

21.10.2010

Dnro 2855/4/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Tapio Rätty

VANTAA LAIMINLÖI PALVELUSUUNNITELMAN LAADINNAN VAIKEAVAMMAISELLE

1 KANTELU

Kantelija arvosteli eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle 20.8.2010 osoittamassaan kantelukirjoituksessa Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen menettelyä vammaispalvelujensa järjestämisessä. Erityisesti kantelija arvosteli henkilökohtaisen avun järjestämistä ja sitä, että henkilökohtaisen avustajan palkkaamiseen määritetyt korvaustunnit ovat jääneet hänen kohdallaan riittämättömiksi.

Kantelija arvosteli myös nykyisen asuntonsa ahtautta erityisesti pesutilojen osalta. Hän kertoi, että hänen on vaikea liikkua pyörätuolilla kylpyhuoneessaan.

3 RATKAISU

3.1 Palvelusuunnitelma

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, sosiaalihuollon asiakaslaki) 7 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. Säännöksen mukaan suunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 3 a §:n mukaan (981/2008, vammaispalvelulaki) vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheutonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä säädetään. Palvelusuunnitelma on tarkistettava, jos vammaisen henkilön palvelun tarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu muutoksia sekä muutoinkin tarpeen mukaan.

Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen. Asiakasta koskeva asia on säännöksen mukaan käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu.

Hallituksen esityksestä vammaispalvelulain muuttamiseksi (HE 166/2008) yksityiskohtaisista perus-

teluista ilmenee, että palvelusuunnitelmasta on käytävä riittävän yksityiskohtaisesti ilmi ne asiakkaan yksilölliseen palveluntarpeeseen ja elämäntilanteeseen liittyvät seikat, jolla on merkitystä palvelujen sisällöstä, järjestämistavasta ja määrästä päätettäessä.

Palvelusuunnitelman merkitystä on siis vammaispalvelulaissa korostettu erityisesti järjestettäessä vaikeavammaisille henkilöille henkilökohtaista apua tai muita sellaisia vammaisuuden perusteella järjestettäviä palveluja, joilla on merkitystä vammaisen henkilön henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden suojan ja itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta.

Palvelusuunnitelman sisältöä ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty sosiaalihuollon asiakaslaissa tai vammaispalvelulaissa. Palvelusuunnitelmasta on näkemykseni mukaan kuitenkin ilmettävä asiakkaan elämäntilanne, hänen yksilölliset olosuhteensa ja erityistarpeensa, se mitä palveluja ja tukitoimia on mahdollisesti käytettävissä sekä riittävällä tavalla yksilöity kuvaus vammaisen henkilön palvelujen toteutuksesta.

Palvelusuunnitelman merkitystä on edelleen korostettu vammaispalvelulain 8 d §:ssä henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta totesi mieltänsä vammaispalvelulain uudistamiseksi (STVM 32/2002), että vammaispalvelulain 3 a §:n mukainen palvelusuunnitelma on keskeisen tärkeä asiakirja henkilökohtaisen avun järjestämistapaa valittaessa.

Vammaispalvelulain 8 d §:n 1 momentin 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. Näkemykseni mukaan tämä merkitsee sitä, että palvelusuunnitelmaan kirjattuja seikkoja ei tulisi ilman perusteltua syytä sivuuttaa vaikeavammaista henkilöä koskevassa päätöksenteossa.

Vaikka palvelusuunnitelma ei sinänsä ole kuntaa velvoittava asiakirja, on kysymys kuitenkin viranomaisen ja asiakkaan välisestä suunnitelmasta, johon perustuen viranomainen järjestää erikseen tehtävien yksilöä koskevien päätösten mukaisesti palveluja tai tukitoimia vaikeavammaisen henkilön vamman tai sairauden aiheuttaman palvelujen tarpeen huomioonottavalla tavalla. Kun vammaispalvelulaissa on lisäksi korostettu palvelusuunnitelman merkitystä yksilöä koskevassa päätöksenteossa, on näkemykseni mukaan vaikeavammaisella henkilöllä erityinen tarve ja toisaalta myös lakiin perustuva oikeus saada itseään koskeva palvelusuunnitelma laadituksi. Kuten edellä olen todennut, on henkilökohtaisen avun järjestäminen sidottu osin palvelusuunnitelmassa yhteisesti sovittuihin tai siinä mainittuihin palvelujen järjestämistä koskeviin seikkoihin, jolloin palvelusuunnitelman merkitys päätöksenteossa on korostetussa asemassa. Erityistä merkitystä yksilöllisellä palvelusuunnitelmalla voi näkemykseni mukaan olla myös silloin, kun vammaisen henkilö ja viranomainen ovat erimielisiä siitä, millä tavoin vammaispalveluja tulee järjestää tai toteuttaa. Palvelusuunnitelmasta tuleekin näkemykseni mukaan ilmetä viranomaisen ja asiakkaan mahdolliset poikkeavat näkemykset palvelujen järjestämisestä. Asiakkaan omalla näkemyksellä ristiriitatilanteessa voi olla merkitystä asiakkaan hakiessa muutosta viranomaisen ratkaisusta. Kyse voi olla tällöin palvelujen määrästä, palvelujen toteuttamistavasta tai siitä, minkälaisia palveluja asiassa tulisi järjestää.

Vantaan sosiaali- ja terveystoimen lausunnon ja selvityksen mukaan kantelijan kohdalla ei palvelusuunnitelmaa ole laadittu. Asiassa saadun selvityksen perusteella en voi katsoa, että kysymys olisi ollut sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamasta tilapäisestä neuvonnasta ja ohjauksesta tai että suunnitelman laatiminen kantelijan kohdalla muutoinkaan olisi ollut sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n tarkoittamien tavoin ilmeisen tarpeeton. Näkemykseni mukaan Vantaan sosiaali- ja terveystoimi on siten toiminut asiassa vammaispalvelulain vastaisella tavalla jättäessään kantelijaa koskevan palvelu-

suunnitelman tekemättä. Edellä lausutun johdosta kiinnitän Vantaan sosiaali- ja terveystoimen huomiota sille kuuluvaan velvollisuuteen laatia asiakasta koskeva palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakaslaissa ja vammaispalvelulaissa säädetään. Koska Vantaan sosiaali- ja terveystoimen selvityksen mukaan palvelusuunnitelman laatiminen kantelijan kohdalla on nyt vireillä, ei asia anna aiheutta enempään. Näkemykseni mukaan palvelusuunnitelma tulee laatia ilman aiheutonta viivästystä.

3.2

Henkilökohtaista apua koskevat päätökset

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 elämäntoiminnoista. Edellä mainittujen palvelujen järjestämiseen kunnalla on erityinen määrärahoista riippumaton järjestämisvastuu. Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta palveluasumisen eikä henkilökohtaisen avun järjestämiseen, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avo- huollon toimenpitein.

Henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan vammaispalvelulaissa vaikeavammaisen henkilön välttämättömää avustamista kotona ja kodin ulkopuolella päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa tai sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä.

Henkilökohtaista apua on vammaispalvelulain 8 c §:n 4 momentin mukaan järjestettävä päivittäisiä toimia, työtä ja opiskelua varten siinä laajuudessa kuin vaikeavammaisen henkilö sitä välttämättä tarvitsee. Jos kysymys on vaikeavammaisen henkilön välttämättömästä avuntarpeesta harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa tai sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä henkilökohtaista apua on järjestettävä vähintään 30 tuntia kuukaudessa, jollei tätä pienempi tuntimäärä riitä turvaamaan vaikeavammaisen henkilön välttämättömää avuntarvetta. Vammaispalvelulain voimaantulosäännöksen mukaan edellä mainittuihin tarkoituksiin vaikeavammaiselle henkilölle on järjestettävä vähintään 10 tuntia kuukaudessa vuoden 2010 loppuun asti.

Vammaisten avopalvelujen päällikön antaman selvityksen mukaan kantelijalle on myönnetty henkilökohtaista apua henkilökohtaisen avustajan turvin 2.10.2009 tehdyllä viranhaltijan päätöksellä 42 tuntia viikossa toistaiseksi. Selvityksen mukaan viranhaltija on tehnyt 2.7.2010 kielteisen päätöksen henkilökohtaisen avustajan 10 lisätunnin osalta. Kielteinen päätös on tehty, koska kantelija ei selvityksen ollut toimittanut selvitystä toimintakykynsä liittyvistä rajoituksista ja avuntarpeestaan eikä ollut suostunut erittelemään henkilökohtaisen avustajan työtehtäviä myönnettyjen avustustuntien osalta. Selvityksen mukaan päätöksentekijä ei tästä syystä ole voinut arvioida myönnettyjen avustustuntien riittävyyttä ja toisaalta lisätuntien tarpeellisuutta.

Sosiaalihuollon asiakaslain 11 §:ssä on säädetty sosiaalihuollon asiakkaalle kuuluvasta myötävaikutusvelvollisuudesta hänen asiansa käsittelyssä. Säännöksen 1 momentin mukaan asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa on annettava sosiaalihuoltolain 6 §:lle tarkoitetulle toimielimelle ne tiedot, joita tämä tarvitsee sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa.

Koska kantelijaa koskeva hakemus henkilökohtaisen avun tuntien lisäämisestä on hylätty pääasiassa sillä perusteella, ettei kantelija ole toimittanut viranomaisen välttämättömiksi ja tarpeellisiksi katsomiin lisäselvityksiä, on Vantaan sosiaali- ja terveystoimen asianomainen viranhaltija näkemykseni mukaan toiminut asiassa harkintavaltansa puitteissa. Totean tältä osin vielä seuraavaa.

Eduskunnan oikeusasiamies valvoo, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies voi puuttua viranomaisen menettelyyn, jos viranomainen on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuuksiaan täyttämättä. Oikeusasiamies ei voi kuitenkaan puuttua siihen, miten valvottava käyttää sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jollei tuota harkintavaltaa ylitetä tai käytetä väärin. Asia ei anna aihetta puoleltani enempään, koska minulla ei ole syytä epäillä Vantaan sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijoiden toimineen asiassa lainvastaisesti tai muutoinkaan velvollisuuksiaan laiminlyöden.

Kiinnitän kuitenkin Vantaan sosiaali- ja terveystoimen huomiota siihen, että vaikeavammaiselle henkilölle laadittavassa palvelusuunnitelmassa on kuvattava vaikeavammaisen henkilön palvelun tarvetta sekä erityisesti arvioitava, missä laajuudessa ja miten henkilökohtaista apua järjestetään.

3.3

Asumiseen liittyvät olosuhteet

Kantelija on arvostellut myös hänen nykyisen asuntonsa toimivuutta ja katsonut, että hänen on vaikea liikkua pyörätuolilla kylpyhuoneessa. Vantaan sosiaali- ja terveystoimi on selvityksessään todennut, että kantelija on muuttotilanteessa halunnut jättää kylpyhuoneeseensa ammeen, jonka tilalle hän ei halunnut suihkutuolia. Tästä johtuen kantelijan asunnon pesutila on pyörätuolin käyttäjälle ahdas.

Asia ei anna aihetta puoleltani muuhun kuin että totean, että laadittavassa palvelusuunnitelmassa on arvioitava tarvittaessa myös sitä, miten kantelijan asuminen jatkossa tulisi järjestää. Palvelusuunnitelmassa voidaan myös tarvittaessa arvioida kantelijan nykyiseen asuntoon tehtäviä mahdollisia asunnonmuutostöitä. Tämä arviointi on nähdäkseni erityisen tärkeä myös senkin johdosta, että kantelija on kantelukirjoituksessaan toivonut korjausta asumisolosuhteisiinsa.

3.4

Palvelujen maksullisuus/maksuttomuus

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 4 §:ssä on säädetty maksuttomista sosiaalipalveluista. Säännöksen 1 momentin 5 kohdan mukaan vammaispalvelulain 8 §:n 1 momentissa tarkoitetut palvelut ovat saajalleen maksuttomia. Palveluasumisen erityiskustannuksista sekä henkilökohtaisesta avusta voidaan kuitenkin periä maksu, jos henkilö saa niihin korvausta muun lain kuin vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain nojalla.

Vantaan sosiaali- ja terveystoimen selvityksen mukaan kantelija ei ole halunnut vastaanottaa yksityisen yrityksen tarjoamaa siivousta, kotihoidon yöpartiopalveluja, apteekin annosjakelua tai turvapuהלinta niiden maksullisuuden vuoksi. Totean tältä osin yleisesti seuraavaa.

Vantaan sosiaali- ja terveystoimen selvityksessä mainituista kotihoidon palveluista voidaan sinänsä periä asiakasmaksulain perusteella asiakasmaksu.

Vammaispalvelulain 8 d §:n mukaan kunta voi järjestää henkilökohtaista apua korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset, antamalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten sosiaalihuoltolain 29 a §:ssä tarkoitetun palvelusetelin tai hankkimalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palvelun tuottajalta (ostopalvelut) tai järjestämällä palvelun itse tai sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa.

Kotiin annettava palvelu (kotihoito tai kotipalvelu) voi olla myös osa henkilökohtaista apua ja kunnan päättämää henkilökohtaisen avun järjestämistä. Tällaisissa tilanteissa kotiin annettava hoito, jos se on siis osa vaikeavammaiselle henkilölle järjestettyä henkilökohtaista apua, on näkemykseni mukaan asiakasmaksulain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan saajalle maksutonta.

Mikäli taas kotiin annettu edellä tarkoitettu kotihoitona tai kotipalveluna järjestetty palvelu liittyy vaikeavammaiselle henkilölle järjestettyyn palveluasumiseen, ovat nämä palveluasumiseen liittyvät palvelut tällöin saajalleen asiakasmaksulain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan maksuttomia.

Näkemykseni mukaan kunnan ja vaikeavammaisen henkilön välisessä palvelusuunnitelmassa tulee myös arvioida sitä, millä tavoin palvelut voidaan asiakkaalle tarkoituksenmukaisimmalla tavalla järjestää. Tähän palveluja koskevaan näin valittavaan tarkoituksenmukaiseen tai asiakkaalle sopivaan järjestämistapaan liittyy myös kysymys palvelujen maksullisuudesta ja maksuttomuudesta. Näkemykseni mukaan kunnan on ottaen huomioon vammaispalvelulain toissijaisuussäännös (4 §), otettava huomioon palveluja järjestäessään myös asiakasmaksulaista ilmenevä palvelujen maksuttomuuden periaate. Viittaan tältä osin esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun (KHO 23.10.1996 T 3308). Tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi, että lautakunta ei ollut voinut syrjäyttää vaikeavammaisen oikeutta saada vammaispalvelulain mukaisia palveluasumiseen liittyviä erityispalveluita maksutta järjestämällä hänelle vastaavat palvelut sosiaalihuoltolain perusteella maksullisina palveluina.

Totean vielä, että sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Tämä viranomaiselle kuuluva selvitysvollisuus on laajempi kuin hallintolaissa säädetty neuvontavollisuus ja sisältää siis velvollisuuden ohjata asiakasta tarvittaessa hakemaan hänelle sopivampaa tai tarkoituksenmukaisemmin järjestettyä palvelua tai tukitoimea. Tämä tarkoituksenmukaisuus tai sopivuus voi sisältää myös asiakkaan oikeuden maksuttomana järjestettyyn palveluun.

Kuten edellä olen todennut, se, minkälaisia palveluja kantelijalle on järjestettävissä ja minkä lain perusteella mainittuja palveluja järjestetään, riippuu pitkälti myös hänelle laadittavasta palvelusuunnitelmasta. Tämän johdosta en ole voinut asiaa enemmälti arvioida.

Vantaan sosiaali- ja terveystoimen selvityksestä ilmenee myös, ettei kantelija ole hakenut muutosta häntä koskeviin päätöksiin. Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus, mikäli hän on tyytymätön viranhaltijan päätökseen, hakea oikaisua päätökseen siihen liitetyn oikaisuvaatimusohjeen mukaisella tavalla sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä. Toimielimen päätöksestä voidaan edelleen valittaa hallinto-oikeuteen. Kun kysymys on henkilökohtaisen avun järjestämisestä, voidaan hallinto-oikeuden päätöksestä valittaa vielä tarvittaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Eduskunnan oikeusasiamies ei voi muuttaa viranomaisen tekemiä ratkaisuja eikä toimia ylimääräisenä muutoksenhakuelimenä. Näkemykseni mukaan sosiaalihuollon asiakkaan tulee ensisijaisesti turvautua muutoksenhakekeinoihin, mikäli hän katsoo viranomaisen ratkaisun olevan lainvastainen tai muutoin virheellinen.

4

TOIMENPITEET

Saatan kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen Vantaan sosiaali- ja terveystoimen lainvastaisesta menettelystä sen jättäessään tekemättä kantelijaa koskevan palvelusuunnitelman Vantaan sosiaali- ja

terveystoimen tietoon. Samalla kiinnitän Vantaan sosiaali- ja terveystoimen huomiota päätöksessäni muutoin esittämiini näkökohtiin palvelusuunnitelmassa selvitettävistä asioista ja asiakkaan oikeudesta maksuttomiin palveluihin. Tässä tarkoituksessa lähetän päätöksestäni jäljennöksen Vantaan sosiaali- ja terveystoimelle.