingin hallinto-oikeus hyväksyi huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevan hakemuksen kaikissa muissa 67 tapauksessa.

Huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevien hakemusten lisäksi hallinto-oikeuteen tehtiin yhteensä 80 valitusta, jotka koskivat muun muassa kiireellistä sijoitusta, yhteydenpidon rajoittamista, sijaishuoltopaikan muutosta sekä huostassa pidon lopettamista. Näistä päätöksistä hallinto-oikeus kumosi valitusten johdosta yhteensä 15 päätöstä, jätti kaksi valitusta tutkimatta ja kuudessa tapauksessa asian käsittely raukesi.

Helsingin hallinto-oikeuden kumoamista 15 päätöksestä kuusi koski yhteydenpidon rajoittamista, neljä kiireellistä sijoitusta, neljä kiireellistä sijoitusta sekä kiireellisen sijoituksen jatkoa ja yksi sijaishuoltopaikan muutosta.

Kahdessa yhteydenpidon rajoittamista koskeneessa kumotussa ratkaisussa oli kyse sisaruksista, joiden tapaamisia äidin kanssa oli päätöksellä rajoitettu siten, että lasten ja äidin väliset tapaamiset määrättiin järjestettäväksi sosiaaliviraston tiloissa valvotusti kerran kuukaudessa puolen vuoden ajan. Valvottujen tapaamisten perusteena oli vanhemman lapsen kohdalla se, että äiti oli sovitusta huolimatta vienyt lapsen kotiinsa ja toisella tapaamiskerralla kauppaan. Lapsen kerrottiin myös oireilevan voimakkaasti jokaisen tapaamisen jälkeen.

Huostaanotetun nuoremman sisaren kohdalla yhteydenpidon rajoittamista perusteltiin sillä, että lapsi oli reagoinut voimakkaasti sisarensa pelkotiloihin ja ahdistuneisuuteen sisaren ja äidin tapaamisten jälkeen. Lastensuojelun mukaan nuorempaa lasta tuli suojella, jotta hän ei joutuisi läpikäymään samaa kuin sisarensa. Yhteydenpidon rajoittamisen tavoitteena oli lasten psyykkisen hyvinvoinnin ja kehityksen sekä tasapainoisten kasvuolosuhteiden turvaaminen.

Hallinto-oikeus totesi, ettei nuoremman lapsen ollut todettu oireilleen äidin tapaamisen jälkeen, eikä sisaren oireilua voitu esitetyn selvityksen perusteella yksiselitteisesti arvioida niin, että lapsen tapaamiset äidin kanssa olisivat vaarantaneet lapsen kehitystä ja kasvua tai että rajoitukseen olisi muu lastensuojelulain 62 §:ssä tarkoitettu syy. Hallinto-oikeus totesi myös, ettei asiakirjoista ilmennyt, että lasten mielipiteitä ja toivomuksia olisi asiassa selvitetty lastensuojelulain 20 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Kolmannessa yhteydenpidon rajoittamista koskevassa päätöksessä oli kyse lapsen ja hänen isänsä yhteydenpidon rajoittamisesta siten, että isä sai tavata lastaan sosiaaliviraston osoittamassa tapaamispaikassa noin kerran kuukaudessa kolme tuntia kerrallaan.

Yhteydenpidon rajoittamista koskevaa päätöstä perusteltiin sillä, että lapsen ikä huomioon ottaen tapaamiset isän kanssa olivat olleet kestoiltaan liian pitkiä. Isän pyyntöön päiväkestoista tapaamisista ei myöskään voitu suostua. Perusteluiden mukaan lapsi tarvitsi kasvul-

leen ja kehitykselleen tärkeät päiväunet, jotka ylläpitivät lapsen päivärytmiä ja auttoivat lasta kiinnittymään perhehoitoon. Yhteydenpidon rajoittamiseen päädyttiin, koska tapaamisten kestosta ei päästy yhteisymmärrykseen.

Hallinto-oikeus katsoi esitetyn selvityksen perusteella, että lapsen ja tämän isän tapaamiset sekä lapsen paluu perhekotiin olivat sujuneet hyvin ja suunnitelmien mukaisesti. Lapsen väsymystä tapaamisten jälkeen ei hallinto-oikeuden mukaan voitu tapaamisten määrä huomioon ottaen pitää ilmeisenä vaarana lapsen kehitykselle ja terveydelle. Yhteydenpidon ei katsottu vaarantavan lapsen sijaishuollon tarkoituksen toteutumista eikä suunnitellun yhteydenpidon rajoittamisen katsottu olevan lapsen hoidon ja kasvatuksen kannalta välttämätöntä.

Lasten isä oli vedonnut valituksessaan myös siihen, ettei päätöstä ollut allekirjoitettu eikä päätös näin ollen hänen mukaansa ollut laillinen. Hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että viranomaisen päätösasiakirja voidaan allekirjoittaa myös sähköisesti. Päätöksessä ei siten todettu muotovirhettä.

Seuraavassa hallinto-oikeuden yhteydenpidon rajoittamispäätöstä koskeneessa tapauksessa oli kyse lapsen ja hänen lähisukunsa tapaamisten rajoittamisesta niin, että lähisukulaiset eivät saaneet päätöksen mukaan tavata lasta lainkaan hieman yli kuukauteen päätöksen voimassaolon alkamisesta. Tämän jälkeen päivä tapaamisista tuli sopia sijaisvanhempien kanssa ja tapaamiset tuli toteuttaa sijaisvanhempien läsnä ollessa seuraavan puolentoista kuukauden ajan. Vuorokauden mittaisia tapaamisia voitiin järjestää tämän jälkeen sijaisvanhempien kanssa erikseen sovittavina aikoina.

Päätöstä perusteltiin sillä, että lapsi tarvitsi äitinsä kuoleman jälkeen erityistä tukea turvallisuuden tunteen ja luottamussuhteen rakentumisessa. Lisäksi lapsen vaikeiden kokemusten jälkeen katsottiin olevan tärkeää, että hänen elämäntilanteensa vakiintuisi ja eheytyisi mahdollisimman nopeasti.

Hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tehtävänä on tukea ja edistää lapsen sekä hänen läheistensä välistä yhteydenpitoa. Yhteydenpitoa rajoitettaessa on aina harkittava, voidaanko rajoitusten tarkoitus saavuttaa lievemmillä keinoilla. Hallinto-oikeuden mukaan yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen tulee myös olla tarkkarajainen ja päätöksessä on yksilöitävä ne henkilöt, joihin rajoitus kohdistuu sekä millaista yhteydenpitoa rajoitus koskee ja missä laajuudessa rajoitus toteutetaan.

Hallinto-oikeus katsoi, että yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös ei ollut riittävän yksiselitteinen, jotta sen perusteella olisi voitu toimia. Päätöksessä käytetty määritelmä ”lähisuku” ei hallinto-oikeuden mukaan ollut riittävän yksiselitteinen, vaikkakin määritelmän mukainen henkilöpiiri oli kyseisessä tapauksessa hallinto-oikeuden mukaan tulkittavissa itse asiasta.

Hallinto-oikeus katsoi myös rajoituksen laajuuden jääneen epäselväksi, koska päätöksessä ei ollut määrätty, missä laajuudessa yhteydenpitoa rajoitetaan, vaan asia oli jätetty sovitettavaksi sijaisvanhempien kanssa. Hallinto-oikeuden mukaan tämä ei ollut tarkoituksenmukaista, koska rajoituspäätöstä oli vaadittu nimenomaan siitä syystä, että tapaamisten järjestämisestä ei päästy yhteisymmärrykseen. Hallinto-oikeus totesi, että lähisuvun ja sijaisperheen välit olivat tulehtuneet ja tästä syystä tapaamisaikojen jättäminen osapuolten sopimisen varaan ei taannut tapaamisten järjestymistä lapsen edun mukaisella tavalla.

Hallinto-oikeus totesi lisäksi, ettei sijaisperheeseen kotiutumisen keskeneräisyys ollut riittävä peruste rajoittaa lapsen ja tämän lähisuvun tapaamisia kokonaan eikä määrätä tapaamisia valvotuiksi. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan yhteydenpidon rajoittaminen ei ollut lapsen hoidon ja kasvatuksen kannalta välttämätöntä eikä yhteydenpidosta lähisuvun kanssa katsottu olleen vaaraa lapsen terveydelle ja kehitykselle.

Seuraavassa yhteydenpidon rajoittamista koskevassa hallinto-oikeuden antamassa päätöksessä oli kyse lapsen ja hänen vanhempiensa yhteydenpidon rajoittamisesta siten, että tapaamiset määrättiin vuoden ajaksi valvotuiksi sosiaaliviraston määräämässä paikassa. Päätös ulotettiin koskemaan päätöksentekopäivää nähden takautuvaa aikaa. Päätöksen perusteluina oli vanhempien kyvyttömyys tarjota lapselle vakaat ja turvalliset olot tapaamisten aikana.

Hallinto-oikeus puuttui ensinäkin siihen, että yhteydenpidon rajoittamisen tulee aina asian luonteen mukaisesti suuntautua päätöksen tekemisajankohdasta lukien tulevaisuuteen. Päätöksen kohdistuminen päätöspäivää edeltäneeseen aikaan ei ollut mahdollista.

Hallinto-oikeus totesi myös, että koska lapsen isä oli sittemmin yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen tekemisen jälkeen kuollut, yhteydenpidon rajoittamisen perusteet olivat kuolinpäivästä lukien menettäneet merkityksensä siltä osin, kun ne ovat johtuneet lapsen isästä. Hallinto-oikeus katsoi, että muuttuneessa tilanteessa oli tarpeen selvittää, oliko isän kuolemalla mahdollisesti merkitystä yhteydenpidon rajoitusten kannalta. Hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, ettei yhteydenpitoa voitu katsoa rajoitetun enempää kuin on ollut välttämätöntä lapsen terveyden, kehityksen ja turvallisuuden sekä hänen hoitonsa ja kasvatuksensa kannalta, vaan yhteydenpidon rajoittaminen katsottiin lapsen edun mukaiseksi ratkaisuksi.

Seuraavassa hallinto-oikeuden ratkaisemassa tapauksessa oli kyse lapsen ja hänen äitinsä yhteydenpidon rajoittamisesta siten, että lapsen ja äidin väliset tapaamiset määrättiin järjestettäväksi valvottuina.

Yhteydenpidon rajoittamispäätöksen perusteluissa esitettiin, että sijaisvanhemmille haluttiin taata työskentelyrauha ja lapselle haluttiin antaa mahdollisuus vahvistaa kiintymyssuhde sijaisperheeseen, koska lapsella todettiin olevan diagnosoitu kiintymyssuhteiden häiriö. Valvottujen tapaamisten katsottiin ennaltaehkäisevän vakavampia psyykkisiä ongelmia ja auttavan lasta kuntoutumaan.

Hallinto-oikeuden mukaan valituksen alainen päätös oli perustunut ainoastaan perhehoidon psykologin suositukselle eikä päätöksessä ollut otettu huomioon perheen jälleenyhdistämisen tavoitetta tai sitä, että äidin päihdekuntoutuksen vuoksi äidin ja lapsen välisten tapaamisten määrä oli jo entuudestaan ollut varsin rajallinen.

Hallinto-oikeus totesi, että sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tehtävänä on tukea lapsen ja hänen vanhempansa välistä yhteydenpitoa. Lapsen ja äidin tapaamisten oli todettu sujuneen hyvin eikä asiassa ollut ilmennyt ongelmia heidän välisessä vuorovaikutuksessaan. Äiti oli myös suostunut tapaamistiheydeltään rajattuihin tapaamisiin ja puheluiden kuuntelemiseen ja hänen päihdekuntoutuksensa oli sujunut hyvin. Hallinto-oikeus katsoi, että sijaishuoltoon kiinnittymisen keskeneräisyyttä ei voitu pitää perusteena määrätä tapaamisia valvotuiksi. Tapaamisten rajoittamisen ei katsottu olevan lapsen hoidon ja kasvatuksen kannalta välttämätöntä eikä yhteydenpidosta äidin kanssa katsottu olevan vaaraa lapsen terveydelle ja kehitykselle.

Helsingin hallinto-oikeus kumosi valitusten johdosta neljä kiireellisestä sijoituksesta tehtyä päätöstä. Kolme annetuista ratkaisusta koski saman perheen lapsia. Sosiaalityöntekijä oli päättänyt sijoittaa lapset kiireellisesti kriisiperheisiin äidin sairaalajakson ja kuntoutuksen ajaksi. Lasten isä ilmoitti halukkuutensa ottaa lapset luokseen, mutta äidin ilmaistua huolensa isän päihteidenkäytöstä ja hoitokyvystä ei lapsia voitu sijoittaa isän luo ennen tarkemman selvityksen saamista isän tilanteesta. Lasten isä valitti päätöksestä ja vaati, että lapset sijoitetaan hänen luokseen lasten äidin sairaalajakson ja kuntoutuksen ajaksi.

Hallinto-oikeuden mukaan kiireellisen sijoituksen edellytykset eivät tapauksessa täyttyneet. Hallinto-oikeus totesi, että lasten toisena huoltajana toimiva isä oli ilmoittanut halukkuutensa ottaa kaikki lapset luokseen asumaan. Sosiaalitoimen todettiin olleen huolissaan isän alkoholin käytöstä jo aiemmin, mutta kiireellisestä sijoituksesta päätettäessä isän olosuhteista ei ollut muuta tietoa kuin lasten äidin kertomus. Hallinto-oikeus totesi, että konkreettista näyttöä siitä, ettei isä kykenisi hoitamaan lapsia, ei ollut esitetty. Kiireelliseen sijoitukseen oli päädytty asiasta yhdessä äidin kanssa sopien, eikä perheelle ollut tarjottu muita, lievempiä tukitoimia, jotka olisivat mahdollistaneet lasten asumisen isän luona.

Toista perhettä koskeneessa tapauksessa lapsi oli johtavan sosiaalityöntekijän päätöksellä sijoitettu kiireellisesti kuukaudeksi kriisiperheeseen. Päätöksen perusteluina esitettiin huoli lapsen tilanteesta lapsen äidin psyykkisen oireilun vuoksi. Jotta perheen tilanne voitiin selvittää ja lapsen hyvinvointi turvata, edellytti se päätöksen mukaan välttämättä kiireellistä sijoitusta. Lapsen isää ei ollut päätöksen johdosta kuultu, koska asian ratkaisemisen lykäämistä ei pidetty mahdollisena.

Hallinto-oikeuden mukaan asiakirjoista kävi ilmi, että äidin ja lapsen tilannetta oli selvitelty jo päätöksentekoa edeltävänä päivänä sekä useampaan otteeseen päätöksentekopäivänä. Hallinto-oikeus totesi, ettei tilanne ollut sillä tavalla akuutti, ettei lapsen isän mielipidettä olisi voitu yrittää selvittää ennen asian ratkaisemista. Hallinto-oikeus katsoi myös, ettei

isän mielipiteen selvittäminen olisi viivästyttänyt asian ratkaisemista. Asiassa todettiin tapahtuneen menettelyvirhe, jonka vuoksi valituksenalainen päätös kumottiin.

Hallinto-oikeus totesi lisäksi, että sosiaalitoimella oli ollut syy ryhtyä selvittämään tilannetta ja saadun lastensuojeluilmoituksen perusteella aiheellinen huoli lapsen tilanteesta ja mahdollisesta välittömän sijoituksen tarpeesta. Hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, että vaikka tilanne kotikäynnin yhteydessä olikin kärjistynyt, ei lapsen kehityksen, turvallisuuden tai terveyden voitu katsoa olevan sillä tavoin vaarassa, että kiireellinen sijoitus olisi ollut välttämätön. Lapsen tilanteen selvittäminen tai se, ettei äiti ollut suostunut avohuollon sijoitukseen ei ollut peruste lapsen kiireelliselle sijoittamiselle. Hallinto-oikeuden mielestä lapsen tilanteen selvittäminen olisi ollut mahdollista tehdä lapsen asuessa kotona ilman äidin ja lapsen erottamista toisistaan.

Neljässä hallinto-oikeuden kumoavassa ratkaisussa oli kyse kiireellisten sijoitusten lisäksi kiireellisten sijoitusten jatkosta. Kyseiset neljä valitusta jakautuivat kahden perheen välillä.

Ensimmäisen perheen osalta hallinto-oikeus hyväksyi lasten kiireellisen sijoittamisen, mutta kumosi kiireellisen sijoituksen jatkoa koskeneet päätökset. Kiireellisen sijoituksen jatkoa koskeneet päätökset oli tehty tilanteessa, jossa sijoituksen jatkamista oli pidetty lasten etujen mukaisina, koska asian käsittelyssä ei ollut edetty siinä määrin, että lasten isän luona tapahtuviin viikonlopputapaamisiin olisi voitu ottaa kantaa. Työskentelyn tavoitteena oli ollut saada isän ja lasten tapaamiset toimimaan käräjäoikeuden antaman päätöksen mukaisesti niin, että tapaamiset olisivat toteutuneet turvallisesti ja sovitusti. Hallinto-oikeus katsoi, että tapaamisoikeusriita oli jo kiireellisen sijoituksen jatkamista koskevan päätöksen tekohetkellä siinä määrin rauhoittunut, ettei tarvetta jatkopäätöksen tekemiseen enää ollut.

Toisen perheen tapauksessa johtava sosiaalityöntekijä oli päättänyt sijoittaa vanhemman lapsista nuorten tukikotiin ja nuoremman lapsen kriisiperheeseen. Päätösten mukaan lasten sijoittaminen kiireellisesti oli lasten edun mukaista ja välttämätöntä, koska lasten äiti oli muuttanut lasten kanssa näiden isän luo siivottomaan asuntoon, eikä ollut halunnut välittömästi lähteä lasten kanssa omaan asuntoonsa tai turvakotiin tilanteen kärjistyttyä vanhempien väliseen riitaan. Sosiaalityöntekijät arvioivat lasten sijoituksen olevan välttämätöntä lasten turvallisuuden takaamiseksi, sillä äidin aikuiset tyttäret olivat myös kertoneet äidin pahoinpidelleen heitä lapsuudessaan ja lasten isän katsottiin olevan arvaamaton ja aggressiivinen.

Kiireellistä sijoitusta oli johtavan sosiaalityöntekijän päätöksellä päätetty jatkaa 30 päivällä jälkeen ja tämän jälkeen edelleen 30 päivällä. Päätöksen perusteluna oli huoli äidin jaksamisesta ja psyykkisestä hyvinvoinnista ja se, ettei äiti ollut kokenut isän väkivaltaisuutta uhkana itselleen tai lapsilleen. Lasten tilanteen arvioinnin katsottiin lisäksi olevan edelleen kesken.

Hallinto-oikeus totesi ensinnäkin, ettei lastensuojelulaki mahdollista kiireellisen sijoituksen jatkoon jatkamista. Hallinto-oikeus katsoi myös, ettei selvitystyön keskeneräisyys yksinään

ollut riittävä peruste uudelle kiireelliselle sijoitukselle. Asiassa ei hallinto-oikeuden mukaan ollut muutoinkaan esitetty, että lapset olisivat olleet välittömässä vaarassa tai muutoin kiireellisen sijoituksen tarpeessa.

Hallinto-oikeus kumosi myös yhden sosiaalityön päällikön tekemän sijaishuoltopaikan muuttamista koskevan päätöksen. Sijaishuoltopaikka muutosta perusteltiin sosiaalivirastossa sillä, että lapsi tarvitsi riittävän tukevaa ja ohjattua sijaishuoltopaikkaa, eikä sellaista löytynyt lähempää vanhempien asuinpaikkaa. Lapsen aggressiivisuuden ja huonon käytöksen oli todettu vähentyneen sijoituspaikassa arviointi- ja kriisiosastolla ja hänen katsottiin pystyneen säännölliseen koulunkäyntiin ja noudattamaan aikuisten asettamia rajoja.

Hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että lapsella oli perusteita pitää perhekodin käytäntöjä osin kohtuuttomina, vaikka perhekoti oli esittänyt käytännöille sekä toimintaperiaatteille syyt hallinto-oikeudelle antamassaan vastineessa. Lapsi ei muun muassa saanut pitää korvakoruja eikä vaatteita saanut säilyttää omassa huoneessa. Lapsi katsoi tulleen väärin ja liian jyrkästi kohdelluksi, eikä voinut muodostaa perhekodin työntekijöihin luottamussuhteista suhdetta. Saamansa selvityksen perusteella hallinto-oikeus totesi, että lapsen kasvatuksen ja hoidon onnistunutta jatkamista silloisessa sijaishuoltopaikassa ei pidetty kokonaisuus huomioon ottaen mahdollisena eikä sijoittamista perhekotiin pidetty lapsen edun mukaisena.

1.3. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä

Vuonna 2012 korkein hallinto-oikeus käsitteli 31 lastensuojeluasiain, joista se hylkäsi valituksen 27 tapauksessa, jätti valituksen tutkimatta kahdessa tapauksessa valitusoikeuden puuttumisen vuoksi ja yhdessä tapauksessa asia raukesi valittajan peruutettua valituksensa. Korkein hallinto-oikeus kumosi yhden hallinto-oikeuden päätöksen sosiaaliviraston valittua hallinto-oikeuden päätöksestä.

Kumotussa tapauksessa sosiaaliviraston perhepalvelujohtaja oli hallinto-oikeudelle tehdyssä hakemuksessa vaatinut, että lapsi otetaan sosiaalilautakunnan huostaan ja sijoitetaan sijaishuoltoon nuorisokotiin. Hallinto-oikeus oli hyväksynyt hakemuksen huostaanoton osalta, mutta määrännyt lapsen sijoitettavaksi hakemuksesta poiketen koulukotiin.

Korkein hallinto-oikeus totesi sosiaaliviraston valittua päätöksestä, että vaikka hallinto-oikeus oli arvioinut koulukotiin sijoittamisen parhaiten vastaavan lapsen tarpeita ja olevan lapsen edun mukaista, ei koulukodissa päätöksen antamisen jälkeen tulleen tiedon mukaan ollut vapaita paikkoja eikä sijoittaminen koulukotiin siksi ollut mahdollinen.

2. TOIMEENTULOTUKI

2.1. Keskeiset säännökset

2.1.1. Perusta ja tukeen oikeutetut

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa taataan jokaiselle, joka ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluita, jotka turvaavat ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tuen saamisen kannalta iällä tai kansalaisuudella ei ole merkitystä.

Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki. Jokaisella on toimeentulotukilain 2 §:n perusteella oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa muulla tavoin. Säännöksen 2 momentissa säädetään jokaiselle velvollisuus pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan.

2.1.2. Perustoimeentulotuki

Toimeentulotukilain 6 §:n mukaan toimeentulotuen määrä on laissa määriteltujen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Tulot ja varat otetaan huomioon ensin 7 §:ssä tarkoitettua perustoimeentulotukea myönnettäessä.

Lain 7 §:n mukaan perustoimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon perusosalla katettavat menot sekä muut perusmenot. Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat 7 a §:n mukaan ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot.

Muina perusmenoina otetaan 7 b §:n mukaan tarpeellisen suuruisina huomioon asumistukilain 6 §:ssä tarkoitetut asumismenot, taloussähköstä aiheutuvat menot, kotivakuutusmaksu sekä vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot. Asumistukilain 6 §:n 1 momentin mukaan vuokra-asunnossa asuvan ruokakunnan asumismenoksi luetaan vuokra sekä erikseen maksettavat lämmityskustannukset ja vesimaksut asunnosta.

Hallituksen esityksessä laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 164/2005 vp), muun ohella toimeentulotuesta annetun lain muuttamiseksi, todetaan, että toimeentulotuesta annetun lain 7 b §:ssä tarkoitettujen asumismenojen tarpeellista suuruutta harkittaessa otetaan huomioon asunnon koko ja laatu suhteessa perheen kokoon ja tarpeisiin sekä kohtuullista asumistasoa vastaava kustan-

nustaso paikkakunnalla. Kohtuulliset asumismenot otetaan huomioon todellisen määräisinä.

Hallituksen esityksen mukaan asumismenot voidaan ottaa huomioon todellisen määräisinä myös, jos toimeentulotuen hakijalla ei ole tosiasiasa mahdollisuutta saada paikkakunnalta asuntoa, jonka menot olisivat sen suuruiset kuin kunnassa on arvioitu kohtuulliseksi.

Hallituksen esityksen periaatteita mukailevan toimeentulotukilain soveltajan oppaan mukaan asumismenojen tarpeellista suuruutta harkittaessa otetaan huomioon asunnon koko ja laatu suhteessa perheen kokoon ja tarpeisiin sekä kohtuullista asumistasoa vastaava kustannustaso paikkakunnalla. Kohtuulliset asumismenot otetaan huomioon todellisen määräisinä (Opas toimeentulotuen soveltajalle, sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4, s. 107).

Oppaassa todetaan, että kunnilla on oikeus harkita asumismenojen tarpeellisuuden suuruutta. Kohtuullisuusharkinta ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että hakija jää ilman asuntoa tai joutuu muuttamaan sellaiseen asuntoon, joka ei täytä yleisesti hyväksyttävää tai henkilön tai perheen erityisiä tarpeita vastaavaa asumistasoa. Tässä yhteydessä huomioon otettavia erityisiä tarpeita voivat olla esimerkiksi lasten koulunkäynti, erityinen hoidon tarve, vammaisen henkilön tarvitsemien apuvälineiden aiheuttama tilantarve tai etävanhemman lasten tapaamisesta johtuva tilantarve.

Kunnan ohjeistusta suuremmat asumismenot on oppaan mukaan perusteltua ottaa huomioon todellisen suuruisina, jos toimeentulotuen hakijalla ei ole tosiasiasa mahdollisuutta saada paikkakunnalta asuntoa, jonka menot olisivat sen suuruiset kuin kunnassa on arvioitu kohtuulliseksi. Uudelle toimeentulotukiasiakkaalle on myös annettava riittävä aika haakeutua edullisempaan asuntoon, ennen kuin asumismeno voidaan ottaa tukea myönnettäessä kohtuullistettuna huomioon.

Asumismenojen huomioiminen on toimeentulotukea koskevassa oikeuskäytännössä yleinen valituksen aihe. Sosiaalivirastossa on asiasta laadittu erillinen pysyväisohje. Sen mukaan kohtuullinen vuokrataso on suositus toimeentulotuessa huomioon otettavaksi kohtuulliseksi vuokramenoksi kuukautta kohti. Huhtikuusta 2012 lähtien yksin asuvan henkilön kohtuuvuokra on ollut 650 euroa kuukaudessa. Alivuokralaisasunnossa kohtuullisen vuokran suositus on 1.4.2012 alkaen 385 euroa kuukaudessa. Yleensä alivuokralaisella tulee olla käytössään vähintään yksi huone.

2.1.3. Laskelmassa huomioon otettavat tulot

Toimeentulotuen määrää laskettaessa huomioitavista tuloista ja varoista säädetään toimeentulotukilain 11 ja 12 §:ssä. Säännösten mukaan tuloina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot ja varoina henkilön ja perheenjäsenten toimeentulotukea myönnettäessä käytettävissä olevat varat.

Molemmissa säännöksissä listataan poikkeukset, joista merkittävimmät lienevät vähäisenä pidettävät ansiotulot ja avustukset sekä henkilön tai perheen käytössä oleva vakinainen asunto ja tarpeellinen asuinirtaimisto. Niitä ei lasketa henkilön tuloiksi tai varallisuudeksi toimeentulotukilaskelmassa.

2.1.4. Toimeentulotuen alentaminen

Toimeentulotukea voidaan toimeentulotukilain 10 §:n mukaisesti alentaa hakijan kieltäytyttyä toiminnasta, joka edistäisi hänen mahdollisuuttaan huolehtia itse elatuksestaan. Perustuslain säännös rajoittaa kuitenkin toimeentulotuen alentamista: jokaisella on omasta käytöksestään huolimatta oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä on huomioitu toimeentulotuen alentamista koskevan 10 §:n 4 momentissa. Sen mukaan alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

Perusosaa voidaan toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentin mukaan alentaa 20 prosenttia henkilön kieltäytyttyä säännöksessä luetelluista itsenäistä taloudellista selviytymistä edistävistä toiminnoista, esimerkiksi työstä tai työvoimapolitiittisista toimenpiteistä. Jos kieltäytyminen on toistuvaa säännöksen 3 momentissa tarkemmin kuvatulla tavalla, perusosaa voidaan alentaa enemmän kuin 20 prosenttia, kuitenkin enintään 40 prosenttia.

2.1.5. Täydentävä toimeentulotuki

Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otetaan 7 c §:n mukaan huomioon tarpeellisen suuruisina erityismenot, joita ovat, lasten päivähoitomenot, muut kuin 7 b §:ssä tarkoitettut asumisesta aiheutuvat menot; sekä henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. Tällaisena erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan säännöksen 2 momentin mukaan pitää esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita.

Täydentävää toimeentulotukea ei voida evätä ainoastaan sillä perusteella, että sen myöntäminen perustuu kunnan harkintaan tai yleiseen ohjeistukseen, vaan on huomioitava, että kyseessä on luonteeltaan asiakkaan tarpeeseen pohjautuva harkintatilanne (Opas toimeentulotuen soveltajalle, sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4, s. 73)

2.1.6. Ehkäisevä toimeentulotuki

Ehkäisevä toimeentulotuki eroaa perustoimeentulotuesta ja täydentävästä toimeentulotuesta usealla tavalla. Ensinnäkään ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen ei edellytä, että henkilö tai perhe olisi oikeutettu perus- tai täydentävään toimeentulotukeen. Toiseksi kunta myöntää ehkäisevää tukea toimeentulotukilain 13 §:n nojalla päättämiensä perusteiden mukaan. Myöntämisen edellytykset ja myönnettyt määrät voivat siten vaihdella suurestikin kuntien välillä. Perustoimeentulotuen määräytymisen perusteet sen sijaan on määriteltä laissa ja perusosan määrän vahvistaa sosiaali- ja terveysministeriö. Perustoimeentulotuen määräytymisen perusteet ovat siten samat joka kunnassa.

Täydentävään toimeentulotukeen oikeuttavat menot on myös yksilöity laissa, joskaan ei tyhjentävästi eli ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä ei ole rajattu vain lain 13 §:n 2 momentissa lueteltuihin tarkoituksiin. Säännöksen esimerkkilistauksella on haluttu lain esitöiden mukaan ohjata ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä sellaisiin tapauksiin, joissa varsinaisen toimeentulotuen myöntäminen ei pääsääntöisesti tule kysymykseen. Ehkäisevän toimeentulotuen riittävän varhaisella ja suunnitelmallisella käytöllä voidaan auttaa henkilöä ja perhettä selviytymään odotettavissa olevista toimeentulo-ongelmista ja välttämään varsinaisen toimeentulotuen tarpeen.

Toimeentulotukilain 13 §:n 2 momentin mukaan ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa tuen saajan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin. Tämä on siis ainoastaan esimerkkiluettelo, ei kuntaa sitova säännös.

2.1.7. Toimeentulotukiasian käsittely

Toimeentulotukilain 14 a §:ssä säädetään toimeentulotukihakemuksen käsittelyajoista. Lainkohdan 1 momentin mukaan kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Lainkohdan 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, päätös hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta koskevan hakemuksen johdosta on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään sanotun kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä, jos hakemuksen saapumisesta on tuolloin kulunut enemmän kuin seitsemän arkipäivää. Jos hakemus koskee myöhäisempää aikaa kuin hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta, päätös on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään hakemuksessa tarkoitetun ajanjakson ensimmäisenä arkipäivänä. Päätöksen tekeminen useita viikkoja ennen hakemuksessa tarkoitetun ajanjakson alkua ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista, koska tällöin tiedot asiakkaan ensisijaisista etuuksista eivät ole useinkaan vielä käytettävissä.

Lainkohdan 3 momentissa säädetään tilanteesta, jossa asian ratkaisemiseksi tarvitaan lisäselvitystä. Tällöin asiakkaalle on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehoitus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa. Päätös toimeentulotuesta on annettava viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun täydennetty hakemus on saapunut.

Toimeentulotukilain 14 a §:n 4 momentissa säädetään toimeentulotukiasiakkaan oikeudesta päästä keskustelemaan henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijän tai – ohjaajan kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen kun hän on sitä pyytänyt. Henkilökohtainen keskustelu voidaan toteuttaa muullakin tavoin kuin sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan vastaanotolla. Usein asiakkaan toimeentulotukiasia voidaan selvittää ja hän voi saada tarvitsemansa neuvot puhelimitse sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa keskustellessaan.

2.1.8. Muutoksenhaku

Toimeentulotuesta annetun lain 24 §:n 1 momentin mukaan muutoksenhausta toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitetuissa asioissa säädetään sosiaalihuoltolain 7 luvussa. Sosiaalihuoltolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätökseen, jonka 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen alainen viranhaltija on tehnyt, ei saa valittamalla hakea muutosta. Lainkohdan 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen tyytymättömällä on oikeus asetuksessa tarkemmin säädettävällä tavalla saada päätös 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen käsiteltäväksi jos hän 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan sitä vaatii. Päätökseen on liitettävä ohjeet sen saattamisesta toimielimen käsiteltäväksi.

Sosiaalihuoltolain 46 §:n 1 momentin mukaan muutosta 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Saman lain 49 §:n 2 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitetun toimeentulotuen antamista tai määrää, saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

2.2. Hallinto-oikeuden päätöksistä

Vuonna 2012 Helsingin hallinto-oikeus antoi 57 toimeentulotukea koskevaa ratkaisua, joista kuudessa tapauksessa se kumosi viranhaltijan ja muutoksenhakujaoston päätöksen. Valitus jätettiin tutkimatta tai se raukesi kahdeksassa tapauksessa. Suurin osa hallinto-oikeuden päätöksistä koski menojen ja tulojen huomioimista toimeentulotukea laskettaessa sekä täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Ratkaisujen joukossa oli myös muutama takautuvaa toimeentulotukea koskenut asia.

Huomioitakoon, että toimeentulotukea koskeneista hallinto-oikeuden 57 käsittelemästä valituksesta 11 oli saman henkilön tekemiä. Rauenneista ja tutkimatta jätetyistä kahdeksasta valituksesta kuusi oli myös saman henkilön vireille panemia muutoksenhakuja.

2.2.3. Kumotut päätökset

Terveystuomien ja koskeneissa tapauksissa valittajan hakemus oli hylätty syömishäiriökeskuksen laskujen sekä yksityisten terapialaskujen osalta, koska valittaja ei ollut toimittanut lausuntoja hoidon tarpeellisuudesta ja välttämättömyydestä eikä siitä, kuinka kauan hoidon tarve tulee kestäväksi. Myöskään täsmällistä arviota hoidon päättymisestä ja siitä, mitä palveluja julkinen terveydenhuolto olisi voinut tarjota asiakkaalle, ei ollut toimitettu. Valittaja katsoi, että julkinen terveydenhuolto ei ollut kyennyt riittävästi turvaamaan vaikean sairauden hoitoa.

Hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että valittaja oli toimittanut hallinto-oikeudelle lausunnon hoidon välttämättömyydestä ja tarpeellisuudesta, joka ei ollut viranhaltijan tai jaoston käytettävissä päätöstä tehtäessä. Hallinto-oikeus ei ottanut ensi astena ratkaistavakseen, mikä merkitys asiassa esitetyille uudelle selvitykselle oli annettava. Tämän johdosta hallinto-oikeus kumosi valituksenalaisen päätöksen ja palautti asian jaostolle uudelleen käsiteltäväksi.

Visa-luoton nostoja koskeneissa ratkaisussa hallinto-oikeus totesi, ettei nostoja tule ottaa huomioon valittajan tulona. Luottokorttiluottoa ei hallinto-oikeuden mukaan voida pitää sellaisenaan toimeentulotuesta annetun lain 11 §:ssä tarkoitettuna tulona, joka voidaan ottaa toimeentulotukea myönnettäessä huomioon. Hallinto-oikeus totesi kuitenkin, että siltä osin kun valittajan pankkitiliotteelta ilmeni käteistalletuksia, joita vastaavia nostoja ei ollut tehty valittajan Visa-luotolta, oli nämä käteistalletukset voida ottaa huomioon valittajan muuna tulona. Nostettua Visa-luottoa vastaavaa määrää tiliotteesta ilmeneviä käteispanoja ei siten pidetty toimeentulotukilaskelmassa huomioon otettavana tulona.

Toimeentulotukea nimenmuutoksesta aiheutuneisiin kuluihin, valokuihin ja henkilöllisyystodistukseen hakeneen asiakkaan valitus hyväksyttiin hallinto-oikeudessa siltä osin kun valitus koski muuta kuin nimenmuutosmaksua. Asiassa oli kyse siitä, oliko hakijan nimeämät menot hyväksyttävä katettavaksi täydentävänä toimeentulotukena.

Valittaja oli tapauksessa hakenut toimeentulotukea nimenmuutuskuluihin sekä uuden henkilöllisyystodistuksen hankkimiseen. Hallinto-oikeuden mukaan asiassa ei ollut esitetty perusteita pitää nimen muuttamisesta aiheutuneita kustannuksia sellaisina valittajan erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvina menoina, joihin hänellä olisi ollut oikeus saada täydentävää toimeentulotukea. Tältä osin jaoston päätöstä ei kumottu.

Hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, että koska valittajan etunimi oli väestötietojärjestelmän mukaan muuttunut, nimenmuutos aiheutti hakijalle erityisen tarpeen voida osoittaa henki-

öllisyytensä ajantasaiseksi saatetulla henkilöllisyystodistuksella. Täydentävää toimeentulotukea oli tämän tarpeen johdosta myönnettävä henkilöllisyystodistuksen hankkimiseen, vaikka entisellä nimellä myönnetyn henkilöllisyystodistuksen voimassaoloaika ei ollut umpeutunut.

Neljännessä hallinto-oikeuden kumoamassa päätöksessä oli kyse valittajan toimeentulotuen perusosan alentamisesta, koska toimeentulotuen hakija ei ollut ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi. Valittaja esitti, ettei hänellä ollut tietoa siitä, että toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa työstä, työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä kieltäytymisestä tai niihin rinnastettavasta syystä.

Hallinto-oikeus totesi, että perusosan alentaminen ei saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa, eikä alentamista voida muutenkaan tehdä, mikäli se johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen. Alentamisen kesto voi olla enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

Hallinto-oikeus katsoi kahden kuukauden määräajan kulumisen alkaneen siitä, kun asiakkaan oli edellytetty ilmoittautuvan työttömäksi työnhakijaksi ja totesi, ettei valittajalle tämän jälkeen tehdyissä perusosan alentamista koskevilla uusilla päätöksillä tai muutoinkaan ennen valituksenalaista päätöstä todisteellisesti ollut annettu uutta nimenomaista kehoitusta ilmoittautua työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi vaan valittajaa oli ainoastaan kehoitettu ottamaan yhteyttä sosiaalityöntekijäänsä. Näin ollen valittajan katsottiin laiminlyöneen ilmoittautumisvelvollisuutensa vain kertaalleen, eikä toimeentulotuen perusosaa voitu siten ilmoittautumisvelvollisuuden laiminlyönnin perusteella alentaa kahta kuukautta pidempää ajanjaksoa. Koska valittajalle ei ollut myöskään hänen kanssaan laadittu suunnitelmaa toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi, ei valittajan näin ollen voitu katsoa kieltäytyneen suunnitelman mukaisesta toimintakykyä edistävästä toiminnasta.

Täydentävää toimeentulotukea koskeneessa hallinto-oikeuden käsiteltävänä olleessa tapauksessa valittajalle ei ollut myönnetty toimeentulotukena matkakustannuksia ja osallistumismaksua koulutustilaisuuteen osallistumista varten. Valittajan mukaan osallistuminen oli hänelle välttämätöntä hankitun ammattitaidon säilyttämiseksi ja ammattitiedon ajantasaisuuden osoittamiseksi työmarkkinoita ja työnhakua ajatellen. Toimeentulotuen hakijaa oli aiempina vuosina tuettu myöntämällä täydentävää toimeentulotukea tapahtumaan osallistumisesta aiheutuvien menojen kattamiseksi. Muutoksenhakujaosto katsoi, että osallistumismaksua ei voitu pitää valittajan erityisestä tarpeesta johtuvana tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeellisenä täydentävällä toimeentulotuella katettavana menona.

Hallinto-oikeus puolestaan katsoi osallistumisen kyseiseen tapahtumaan olleen tärkeää valittajan ammattitaidon säilyttämisen vuoksi. Hallinto-oikeus totesi, että osallistuminen oli nimenomaisesti kirjattu useisiin valittajan työnhakusuunnitelmiin ja katsoi, että tapahtumaan osallistumisesta aiheutuneita kuluja oli pidettävä valittajan erityisistä tarpeista johtuvina täydentävään toimeentulotukeen oikeuttavina menoina.

Hallinto-oikeuden toisessa täydentävää toimeentulotukea koskevassa päätöksessä oli kyse matkakuluista aiheutuvien polttoainekustannusten johdosta saadun ylläpitokorvauksen ottamisesta tuloina huomioon toimeentulotukilaskelmassa. Valittaja sai ylläpitokorvausta, joka oli tarkoitettu kattamaan koulumatkakustannuksista aiheutuvia kustannuksia. Valittajan mukaan korvausta ei tullut ottaa huomioon tulona vaan hakijalle tuli myöntää todellisten matkakulujen ja ylläpitokorvauksen välinen erotus toimeentulotukena. Opiskelusta koitui valittajan mukaan muitakin kuin polttoainekuluja, kuten liikennevakuutusmaksu ja autovero, joita ylläpitokorvauksella tai toimeentulotuella tuli kattaa, mitä sosiaalivirasto ei ollut päätöksessään ottanut huomioon. Valittaja vaati, ettei ylläpitokorvausta oteta toimeentulotukilaskelmassa tulona huomioon, eikä se vastoin sosiaaliviraston näkemystä ollut kokonaan käytettävissä opiskelumatkojen polttoainekustannuksiin.

Hallinto-oikeuden mukaan toimeentulotukilain 11 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan tuloina ei oteta huomioon työttömyysturvalaissa tai julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa tarkoitettua ylläpitokorvausta. Hallinto-oikeus totesi, että koska valituksenalaisilla päätöksillä oli katsottu, että valittajalla oli ollut oikeus täydentävään toimeentulotukeen koulumatkakustannusten osalta, ei toimeentulotukea myönnettäessä näin ollen tullut ottaa tulona huomioon työttömyysturvalaissa tai julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa tarkoitettua ylläpitokorvausta.

Toimeentulotuesta annetun lain esitöissä (HE 217/1997) on todettu, että kannustavuus ja hallinnon yksinkertaisuusnäkökohtien perusteella vähäiseksi katsottavia avustuksia ja ansiotuloja ei oteta toimeentulotukilaskelmaa tehtäessä tulona huomioon. Tämä voi hallituksen esityksen mukaan koskea esimerkiksi työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ylläpitokorvausta. Työhön kannustamisen näkökulmasta on perusteltua jättää huomioon ottamatta työmatkoista ja muista työssä käynnistä aiheutuvia menoja vastaava osuus tuloista.

2.2.4. Muuta mielenkiintoista

Hallinto-oikeus totesi eräässä ratkaisussaan valittajan vaatiessa täydentävänä tai vaihtoehtoisesti ehkäisevänä toimeentulotukena toimeentulotukea muun muassa oikeustieteellisen tiedekunnan pääsykoekirjapaketin hankintakustannuksiin, että pääsykoekirjallisuudesta aiheutuvat menot kuuluvat toimeentulotuen perusosalla katettaviin menoihin. Myös puhelimen ja internetin käytöstä sekä tietokoneen virusturvan päivityksestä, digiboxin hankinnasta tai sähkötöistä aiheutuneet kulut on katsottu toimeentulotuen perusosalla katettaviksi menoiksi. Edellä mainittujen menojen osalta ei ollut esitetty perusteita, joiden nojalla kuluja olisi pidettävä myönnetyn tuen ylittävältä osin valittajan erityisistä syistä tai olosuhteista johtuvina täydentävään toimeentulotukeen oikeuttavina menoina.

Hallinto-oikeuden ratkaistavana olleessa lainan huomioimista tulona koskeneessa tapauksessa valittajan toimeentulotukipäätöksessä oli otettu valittajan tilille tehty tilisiirto tulona huomioon. Valittajan mukaan kyse oli lainasta, joka valittajan esittämän velkakirjan mu-

kaan tuli maksaa takaisin vuonna 2015. Valittaja esitti, ettei hän voinut olosuhteista johtuen hakea toimeentulotukea vaan oli lainannut rahaa äidiltään. Valittaja katsoi, ettei laina ollut tuloa vaan väliaikaisessa käytössä olevaa rahaa, joka tuli maksaa takaisin, eikä sitä näin ollen tullut ottaa toimeentulotukilaskelmassa tulona huomioon.

Hallinto-oikeus totesi, että toimeentulotuen tarvetta arvioitaessa otetaan huomioon hakijan tuloina ja varoina tulolähteestä riippumatta lähtökohtaisesti kaikki hänen käytettävissään olevat tulot ja varat lukuun ottamatta laissa säädettyjä poikkeuksia, joista kyseisessä tapauksessa ei ollut kysymys. Hallinto-oikeuden mukaan korkeimman hallinto-oikeuden antamissa ratkaisuisissa, joihin valittaja oli vaatimuksensa tueksi vedonnut, oli kysymys luottokorttiluotosta ja pankkiluotoista, jotka on yleensä maksettava takaisin luoton antajalle. Tilillempano oli sen sijaan voitu toimeentulotukilain 11 §:n 2 ja 3 momentin sekä 12 §:n 2 momentin estämättä ottaa toimeentulotukilaskelmassa huomioon käytettävissä olleina tuloina.

Hallinto-oikeuden ratkaisemassa täydentävää toimeentulotukea koskeneessa tapauksessa valittaja vaati saada täydentävää toimeentulotukea mm. lapsen tapaamisesta aiheutuneisiin kuluihin. Viranhaltija oli hylännyt hakemuksen ja edellyttänyt asiakasta toimittamaan tapaamissopimuksen sekä lapsen äidin allekirjoittaman selvityksen toteutuneista tapaamisista. Valittajan mukaan muut sosiaaliasemat olivat aiemmin selvittäneet lapsen ja isän tapaamiset puhelinsoitolla lapsen äidille.

Hallinto-oikeus totesi, ettei valittaja ollut esittänyt missään vaiheessa pyydettyä asiakirjaselvitystä, eikä muutakaan selvitystä lapsen tapaamisista ja valittajalle tapaamisista syntyneistä kustannuksista. Viranomaisen katsottiin täyttäneen sillä olevan selvitysvelvollisuuden ja valitus katsottiin aiheelliseksi hylätä.

2.3. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi sille tehdyistä 11:sta toimeentulotukea koskevasta valituslupahakemuksesta 10. Yhdessä tapauksessa korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan ja ratkaisi asian valittajan hyväksi.

Tapauksessa oli kysymys yksityisen sairaanhoidon kustannusten korvaamisesta täydentävänä toimeentulotukena. Hallinto-oikeus antoi tapausta koskeneen ensimmäisen ratkaisun jo vuonna 2005.

Viranhaltija oli vuonna 2004 hylännyt kahdesti asiakkaan hakemuksen saada toimeentulotukea sairautensa hoitoon yksityisellä lääkäriasemalla, koska kyse oli toimeentulotuesta annetun lain piiriin kuulumattomista menoista. Muutoksenhakujaosto oli pysyttänyt viranhaltijan päätöksen.

Asiakkaan valitettua päätöksestä hallinto-oikeus totesi 5.4.2005 antamassaan ratkaisussa kumoten jaoston päätöksen ja palauttaen asian sille uudelleen käsiteltäväksi, että asiak-

kaan sairaudesta aiheutuvia menoja oli pidettävä hänen erityisistä tarpeista johtuvina toimeentulotuen lisäosaan oikeuttavina menoina.

Viranhaltija teki 25.5.2005 uuden muutoksenhakujaostossa pysytetyn päätöksen, jonka mukaan asiakkaan hakemus hylätään, koska kysymyksessä olevat yksityisen terveydenhuollon kustannukset eivät kuulu menoihin, jotka korvataan toimeentulotuella. Asiakas valittiin jälleen hallinto-oikeuteen, joka totesi, että asiakkaalle oli tehty 22.8.2005 lähete hoitoon julkiseen sairaanhoidon yksikköön, josta asiakkaalle tultiin lähettämään kutsu. Hallinto-oikeus katsoi, ettei asiakkaan tarvitsema hoito ollut niin kiireellistä, että se olisi tullut toteuttaa välittömästi ja että asiakkaan tarvitsema hoito oli voitu järjestää julkisten terveystalvelujen kautta. Hallinto-oikeus totesi, ettei ollut erityisiä syitä korvata toimeentulotuella sairaudesta aiheutuneita menoja valittajan vaatimalla tavalla.

Asiakkaan valitettua hallinto-oikeuden päätöksestä korkein hallinto-oikeus totesi 28.3.2006 antamassaan ratkaisussa, että asiakas oli hakenut toimeentulotukea asiassa jo vuoden 2004 alkupuoliskolla. Hallinto-oikeus oli jo tuolloin 5.4.2005 antamallaan päätöksellä kumonnut silloin valituksen kohteena olleen muutoksenhakujaoston päätöksen ja palauttanut asian jaostolle uudelleen käsiteltäväksi todeten, että sairauden hoidosta aiheutuneita kuluja oli pidettävä hänen erityisistä tarpeista johtuvina toimeentulotuen lisäosaan oikeuttavina menoina.

Korkein hallinto-oikeus totesi myös, että oikeuskäytännössä lähtökohtaisesti edellytettiin toimeentulotuen hakijan käyttävän julkisia terveydenhuollon palveluja silloin, kun terveydenhuoltokuluja korvataan toimeentulotuen lisäosalla. Yksityisistä terveydenhuoltopalveluista johtuvat kustannukset voidaan toimeentulotukea myönnettäessä ottaa huomioon lähinnä silloin, kun erikoissairaanhoidon tarve tai hoidon kiireellisyys sitä perustellusti edellyttävät. Korkein oikeus katsoi, että koska asiakas ei vielä vuonna 2006 ollut saanut tarvitsemaansa hoitoa julkisessa sairaanhoidossa, oli hoidon tarpeen voitu perustellusti katsoa edellyttävän, että hoidosta aiheutuneet menot hyväksyttiin toimeentulotukea myönnettäessä lisäosalla katettaviksi menoiksi.

Viranhaltija oli sittemmin 9.9.2009 ja 21.10.2009 tekemillään päätöksillä, jotka muutoksenhakujaosto pysytti, hylännyt asiakkaan hakemukset saman sairauden hoidosta aiheutuvien yksityisten sairaanhoitokustannusten korvaamiseen toimeentulotukena todeten, että toimeentulotukena myönnetään julkisen terveydenhuollon välttämättömäksi katsoma hoito. Toimeentulotuen hakijan tilannetta oli aikaisempien päätösten jälkeen arvioitu uudelleen keväällä 2009, jolloin todettiin toimeentulotuen myöntämisen edellytysten muuttuneen. Hakijan ei enää katsottu kärsivän sairautensa tuomista psyykkisistä vaikeuksista ja häntä oli kehoitettu selvittämään hoidon mahdollisuutta julkisessa terveydenhuollossa ja arvioimaan hoidon tarvetta. Julkisen terveydenhuollon lääkärin mukaan riittävää hoitoa olisi tarvittaessa voitu järjestää julkisen terveydenhuollon puolella. Hoitoa ei enää myöskään arvioitu sillä tavoin kiireelliseksi tai hoitosuhteen pysyvyyttä tarkoituksenmukaiseksi, että yksityisen terveydenhuollon palveluiden käyttäminen olisi ollut välttämätöntä.

Hallinto-oikeuden pysytettyä edellä mainitut jaoston päätökset valittaja pyysi valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta vedoten korkeimman hallinto-oikeuden aikaisemmin asiassa antaman ratkaisun luomaan luottamuksensuojan periaatteeseen sekä siihen, ettei valittaja ollut voinut edelleenkaan turvautua julkisen terveydenhuollon palveluihin.

Korkein hallinto-oikeus myönsi valittajalle valitusluvan ja tutkittuaan asian kumosi muutoksenhakujaoston päätökset määräten, että valittajan sairaudenhoidosta koituneet yksityisen terveydenhuollon kustannukset oli otettava huomioon toimeentulotuesta päätettäessä. Erikoislääkäri oli korkeimmalle oikeudelle toimittamassaan lausunnossaan todennut, että riittävän hoitotuloksen saavuttamiseksi oli vuonna 2009 tarvittu neljä hoitokertaa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että hoidon tarpeen uudelleen arviointiin ei näin ollen ollut aihetta vuonna 2009.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan valittajalla oli ollut oikeus luottaa siihen, että riittävän hoitotuloksen saavuttamiseksi vuonna 2009 tarvittavien hoitokertojen kustannukset otettiin toimeentulotuesta päätettäessä menona huomioon. Ottaen huomioon asiakkaan iän, hoitoa vaativan oireiston luonteen ja keston sekä asiassa asiakkaan hakemuksesta jo kuluneen ajan, asiakkaan ei voitu katsoa saavan tarvitsemaansa hoitoa julkisten terveyspalveluiden puitteissa. Hoidon tarpeen voitiin perustellusti katsoa edellyttävän, että hoidosta aiheutuvat menot hyväksyttiin toimeentulotukea myönnettäessä lisäosalla katettaviksi menoiksi.

3. VAMMAISPALVELUT, KEHITYSVAMMAISTEN ERITYISHUOLTO JA OMAISHOIDON TUKI

3.1. Keskeiset säännökset

3.1.1. Vammaispalvelut

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 8 §:n 2 momentissa säädetään palveluista, joihin vaikeavammaisella henkilöllä on niin sanottu subjektiivinen oikeus. Palvelut on siten järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kunnan niihin varaamista määrärahoista riippumatta.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, päivätoimintaa, henkilökohtaista apua sekä palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta palveluasumisen eikä henkilökohtaisen avun järjestämiseen, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein.

Vammaispalvelulain 9 §:n 2 momentissa säädetään taloudellisista tukitoimista, joihin vaikeavammaisella on oikeus määrärahoista riippumatta. Lainkohdan mukaan kunnan on korvattava vaikeavammaiselle henkilölle asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta hänelle aiheutuvat kohtuulliset kustannukset, jos hän vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee näitä toimenpiteitä suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta kustannusten korvaamiseen, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein.

Määrärahasidonnaisista taloudellisista tukitoimista säädetään vammaispalvelulain 9 §:n 1 momentissa. Sen mukaan vammaiselle henkilölle korvataan hänen vammansa tai sairautensa edellyttämän tarpeen mukaisesti kokonaan tai osittain kustannukset, jotka hänelle aiheutuvat vammaispalvelulain tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeellisista tukitoimista sekä ylimääräiset kustannukset, jotka aiheutuvat vamman tai sairauden edellyttämän vaatetuksen ja erityisravinnon hankkimisesta. Päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa tarvittavien välineiden, koneiden ja laitteiden hankkimisesta aiheutuneista kustannuksista korvataan puolet. Vakiomalliseen välineeseen, koneeseen tai laitteeseen tehdyt vamman edellyttämät välttämättömät muutostyöt korvataan kuitenkin kokonaan.

Kunta voi päättää määrärahojen kohdentamisesta tietyt edellytykset täyttävälle vammaisille

henkilöille. Tämä edellyttää, että kunta näin päättäessään ottaa huomioon yleisen järjestämisvelvollisuutensa ja hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun. Tämä on todettu myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2006:55.

Mainitussa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa todetaan, etteivät ohjeet saa suunnata viranomaisen päätöksentekoa sen harkintavallan ulkopuolelle, jota rajaavat hakijan yksilöllinen tarve, kunnan talousarvio, avustuksen kohdentamismahdollisuus ja eri hakijoiden yhdenvertainen kohtelu. Kohdentaminen voi tarkoittaa myös sitä, ettei kunnan tarvitse myöntää palvelua, vaikka henkilön olisi todettu olevan palvelun tarpeessa ja määrärahoja olisi vielä jäljellä. Näin voi käydä, jos voidaan ennakoida, etteivät määrärahat riitä kaikille hakijoille ja ne kohdennetaan kaikkein vaikeimmassa asemassa oleville.

Kaarlo Tuori ja Toomas Kotkas avaavat määrärahasidonnaisuuden merkitystä kirjassaan Sosiaalioikeus, WSOYpro 2008 sivulla 247. Kunnalla ei ole yleensä velvollisuutta myöntää laissa sen järjestettäväksi säädettyä, mutta subjektiivisten oikeuksien ulkopuolelle jätettyä etuutta, mikäli sen talousarviossaan varaama määräraha on loppunut. Kuitenkin, jos kunta on selvästi rikkonut yleistä järjestämisvelvollisuuttaan esimerkiksi selvästi alimitoittamalla määrärahapäätöksen, se ei voi vedota talousarvioonsa ja siihen sisällytettyjen määrärahojen loppumiseen.

3.1.2. Vaikeavammaisuus

Määrärahoista riippumattomien palveluiden ja tukitoimien saamisen edellytyksenä on henkilön vaikeavammaisuus, joka on määritelty kunkin palvelun ja tukitoimen kohdalla erikseen. Yleisesti voidaan todeta, että vammaispalvelulain mukaisia palveluita järjestetään lain 2 §:n mukaisesti henkilöille, joiden sairaudesta tai vammasta johtuva haitta on pitkäaikainen. Pitkäaikaiseksi vammaksi katsotaan pääsääntöisesti vähintään vuoden kestävä tila.

Vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentin 1.9.2009 voimaan tulleen muutoksen jälkeen pelkästään ikääntymisestä johtuvat toimintakyvyn rajoitteet eivät perusta oikeutta lainkohdassa säädettyyn henkilökohtaiseen apuun. Muiden vammaispalvelulain perusteella järjestettyjen palveluiden ja tukitoimien osalta vastaavaa rajausta ei ole. Siten henkilön oikeutta esimerkiksi vammaispalvelulain mukaiseen kuljetuspalveluun ei voida enää evätä sillä perusteella, että hänen liikuntakykynsä rajoitteet johtuvat pääasiassa ikääntymisen mukanaan tuomista vaivoista. Toisaalta vaikeavammaisuudella ei ole myöskään henkilökohtaisen avun osalta ikäraja. Siten esimerkiksi lapsi ja vanhus voivat täyttää vaikeavammaisuuden kriteerit. Vaikeavammaisuus voi olla fyysisistä tai psyykkisistä syistä johtuvaa.

3.1.3. Kuljetuspalvelut

Kohtuulliset kuljetuspalvelut ovat vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin nojalla vaikeavammaisen henkilön subjektiivinen määrärahoista riippumaton oikeus. Kuljetuspalveluiden

saamisen edellytyksiä tarkennetaan vammaispalveluasetuksen 5 §:ssä. Sen perusteella kuljetuspalveluja ja niihin liittyviä saattajapalveluja järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia.

Henkilön vaikeavammaisuutta arvioitaessa lääkärinlausunto tai esimerkiksi kansaneläkelaitoksen antama luokitus ei yksin riitä selvitykseksi vaan on suoritettava myös sosiaalinen arvio henkilön palvelun tarpeesta. Sosiaalinen arvio vaikeavammaisuudesta tarkoittaa, että palvelun järjestämisen edellytyksiä harkittaessa henkilön oma sosiaalinen ja fyysinen ympäristö kartoitetaan ja selvitetään, missä ja miten esimerkiksi palvelut, harrastukset ja muut jokapäiväiseen elämään kuuluvat asiat ovat saatavilla. Tämän perusteella arvioidaan, voiko henkilö ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia käyttää joukkoliikennevälineitä. Tällöin on huomioitava muun muassa matkan pituus joukkoliikennepysäkille.

Kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen kuuluu vammaispalveluasetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan vaikeavammaisen henkilön työssä käymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen, virkistykseen tai muun sellaisen syyn vuoksi tarpeelliset, jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset. Jokapäiväiseen elämään kuuluvilla kuljetuksilla tarkoitetaan 4 §:n 2 momentin mukaan vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvia tai lähikuntiin ulottuvia kuljetuksia.

Välttämättömien työhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vaikeavammaisella henkilöllä on vammaispalveluasetuksen 6 §:n mukaan oltava mahdollisuus suorittaa vähintään kahdeksantoista yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa.

3.1.4. Asunnon muutostyöt sekä asuntoon kuuluvat välineet ja laitteet

Vammaispalvelulain 9 §:n 2 momentin mukaan kunnan on korvattava vaikeavammaiselle henkilölle asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta hänelle aiheutuvat kohtuulliset kustannukset, jos hän vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee näitä toimenpiteitä suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Kunnalla ei säännöksen mukaan kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta kustannusten korvaamiseen, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein.

Säännöstä täsmennetään vammaispalveluasetuksen 12 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan korvattavia asunnon muutostöitä ovat henkilön vamman tai sairauden vuoksi suoritettavat välttämättömät rakennustyöt kuten ovien leventäminen, luiskien rakentaminen, kylpyhuoneen, wc:n ja vesijohdon asentaminen, kiinteiden kalusteiden ja rakennus- ja sisustusmateriaalien muuttaminen sekä vastaavat muut henkilön vakituksessa asunnossa suoritettavat rakennustyöt. Asunnon muutostyöksi katsotaan myös muutostöiden suunnittelu sekä esteiden poistaminen asunnon välittömästä lähiympäristöstä.

Korvattavia asuntoon kuuluvia välineitä ja laitteita ovat edellä mainitun pykälän 3 momentin mukaan nostolaitteet, hälytyslaitteet tai vastaavat muut asuntoon kiinteästi asennettavat välineet ja laitteet. Kunta voi myös antaa asuntoon kuuluvia välineitä tai laitteita korvauksetta vaikeavammaisen henkilön käytettäväksi.

Oikeus etuuksiin edellyttää vaikeavammaisuutta. Suoritettaessa korvausta asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden tai laitteiden hankkimisesta aiheutuviin kustannuksiin vaikeavammaisena pidetään vammaispalveluasetuksen 13 §:n mukaan henkilöä, jolle liikkuminen tai muu omatoiminen suoriutuminen vakituisessa asunnossa tuottaa vamman tai sairauden vuoksi erityisiä vaikeuksia.

3.1.5. Henkilökohtainen apu ja palveluasuminen

Henkilökohtainen apu ja palveluasuminen sisältyvät vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin luetteloon palveluista, jotka kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle. Ne luokitellaan siis vaikeavammaisen henkilön subjektiivisiksi oikeuksiksi. Näin on ollut 1.9.2009 lähtien, jolloin vammaispalvelulakia koskeva muutos tuli voimaan. Tätä ennen kyse oli määrärahasidonnaisesta oikeudesta.

On myös huomattava, että palveluasumista ja henkilökohtaista apua koskee mainitun säännöksen viimeisen virkkeen rajoitus, jonka mukaan kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta palveluasumisen eikä henkilökohtaisen avun järjestämiseen, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein. Tällä tarkoitetaan sitä, että henkilön tuen tarve on niin suuri, että laitoshoidon on ainoa soveltuva palvelumuoto.

Vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaista apua järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua suoriutuakseen päivittäisistä toiminnoista eikä avun tarve johdu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista.

Henkilökohtainen apu on määritelty vammaispalvelulain 8 c §:ssä. Sen mukaan henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista kotona ja kodin ulkopuolella päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa tai sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Henkilökohtaista apua on järjestettävä päivittäisiä toimia, työtä ja opiskelua varten siinä laajuudessa kuin vaikeavammaisen henkilö sitä välttämättä tarvitsee.

Henkilökohtaisen avun tarkoitus on 8 c §:n 2 momentin mukaan auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan edellä mainittuja toimia suorittaessaan. Yksi tärkeä näkökohta on, että henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää vaikeavammaisen hen-

kilön kykenevän määrittelemään avun sisällön ja toteutustavan. Hänen täytyy siis kyetä ilmaisemaan tahtonsa muille ja johtamaan avustajan toimintaa.

Vammaispalvelulain 8 d §:n mukaan henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että henkilö saisi itse päättää, miten hänen tarvitsemansa palvelut järjestetään.

Palveluasumiseen kuuluu vammaispalveluasetuksen 10 §:n mukaan asunto sekä asumiseen liittyvät palvelut, jotka ovat välttämättömiä asukkaan jokapäiväiselle suoriutumiselle. Tällaisia palveluja voivat 10 §:n 2 momentin mukaan olla avustaminen asumiseen liittyvissä toiminnoissa kuten liikkumisessa, pukeutumisessa, henkilökohtaisessa hygieniassa, ruokataloudessa ja asunnon siivouksessa sekä ne palvelut, joita tarvitaan asukkaan terveyden, kuntoutuksen ja viihtyvyyden edistämiseksi.

Palveluasuminen ja henkilökohtainen apu ovat osaltaan päällekkäisiä tukimuotoja. Henkilökohtainen apu voi nimittäin sisältää avustamista kotona. Vaikeavammaisella henkilöllä on siten mahdollisuus hakea palveluasumista, mikäli henkilökohtaisen avun järjestämisedellytykset eivät täyty. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, ettei henkilö kykene määrittelemään itse tuen tarvettaan ja antamaan avustajalle ohjeita, kuten henkilökohtaisen avun saaminen edellyttää.

Palveluasumisen suhteen vaikeavammaisuus määritellään vammaispalveluasetuksen 11 §:ssä. Sen mukaan vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee toisen henkilön apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa jatkuvaluonteisesti, vuorokauden eri aikoina tai muutoin erityisen runsaasti.

3.1.6. Taloudelliset tukitoimet

Vammaispalvelulain 9 §:n 1 momentin mukaan vammaiselle henkilölle korvataan hänen vammansa tai sairautensa edellyttämän tarpeen mukaisesti kokonaan tai osittain kustannukset, jotka hänelle aiheutuvat vammaispalvelulain tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeellisista tukitoimista sekä ylimääräiset kustannukset, jotka aiheutuvat vamman tai sairauden edellyttämän vaatetuksen ja erityisravinnon hankkimisesta. Päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa tarvittavien välineiden, koneiden ja laitteiden hankkimisesta aiheutuneista kustannuksista korvataan lain mukaan puolet. Vakiomalliseen välineeseen, koneeseen tai laitteeseen tehdyt vamman edellyttämät välttämättömät muutostyöt korvataan kuitenkin kokonaan.

Mainitut tukitoimet ovat määrärahasidonnaisia. Niitä myönnetään kunnan tarkoitukseen varaaman määrärahan puitteissa. Kunta voi päättää määrärahojen kohdentamisesta tietyt edellytykset täyttävälle vammaiselle, mikäli määrärahat eivät riitä korvauksen myöntämiseen

kaikille hakijoille. Tarkemmat säännökset hyväksyttävistä kustannuksista ja korvauksen määräytymiseen vaikuttavista seikoista on säädetty vammaispalveluasetuksen 17 §:ssä. Lainkohdan mukaan korvausta muiden kuin lääkinnällisen kuntoutuksen piiriin kuuluvien välineiden, koneiden tai laitteiden hankkimisesta aiheutuviin kustannuksiin suoritetaan sellaiselle vammaiselle henkilölle, joka tarvitsee niitä vammansa tai sairautensa johdosta liikkumisessa, viestinnässä, henkilökohtaisessa suoriutumisessa kotona tai vapaa-ajan toiminnoissa.

Kunta voi myös antaa välineitä, koneita tai laitteita korvauksetta vammaisen henkilön käytettäväksi. Vammaispalvelulaissa tai -asetuksessa ei rajoiteta korvauksen piiriin kuuluvia koneita, välineitä tai laitteita. Ainoa rajoitus koskee lääkinnällisenä kuntoutuksena myönnettäviä välineitä, koneita ja laitteita.

3.1.7. Kehitysvammaisten erityishuolto

Laissa kehitysvammaisten erityishuollosta (jäljempänä kehitysvammalaki) säädetään erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluksia.

Kehitysvammalain 2 §:n mukaan erityishuoltoon kuuluvia palveluksia ovat, sen mukaan kuin asetuksella tai kehitysvammalain nojalla muutoin säädetään tai määrätään, muun muassa tutkimus, joka käsittää erityishuollon yksilöllisen suunnittelun ja toteuttamisen edellyttämät lääketieteelliset, psykologiset ja sosiaaliset selvitykset sekä soveltuvuuskokeet, terveydenhuolto, tarpeellinen ohjaus, kuntoutus sekä toiminnallinen valmennus, työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta, henkilökohtaisten apuneuvojen ja apuvälineiden järjestäminen ja yksilöllinen hoito ja muu huolenpito.

Kehitysvammalain 31 §:n mukaan erityishuoltoon pyrkimistä koskeva aloite tulee tehdä erityishuoltopiirin kuntainliitolle tai henkilön kotikunnan sosiaalilautakunnalle. Erityishuollon antamisesta ja lopettamisesta päättää erityishuollon johtoryhmä, jollei erityishuoltopiirin johtosäännössä toisin määrätä. Lain 34 §:n mukaan erityishuollon yksilölliseksi toteuttamiseksi erityishuollon johtoryhmän tai sen määräämissä rajoissa toimintayksikön vastaavan johtajan tulee hyväksyä *erityishuolto-ohjelma* jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten. Ohjelma, joka on tarpeen mukaan tarkistettava, on, mahdollisuuksien mukaan, laadittava yhteistyössä asianomaisen henkilön itsensä ja hänen holhoojansa tai muun huoltajansa sekä sosiaalilautakunnan kanssa.

Kehitysvammalain 36 §:n mukaan aluehallintovirasto voi määrätä erityishuolto-ohjelmaa oikaistavaksi tarpeelliseksi katsomiltaan osin, milloin henkilö itse tai hänen huoltajansa tai muu edunvalvojansa taikka sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu kunnan määräämä monijäseninen toimielin katsoo, ettei ohjelma ole tarkoituksenmukainen.

Kehitysvammalain 80 §:n mukaan sosiaalilautakunnan päätökseen tässä laissa tarkoitettussa asiassa haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta, ellei muutoksenhausta ole toisin säädetty.

Kehitysvammalain 81 §:n 2 momentin mukaan erityishuollon johtoryhmän, sosiaalilautakunnan tai kunnallisen viranhaltijan päätökseen, joka koskee erityishuollon antamista tai lopettamista taikka yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä, haetaan muutosta valittamalla aluehallintovirastoon ja päätökseen, joka koskee vastoin tahtoa tapahtuvaa erityishuollon antamista tai jatkamista, valittamalla hallinto-oikeuteen.

3.1.8. Omaishoidon tuki

Omaishoidon tuesta annetun lain 2 §:n 1 kohdan mukaan omaishoidolla tarkoitetaan vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön hoidon ja huolenpidon järjestämistä kotiooloissa omaisen tai muun hoidettavalle läheisen henkilön avulla.

Omaishoidon tuesta annetun lain 3 §:ssä säädetään edellytyksistä, joiden on kaikkien täyttyvä, jotta kunta voi myöntää omaishoidon tukea. Nämä edellytykset ovat:

- 1) henkilö alentuneen toimintakyvyn, sairauden, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn vuoksi tarvitsee kotiooloissa hoitoa tai muuta huolenpitoa;
- 2) hoidettavan omainen tai muu hoidettavalle läheinen henkilö on valmis vastaamaan hoidosta ja huolenpidosta tarpeellisten palveluiden avulla;
- 3) hoitajan terveys ja toimintakyky vastaavat omaishoidon asettamia vaatimuksia;
- 4) omaishoito yhdessä muiden tarvittavien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kanssa on hoidettavan hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden kannalta riittävää;
- 5) hoidettavan koti on terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan siellä annettavalle hoidolle sopiva;
- 6) tuen myöntämisen arvioidaan olevan hoidettavan edun mukaista.

Lain 12 §:ssä säädetään, että muutoksenhausta on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään. Omaishoitosopimusta koskeva riita käsitellään kuitenkin hallinto-oikeudessa hallintoriitaa koskevana asiana siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

3.2. Hallinto-oikeuden päätöksistä

Vuonna 2012 Helsingin hallinto-oikeus antoi vammaispalvelulain soveltamista koskevia päätöksiä yhteensä 35, joista seitsemässä tapauksessa se kumosi viranhaltijan ja muutoksenhakujaoston päätöksen ja palautti asiat jaostolle uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus antoi vuonna 2012 myös yhden kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevan päätöksen, jossa se hylkäsi valituksen. Hallinto-oikeus käsitteli lisäksi viisi omaishoidon tukea koskevaa valitusta, jotka se hylkäsi kaikki. Kaksi valitusta hallinto-oikeus jätti tutkimatta, koska viranhaltijan päätöksestä oli valitettu suoraan hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeuden antamista seitsemästä kumoavasta ja muutoksenhakujaostoon uudelleen käsiteltäväksi palautetuista ratkaisusta viisi koski kuljetuspalveluita. Kahdessa ratkaisussa hallinto-oikeus kumosi jaoston hylkäävän päätöksen liittyen vammaispalvelulain nojalla henkilökohtaiseen apuun oikeutetun vaikeavammaisen hakemukseen saada henkilökohtaisen avustajan kuluja korvattavaksi vammaispalvelulain ja -asetuksen nojalla.

Kuljetuspalveluita koskevassa tapauksessa hallinto-oikeudelle oli toimitettu valittajan toimesta uutta selvitystä, joka ei ollut muutoksenhakujaoston käytettävissä sen tehdessä valituksen alaisen päätöksen. Hallinto-oikeus totesi, ettei se ota ensi asteena ratkaistavakseen, mikä merkitys uudelle selvitykselle on asiassa annettava, vaan se kumosi valituksenalaisen päätöksen ja palautti asian muutoksenhakujaoston uudelleen käsiteltäväksi.

Toisessa kuljetuspalveluita koskeneessa tapauksessa oli kyse vammaispalvelulain ja vammaispalveluasetuksen nojalla myönnettävästä kuljetuspalvelusta. Viranhaltija oli hylännyt valittajan hakemuksen saada kuljetuspalveluita vammaispalvelulain nojalla sillä perusteella, ettei hakijaa voitu pitää vammaispalvelulain tarkoittamana vaikeavammaisena kuljetuspalveluiden suhteen. Helsingin sosiaalilautakunnan toisen aikuispalvelujen muutoksenhakujaoston mukaan valittajan liikuntakyvyn alentuminen johtui ensisijaisesti pitkäaikaissairauksien ja ikääntymisen yhteisvaikutuksesta.

Hallinto-oikeus katsoi saamansa selvityksen perusteella, että valittaja oli katsottava vammaispalveluasetuksen 5 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi vaikeavammaiseksi henkilöksi, eikä kuljetuspalveluiden tarve johtunut pääosin normaalista ikääntymisen aiheuttamasta liikuntakyvyn alenemisesta. Hallinto-oikeus katsoi, ettei jaosto ollut voinut hylätä valittajan muutosvaatimusta esittämillään perusteilla.

Kolmannessa hallinto-oikeuden ratkaisemassa kuljetuspalveluita koskeneessa tapauksessa valittajalle ei ollut myönnetty vammaispalvelulain ja -asetuksen mukaista kuljetuspalvelua, koska valittajan ei katsottu olevan vaikeavammaisen henkilö kuljetuspalveluiden suhteen, eikä kuljetuspalveluiden myöntämiselle siten ollut viranhaltijan ja muutoksenhakujaoston mukaan edellytyksiä.

Hallinto-oikeus totesi, että arvioitaessa sitä, onko henkilö vammaispalveluasetuksen 5 §:n 1 momentin mukaisesti vaikeavammaisen, on otettava huomioon henkilön tosiasialliset mahdollisuudet käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Hallinto-oikeus katsoi, että valittajaa oli hänen terveydentilastaan ja sen vaikutuksesta liikuntakykyyn esitetty selvitys huomioon ottaen pidettävä sellaisena vaikeavammaisena henkilönä, jolla oli oikeus kuljetuspalveluun.

Neljännessä hallinto-oikeuden kumoamassa ja jaostolle palautetussa kuljetuspalveluita koskeneessa ratkaisussa hallinto-oikeus katsoi, ettei pelkästään valittajan autolla ajokyvyn tai hänen asuintalonsa portaista kaiteiden avulla selviytymisensä perusteella voitu tehdä sellaista johtopäätöstä, ettei valittajaa pidetä vammaispalveluasetuksen 5 §:n 1 momentis-

Hallinto-oikeus totesi myös, että asiassa oli tapahtunut kuulemisvirhe, kun asiakirjoista ei ilmennyt, että valittajalle olisi varattu tilaisuus lausua mielipidettään viranhaltijan kuullessa ensimmäisen hakemuksen käsittelyn yhteydessä asiantuntijalääkäriä. Asiakirjoista ei ilmennyt, että asiantuntijalääkärin tekemä arvio olisi kirjattu tai valittajaa olisi tältä osin kuultu. Koska asiantuntijalääkärin arvioon oli kuitenkin viitattu viranhaltijan hylkäävässä päätöksessä, oli asiassa hallinto-oikeuden mukaan tapahtunut myös kuulemisvirhe.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen vammaisuuden pysyväsivon mukaan sosiaali- ja terveystieteen tutkimuksessa kuljetuspäalvelumatkat tilataan Helsingin Matkapalvelusta ja ne yhdistetään muiden matkustajien matkojen kanssa. Helsingissä vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspäalvelut on järjestetty Helsingin Matkapalvelun kautta. Matkapalvelu koostuu Palmian ylläpitämästä matkojenvälityskeskuksesta, joka välittää ja yhdistelee matkat, sekä liikennöinnistä vastaavista sopimusliikennöitsijöistä. Osa matkoista välitetään yleiseen taksiliikenteeseen.

Viranhaltija voi erittäin perustelluista syistä tehdä päätöksen irrottaa asiakas matkapalvelusta. Pääsääntöisesti irrottaminen edellyttää, että asiakkaan tai muiden kuljetuksessa mukana olevien turvallisuus vaarantuu, ellei asiakasta irroteta Matkapalvelusta tai Matkapalvelun kautta ei pystytä järjestämään kuljetusta. Irrottaminen voi tapahtua myös silloin, jos Matkapalvelun kautta ei tosiasiassa pystytä järjestämään kyseisen henkilön kuljetusta tarkoituksenmukaisesti. Matkapalvelun toimintakäytäntöjen aiheuttamat rajoitukset ja Matkapalvelun säännöt eivät ole syy irrottaa asiakasta Matkapalvelusta

Hallinto-oikeus totesi viitaten sosiaaliviraston vammaistyön pysyväisohjeeseen koskien päätöstä irrottaa asiakas Helsingin Matkapalvelun käytöstä, että valittajan tai muiden kuljetuksessa mukana olevien turvallisuus voi vaarantua, ellei valittaja saa vakiokuljettajan palveluja. Henkilö ei sairaudestaan johtuen voinut matkustaa toisten asiakkaiden kanssa ja tarvitsi jatkuvasti saman kuljettajan. Koska jaostolla oli ollut eri käsitys tarpeesta vakiokuljettajan palveluun, jaoston päätös kumottiin ja asia palautettiin jaostolle uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeuden kumoamassa henkilökohtaisen avustajan ruoka- ja juomakulujen korvaamista koskeneessa tapauksessa valittaja haki muutosta päätökseen, jolla henkilökohtaisen avustajan ruoka- ja juomakulujen korvaamispyyntö oli hylätty, koska kuluja ei pidetty vammaispalvelulain tarkoittamina henkilökohtaisesta avusta johtuvina välttämättöminä kuluina. Valittaja oli esittänyt selvityksen avustajan työajoista sekä ruoka- ja juomakuluista ja vaatinut, että työntekijän ravintokustannukset katsotaan korvattavaksi henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuneeksi välttämättömiksi kustannuksiksi.

Hallinto-oikeus lausui ratkaisussaan, että vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin mukaan kunta voi järjestää henkilökohtaista apua korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut.

Muutoksenhakujaosto oli katsonut, ettei henkilökohtaisen avustajan päivittäisiä ravintomenoja voitu pitää henkilökohtaisen avustajan ylimääräisinä menoina edes silloin, kun ruokailu tapahtuu muualla kuin tavanomaisella työpaikalla. Vaikeavammaisen henkilön toimiessa työnantajana henkilökohtaiselle avustajalle hänellä ei katsottu olevan työehtosopimuksesta tai muusta johtuvaa ehdotonta velvollisuutta korvata avustajan ravintomenoja eikä vaadittuja kustannuksia voitu näin ollen pitää vammaispalvelulain tarkoittamina henkilökohtaisesta avusta johtuvina välttämättöminä kuluina, jotka kunnan tuli korvata. Valittajan mukaan ylimääräinen kustannus syntyi matkaolosuhteista, jolloin avustajalla on oikeus ruokailuun, mutta ei mahdollisuutta muuhun kuin ravintolassa tai vastaavassa ruokailuun.

Hallinto-oikeus vetosi työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan työnantajan on noudatettava vähintään valtakunnallisen, asianomaisella alalla edustavana pidettävän työehtosopimuksen (yleissitova työehtosopimus) määräyksiä niistä työsuhteen ehdoista ja työoloista, jotka koskevat työntekijän tekemää tai siihen lähinnä rinnastettavaa työtä.

Hallinto-oikeus totesi, että henkilökohtaisia avustajia koskevassa työehtosopimuksessa määrätään, että työnantaja vastaa työtehtävistä johtuvista matka- ja majoituskuluista sekä muista ylimääräisistä kuluista, jotka aiheutuvat työskentelystä muualla kuin tavanomaisella työpaikalla tai työvuoron alkamisesta tai päättymisestä muualla kuin tavanomaisella työpaikalla, jollei työvuoron alku tai päätyminen tapahdu saman lähiliikenteen tariffialueen sisällä kuin tavanomainen työpaikka.

Hallinto-oikeus katsoi ottaen huomioon työsopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentissa ja henkilökohtaisia avustajia koskevassa työehtosopimuksessa todetun, että valittajalle tämän avustajien työskentelystä muualla kuin tavanomaisella työpaikalla aiheutuneita kuluja oli pidettävä vammaispalvelulain tarkoittamina lakisääteisinä kustannuksina, jotka kunnan on lähtökohtaisesti korvattava.

Hallinto-oikeus kumosi myös henkilökohtaista apua koskeneen muutoksenhakujaoston päätöksen, jossa valittajalta oli evätty vammaispalvelulain 8 c §:n mukainen henkilökohtainen apu, koska hänen silmäpohjarappeumasta johtuva sokeutuminen katsottiin pääasiassa ikääntymiseen liittyväksi sairaudeksi, eikä häntä näin ollen pidetty vammaispalvelulain tarkoittamalla tavalla vaikeavammaisena. Hallinto-oikeus lausui saamansa aineiston perusteella, että vaikka valittajalla oleva sairauden esiintyvyyden ilmaantuvuus lisääntyy ihmisen ikääntyessä, se ei ole kaikille iän mukanaan tuoma sairaus eikä liity automaattisesti ikääntymiseen, vaan on erillinen sairaus muiden joukossa, johon ihminen voi sairastua nuorellakin iällä. Hallinto-oikeus piti valittajaa vaikeavammaisena todeten, ettei valittajan avun tarve johtunut pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista tai toiminnanrajoituksista.

3.3. Muuta mielenkiintoista hallinto-oikeuden päätöksistä

Helsingin hallinto-oikeus pysytti muutoksenhakujaoston päätöksen asiassa, jossa valittaja haki vammaispalvelulain nojalla sähköisen ovenavausmekanismin hankintakustannusten korvaamista. Valittaja oli katsottu vammaispalvelulaissa tarkoitetuksi vaikeavammaiseksi henkilöksi ja hänelle oli myönnetty vammaispalvelulain nojalla henkilökohtaista apua 24 tuntia vuorokaudessa. Asiassa oli riidatonta, ettei valittaja pystynyt ilman oveen liittyviä apuvälineitä avaamaan asuntonsa ulko-ovea. Hallinto-oikeus kuitenkin totesi, että koska valittajan luona oli käytännössä katsoen kokoajan henkilökohtainen avustaja, voi tämä auttaa valittajaa myös asunnon ulko-oven avaamisessa avustajalle annettavien ohjeiden mukaisesti. Tämän ei katsottu rajoittavan valittajan itsemääräämisoikeutta, koska valittajan asuntoon oli asennettu turvahälytysjärjestelmä ja valittajalla oli mahdollisuus asuntonsa avain luovuttamalla vaikuttaa siihen, että avustaja pääsee hänen asuntoonsa sisälle.

Helsingin hallinto-oikeus ratkaisi yhden vammaiselle järjestettävää henkilökohtaista apua koskevan asian koko jaoston kokoonpanossa. Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluista ei ilmene tarkemmin, miksi asia siirrettiin koko jaoston käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeuslain 16 §:n mukaan hallinto-oikeuden käsiteltävänä oleva lainkäytön yhdenmukaisuuden kannalta tai muuten periaatteellisesti merkittävä tai laajakantoinen lainkäyttöasia tai sen osa voidaan siirtää käsiteltäväksi täysistunnossa tai koko jaoston istunnossa. Koko jaoston istunnon kokoonpanosta säädetään hallinto-oikeuslain 15 §:ssä.

Tapauksessa oli kyse siitä, olivatko henkilökohtaisena avustajana toimivan puolison lentomatkat ja hotellimajoitukset lain tarkoittamia avustajasta aiheutuvia välttämättömiä kuluja, kun asiakkaan henkilökohtaisena avustajana toimi tämän lomamatkan aikana hänen puolisonsa.

Vammaispalvelulain esitöiden (HE 166/2008 vp) mukaan välttämättömiä kuluiksi voidaan katsoa myös avustajan matkakulut tilanteissa, joissa avustaminen edellyttää matkustamista työnantajan mukana esimerkiksi vaikeavammaisen henkilön työn ja harrastusten yhteydessä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa (StVM 32/2008 vp) on todettu koskien hallituksen esitystä ja siinä säädettäväksi ehdotettua vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momenttia, että henkilökohtaisen avun piiriin kuuluvat myös työ ja opiskelu, harrastukset, yhteiskunnallinen osallistuminen sekä sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitäminen ja että henkilökohtaista apua voi olla tarpeen järjestää myös ulkomaille suuntautuvien loma- ja työmatkojen ajaksi.

Hallinto-oikeus totesi äänestysratkaisussaan (6-5), että lomamatkasta avustajan osalta aiheutuneiden kustannusten hyväksymisessä korvattavaksi ratkaisevaa on sen arvioiminen, ovatko kustannukset aiheutuneet vammaisen välttämättä tarvitsemasta avusta tavanomaisen elämän toiminnosta suoriutuakseen. Kun otettiin huomioon asiakkaan matkan kohteesta ja lomamatkan luonteesta esitetty selvitys, hallinto-oikeus katsoi, että matkasta henkilökohtaisen avustajan osalta aiheutuneet lentomatkaj- ja hotellimajoituskustannukset eivät olleet vammaispalvelulain tarkoittamalla tavalla välttämättömiä, tavanomaisiin elämän toimintoihin kuuluvia kuluja. Hallinto-oikeus pysytti jaoston päätöksen.

Eri mieltä olleiden jäsenten äänestyslausunnon mukaan asiassa esitetyn perusteella kysymyksessä oli ollut tavanomainen virkistystarkoituksessa tehty lomamatka, jonka aikana valittajan henkilökohtaisena avustajana oli toiminut hänen avopuolionsa, joka toimi henkilökohtaisena avustajana myös kotiolosuhteissa. Valittajan ei katsottu pystyneen matkustamaan ilman henkilökohtaista avustajaa, joten avopuolison osalta kyse ei ollut ainoastaan avopuolisoiden yhteisestä lomamatkasta. Jäsenet esittivät, että käsillä olevissa olosuhteissa kunnan tuli korvata lomamatkan osalta kohtuulliset avustajasta aiheutuneet välttämättömät kulut. Korvausta määriteltäessä olisi lausunnon mukaan voitu ottaa huomioon se, että kyseessä oli ollut avopuolisoiden yhteinen lomamatka, eikä valittajan avopuoliso ollut siten matkustanut ainoastaan henkilökohtaisen avustajan ominaisuudessa.

3.4. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä

Korkein hallinto-oikeus käsitteli viisi vammaispalvelulain soveltamisalaa koskenutta valitusta ja yhden omaishoidon tukea koskeneen asian, joista korkein hallinto-oikeus kumosi yhden kuljetuspalvelua koskeneen ja yhden omaishoidon tuen sopimusta koskeneen asian. Hylätyissä valituksissa oli kyse asunnon muutostöistä, kuljetuspalvelusta ja henkilökohtaisesta avusta.

Korkeimman hallinto-oikeuden kumoamassa vammaispalvelulakia koskevassa ratkaisussa oli kyse kuljetuspalvelun järjestämisestä valittajalle. Korkein hallinto-oikeus katsoi asiassa saamansa uuden aineiston perusteella, että valittajaa oli pidettävä vammaispalveluasetuksessa tarkoitettuna vaikeavammaisena henkilönä, jolle on järjestettävä vammaispalvelulaissa tarkoitettut kuljetuspalvelut. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden sekä viranhaltijan ja muutoksenhakujaoston päätökset ja palautti asian jaoston uudelleen käsiteltäväksi.

Toisessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemassa tapauksessa oli kyse omaishoidon tuen sopimuksesta. Valittajan kanssa oli tehty omaishoidontuen hoitopalkkiota koskeva sopimus, jossa hoitopalkkio oli valittajan pyynnöstä sovittu pienemmäksi kuin hoitoluokka olisi edellyttänyt. Sopimuksessa oli mainittu, että hoitopalkkiota tarkistetaan vuosittain sen palkkaindeksiluvun mukaan, joka vuosittain vahvistetaan työntekijän eläkelain 69 §:n soveltamista varten.

Hoitopalkkiota oli automaattisesti tarkastettu ja nostettu vuoden 2010 alusta. Kansaneläkelaitos oli päättänyt periä valittajalta takaisin hänelle liikaa maksettua eläkettä, koska valittajan tulot olivat ylittäneet kansaneläkelaitoksen asettaman tulorajan. Valittajan pyydettyä omaishoidon sopimuksen oikaisua siten, että hänet veloitettaisiin maksamaan Helsingin kaupungin sosiaalivirastolle takaisin omaishoidon tuen palkkiota, Helsingin kaupungin sosiaalivirasto siirsi asian Helsingin hallinto-oikeudelle käsiteltäväksi omaishoidon tukea koskevana hallintoriita-asiana. Hallinto-oikeuden mukaan asiassa ei ollut kyse hallintoriitaasiasta ja se jätti valituksen tutkimatta.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että koska valittajan esittämät vaatimukset liittyvät valittajan ja Helsingin kaupungin sosiaaliviraston välillä tehtyyn sopimukseen omaishoidon tuesta, asia olisi tullut käsitellä omaishoidon tuesta annetun lain 12 §:n mukaisesti hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Enemmän viivytyksen välttämiseksi korkein hallinto-oikeus ei palauttanut asiaa takaisin hallinto-oikeuteen vaan otti valituksen käsiteltäväksi.

Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus totesi, että omaishoidon tuen palkkio on voitu sopimuksessa määrätä omaishoidon tuesta annetussa laissa määrättyä pienemmäksi ja hoitopalkkion määrän kalenterivuositainen tarkistus on sinänsä perustunut omaishoidon tuesta annetun lain 6 §:ssä säädettyyn tarkastusjärjestelmään, jonka osalta laissa ei ole säädetty mahdollisuudesta sopia toisin.

Korkein hallinto-oikeus katsoi kuitenkin lähtökohtana olleen, että valittajan hoitopalkkio sovitaan tasolle, jolla ei ole vaikutusta hänelle maksettavaan muuhun etuuteen. Sopimisen katsottiin siten perustuneen omaishoidon tuesta annetun lain 5 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun hoitajan esittämään erityiseen syyhyn.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ei olisi tullut yksipuolisesti tarkistaa hoitopalkkion määrää sopimuksessa tarkoitettun palkkaindeksiluvun perusteella. Vallitsevissa oloissa ja koska sopimuksen tarkistuksesta oli aiheutunut valitta-

jalle kohtuuton seuraus, valittaja määrättiin maksamaan takaisin sosiaalivirastolle sovitun ja maksetun omaishoidon tuen hoitopalkkion välinen määrä. Näin tilanne palautettiin korkeimman hallinto-oikeuden mukaan oikeudellisesti takaisin siihen, missä se ennen indeksikorotuksia oli ollut.

4. VALVONTAVIRANOMAISTEN RATKAISUT

Laillisuusvalvonnassa vakiintuneita hallinnollisen ohjauksen muotoja ilmaista valvovan viranomaisen kannanotto ovat huomautus, huomion kiinnittäminen hyvän hallinnon vaatimukseen sekä valvovan viranomaisen käsityksen ilmaiseminen valvonnan kohteena olevan toiminnan asianmukaisuudesta. Edellä mainitut laillisuusvalvonnan keinot ovat vakiintuneet laillisuusvalvontakäytännössä. Hallitus on antanut 16.5.2013 eduskunnalle esityksen hallintolain muuttamisesta (HE 50/2013). Esityksessä ehdotetaan, että hallintolakiin lisätään hallintokantelua koskeva uusi luku, jolla edellä mainitut käytännöt kirjattaisiin lakiin.

Tässä selvityksessä valvontaviranomaisilla tarkoitetaan laillisuusvalvojia kuten eduskunnan oikeusasiamiestä ja apulaisoikeusasiamiestä sekä apulaisoikeuskansleria, Etelä-Suomen aluehallintovirastoa, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviraa ja tietosuojavaltuutettua. Kunkin viranomaisen ratkaisuja käsitellään erikseen jäljempänä.

4.1. Eduskunnan oikeusasiamiehen antamat ratkaisut

Eduskunnan oikeusasiamies/apulaisoikeusasiamies antoi vuonna 2012 yhteensä 34 Helsingin kaupungin sosiaalivirastoa koskevaa ratkaisua, joista peräti 24 tapauksessa se kiinnitti sosiaali- ja terveysviraston huomiota johonkin epäkohtaan ja/tai ilmaisi käsityksensä toiminnan asianmukaisuudesta. Yhden kantelun eduskunnan apulaisoikeusasiamies jätti tutkimatta, koska kyseinen asia oli aiemmin tullut vireille Etelä-Suomen aluehallintovirastossa. Vuonna 2011 annetuista 38 kanteluratkaisusta huomiota kiinnitettiin seitsemässä tapauksessa.

4.1.1. Toimeentulotukea koskeneet tapaukset

Vuonna 2012 eduskunnan apulaisoikeusasiamies ratkaisi 13 toimeentulotukea koskenutta kantelua, joista kahdeksassa tapauksessa se antoi sosiaalivirastolle hallinnollista ohjausta.

Ensimmäisessä toimeentulotukiasiaa koskevassa kantelussa apulaisoikeusasiamies totesi, ettei Helsingin kaupungin sosiaalivirasto toiminut huolellisesti, kun sen asiakkaalle lähettämästä kirjeestä puuttui yksi sana, jonka perusteella kirjeen sisällöstä saattoi saada harhaanjohtavan kuvan.

Eduskunnan oikeusasiamies totesi myös, että kantelijan toimeentulotukihakemusta ei ollut käsitellyt toimeentulotukilain mukaisessa määräajassa, kun hakemuksen käsittely oli kesäntänyt 36 arkipäivää. Sosiaaliviraston mukaan käsittelyaika oli pitkä sen vuoksi, että sosiaalilaskelman käsityksen mukaan uutta päätöstä ei tarvitse tehdä sellaisesta hakemuksesta, joka on samansisältöinen aikaisemman viranhaltijan hylkäämän hakemuksen kanssa ja joka on muutoksenhaun johdosta vireillä jaostossa.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sosiaaliviranomaisen hakemusasiaan antama päätös ei saa oikeusvoimaa sillä tavoin, että viranomainen voisi jättää samaa asiaa koskevan uuden hakemuksen tutkimatta. Samaakin asiaa koskevat hakemukset on siis aina käsiteltävä ja niiden johdosta on tehtävä muutoksenhakukelpoinen päätös. Asiassa ei ole merkitystä sillä, onko samaa asiaa koskeva hakemus oikaisuvaatimuksena toimivaltaisen toimielimen käsiteltävänä.

Tapauksessa kantelija kanteli myös oikaisuvaatimuksen käsittelyajan pituudesta. Apulaisoikeusasiamies lausui näkemyksensä, että asian luonteella on merkitystä arvioitaessa sitä, kuinka nopeasti viranomaisen on käsiteltävä ja päätettävä sosiaalihuollon asiakkaan tekemä sosiaalihuoltolain 45 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus. Toimeentulotuen ollessa viimesijainen tuen muoto, jolla toteutetaan perustuslain 19 §:ssä säädettyä jokaiselle kuuluvaa oikeutta vähimmäisturvaan, voitiin kantelijan tekemän oikaisuvaatimuksen kolmen kuukauden käsittelyaikaa pitää liian pitkänä.

Toisessa ratkaisussa apulaisoikeusasiamies totesi kantelijan oltua tyytymätön saamansa palvelun asianmukaisuuteen, ettei ollut mahdollista saada luotettavaa kuvaa keskustelusta tai siitä sävystä, jolla keskustelua oli kantelijan kanssa käyty, mutta kiinnitti vastaisen varalle sosiaaliviraston huomiota asiakkaiden hyvään kohteluun sekä siihen, että asiakasta on neuvottava hänen asiassaan niin, että hän ymmärtää eri seikkojen vaikutuksen kohdallaan.

Kolmannessa toimeentulotukea koskevassa päätöksessä apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei kantelijan toimeentulotukihakemusta ollut käsitelty toimeentulotukilain mukaisessa määräajassa.

Kantelija ei ollut tapauksessa yksilöinyt niitä tilanteita, joissa hän ei ollut saanut yhteyttä sosiaalitoimistoon puhelimitse, josta syystä apulaisoikeusasiamies ei ole voinut tarkemmin asiaa tutkia. Hän kiinnitti kuitenkin sosiaaliviraston huomiota vastaisen varalle siihen, että hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asioiden käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Apulaisoikeusasiamies totesi myös, ettei kantelusta ja selvityksestä ilmenevien tietojen perusteella voida tutkia kantelussa tarkoitetun henkilön suomen kielen taidon riittävyyttä hänelle osoitettuihin tehtäviin. Apulaisoikeusasiamies tyytyi kiinnittämään tässäkin sosiaaliviraston huomiota vastaisen varalle siihen, että se huolehtii henkilöstön kielitaidon riittävyydestä julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain mukaisesti.

Neljännessä toimeentulotukiasiassa asiakas oli tehnyt toimeentulotukihakemuksen, jonka perusteella hänelle ei sosiaaliaseman mukaan voitu tehdä toimeentulotukipäätöstä tapamatta asiakasta. Asiakas ei kuitenkaan saapunut varatulle ajalle ja ilmoitti lopulta, ettei aio tulla tapaamisiin. Koska kantelija ei ollut saapunut henkilökohtaisesti selvittämään asiaansa, hänen toimeentulotukihakemustaan ei lainkaan käsitelty. Apulaisoikeusasiamies katsoi tältä osin toimitun virheellisesti, kun kantelijan hakemuksen johdosta ei ollut tehty päätös-

tä. Päätöksen tekeminen olisi turvannut kantelijan muutoksenhakuoikeuden ja oikeusturvan.

Apulaisoikeusasiamies totesi lisäksi, että sosiaaliviraston on kiinnitettävä huomiota asiakkaalle toimitettavien kirjeiden selkeyteen. Asiakkaalle oli toimitettu kirje, jolla hänelle oli ilmoitettu hänelle varatusta tapaamisajasta sosiaaliohjaajan kanssa. Kirjepohjaan on kuitenkin jäänyt teksti, jossa kehoitettiin täydentämään hakemusta puuttuvilla tärkeillä tiedoilla ja toimittamaan liitteet määräpäivään mennessä. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että tekstin ymmärrettävyys hämärtyi, kun kirjepohjaan oli jäänyt asiaan kuulumatonta tekstiä.

Vaikka asiakastietojärjestelmä edellyttää, että asiakkaalle tehtävät päätökset ja kirjeet tehdään tiettyyn pohjaan, on sosiaali- ja terveystieteiden viraston huolehdittava siitä, että asiakkaalle lähtevä asiakirja on hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaisesti selkeä ja yksiselitteinen. Asiakastietojärjestelmän mahdolliset puutteet eivät saa näkyä asiakkaalle lähetettävissä asiakirjoissa.

Vuokravelkaan liittyvän kantelun osalta apulaisoikeusasiamies totesi, että toimeentulotukilain 7 a §:n mukaan toimeentulotuen perusosalla ei kateta asumismenoja. Muina perusmenoina otetaan lain 7 b §:n mukaan huomioon asumistukilain 6 §:ssä tarkoitetut asumismenot. Perustoimeentulotukea ei siis lain mukaan voi milloinkaan käyttää kattamaan vuokra- tai muitakaan velkoja. Toimeentulotukilain 7 c §:n nojalla voidaan myöntää täydentävää toimeentulotukea kattamaan muun muassa muita kuin 7 b §:ssä tarkoitettuja asumisesta aiheutuneita menoja. Näillä on kuitenkin tarkoitettu lähtökohtaisesti asumisesta aiheutuvia uusia kustannuksia, kuten vuokraennakkoa, muuttokuluja tms. Lisäksi täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä voidaan ottaa huomioon henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. Täydentävän toimeentulotuen myöntäminen vuokratien maksuun voi olla perusteltua erityisten olosuhteiden perusteella. Velanmaksu voitaisiin ottaa huomioon myös myönnettäessä ehkäisevää toimeentulotukea.

Apulaisoikeusasiamies katsoi, että vuokravelan maksaminen toimeentulotuen perusosasta oli ollut omiaan vaarantamaan kantelijan jokapäiväisen selviytymisen. Vuokravelka olisi tullut käsitellä erillisenä menona ja tehdä päätös siitä, voidaanko velkaan myöntää erikseen toimeentulotukea. Toimeentulotuen perusosaa ei tule viranomaisaloitteisesti esittää käytettäväksi sellaisten menojen maksamiseen, joita ei ole tarkoitettu perusosalla katettavaksi.

Viidennessä toimeentulotukea koskeneessa ratkaisussa apulaisoikeusasiamies kiinnitti jälleen huomiota toimeentulotukilain 14 a §:n 1 ja 3 momenttien mukaisten määräaikojen noudattamiseen. Tapauksessa kantelija oli hakenut toimeentulotukea 16.6.2010 ja hän oli saanut päätöksen asiassa 16.8.2010. Kantelijalta oli pyydetty lisäselvitystä toimeentulotukihakemuksen johdosta. Lisäselvityksen toimittamisen määräaika oli 19.7.2010, eikä lisäselvitystä ollut toimitettu määräaikaan mennessä. Sosiaalityöntekijä oli sopinut kantelijan isän kanssa 10.8.2010, että hakemus käsitellään siihen mennessä toimitetuilla selvityksil-

lä. Sosiaalityöntekijä jäi kuitenkin odottamaan toisen kunnan sosiaalityön suunnitelmaa, eikä nähnyt tarpeelliseksi tehdä toimeentulotukipäätöstä prosessin aikana, koska kantelijan isä oli puhelimesta kertonut, että vanhemmat huolehtivat joka tapauksessa kantelijan elatuksesta. Kantelija oli tuolloin 15-vuotias. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kantelijalle olisi tullut tehdä selvitysten määrääjän päättymisen jälkeisinä seitsemänä arkipäivänä toimeentulotukipäätös.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies otti kantaa myös alaikäisen oikeuteen saada toimeentulotukea. Apulaisoikeusasiamies viittasi lapsen elatuksesta annettuun lakiin ja lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1 §:ään ja totesi, että alle 18-vuotiaalla on oikeus saada toimeentulotukea toimeentulotukilain mukaisesti, ellei hän saa tarpeenmukaista toimeentuloaan omilla varoillaan tai tuloillaan, häneen nähden elatusvelvolliselta henkilöltä tai muulla toimeentulotukilaissa säädetyllä tavalla. Jos elatusvelvollinen vanhempi ei anna alle 18-vuotiaalle lapselleen elatusta, lapsella on siis lähtökohtaisesti oikeus toimeentulotukeen.

Kuudennessa tapauksessa apulaisoikeusasiamies totesi jälleen sosiaaliviraston toimineen toimeentulotukilain 14 a §:n vastaisesti, kun kantelijan toimeentulotukiasian käsittelyssä ei ollut noudatettu kyseisen pykälän 3 momentin mukaista vaatimusta käsittelyn määrääjasta. Kantelijan toimeentulotukihakemus oli saapunut 3.6.2011. Siihen ei ollut seitsemän arkipäivän kuluessa tehty täydennyspyyntöä. Viranhaltija oli soittanut kantelijalle 20.6.2011 ja päätös on tehty tästä yhdeksän arkipäivän kuluttua. Käsittelyn viivästymisen syyksi esitettiin opiskelijoiden toimeentulotukihakemusruuhkaa ja osaltaan myös lisäselvitysten odottamista. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan viimesijaisen toimeentulon turvaavan etuuden käsittelyn tulee olla toimeentulotukilain mukaista myös ruuhka-aikoina ja muissa poikkeustilanteissa.

Seitsemännessä tapauksessa apulaisoikeusasiamies totesi, ettei viranhaltijan tekemää toimeentulotukipäätöstä ollut perusteltu riittävästi kantelijan ilmoittamien muuttokulujen hylkäämisen osalta, eikä päätöksessä ollut tältä osin ilmoitettu myöskään sovellettua lainkohtaa. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan päätöksestä tulee ilmetä, miten asia on ratkaistu ja mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Päätöksessä on myös mainittava kaikki sovelletut säännökset. Sen sijaan apulaisoikeusasiamies katsoi, että viranhaltijan päätös oli muutoin perusteltu asianmukaisesti, kun siinä oli viitattu kantelijalle noin kaksi viikkoa aikaisemmin tehdyn toimeentulotukipäätöksen perusteluihin.

Apulaisoikeusasiamies totesi kantelun johdosta vielä, että hyvän hallinnon mukaista olisi, että päätöksen kohdassa ”hakemus” kävisi ilmi, milloin hakemus on saapunut tai jätetty sosiaalivirastoon. Tällaisella hyvää hallintoa edistävällä menettelyllä toimeentulotukiasiakas saisi tiedon siitä, milloin hänen hakemuksensa on saapunut viranomaiselle, jolloin hän voisi arvioida, onko viranomainen käsitellyt hakemuksen toimeentulotukilaissa säädetyssä määrääjassa. Kantelijalle tehdyissä toimeentulotukipäätöksissä ei käynyt ilmi, milloin toimeentulotukihakemukset olivat saapuneet sosiaalivirastoon. vuoden loppuun

Kahdeksannessa tapauksessa kantelija halusi tietää, oliko hänellä toimeentulotuen hakijana oikeus saada nähtäväkseen päätöksessä mainittu sosiaaliohjaajan ohjeistus, johon perustuen toimeentulotukipäätös on tehty. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan sosiaaliohjaajan suullisesti antamalla ohjeistuksella, jota ei poikkeuksellisesti ollut kirjattu asiakkaan muistiinpanoihin, oli ollut ratkaiseva merkitys asian lopputulokselle. Apulaisoikeusasiamies lausui näkemyksensä, että silloin kun viranhaltijapäätöksestä käy ilmi, että asia on ratkaistu sosiaaliohjaajan ohjeiden mukaisesti, tulee päätöksestä ilmetä myös sosiaaliohjaajan antaman ohjeistuksen sisältö. Kun näin ei ollut tapahtunut, päätös oli apulaisoikeusasiamiehen mukaan perusteltu puutteellisesti.

Lisäksi apulaisoikeusasiamies totesi, että toimeentulotukihakemuksen oikaisuvaatimuksen käsittelylle ei ole laissa määritetty varsinaista määräaikaa, vaan oikaisuvaatimuksen käsittelyyn ottaminen ja käsittely riippuu asian laadusta ja muun muassa asian selvittämiseen kuluvasta ajasta. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että kantelijan kohdalla lähes viiden kuukauden oikaisuvaatimuksen käsittelyaika oli pidettävä liian pitkänä.

4.1.2. Lastensuojelua koskeneet tapaukset

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi vuonna 2012 yhteensä kahdeksan lastensuojelua koskevaa ratkaisua, joista seitsemässä ratkaisussa se kiinnitti sosiaaliviraston huomiota johonkin epäkohtaan.

Ensimmäisessä tapauksessa kantelijana ollut isä ihmetteli, miksi lastensuojeluselvitys oli päätetty katsoen, ettei lastensuojelutyötä ole tarpeen jatkaa ja hänelle oli kahden päivän päästä ilmoitettu hänestä tehdystä rikosilmoituksesta sähköpostilla.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan sosiaalityöntekijä oli menetellyt virheellisesti siinä, että hän oli vastoin hyvää hallintotapaa jättänyt kertomatta kantelijalle ja hänen vaimolleen, että asiassa esiin tullut pahoinpitelytapaus on velvollisuus ilmoittaa eteenpäin, ja että epäilystä voidaan tehdä rikosilmoitus poliisille. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan rikosilmoituksen tekeminen on voitu jättää tehtäväksi sen jälkeen, kun tapahtunutta ja perheen tilannetta oli ensin selvitetty. Tältä osin sosiaalityöntekijän ei katsottu ylittäneen harkintavaltaansa tai käyttäneen sitä väärin.

Hyvään hallintoon lastensuojelussa kuitenkin apulaisoikeusasiamiehen mukaan kuuluu se, että viranomaisen tarvittaessa informoi osapuolia siitä, minkälaisia toimenpiteitä se on asiassa tehnyt ja minkälaisiin toimenpiteisiin se mahdollisesti asiassa ryhtyy. Koska rikosilmoituksen tekemisestä oli kerrottu kantelijalle vasta sen jälkeen, kun lastensuojelun asiakkuus oli jo päätetty ja ilmoitus lakimiesyksikköön tehty, oli asia tullut kantelijalle yllätyksenä, joten asiassa toimittiin hyvän hallinnon vastaisesti. Kantelijalle olisi ollut asianmukaista ilmoittaa jo ennen asian eteenpäin viemistä, että sosiaaliviraston työkäytäntöjen mukaan sosiaalityöntekijän on saatettava lapseen kohdistuva väkivaltaepäily sosiaaliviraston lakipalvelut -yksikön tietoon ja sitä kautta mahdollisesti poliisin tutkittavaksi.

Apulaisoikeusasiamies katsoi tapauksessa myös, että perhekeskus laiminlöi antaa viivytyksettä kantelijalle henkilötietolain 29 §:n 2 momentin mukaisen todistuksen asiakastietojärjestelmään tallennettujen tietojen muuttamatta jättämisestä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan, vaikka henkilötietolaissa ei ole säädetty todistuksen antamiselle määräaikaa, on viranomaisen kuitenkin hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan käsiteltävä asiat ilman aiheutonta viivytystä. Todistus kirjaamismerkintöjen muuttamatta jättämisestä oli tehty vasta runsaan neljän kuukauden kuluttua siitä, kun asiassa oli tehty päätös. Todistuksen antamisen katsottiin näin ollen viivästyneen aiheettomasti.

Toisessa lastensuojelua koskeneessa päätöksessä apulaisoikeusasiamies katsoi, että Helsingin kaupungin sosiaaliviraston lapsiperheiden palvelujen vastuualue oli toiminut virheellisesti tehdessään yhteydenpidon rajoittamisesta päätöksen, joka ei ollut riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen. Apulaisoikeusasiamies totesi, että yhteydenpidon rajoittamista koskevassa menettelyssä ei lähtökohtaisesti ollut menetelty lainvastaisesti vaan yhteydenpidosta oli neuvoteltu lastensuojelulain edellyttämällä tavalla ja tehty tarvittaessa valituskelpoinen päätös. Huomiota olisi kuitenkin pitänyt kiinnittää yhteydenpidon rajoittamisesta tehtävien päätösten täsmällisyyteen ja selkeyteen, koska yhteydenpitoon puuttuminen rajoittaa lapsen perusoikeuksia, minkä johdosta päätösten on oltava tarkkarajaisia ja täsmällisiä. Kantelijalle tehdyssä päätöksessä ei ollut kuvattu rajoituksen laajuutta ja tapaamisten suunniteltua kestoja riittävällä tavalla eikä tapaamisten tiheydestä ollut todettu mitään.

Apulaisoikeusasiamies katsoi myös, että lapsiperheiden vastuualue oli laiminlyönyt huolehtia, että lapsen ja hänen läheistensä tapaamiset sovitaan riittävän ajoissa, mikä oli apulaisoikeusasiamiehen mukaan vaarantanut lapsen oikeuden yhteydenpitoon hänen läheistensä kanssa. Apulaisoikeusasiamies totesi, että huostassa olevan lapsen ja hänen läheistensä tapaamisten tulee olla suunnitelmallisesti järjestettyjä ja hyvissä ajoin kaikkien osapuolten tiedossa. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä oli kohtuutonta edellyttää, että lasta tapaavat henkilöt järjestäisivät menonsa ja asiansa tarvittaessa nopeasti uudelleen niin, että he voisivat osallistua tapaamiseen hyvin lyhyelläkin varoitusajalla. Sosiaaliviranomaisen katsottiin vaarantaneen tapaamisen onnistumisen ja näin laiminlyöneet velvollisuutensa tukea ja edistää lapsen ja hänelle läheisten henkilöiden yhteydenpitoa.

Lapsen edun mukaista on, että hänen elämänsä on ennustettavaa ja tapaamiset toimivat suunnitellusti. Jos tapaamisia ei sovita hyvissä ajoin, on mahdollista etteivät ne toteudu lainkaan. Tämä voi johtaa siihen, että lapsen oikeus yhteydenpitoon läheistensä kanssa vaarantuu tapaavista läheisistä riippumattomasta syystä. Tapaamisten toteutumatta jääminen voi olla lapselle vaikea asia.

Edelleen apulaisoikeusasiamies totesi kyseisessä ratkaisussa vedoten kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 1 momenttiin, että Helsingin kaupungin viranhaltijat ovat olleet velvollisia noudattamaan työssään sosiaaliviraston antamaa soveltuvaa pysyväisohjetta. Työntekijöiden katsottiin menetelleen huolimattomasti, kun kantelijoiden vaatimien

kilometrikorvausten maksamisessa ei ollut noudatettu maksamisesta laadittua pysyväisohjetta.

Kolmannessa lastensuojelun ratkaisussa apulaisoikeusasiamies katsoi, että nuorisokodin johtaja oli menetellyt virheellisesti, kun hän vastoin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia jätti siirtämättä asiakirjojen antamista koskevan asian toimivaltaisen viranomaisen päätettäväksi. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan ostopalvelulla toimineen nuorisokodin johtajan olisi tullut siirtää asiakirjojen luovuttamista koskeva asia viipymättä sosiaaliviraston ratkaistavaksi.

Lisäksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi sosiaaliviraston toimineen lainvastaisesti, kun kantelijan pyytämiä asiakirjoja ei luovutettu kantelijalle julkisuuslain tarkoittamassa ajassa. Pyydettyjä asiakirjoja ei ollut luovutettu pyytäjälle kuukauden kuluessa pyynnön esittämisestä.

Lastensuojelua koskeva seuraava ratkaisu koski päätöksentekoa ja asianosaisen mielipiteen selvittämistä ennen päätöksen tekemistä. Asiakirjoista ei ilmennyt, mikä oli kantelijan mielipiteen sisältö kiireellisessä sijoituksessa, jota hän vastusti, vaikka itse päätökseen oli merkitty, että kantelija ei vastustanut suunniteltua sijaishuoltopaikkaa. Apulaisoikeusasiamies katsoi jääneen näyttämättä, että kantelijan mielipide ja käsitys olisi selvitetty siten, että hänen mielipidettään kiireellisestä sijoituksesta olisi kuultu lastensuojelulain 39 a §:n edellyttämällä tavalla. Apulaisoikeusasiamies korosti, että lastensuojeluasioiden työntekijöiden tulisi merkitä asianosaisten mielipide asiakirjoihin, koska vain tällöin on jälkikäteen todennettavissa esitetyn mielipiteen sisältö.

Koska kantelija ei ollut päätöksen mukaan vastustanut suunniteltua sijaishuoltopaikkaa, olisi apulaisoikeusasiamiehen mukaan tullut selvittää, olisiko sijoitus voitu järjestää avohuollon tukitoimenpiteenä. Koska asiakirjoista ei ilmennyt, oliko tätä ensisijaista mahdollisuutta selvitetty kantelijan kanssa keskusteltaessa, apulaisoikeusasiamies kiinnitti sosiaaliviraston huomiota avohuollon tukitoimien ensisijaisuuteen ja sen selvittämiseen.

Kuudennessa lastensuojeluratkaisussa kantelija moitti sosiaaliviraston toimintaa lastensuojelun järjestämisessä ja perhehoitajan palkkioiden maksamisessa. Kantelijan mukaan palkkion maksaminen viivästyi useita kuukausia vielä senkin jälkeen, kun hallinto-oikeus oli 6.11.2009 antamallaan ratkaisulla todennut, että kantelijalla ja tämän puolisoilla oli oikeus taloudelliseen tukeen perhehoitajalle maksettavista palkkiosta ja korvauksista annetun asetuksen sisältämien periaatteiden mukaisesti.

Tapauksessa kantelija ja hänen miehensä oli määrätty alaikäisen lapsen huoltajiksi. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kantelijasta ja tämän puolisoista tuli sosiaalihuollon asiakkaita siinä vaiheessa, kun mahdollisuutta lasten huollon uskomiseksi heille alettiin selvittää. Tästä syystä heille olisi tullut apulaisoikeusasiamiehen mukaan selvittää heidän oikeutensa ja velvollisuutensa huollon määrittämiseen liittyen sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden merkitykset samoin kuin muut seikat, joilla oli merkitystä lapsen huoltoa koskevassa asias-

sa. Lisäksi kantelijalle ja tämän miehelle olisi tullut selvittää lisäksi mm. lasten huoltoon liittyvät taloudelliset vaikutukset, kuten lasten oikeus elatustukeen ja mahdollisuudet erilaisiin etuuksiin sekä toisaalta lasten oikeus lastensuojelun tukitoimiin ja muut sosiaaliviranomaisen mahdollisuudet tukea heidän hoitoaan ja kasvatustaan kantelijan luona sekä ne vaihtoehdot, joita oli lasten hoidon ja kasvatuksen järjestämiseksi muulla tavoin kuten ottamalla lapsen huostaan.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan erilaisten vaikutusten ja vaihtoehtojen selvittäminen on tärkeää myös sen vuoksi, että huollon uskominen kolmansille henkilöille vanhemman sijaan edellytti näiden henkilöiden nimenomaista suostumusta (lapsenhuollosta ja tapaamis-oikeudesta annetun lain 9 §:n 1 momentin 4 kohta). Jotta tällaisen suostumuksen voidaan apulaisoikeusasiamiehen mukaan katsoa olevan pätevästi annettu, suostumuksen vastaanottajan on tullut varmistua siitä, että suostumuksen antajalla on ollut riittävästi tietoa, jotta hän on voinut ymmärtää antamansa suostumuksen merkityksen. Huoltajan tehtävän vastaanottavan tulee voida punnita omalta kannaltaan kaikki asiaan liittyvät ajankohtaiset ja odotettavissa olevat näkökohdat niin lasten tarpeiden kuin omien voimavarojenkin kannalta.

Apulaisoikeusasiamies lausui näkemyksensä, että lasten huostaanoton viimesijaisuus lastensuojelun toimenpiteenä ei oikeuta sosiaalityöntekijöitä laiminlyömään lakiin perustuvaa velvollisuutta selvittää asiakkaalle hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan sekä toimenpiteiden eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien sekä erilaisten vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten kertomatta jättäminen huostaanoton välttämiseksi ei apulaisoikeusasiamiehen mukaan ollut lastensuojelun liittyvän toimivallan hyväksyttävää käyttöä.

Apulaisoikeusasiamies katsoi johtavan sosiaalityöntekijän ja sittemmin sosiaalilautakunnan lapsi- ja perhejaoston pysyttämän päätöksen perustuneen lastensuojelulain 81 §:n ilmeisen väärrään lain soveltamiseen ja olleen lainvastainen. Apulaisoikeusasiamies totesi, että lastensuojelulain 81 § koskee sanamuotonsa mukaisesti lasta, jonka joku muu kuin sosiaalihuollosta vastaava toimielin on sijoittanut pysyväisluonteisesti yksityiskotiin. Tällaisissa tilanteissa on selvää, että huoltajan, jolla on lapsenhuoltolain 4 §:n mukainen oikeus määrätä lapsen asuinpaikasta, tulee vähintäänkin hyväksyä tällainen sijoitus. Koska lasten todettiin asuvan kantelijoiden eli laillisten huoltajiensa luona tuomioistuimen tekemän päätöksen perusteella, kysymys ei apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan voinut olla huoltajan tekemä lastensuojelulain 81 §:ssä tarkoitettu sijoitus.

Sosiaalityöntekijät olivat pitäneet sijoitusta lasten edesmenneen äidin tekemänä, koska tämä oli tehnyt kantelijan kanssa ”sopimuksen” lasten huollon uskomisesta kantelijan puolisolle. Apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei sopimus ollut oikeudellisesti sitova, eikä lasten äiti ollut sijoittanut lapsiaan kantelijan puolisoitten kotiin, vaan lasten asuminen heidän luonaan perustui tuomioistuimen ratkaisemaan huoltajuuteen.

Hallinto-oikeus oli 6.11.2009 antamallaan päätöksellä todennut kantelijan puolisoineen olevan oikeutettuja taloudelliseen tukeen perhehoitajalle maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun asetuksen sisältämien periaatteiden mukaisesti. Apulaisoikeusasiamies katsoi päätöksen tulleen lainvoimaiseksi joulukuun puoleen väliin mennessä. Sosiaalivirasto oli tehnyt päätökset korvausten maksamisesta kuitenkin vasta 24.3.2010 takautuvasti 14.7.2008 alkaen.

Sosiaalivirasto perusteli pitkää käsittelyaikaa sillä, että päätöksen teon ja palkkion maksun pitkä kesto oli johtunut asian ennakkotapausluonteesta ja siitä, ettei sosiaalivirastolla ollut välineitä käsitellä verotuksen alaisia hoitopalkkioita lastensuojelun avohuollossa. Apulaisoikeusasiamies totesi, että maksupäätökset olisi voitu kohtuudella tehdä joulukuun loppuun mennessä, koska asia ei ollut sosiaaliviraston kannalta uusi eikä yllättävä, sillä se oli ollut tavalla tai toisella vireillä jo kesästä 2008. Apulaisoikeusasiamies lausui myös, että sosiaalivirastossa maksetaan hänen käsityksensä mukaan jatkuvasti esimerkiksi sijaishuollossa olevien lasten perhehoitajien palkkioita, joten tietotaitoa olisi ollut saatavilla. Apulaisoikeusasiamies ei myöskään pitänyt asiaa oikeudellisesti ennakkotapausluonteisena, vaan katsoi kyseessä olleen viraston toiminnan kannalta keskeisen lainsäädännön jorkeenkin tavanomaisesta soveltamisesta.

Apulaisoikeusasiamies totesi vielä, että viivytyksen voitiin tosiasiallisesti katsoa olevan pidempikin kuin hallinto-oikeuden ratkaisun antopäivämäärästä laskettava aika. Sosiaalivirasto viivytti apulaisoikeusasiamiehen mukaan perusteettomasti taloudellisen tuen maksamista pitämällä lasten asumista kantelijan luona lainvastaisesti yksityisenä sijoituksena, vaikka se itse oli käyttänyt vireillepano-oikeuttaan lasten huollon uskomiseksi näille. Lainmukainen menettely olisi merkinnyt oikean suuruisten korvausten maksamista viimeistään syksyllä 2008. Perusteettoman viivytyksen voitiin siten katsoa olleen tosiasiallisesti puolen toista vuoden mittainen.

Apulaisoikeusasiamies esitti vedoten eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momenttiin ja edellä mainittuihin perusteluihin, että sosiaaliviraston tuli jollain tavalla hyvittää kantelijalle aiheutettu haitta ja vaiva maksamalla harkintansa mukaan hyvitystä lainvastaisella menettelyllä aiheutetun viivästyksen vuoksi.

Seitsemännessä tapauksessa oli kyse sosiaalihuoltolain 41 §:n 1 momenttiin perustuvasta lastensuojeluilmoituksen perusteella tehdystä kotikäynnistä. Apulaisoikeusasiamies totesi, että kotikäynnin tehneet sosiaalityöntekijät ylittivät lain mukaisen toimivaltansa, kun he tutkivat kantelijan asunnon mm. availemalla kaappeja selvittääkseen sen, onko asunnossa lisää alkoholia.

Kantelijaa oli kotikäynnin yhteydessä myös pyydetty puhaltamaan poliisin alkometriin. Alkometriin puhaltaminen oli ollut vapaaehtoista. Apulaisoikeusasiamies totesi, että laissa ei ole annettu sosiaaliviranomaisille toimivaltaa tehdä kotikäynnillä henkilöön kohdistuvaa tarkastusta tai katsastusta. Alkometriin puhalluttaminen on sellainen henkilökatsastustoimenpide, joka voidaan tehdä vain lain nojalla. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan vapaaeh-

toisuuden tulee tällaisessa tapauksessa olla aitoa ja todellista, lisäksi on huolehdittava henkilön oikeusturvasta. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan sosiaalihuollon kotikäynnin yhteydessä asiakas voi erehtyä luulemaan, että häntä vaaditaan puhalluttamaan, ja hän voi myös kokea velvollisuudekseen antaa puhallusnäytteen. Asiakkaalle tulee kertoa, miksi puhalluttamista pidetään perusteltuna. Hänelle on myös kerrottava, mitä kieltäytymisestä voi seurata ja mihin puhallutuksesta saatua mittaustulosta on tarkoitus käyttää.

Apulaisoikeusasiamies totesi vielä, ettei hänen näkemyksensä mukaan henkilön kykyä vastata hoidossaan olevan lapsen hyvinvoinnista ja turvallisuudesta voida arvioida alko-metriin puhalluttamalla. Huoltajan tai vanhemman kykyä huolehtia lapsestaan tulee arvioida muulla tavoin.

Kahdeksannessa lastensuojelua koskeneessa tapauksessa oli kyse ruokarahan myöntämisestä huostaan otettujen lasten tapaamisten ajaksi. Sosiaali- ja terveysviraston ohjeistuksen mukaan lapsen ollessa sijoitettuna Helsingin kaupungin sijaishuollon laitokseen, laitos maksaa lapsen lomapaikkaan ruokarahanormin mukaisen päiväkorvauksen. Kantelija piti vuonna 2011 ollutta viiden euron päivittäistä ruokarahaa riittämättömänä.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että vaikka sosiaaliviraston menettelyä maksaa viraston ohjeistuksen ja sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukilain soveltamisesta annetun oppaan mukaista ohjeellista osaa ruokarahan määrästä ei olekaan pidettävä lainvastaisena, olisi paremmin perus- ja ihmisoikeuksia edistävää, jos kiinteämääräisen ruokarahan sijasta sijoitettujen lasten vanhemmille myönnettäisiin lasten kotilomien ajalta maksettava ruokaraha käyttämällä tapauskohtaista harkintaa, jossa otetaan huomioon lapsen ikä ja yksilölliset tarpeet sekä vanhempien olosuhteet.

Apulaisoikeusasiamies totesi edelleen, että sosiaalivirasto oli myös laiminlyönyt huolehtia siitä, että kantelijalle suoritetaan ruokarahakorvaus ilman aiheetonta viivytystä. Ruokarahan maksamisen viivästyminen oli tapauksessa johtunut toimistosihteerin sijaisjärjestelyn epäonnistumisesta. Apulaisoikeusasiamies totesi, että kunnan sosiaalihuollon yksiköiden velvollisuutena on riittävällä tavalla varautua vuosilomien ja sairauslomien aikaisiin vakituisen henkilöstön poissaoloihin. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että sosiaalivirasto oli laiminlyönyt huolehtia siitä, että kantelijalle suoritetaan ruokarahakorvaus ilman aiheetonta viivytystä.

4.1.3. Muut tapaukset

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia käsitteli myös 14 muuta ratkaisua, joista neljä koski vanhustenhuoltoa. Näistä neljästä vanhustenhuoltoa koskeneesta kantelusta eduskunnan apulaisoikeusasiamies löysi kaikista huomautettavaa. Lisäksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies löysi huomautettavaa kuljetuspalvelun päivätoimintaa, päihdehuoltoa, asiakastietojärjestelmää ja vammaispalveluasioita koskeneista kanteluista.

Ensimmäisessä vanhustenhuoltoa koskeneessa tapauksessa eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi sosiaaliviraston viranhaltijoiden menetelleen sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:n vastaisesti, koska asiakkaana olevalle kantelijan isälle ei ollut tehty muutoksenhakukelpoista hoitotasoa koskevaa päätöstä asiakasta kotiutettaessa. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti sosiaaliviraston huomiota myös siihen, että koska asiakkaan saamasta palvelusta oli sovittu asiakkaan lähiomaisen kanssa, olisi palvelun keskeyttämisestä tullut viivytystä ilmoittaa myös tälle. Asiassa ei apulaisoikeusasiamiehen mukaan ollut merkitystä sillä, että päätös oli sosiaaliviraston yksikön mielestä myönteinen, kun kantelijan isän kanssa oli sovittu kotiutuksesta. Mainitun lain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Päätösvelvollisuutta ei ole rajattu vain kielteisiin päätöksiin eikä siihen, että hakija erikseen pyytää päätöstä.

Toisessa vanhustenhuollon ratkaisussa Helsingin kaupungin yleinen edunvalvoja pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin kaupungin menettelyä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamisessa. Kantelija piti kyseenalaisena menettelyä, jolla useat vanhusten laitospaikat oli muutettu palveluasumispaikoiksi. Kantelija kertoi, ettei häntä ollut edunvalvojana kuultu vanhainkodissa asuneen päämiehensä asiassa. Hän ei myöskään ollut saanut päätöstä laitospaikan lopettamisesta eikä tietoa siitä, olisiko laitospaikan voinut säilyttää jossakin toisessa yksikössä. Kantelijan mukaan asukkaille ei annettu tosiasiallista vaihtoehtoa säilyttää laitoshoitopaikkaansa.

Apulaisoikeusasiamies katsoi sosiaaliviraston menetelleen lainvastaisesti siinä, että se on vastoin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain periaatteita laiminlyönyt kuulla niitä edunvalvojia, joiden päämiehinä oli henkilöitä, joita kaupungin vanhustenhuollon palvelurakenteen muutos koski. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan palvelurakenteen muutoksista oli tiedotettu asukkaille ja heidän omaisilleen. Edunvalvojia tieto muutoksista ei kuitenkaan tavoittanut ennen kuin päätökset asiassa oli jo tehty. Edunvalvojat olivat saaneet postissa vuokrasopimuksen, jonka saatekirjeessä oli kerrottu palveluasumiseen siirtymisestä. Tämän laiminlyönnin johdosta edunvalvojien mahdollisuudet valvoa päämiestensä etua asian valmistelussa olivat voineet estyä tai vaikeutua.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan sosiaalivirasto oli menetellyt virheellisesti, kun se oli tehnyt hoitomuodon muuttumisen yhteydessä asiakasmaksupäätökset, muttei muita asiakaskohtaisia päätöksiä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan asukkaille olisi tullut asiakkuuden muuttuessa laitoshoidosta palveluasumiseksi, tehdä erilliset päätökset, joissa hoitomuodon muutos olisi perusteltu asiakkaan hoidon tarpeen perusteella ja josta olisi ilmennyt, millä tavoin vanhusten hoidon tarve ja olosuhteet olivat muuttuneet ja miten oli arvioitu, että he hoidon tarpeensa perusteella soveltuivat palveluasumisen asiakkaiksi. Maksuja koskeva päätös ei apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan ollut tilanteessa riittävä.

Kolmannessa vanhustenhuoltoa koskeneessa ratkaisussa oli kyse sosiaaliviraston menettelystä omaishoidon tukea koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan sosiaaliviraston alaisessa vanhustenpalveluyksikössä laskettiin omaishoitajan vapaapäiviksi myös päivät, jol-

loin hoidettava on tuotu lyhytaikaishoitoon tai haettu sieltä, vaikka todellisuudessa hoidettavan saa viedä lyhytaikaishoitoon vasta klo 14.00 ja hoidettava kotiutetaan klo 13.00. Lisäksi kantelija arvosteli sitä, että omaishoitaja voi käyttää kuukauden aikana kertyneet vapaapäivät vasta aikaisintaan seuraavassa kuussa.

Apulaisoikeusasiamies lausui päätöksessään, ettei laissa ole säännöksiä, milloin omaishoitajalle lain mukaan kertynyt vapaa on pidettävä. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaan mukaan omaishoitaja voi pitää kertyneet vapaapäivät säännöllisesti kuukausittain tai hän voi säästää vapaapäiviä ja pitää vapaata pidemmän jakson kerralla. Omaishoitolakia koskevassa hallituksen esityksessä mainitaan, että lakisääteiset vapaat voidaan pitää kuukausittain tai ne voidaan jaksottaa hoitajan ja kunnan välillä sovitulla tavalla. Apulaisoikeusasiamies viittasi myös sosiaalihuoltolain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen, jossa mainitaan, että lakiehdotuksessa ei oteta kantaa siihen, miten vapaa tulisi ajoittaa ja jaksottaa. Tavoitteena on, että vapaa järjestetään säännöllisesti ja suunnitelmallisesti ottaen huomioon erityisesti hoitajan yksilölliset tarpeet ja hänen toivomuksensa. Tarkoitus on, että vapaan ajankohtaa ja jaksottamista ratkaistaessa otetaan kuitenkin huomioon myös kunnan mahdollisuudet järjestää korvaava hoito tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti. Joissakin tapauksissa voi olla perusteltua, että hoitaja pitää esimerkiksi muutaman päivän yhtäjaksoisen vapaan sen sijaan, että vapaata järjestettäisiin yksi päivä jokaisena kuukautena. Vapaan jaksottamien olisi syytä alustavasti määritellä ainakin hoito- ja palvelusuunnitelmassa ja ehkä myös omaishoidon tukea koskevassa sopimuksessa.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että hallinto-oikeuskäytännössä on katsottu, että kunta on velvollinen korvaamaan jossain tilanteissa saamatta jääneet vapaapäivät. Kunnan katsottiin eräässä hallinto-oikeuden ratkaisemassa tapauksessa tulkinneen virheellisesti sosiaalihuoltolain 27 b §:n 2 momenttia, jonka vuoksi omaishoitajalta oli jäänyt pitämättä lakisääteisiä vapaapäiviä. Hallinto-oikeus katsoi kaupungin saaneen omaishoitajan kustannuksella perusteetonta etua, koska omaishoitaja oli joutunut vastaamaan tyttärensä hoidosta myös pitämättä jääneinä vapaapäivinä. Kaupunki määrättiin korvaamaan saamansa perusteeton etu.

Edellä mainituilla perusteilla apulaisoikeusasiamies katsoi, että sosiaalivirasto ei ollut järjestänyt omaishoitajalle tälle omaishoitolain edellyttämässä laajuudessa kuuluvaa vapaata.

Apulaisoikeusasiamies korosti, että vapaan järjestämisen yhtenä tarkoituksena on hoidon jatkuvuuden ja omaishoitotyön tukeminen. Kunnalla todettiin olevan oikeus päättää siitä, miten ja missä hoito järjestetään mainitun vapaan aikana, mutta huomioon on rajoittavana säännöksenä otettava sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:stä ilmenevä asiakkaan mielipiteen, edun ja yksilöllisten tarpeiden huomioon ottaminen.

Vapaapäiviä ei voitu sosiaaliviraston mukaan käyttää vielä niiden kertymiskuukauden aikana sen vuoksi, ettei kuluva kuukauden aikana vielä varmasti tiedetty, onko hoito ollut laissa tarkoitettulla tavalla sitovaa koko kuukauden. Apulaisoikeusasiamies totesi, että vii-

mekädessä toimivaltainen tuomioistuin päättää siitä, miten lakia tulee yksittäistapauksessa soveltaa.

Sosiaalivirasto myönsi, että omaishoitolaissa puhutaan nimenomaan vapaista vuorokausista. Myös sosiaaliviraston aiheesta antamassa pysyväisohjeessa määritellään vuorokau-
deksi 24 tunnin yhtäjaksoinen ajanjakso siitä hetkestä alkaen, jolloin hoidettava saapui hoitoon. Sosiaaliviraston mukaan vanhuspalveluyksikössä noudatettu käytäntö vapaapäivien laskemisesta ei ollut lainmukainen. Sosiaalivirasto ilmoitti tarkistavansa käytäntöjä tältä osin.

Apulaisoikeusasiamies jätti eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n perusteella sosiaaliviraston harkittavaksi, miten se tulee hyvittämään lainvastaisen menettelynsä kantelijalle.

Neljännessä vanhuspalveluja koskevassa ratkaisussa oli kysymys asiakasmaksuasiasta. Kantelijan mielestä hänen äitinsä säästöhenkivakuutuksen tuottoja ei olisi tullut ottaa huomioon asiakasmaksuja määrättäessä. Kantelija oli vaatinut tältä osin maksujen osittaista palauttamista. Kantelijalle oli vastattu vaatimukseen kirjeellä ilman muutoksenhakukelpoista päätöstä.

Sosiaalivirasto esitti näkemyksensä, että pitkäaikaishoidon maksuja koskevien määräämisperusteiden selventäminen kirjeellä oli riittävää. Asiakkaalle oli sittemmin lähetetty kirje, jossa hänelle ilmoitettiin, että hänelle tehdään muutoksenhakukelpoinen päätös, mikäli hän sitä edelleen toivoi. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen katsoi kuitenkin, että kantelijalle olisi tullut tehdä asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen totesi lisäksi ratkaisussaan viitaten Helsingin hallinto-oikeuden 16.8.2004 antamaan päätökseen 04/0670/6, että säästöhenkivakuutuksen tuotot ovat verrattavissa pääomasijoituksesta saatavaan korkotuottoon eli ne ovat pääomatulona kertyvää tuottoa siitä huolimatta, että vakuutusyhtiö lisäsi tuoton vuosittain vakuutuksen pääomaan. Sosiaalivirastolla oli siten ollut oikeus ottaa tuotot tulona huomioon.

Kuljetuspalvelua ja päivätoimintaa koskevassa asiassa kantelija arvosteli sosiaaliviraston menettelyä periä vaikeavammaisten päivätoimintaan osallistuvalta kuljetuspalvelun käyttäjältä omavastuuosuutena 2,50 euroa jokaisesta yksittäisestä matkasta. Kantelijan mukaan sosiaalivirasto kohteli vaikeavammaisia päivätoimintaan osallistujia eriarvoisesti kuljetuspalvelujen maksuissa verrattuna muihin kuljetuspalveluja käyttäviin vaikeavammaisiin, koska heidän maksamansa omavastuuosuus oli 2,20 euroa.

Apulaisoikeusasiamies totesi ratkaisussaan, että kunta voi järjestää vaikeavammaiselle kuljetuspalveluja päivätoimintaan vammaispalvelulain tai sosiaalihuoltolain nojalla. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti sosiaaliviraston huomiota siihen, että asiakkaalle tehdystä vaikeavammaisen päivätoimintaa koskevasta päätöksestä tulisi käydä ilmi myönnetyn kuljetuspalvelumatkan asiakasmaksun (omavastuun) määrä ja se, minkä lain perusteella kuljetuspalvelu on myönnetty. Päätös oli apulaisoikeusasiamiehen mukaan perusteltu puutteel-

lisesti ja näin ollen hakijan oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon eli oikaisuvaatimuksen tekemiseen oli loukattu.

Apulaisoikeusasiamies korosti päätöksessään, että viranhaltijan tulee ratkaista asiakkaan kuljetuspalveluiden tarve tapauskohtaisesti. Mikäli vaikeavammainen asiakas välttämättä tarvitsee kuljetuspalvelua vammansa tai sairautensa johdosta vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa määritellyllä tavalla, on kunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan järjestettävä se myös päivätoimintaan. Käytännössä apulaisoikeusasiamies totesi tämän tarkoittavan sitä, että asiakasmaksu kuljetuksesta on enintään 2,20 euroa. Apulaisoikeusasiamies toteasi kuitenkin, että viime kädessä tuomioistuimen päätettävänä on se, onko asiakkaalla oikeus vammaispalvelulain mukaiseen kuljetuspalveluun.

Apulaisoikeusasiamies korosti myös, että yksilöllisissä etuuspäätöksissä on epäselvissä ja tulkinnanvaraisissa tilanteissa omaksuttava ensisijaisesti hakijan kannalta myönteinen vaihtoehto. Lisäksi asiakkaan ohjauksessa ja neuvonnassa on otettava huomioon asiakkaan etu ja huolehdittava siitä, että asiakkaan perustuslaissa turvattu oikeus saada asiaansa asianmukaisesti käsiteltyksi toteutuu.

Sosiaalivirasto on apulaisoikeusasiamiehelle tämän pyynnöstä 30.10.2012 antamassaan ilmoituksessa todennut, että sosiaalivirasto ei järjestä vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalveluja päivätoimintaan sosiaalihuoltolain nojalla vaan päivätoiminta järjestetään aina vammaisuuden perusteella annettavista palveluista ja tukitoimista annetun lain ja -asetuksen nojalla kokonaisuutena, johon sisältyy varsinainen päivätoimintapalvelu ja päivätoiminnan saamiseksi järjestettävä kuljetus sekä ateriapalvelu.

Päivätoiminnan kuljetuksen ja vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun asiointi- ja vapaa-ajan matkojen omavastuuosuudet määräytyvät saman periaatteen mukaan. Ero on selittynyt sillä, että sosiaalilautakunta ei ollut korottanut vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun asiointi- ja vapaa-ajanmatkojen omavastuuosuutta vastaamaan Helsingin sisäisen liikenteen kertalipun arvoa, koska maksukorttijärjestelmän uudistus oli vielä kesken. Päivätoimintakuljetusten omavastuuosuuden periminen ei liittynyt maksukorttijärjestelmän muutokseen, joten estettä omavastuuosuuden korottamiseen ei ollut.

Sosiaalilautakunta päätti 16.10.2012 alentaa päivätoimintakuljetusten omavastuuosuutta samaan tasoon vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun asiointi- ja vapaa-ajan matkojen kanssa. Voimassa olevan vaikeavammaisten päivätoimintaa koskevan soveltamisohjeen mukaan päivätoimintamatkoista peritään omavastuuosuus, jonka suuruus on sama kuin vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun omavastuuosuus. Vammaisilta asumispalveluista ja tukitoimista perittävät maksut -ohjeen mukaan vammaispalvelulain mukaisesta kuljetuspalvelusta asiakkaat maksavat omavastuuosuuden. Omavastuuosuus vastaa Helsingin Matkapalvelun asiakkailta perittäviä omavastuuosuuksia, jotka ovat sosiaalilautakunnan 26.10.2010 antaman päätöksen mukaisesti tällä hetkellä 2,20 euroa per matka. Vammaispalvelulain mukaisena muuna palveluna järjestetystä palvelusta ei voida periä maksua.

Asiakastietojärjestelmää koskeneessa asiassa kantelija kanteli siitä, että lastensuojelun asiakastietojärjestelmä tuottaa lastensuojelupäätökseen siihen kuulumattomia lausekkeitä. Lastensuojelupäätöksen kuulemiskohtaan tuli lauseke huostaanotosta myös muissa kuin huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa päätöksissä kuten yhteydenpidon rajoittamista koskevassa päätöksessä. Tämä voi olla päätöksensaaajan kannalta harhaanjohtavaa. Apulaisoikeusasiamies totesi, että kunnan vastuulla on huolehtia siitä, että sen käytössä olevat tietojenkäsittelyjärjestelmät toimivat moitteettomasti ja turvaavat hyvän asiakirjahallinnon. Apulaisoikeusasiamies kehotti sosiaalivirastoa korjaamaan virheen viipymättä.

Sittemmin sosiaali- ja terveystoimi on selvittänyt asiaa lastensuojelun asiakasrekisterijärjestelmä Effica YPH:n tarjoajan kanssa. Päätöslomakkeen puutteet pyritään korjaamaan Effica YPH järjestelmään tehtävällä kuluvaan vuoden loppuun mennessä tuotantokäyttöön otettavalla toimituspaketilla. Lomakkeen puutteellisuudesta on informoitu lastensuojelun sosiaalityöntekijöitä. Työntekijöitä on myös kehoitettu ottamaan lomakkeen puutteellisuus puheeksi asiakkaiden kanssa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on sittemmin todennut, ettei asia anna sen puolelta aihetta enää enempiin toimenpiteisiin.

Toisessa asiakasmaksuasiana koskevassa asiassa kantelija arvosteli sitä, että hänen asiakasmaksun poistamista koskeva hakemuksensa oli kadonnut. Sosiaaliviraston asiassa antaman selvityksen mukaan katoaminen oli johtunut palvelujen organisoinnista johtuneesta inhimillisestä erehdyksestä. Taloushallintopalveluissa ei hakemuksen katoamisaikaan kirjattu asiakasmaksuun liittyviä hakemuksia saapuneiksi. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen totesi, että viranomaisen käytössä tulee olla asiakirjarekisteri ja katsoi sosiaaliviraston taloushallintopalvelujen menetelleen julkisuuslain ja -asetuksen vastaisesti, kun sillä ei ollut käytössään asiakirjarekisteriä vuonna 2010.

Lisäksi apulaisoikeusasiamiehen sijainen kiinnitti sosiaaliviraston ja taloushallintopalveluiden huomiota siihen, että asiakirjojen käsittely tulee pystyä järjestämään siten, ettei asiakirjoja pääse häviämään palveluja uudelleen järjestettäessä. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen yhtyi sosiaaliviraston näkemykseen siitä, että kantelijaa olisi tullut ohjeistaa laittamaan uusi hakemus vireille tilanteessa, jossa asiakas kyseli asiansa käsittelyä ja jossa hänen hakemustaan ei ollut löytynyt.

Kilpailutusta koskeneessa ratkaisussa apulaisoikeusasiamies katsoi, että sosiaalivirasto oli laiminlyönyt valvoa ja varmistaa, että sen palveluntuottajien kanssa tekemää vammaispalveluita koskenutta puitesopimusta olisi noudatettu kaikilta osin sosiaaliviraston teettämässä asiakkaiden asunnonmuutostöissä.

Sosiaalivirasto oli tehnyt vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain nojalla tehtävien asuntojen muutostöistä puitesopimuksen kilpailutuksen perusteella valittujen yritysten kanssa. Kyseisen puitesopimuksen mukaan palvelun tuottavan yrityksen sosiaalivirastolle esittämän laskun tulee sisältää erittely tehdystä työstä sopimuksenmukaisin veloituserustein. Koska sosiaalivirastolle toimitetut laskut eivät sisältäneet puitesopimuksessa määrättyjä

erittelyjä veloitusterusteineen, oli asiassa vaikea arvioida ylittivätkö laskut kilpailutuksen perusteella sovitut tuntihinnat.

Apulaisoikeusasiamies katsoi, että sosiaalivirasto oli laiminlyönyt valvoa ja varmistaa, että sen palveluntuottajien kanssa tekemää puitesopimusta, joka perustui tarjouspyynnöissä esitettyihin tarjoushintoihin, olisi noudatettu ja että laskutus olisi tapahtunut puitesopimuksen mukaisesti suoritetun työn jälkeen. Lisäksi sosiaaliviraston olisi apulaisoikeusasiamiehen mukaan tullut valvoa, että laskuissa oli eritelty työn osuus.

Päihdehuoltoa koskeneessa ratkaisussa apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei kantelijana olleelle asiakkaalle ollut tehty asianmukaisesti perusteltua päätöstä muutoksenhakuohjeineen hänen pyrkiessään laitostarkkaisuhoidon asiakkaaksi. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan päätöksen tekeminen on välttämätöntä asiakkaan oikeusturvan varmistamiseksi. Asiakkaan olisi myös ollut tapauksessa helpompi saapua sovittuna päivystysaikana paikalle, jos hän olisi saanut heti hoitoon pyrkiessään kirjallisen perustellun päätöksen.

Lisäksi apulaisoikeusasiamies kiinnitti sosiaaliviraston huomiota Helsingin säilöönoton sosiaalityöntekijän ja Läntisen A-klinikan ja asumispalveluiden yhteistyöongelmasta. Säilöönoton sosiaalityöntekijän osallistumista vastaanottoneuvotteluihin oli jouduttu rajoittamaan, koska työntekijän katsottiin häiritsevän neuvotteluita ja vaikeuttavan asiakkaan kuulemistä. Asiakkaalla on oikeus käyttää neuvotteluissa tukena sellaisia tukihenkilöitä tai perheenjäseniä, jotka eivät pyri puuttumaan häiritsevästi neuvottelujen kulkuun.

4.2. Apulaisoikeuskanslerin antamat ratkaisut

Vuonna 2012 apulaisoikeuskansleri antoi kaksi sosiaalivirasto koskevaa päätöstä, joista toisessa ratkaisussa se kiinnitti sosiaaliviraston huomiota siihen, ettei soittopyynnön vaatimatta jättämisestä voitu perustella sosiaalityöntekijän työsuhteen päättymisellä. Myös asiakkaan asiakkuuden päättymisen todettiin ilmeisesti vaikuttaneen siihen, miksi asiakkaan soittopyyntöjä ei työsuhteen päättyessä siirretty toiselle työntekijälle. Työsuhteen päättymistilanteisiin ei kuitenkaan sosiaalivirastossa todettu liittyvän varsinaista rakenteellista ongelmaa.

Apulaisoikeuskansleri moitti kyseisessä ratkaisussa myös Etelä-Suomen aluehallintoviraston menettelyä siirtää asiakkaan aluehallintovirastoon toimittama kantelu sosiaalivirastoon sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 23 §:n mukaisena muistutuksena käsiteltäväksi. Apulaisoikeuskanslerin mukaan aluehallintovirastolla ei ollut lain-säädännöllistä perustetta eikä asiakkaan suostumusta siirtää asiaa sosiaaliviraston käsiteltäväksi. Aluehallintovirasto totesi, että tavallisesti sen siirtäessä asian kuntaan muistutuksena käsiteltäväksi, se samalla pyytää valvontavelvollisuutensa toteuttamiseksi kuntaa toimittamaan muistutukseen annetun vastauksen aluehallintovirastolle tiedoksi. Näin ei ollut tapauksessa tehty. Asiassa ei ollut apulaisoikeuskanslerin mukaan noudatettu viranomaiselta edellytettävän asianmukaisen menettelyn kriteereitä.

Toisessa apulaisoikeuskanslerin ratkaisemassa tapauksessa sosiaalivirasto oli kantelijan mukaan menetellyt lainvastaisesti asettaessaan kantelijan äidin ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan alkuperään liittyvän syyn perusteella jakaessaan vanhusten hoivapaikkoja. Kantelijan mielestä hänen äitiään ei olisi saanut sivuuttaa hoivapaikalta sillä perusteella, että hän ei ollut tietyn uskontokunnan edustaja.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hoitopaikat voivat olla erikoistuneet tiettyä kieltä käyttävien hoitamiseen tai eri kulttuureihin liittyvien tapojen noudattamiseen. Osoitettaessa asiakkaita hoitopaikkoihin voi tällöin apulaisoikeuskanslerin mukaan syntyä tilanne, jossa tiettyjä tapoja noudattava asiakas saa hoitopaikan aikaisemmin kuin joku toinen sen vuoksi, että kyseisiä tapoja noudattavassa hoitopaikassa on paikka vapaana. Apulaisoikeusasiamies esitti kuitenkin käsityksenään, että on kutakuinkin sattumanvaraista, mitä paikkoja milloinkin on vapaana eli kaikki asiakkaat voivat joutua odottamaan hoitopaikkaa eripituisia aikoja muun muassa siitä riippuen, minkälaisia yksilöllisiä tarpeita tai toiveita heillä on hoitopaikasta.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei sosiaalivirasto ollut kieltäytynyt antamasta kantelijalle uskontoon tai muuhun henkilöön liittyvän syyn perusteella hänen hoitoratkaisunsa mukaisesta palvelusta, koska hoitotasoratkaisun mukaista palvelua ei ole sijoituspäätöstä tehtäessä ollut käytössä. Sijoituspäätöstä tehtäessä on kuitenkin otettava huomioon perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukainen asiakaslähtöisyys, syrjintäkielto ja hyvän kohtelun periaate sekä asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä äidinkieli ja kulttuuritausta. Apulaisoikeuskansleri ei löytänyt sosiaaliviraston toiminnasta huomautettavaa.

4.3. Etelä-Suomen aluehallintoviraston antamat ratkaisut

Etelä-Suomen aluehallintovirasto antoi vuonna 2012 yhteensä 11 Helsingin kaupungin sosiaalivirastoa koskenutta ratkaisua, joista kahdeksassa se kiinnitti sosiaaliviraston huomiota johonkin seikkaan.

Näistä kahdeksasta tapauksesta neljä koski lastensuojelua, kaksi päivähoitoa, yksi vanhustenhuoltoa ja yksi alle 65-vuotiaiden palveluasumista.

4.3.1. Lastensuojelua ja päivähoitoa koskeneet tapaukset

Ensimmäisessä lastensuojelua koskeneessa tapauksessa Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsoi, ettei lapsen huoltajalle ollut sosiaalihuollon asiakaslain mukaisesti riittävän ymmärrettävästi selvitetty hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan, kun kantelija koki luottamuksen lastensuojelun työntekijöihin vähäiseksi suunnitelmien muututtua toistuvasti. Kantelija koki myös eläneensä jatkuvasti huostaanottouhan alla.

Aluehallintoviraston mukaan sosiaaliviraston tulee huolehtia erityisesti asiakkaiden oikeusturvasta muutostilanteissa. Kantelijan ei katsottu olevan tietoinen siitä, miksi huostaanotto oli ollut valmisteilla. Aluehallintovirasto painotti huoltajan tiedonsaantioikeutta lapsensa asioissa, suunnitelmallista yhteistyötä lapsen huoltajan kanssa ja huostaan otetun lapsen vanhemmalle tehtävän asiakassuunnitelman tärkeyttä sekä sitä, että vanhemman tulee saada tukea huostaanottoon liittyvässä kriisissä. Sosiaalityöntekijöiden tulee myös varmistua siitä, että asiakas tietää mahdollisuudestaan hakea huostaanoton lopettamista sosiaalivirastolta ja oikeudestaan valittaa annetusta päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Aluehallintovirasto totesi lisäksi, että sosiaalityön johdonmukaisesta toteuttamisesta ja huolellisesta kirjaamisesta tulee työnjohdollisesti varmistua erityisesti sosiaalityöntekijöiden vaihtuessa. Asiakkaan oikeusturvan tulee toteutua myös näissä tilanteissa.

Seuraavassa lastensuojelua koskeneessa tapauksessa aluehallintovirasto kiinnitti sosiaaliviraston viranhaltijoiden huomiota kielilain huolellisempaan noudattamiseen sijaishuoltoa järjestettäessä. Sosiaaliviraston ruotsinkielisen sosiaalipalveluyksikön olisi tullut tehdä selkeämmin tilaus asiakasohjausyksikölle ruotsinkielisen sijaishuoltopaikan ensisijaisuudesta ottaen huomioon lapsen niin sanottu tunnekieli.

Kielilain 23 §:ssä on asetettu viranomaiselle oma-aloitteinen velvoite huolehtia kielellisten oikeuksien toteutumisesta käytännössä. Aluehallintoviraston mukaan saadusta selvityksestä ei ilmennyt sitä, missä määrin lapsen käyttämän kielen osuutta hänen tarpeidensa kokonaisuudessa harkittiin ja kuinka aktiivisesti ruotsinkielistä sijaishuoltopaikkaa etsittiin. Aluehallintovirasto korosti, että mikäli lapsen tarpeita muutoin täyttävää paikkaa ei ole ruotsinkielisenä saatavissa, tulee sosiaaliviranomaisen huolehtia, että valitussa suomenkielisessä sijaishuoltopaikassa voidaan kohtuullisessa määrin toteuttaa lapsen tarve viestiä asioistaan ja tunteistaan äidinkielellään ja saada tarvittaessa tukea koulunkäyntiin.

Aluehallintovirasto kiinnitti sosiaaliviraston huomiota myös siihen, että kantelijan pyytämien asiakirjojen toimittaminen oli kestänyt kohtuuttoman kauan kun ruotsinkielisten palvelujen resurssien riittämättömyys aiheutti useamman kuukauden viiveen asianosaisen oikeudelle saada pyytämänsä asiakirjat.

Kolmannessa lastensuojelua koskeneessa ratkaisussa aluehallintovirasto kiinnitti Helsingin sosiaaliviraston huomiota siihen, että henkilötietolain mukainen kirjallinen todistus tietojen korjaamisesta kieltäytymisestä on annettava ilman aiheetonta viivytystä. Aluehallintovirasto totesi, että kirjallinen todistus tietojen korjaamisesta kieltäytymisestä oli annettu vasta noin puolen vuoden kuluttua tietojen korjaamista koskevan pyynnön tekemisestä. Aluehallintovirasto piti henkilötietolain 29 §:n 2 momentin mukaisen kirjallisen todistuksen antamiseen kulunutta puolen vuoden aikaa kohtuuttoman pitkänä, vaikkakin kantelijoille oli jo aikaisemmin annettu eri tavoin tieto siitä, ettei tietoja voida korjata.

Aluehallintovirasto totesi selvitettyään oma-aloitteisesti lastensuojelulaissa (26 § ja 27 §) säädettyjen määräaikojen noudattamista kunnissa ajalla 1.1.- 30.6.2011 Helsingin kau-

pungin rikkovan lakia siltä osin, kun lastensuojeluilmoituksia ei ollut käsitelty lain edellyttämässä määräajassa kuin 81,30 prosenttia eikä lastensuojelutarpeen selvityksiä ollut tehty lain edellyttämässä määräajassa kuin 74,40 prosenttia. Sosiaalivirasto ilmoitti tuolloin, että siirryttäessä uuteen tiimirakenteeseen vuoden 2012 huhtikuun alussa pyritään työnjakoa selkiyttämään. Lastensuojeluilmoitusten vastaanotto ja lastensuojelutarpeen selvitysten tekeminen kerrottiin keskitettävän seitsemään alueelliseen vastaanottotiimiin.

Aluehallintovirasto piti toimenpiteitä riittämättöminä takaamaan pysyvästi lain mukaisen menettelyn ja määräsi Helsingin sosiaalilautakunnan ryhtymään välittömiin toimenpiteisiin, jotta lastensuojelulaissa säädetyt ehdottomat määräajat eivät ylittyisi. Aluehallintovirasto pyysi uuden selvityksen määräaikojen toteutumisesta 15.11.2012 mennessä. Mikäli tilanne ei tuolloin olisi parantunut, aluehallintovirasto ilmoitti ryhtyvänsä sosiaalihuoltolain 56 §:n mukaiseen uhkasakkomenettelyyn.

Sosiaalivirasto ilmoitti aluehallintovirastolle, että sen tekemien toimenpiteiden johdosta lain mukaisessa seitsemän arkipäivän mukaisessa määräajassa saatiin käsitellyksi 97,1 prosenttia lastensuojeluilmoituksista. Lastensuojelutarpeen selvityksistä saatiin puolestaan kolmen kuukauden määräajassa käsiteltyä 97,3 prosenttia. Selvityksessä todettiin, että tosiasiassa lastensuojeluilmoitusten kohdalla käsittelyprosentti oli sata prosenttia ja poikkeama johtui toiselle paikkakunnalle lähetettävien ilmoitusten jäämisestä järjestelmävirheestä johtuen avoimiksi. Lastensuojelutarpeen selvitysten osalta poikkeama johtui taas muista kunnista muuttavien keskeneräisistä selvityksistä. Sosiaalivirasto ilmoitti palkanneensa 13 määräaikaista työntekijää, jotta lainmukaisiin määräajat eivät ylittyneet.

Aluehallintovirasto totesi 28.12.2012 antamassaan päätöksessä, ettei asia vaatinut enää sen osalta ryhtymistä enempiin toimenpiteisiin, mutta huomautti, ettei toimenpiteiden määräaikaisuus saa aiheuttaa määräaikojen noudattamisen vaarantumista.

Päivähoitoa koskeneessa kanteluratkaisussa oli kyse yksityisen perhehoitajan toiminnasta. Sosiaaliviraston perhepäivähoidon ohjaajan selvityksessä todettiin, ettei perhepäivähoidon ohjaaja valvo varhaiskasvatusta eikä toiminnan sisältöä yksityisessä perhepäivähoidossa. Selvityksessä ei kerrottu, kenen kuuluu valvoa toiminnan sisältöä yksityisessä perhepäivähoidossa.

Aluehallintovirasto katsoi, että päivähoidon tuli selkeyttää eri toimijoiden roolia yksityisen perhehoidon valvonnassa. Aluehallintovirasto lausui käsityksensä, että kunnan tehtävä on valvoa päivähoitolain mukaista päivähoitotoimintaa. Kunnan tulee päivähoidon harjoittamista koskevan ilmoituksen saatuaan välittömästi suorittaa tarkastus päivähoitopaikassa ja huolehtia siitä, että päivähoitopaikka ja siellä annettava hoito vastaavat päivähoidolle asetettuja terveydellisiä ja muita vaatimuksia. Kunta voi aluehallintoviraston mukaan organisoida yksityistä perhepäivähoitoa koskevan valvonnan haluamallaan tavalla. Valvonnan organisointitavan tulee olla selkeä ja kaikkien toimijoiden tiedossa.

Aluehallintovirasto antoi kyseisessä tapauksessa myös yksityiselle perhepäivähoitajalle huomautuksen vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen ilmaisemisesta sosiaalisessa mediassa sekä kiinnitti perhepäivähoitajan huomiota sosiaalihuollon asiakkaan oikeuteen saada hyvää kohtelua myös kahdenvälisessä viestinnässä. Lisäksi aluehallintovirasto esitti näkemyksensä, ettei perhepäivähoitajan olisi tullut antaa hoidossaan olevalle lapselle yskänlääkettä omatoimisesti.

Toisessa päivähoitoa koskeneessa tapauksessa aluehallintovirasto pyysi sosiaaliviraston päivähoidon vastuualueen selvityksen ja lausunnon päiväkodissa olleen lapsen äidin otettua yhteyttä aluehallintovirastoon. Lapsen äidin mukaan lasten valvonta päiväkodissa oli laiminlyöty ja hänen lapsensa oli joutunut päiväkodissa seksuaalisen alistamisen ja kiusaamisen kohteeksi. Aluehallintovirasto pyysi sosiaalivirastolta selvitystä siitä, oliko kerrottu asioiden kulku mahdollinen ja jos, niin miten kyseisen kaltaisten tapahtumien toistuminen aiottiin estää.

Aluehallintovirasto antoi asiassa huomautuksen päiväkodin johtajalle ja henkilökunnalle siitä, että päivähoidossa olevien lasten valvonta oli laiminlyöty, koska päiväkodin leikkihuoneen ovi oli välillä ollut lasten jäljiltä suljettuna ja leikkihuoneessa olleet lapset olivat näin ollen jääneet joksikin aikaa vaille aikuisen valvontaa. Aluehallintoviraston mukaan sosiaaliviraston tuli valvoa päivähoidossa olevia lapsia kaikissa tilanteissa.

Vastuu helsinkiläisten lasten päivähoitotoiminnasta on 1.1.2013 siirtynyt Helsingin varhaiskasvatusvirastolle.

4.3.2. Muut tapaukset

Aluehallintovirasto antoi vanhustenhuoltoa koskeneessa ratkaisussa sosiaaliviraston alaiselle palvelutalolle huomautuksen, kun se oli menetellyt epäasiallisesti asiakkaan loukkaantuessa palvelutalossa. Kantelijan veli oli kaaduttuaan keskellä yötä jätetty makamaan huoneensa lattialle, koska työvuorossa olleet kaksi hoitajaa eivät olleet jaksaneet nostaa asiakasta. Aluehallintovirasto korosti, että asiakkaiden turvallisuus ja riittävä avunsaanti tulee varmistaa kaikissa tilanteissa kaikkina vuorokauden aikoina. Sosiaalivirasto katsoi lausunnossaan, että hoitohenkilökunnan olisi pitänyt pyytää vartijaa tai ambulanssia avuksi asiakkaan nostamiseksi lattialta ja totesi, että yksikössä on tapahtuneen jälkeen käyty tilanne läpi ja tehty vastaisen varalle toimintaohjeet, jotta vastaava tilanne ei toistu.

Lisäksi aluehallintovirasto kiinnitti palvelutalon huomiota siihen, että viranomaisille osoitetuihin yhteydenottoihin ja tiedusteluihin tulisi vastata kohtuullisessa ajassa, kun kantelijan mukaan hänen 1.8. ja 12.8.2011 tekemiin yhteydenottoihin ja tiedusteluihin veljensä hoidosta vastattiin vasta hänen muistutettua asiasta sosiaaliohjaajaa syyskuussa 2011. Aluehallintovirasto lausui, että kantelijan yhteydenottoihin ja tiedusteluihin olisi tullut vastata ilman aiheetonta viivytystä.

Palveluasumista koskeneessa ratkaisussa kantelija pyysi aluehallintovirasto tutkimaan toimiko Helsingin kaupunginhallitus lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla kohdistessaan määrärahoja alle 65-vuotiaiden palveluasumiseen. Lisäksi kantelija pyysi valvomaan tulevatko palveluasumista jonottavat henkilöt kohdelluksi yhdenvertaisesti jonotusajan suhteen. Aluehallintovirasto totesi, antaen sosiaalivirastolle huomautuksen, että asiakkaalle tulee tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös hänen hakiessaan sosiaalipalvelua. Asiakas oli laitettu jonoon odottamaan palveluasumispaikkaa, jota hän kantelun tekohetkellä oli odottanut jo 2,5 vuotta. Ilman päätöstä asiassa asiakkaalla ei ole mahdollisuutta valittaa tilanteestaan.

Aluehallintovirasto kiinnitti tapauksen johdosta sosiaaliviraston huomiota myös siihen, että kunnan on huolehdittava asumispalveluiden järjestämisestä henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee tukea asumisensa järjestämisessä. Tukea tulee aluehallintoviraston mukaan järjestää kohtuullisessa ajassa siitä, kun tuen tarve on todettu. Kantelijan sosiaalipalvelua ei ollut järjestetty asianmukaisesti, koska kantelija joutui odottamaan palveluasumispaikkaa kohtuuttoman kauan. Aluehallintovirasto totesi, että kunnan tehtävänä on järjestää palveluasuminen sitä tarvitsevalle henkilölle ja tarkoitukseen tulee varata riittävästi määrärahoja. Kun sosiaaliviraston aluehallintovirastolle antaman selvityksen mukaan määrärahoja oli lisätty palveluasumiseen siten, että määrärahoilla pystyttiin järjestämään 50 jonottavan asiakkaan palveluasuminen, ei asia päätöksentekovaiheessa antanut aihetta aluehallintoviraston toimenpiteisiin.

Aluehallintovirasto totesi lisäksi, että kunnalla on oikeus päättää palveluasumiseen sijoitettavien asiakkaiden sijoittamisjärjestyksestä. Järjestykseen asettamisella tulee kuitenkin olla hyväksyttävät kriteerit. Kun näin oli Helsingissä toimittu, ei asia antanut aihetta enempään toimenpiteisiin.

4.4. Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontaviranomaisen antamat ratkaisut

Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto Valvira antoi kaksi sosiaalivirastoa koskevaa ratkaisua, joista toisessa se löysi sosiaaliviraston toiminnasta huomautettavaa.

Lisäksi Valvira antoi eduskunnan oikeusasiamiehelle tämän pyynnöstä lausunnon, jossa se katsoi, ettei sosiaalivirasto ollut menetellyt asianmukaisesti eikä sosiaalivirastoa velvoittavien säännösten mukaisesti. Tapauksessa Valvira totesi kantelijan esitettyä, että hänen isälleen myönnettyjen taksimatkojen määrä oli riittämätön kattamaan kotona selviytymisen tueksi sovitut menot (saunaan ja miestenkerhoon pääsy), että sosiaaliviraston olisi tullut selvittää kantelijan isän oikeus vammaispalvelulain mukaisiin kuljetuspalveluihin.

Lisäksi Valvira lausui, että asiakkaan toimintakykyä mittaava ja asumistason/hoitotasoisuuden päätöksenteon pohjana ollut RaVa -pisteytys ei kaikilta osin vastan-

nut kantelijan isän todellista toimintakykyä. Lisäksi päätös oli perusteltu puutteellisesti viittaamalla ainoastaan RaVa -indeksiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen sittemmin 27.2.2013 antamassa ratkaisussa yhdyttiin Valviran näkemyskseen siitä, että sosiaali- ja terveystieteiden tulee kiinnittää huomiota päätöksen perusteluihin, jotta asiakkaalle on selvää, mihin muihin kuin RaVa -indeksiin tehty päätös perustuu. Muilta osin eduskunnan oikeusasiamies ei löytänyt sosiaaliviraston toiminnasta huomautettavaa.

Asiakkaan kantelun johdosta ratkaistussa tapauksessa oli kyse kantelijan edunvalvottavan äidin saamasta hoidosta sosiaaliviraston alaisessa vanhustenhuollon yksikössä. Valvira totesi vedoten potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n 2 momenttiin sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 §:ään, että sosiaaliviraston tuli vanhustenhuollon yksikössä parantaa käytäntöjä asukkaan toimintakyvyn selvittämisessä sekä asiakirjojamerkintöjen tekemisessä. Valvira totesi, että kuntoutuskeskuksissa hoitotyönlehdelle laaditut merkinnät olivat asiakkaan kohdalla varsin puutteellisia, eikä niistä riittävällä tarkkuudella ilmennyt kotiuttamisen valmistelun ja toteutuksen kannalta tärkeitä seikkoja, kuten kuntouttamis- ja kotiuttamissuunnitelmaa sekä näiden toteutumisen arviointia ja seurantaa.

Valvira totesi myös, että koska asiakkaan kotiuttaminen epäonnistui ja johti siihen, että asiakas kaatui kotonaan, olisi asiaa jälkikäteen arvioiden kotiutusta voitu ehkä varmentaa vielä runsaammin avuin tai kotiutuskokeilulla. Toimintakykyä olisi ajankohtaisen tilanteen varmistamiseksi pitänyt arvioida uudelleen ennen kotiutuspäätöstä etenkin, kun asiakkaalla epäiltiin etenevää neurologista sairautta ja omaiset olivat kotiutuksesta selkeästi eri mieltä.

Valvira lausui myös, että omaisten hoitoneuvottelupyyntöihin vastaamatta jättäminen ei ollut asianmukaista. Muun muassa pyyntöjen kirjaaminen potilasasiakirjoihin, vastaamis-
muotojen ja niiden aikataulujen tulisi olla riittävän selvästi sovittuja toimintayksiköissä. Hoitoneuvottelun järjestämisellä olisi Valviran käsityksen mukaan melko todennäköisesti voitu välttää useita väärinkäsityksiä, joita asiakkaan hoidossa oli syntynyt.

4.5. Tietosuojavalvottajan antamat ratkaisut

Tietosuojavalvottaja ratkaisi vuonna 2012 kaksi sosiaalivirastoa koskenutta tapausta, joissa kummastakaan se ei löytänyt sosiaaliviraston toiminnasta huomautettavaa.

Ensimmäisessä ratkaisussa tietosuojavalvottaja hylkäsi henkilötietolain 29 §:n ja 40 §:n 2 momentin nojalla hakijan vaatimuksen tietojen korjaamisesta koskevan määräyksen antamisesta. Tietosuojavalvottajan mukaan hakijan pyyntö kohdistui hänen lastensa lastensuojeluasiakkuuden aikana kirjattuihin tietoihin. Koska hakija ei enää pyynnön esittäessään ollut lasten huoltaja ei hänellä ollut oikeutta vaatia heitä koskevien tietojen korjaamista henkilötietolain 29 §:n nojalla.

Rekisterinpitäjällä on toisaalta velvollisuus korjata tietoja oma-aloitteisestikin muualta saadun tiedon perusteella. Tietosuojavaltuutettu lausui, että näin oli osittain tehtykin. Hakijan vaadittua asiakastietoihin kirjausta siitä, keneltä mikin tieto oli saatu ja kuka oli missäkin tilanteessa ollut paikalla, tietosuojavaltuutettu lausui käsityksensä, että tällainen asiakastietojen kirjaamistapa olisi hyvän tietojenjärjestelytavan mukainen ja se osaltaan varmistaisi tietojen oikeellisuutta. Kuitenkaan jälkikäteen pitkän ajan päästä oli lähes mahdotonta selvittää ja korjata edellä mainittuja asioita asiakirjoihin, jolleivät ne ilmene tehdyistä merkinnöistä.

Toisessa ratkaisussa oli kyse ulkopuolisen henkilön tietojen sisällyttämisestä päivähoitopäätökseen sekä laskun lähettäminen väärälle henkilölle. Tietosuojavaltuutettu korosti antamassaan ratkaisussa perhekokoonpanon tarkistamisen tärkeyttä sen oikeellisuuden varmistamiseksi, jotta salassa pidettäviä tietoja ei lähetettäisi sivulliselle. Koska rekisterinpitäjä oli korjannut virheen ja ryhtynyt muihinkin toimenpiteisiin samankaltaisten virheiden estämiseksi, ei kantelu antanut aihetta enempään toimenpiteisiin.

5. LOPUKSI

Edellä on esitetty kuinka paljon Helsingin kaupungin sosiaalivirastossa tehtiin yksilöhuollon päätöksiä vuonna 2012 ja kuinka moni päätöksistä päättyi sosiaaliviraston muutoksenhakujaostojen käsiteltäväksi. Lisäksi selvityksessä on esitetty hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2012 antamien ratkaisujen määrä ja avattu pääasiassa kumottujen päätösten sisältö. Selvityksessä on myös avattu laillisuusvalvontaa suorittavien viranomaisten päätöksiä ja kanteluiden johdosta antamia ratkaisuja.

Ottaen huomioon selvityksen alaan liittyvien päätösten kokonaismäärät, ei muutoksenhaun johdosta kumottujen päätösten määrä ole suuri. Sosiaalihuollon päätöksenteon voidaan siten todeta olevan laadukasta. Toimeentulotuen osalta voidaan kuitenkin todeta, että lähes joka viides muutoksenhaun kohteena ollut ratkaisu muuttui muutoksenhakujaostossa, mitä määrää voidaan pitää suhteellisen korkeana.

Mikäli hallinto-oikeus muuttaa sosiaalihuollon viranhaltijan ja lautakunnan jaoston tekemää ratkaisua, ei se välttämättä merkitse sitä, että alkuperäinen päätös olisi ollut lainvastainen. Laki antaa usein mahdollisuuden erilaisiin tulkintoihin ja lain osoittama ratkaisunormi voi myös antaa päätöksentekijälle harkintavaltaa, jota viranomaiset ja muutoksenhakuelimet voivat käyttää eri tavoin ylittämättä harkintavaltaansa tai käyttämättä sitä väärin.

Huomion arvoista on se, että laillisuusvalvojat löysivät sosiaaliviraston toiminnasta huomautettavaa noin 67 prosentissa käsittelemistään kanteluista. Laillisuusvalvojien antamista 52 ratkaisusta peräti 35 ratkaisussa annettiin sosiaalivirastolle hallinnollista ohjausta. Suurimpina asiaryhminä olivat lastensuojelu sekä toimeentulotukiasiat. Edellisvuosien tapaan usean huomautuksen kohteena oli myös vuonna 2012 toimeentulotukilaissa säädettyjen määräaikojen ylittyminen

Toimeentulotukilain 14 a §:n mukaisten ja lastensuojelulain 26 §:n 2 momentissa ja 27 §:n 2 momentissa säädettyjen määräaikojen noudattamista tullaan jatkossa valvomaan entistä tarkemmin. Määräaikojen noudattamisesta on sosiaalihuollon lainsäädäntöön 9.8.2013 tehdyillä lainmuutoksilla otettu uusia säännöksiä.

Toimeentulotuesta annettuun lakiin on lainmuutoksella 597/2013 lisätty uusi 14 b §, jonka mukaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tulee pyytää kunnilta tai kuntayhtymiltä kaksi kertaa kalenterivuodessa 14 a §:ssä säädettyjen määräaikojen toteutumisen seurannan ja valvonnan kannalta välttämättömät tiedot.

Lastensuojelulakiin on puolestaan lainmuutoksella 598/2013 lisätty lastensuojeluasian viereille tulon ja lastensuojelutarpeen selvityksen määräaikoja koskeva säännös, jonka mukaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tulee pyytää kunnilta tai kuntayhtymiltä kaksi kertaa kalenterivuodessa 26 §:n 2 momentissa ja 27 §:n 2 momentissa säädettyjen määräaikojen toteutumisen seurannan ja valvonnan kannalta välttämättömät tiedot.

Toimeentulotukilaissa ja lastensuojelulaissa tarkoitetut tiedot tulee luovuttaa Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle maksutta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos luovuttaa tiedot edelleen Valviralle sen valtakunnallista ohjaus- ja valvontatehtävää varten. Tiedot eivät saa sisältää yksittäisiä henkilöitä koskevia tunnistetietoja. Lastensuojelulakia koskeva lakimuutos tulee voimaan 1.1.2014 ja voimaantulovuonna laissa määrättyt tiedot kerätään vain kerran. Toimeentulotukilakia koskeva lakimuutos tuli voimaan 1.9.2013.

Selvityksen perusteella voidaan todeta, että sosiaalihuollon tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota laissa säädettyjen määräaikojen noudattamisen lisäksi asianosaisen oikeuteen tulla kuulluksi sekä siihen, että asianosainen saa asianmukaisen päätöksen asiassaan. Lisäksi huomiota tulee kiinnittää päätösten ja muiden asiakirjojen oikeellisuuteen, sisällölliseen laatuun sekä ymmärrettävyyteen. Päätökset on muun muassa perusteltava niin, että asianosainen saa selon kaikista niistä syistä, joihin päätöksenteko on pohjautunut. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen.

Sen ilmaiseminen, miten asianosaisen mielipide on vaikuttanut asian ratkaisemiseen, on kuulemisperiaatteen toteutumisen kannalta tärkeää. Asianosaisen on myös helpompi hyväksyä saamansa päätös, mikäli hän kokee tulleen kuulluksi ja saaneensa asiassa perustellun ymmärrettävän päätöksen. Riittävät perustelut antavat myös edellytyksiä harkita muutoksenhaun tarvetta ja perustelujen selkeydellä ja täsmällisyydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta.