

24.11.2010

Dnro 1863/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Tapio Rätty

KUNNAN YLEINEN JÄRJESTÄMISVASTUU JA OMAISHOIDON TUKEEN VARATTAVAT MÄÄRÄRAHAT

1 KANTELU

Oulaisten omaishoitajat arvostelivat erityisesti Oulaisten kaupungin omaishoidon tukeen varattavien määrärahojen määrää vuosina 2006–2008. Kantelukirjoituksessa on katsottu, että Oulaisten kaupunki on tietoisesti ja omaishoitajia syrjivällä tavalla alibudjetoinut omaishoidon tukeen varattavat määrärahat kyseisinä vuosina. Omaishoitajat ovat kirjoituksessaan pyytäneet, että oikeusasiamies puuttuisi kaupungin menettelyyn ja vaatisi kaupungin päättäjiä varaan riittävän suuren määrärahan omaishoidon tukeen.

Kantelukirjoituksessa on arvosteltu myös sitä, ettei Oulaisten kaupunki ole tehnyt omaishoidon tukea koskeviin hakemuksiin kaikissa tilanteissa asianmukaisia yksilöhuollon päätöksiä. Kantelukirjoituksen mukaan tämä on johtanut siihen, etteivät kaikki hakijat ole voineet hakea muu-
tosta tuomioistuimessa toimielimen ratkaisuihin päätösten puuttuessa.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että "nykyisistä tukijärjestelmistä turvaavat ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä myös eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet (HE 309/1993 vp s.79)." Hallituksen esityksen mukaan säännöksellä turvataan jokaiselle suoraan perustuslakiin perustuva oikeus sellaiseen tulotasoon ja palveluihin, joilla taataan ihmisarvoisen elämän edellytykset.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Hallituksen esityksen mukaan palveluiden riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökoh-
tana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskun-
nan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp s.71).

Palveluiden järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat suoraan tai välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (6 §). Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Julkisen vallan on pyrittävä positiivisin toimenpitein edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Säännöksessä ei sinänsä ole määritelty niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa turvaamisvelvollisuutensa. Keskeisiin keinoihin kuuluvat hallituksen esityksen mukaan perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen (HE 309/1993 vp s.75).

Kuntien itsehallinnosta on säädetty perustuslain 121 §:ssä. Tämän mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Säädettyä kunnille lailla tehtäviä, on samalla huolehdittava siitä, että kunnilla on myös tosiasialliset mahdollisuudet ja edellytykset suoriutua tehtävistään (HE 309/1993 vp s.26).

Kuntalain (365/1995) 1 §:n mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Kunnan tehtävistä säädetään puolestaan kuntalain 2 §:ssä. Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetty tehtävät.

Kunnan talousarviosta ja -suunnitelmasta säädetään kuntalain 65 §:ssä. Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnittelukausi). Talousarviovuosi on suunnittelukauden ensimmäinen vuosi.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 13 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkaalleen sosisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään. Sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaan kunnan asukkaalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on kunnassa kotikuntalaisa tarkoitettu kotipaikka. Sosiaalihuoltolain 17 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava mm. omaishoidon järjestämisestä sen mukaan kuin siitä lisäksi erikseen säädetään.

Omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005, omaishoitolaki) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää hoidettavan edun mukaisen omaishoidon toteutumista turvaamalla riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä hoidon jatkuvuus ja omaishoitajan työn tukeminen. Omaishoidon tuella tarkoitetaan omaishoitolain 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan sellaista tuen kokonaisuutta, joka muodostuu hoidettavalle annettavista tarvittavista palveluista sekä omaishoitajalle annettavasta hoitopalkkiosta, vapaasta ja omaishoitoa tukevista palveluista. Omaishoitolain 11 §:n mukaan omaishoidon tuen järjestämisestä vastaa se kunta, joka sosiaalihuoltolain 3 luvun mukaan on velvollinen järjestämään hoidettavalle sosiaalipalveluja.

3.1.1

Kunnan yleinen järjestämisvastuu

Sosiaalihuoltolain 2 §:n (1715/2009) mukaan sosiaalihuoltolaisissa tarkoitettuun kunnan järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtion avustuk-

sesta annettua lakia (733/1992, sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuuslaki) sekä kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annettua lakia (1704/2009), jollei lailla toisin säädetä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuuslain 3 §:n mukaan kunnan on osoitettava voimavaroja valtiosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Omaishoidon tuki on kunnan lakisääteinen tehtävä, jonka järjestämisestä kunnan tulee huolehtia kunnan talousarviossa omaishoidon tukeen varattujen määrärahojen puitteissa. Kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin vahvistaa omaishoidon tuen myöntämisperusteet omaishoidon tukea koskevien säännösten sallimissa rajoissa.

Omaishoidon tuessa on kysymys kunnan yleiseen järjestämisvelvollisuuteen liittyvästä taloudellisesta tukitoimesta ja tähän tukitoimeen liittyvien palveluiden järjestämisestä. Tämä kunnan ns. yleinen järjestämisvelvollisuus velvoittaa kunnan järjestämään lakisääteisiä palveluja ja tukitoimia asukkailleen ja myös varaamaan kulloiseenkin tarkoitukseen talousarviossaan riittävän määrärahan. Oikeuskirjallisuudessa (Tuori-Kotkas Sosiaalioikeus 4. uudistettu painos 2008 Helsinki, s. 247–248) on katsottu, että " Yleinen järjestämisvelvollisuus velvoittaa kunnan järjestämään asukkailleen kyseisiä palveluja tai muita etuuksia ja myös varaamaan talousarviossaan tarkoitukseen riittävän määrärahan. Sosiaalihuollon erityislaeissa, kuten päihdehuoltolain (41/86) 3.1 §:ssä ja vammaispalvelulain 3 §:ssä, tämä velvollisuus on sidottu kunnassa esiintyvään tarpeeseen. Samaa yleisen järjestämisvelvollisuuden kriteeriä voidaan käyttää myös silloin, kun sitä ei ole laissa erikseen mainittu."

Vastuu sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisestä siten edellyttää, että kunnassa selvitetään palvelujen tarvetta myös silloin, kun kunnalla ei lain mukaan ole ehdotonta velvollisuutta järjestää palveluja kaikille edellytykset täyttävälle henkilölle. Sosiaalihuoltolaissa tarkoitettujen palvelujen ja taloudellisten tukitoimien ja siis myös omaishoidon tuen osalta kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden edellyttämä tarvearviointi tapahtuu ensisijaisesti kunnan talousarvion käsittelyn yhteydessä, jolloin talousarvion lainmukaisuutta valvotaan kunnallisvalituksen avulla. Toisaalta sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen (viranhaltijan) tulee tehdessään talousarviossa myönnettyjen määrärahojen puitteissa yksilöpäätöksiä arvioida asiakkaana olevien henkilöiden yksilöllistä tarvetta haettavaan palveluun. Mikäli varatut määrärahat eivät riitä kaikille tuen myöntämisedellytykset täyttävälle, kunta voi tarvittaessa kohdentaa tarkoitukseen varaamia määrärahoja ja järjestää palveluja määrittelemässään etusijajärjestyksessä, kuitenkin siten, että tässä etusijaan asettamisjärjestyksessä otetaan huomioon perustuslain 6 §:n vaatimus siitä, että ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan mm. terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilökohtaisen syyn perusteella.

Oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus on katsonut eräissä vammaispalveluja koskevissa ratkaisuisaan, että tarkoitukseen varattujen määrärahojen loputtua kunnalla ei ole velvollisuutta myöntää hakijalle määrärahasidonnaista vammaispalvelua, vaikka hakija täyttäisi vammaispalvelulaissa säädetty edellytykset. Kunnalla ei ole ehdotonta velvollisuutta myöntää palvelua silloinkaan, kun henkilön todetaan olevan palvelun tarpeessa ja määrärahoja olisi vielä käyttämättä, jos kunnassa voidaan ennakoida, että kunnan vammaispalveluihin varatut määrärahat eivät riitä kaikille hakijoille. Kunta voi tällöin kohdentaa määrärahat kaikkein vaikeimmassa asemassa oleville hakijoille (KHO 7.2.2002 T 268). Tällöinkin edellytyksenä on, että kunta ei ole rikkonut yleistä järjestämisvelvollisuuttaan, toisin sanoen se on varannut tarvetta vastaavalla tavalla riittävät määrärahat kyseessä olevaan palveluun.

Myös oikeuskirjallisuudessa on katsottu sosiaalihuollon lainsäädännön lähtevän siitä, että määrärahasidonnaisia palveluja ja tukitoimia hakevien etusijajärjestys määräytyy ensisijaisesti ns. tarveperiaatteen mukaisesti. Tuori ja Kotkas toteavat "Kunnalla ei ole ehdotonta velvollisuutta myöntää palveluja ja tukitoimia hakeville ensisijaisesti tarveperiaatteen mukaisesti."

suutta myöntää määrärahasidonnaista etuutta, vaikka hakija täyttäisi sen saamisedellytykset ja vaikka määrärahaa olisi jäljellä"(s. 252).

Kunnan talousarvio on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan (kuntalain 65 §:n 2 momentti). Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan (kuntalain 65 §:n 3 momentti). Talousarvioon on otettava kunnan tai kuntayhtymän rahankäyttö ja rahalähteet kokonaisuudessaan. Tiedossa olevia meroja tai tuloja ei voida jättää talousarviosta pois.

Eduskunnan oikeusasiamiehen aikaisemmassa ratkaisukäytännössä on katsottu, että perustuslaissa asetettu velvollisuus turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut on otettava huomioon kunnissa talousarviopäätöksiä tehtäessä ja lakeja sovellettaessa. Talousarviosta päättävät luottamusmiehet ja asiaa valmistelevat virkamiehet rikkovat perustuslain säännöksissä julkiselle vallalle asetetut velvoitteet, mikäli talousarvio mitoitetaan tietoisesti tiedossa olevaa tarvetta vähäisemmäksi.

3.1.2 Omaishoidon tuki ja tarpeen arviointi

Oleellinen kysymys arvioitaessa sitä, täyttääkö kunta omaishoidon tukea koskevan yleisen järjestämisvelvollisuutensa on se, miten kunnan asukkaiden tarve (kunnassa esiintyvä tarve) omaishoidon tukeen voidaan arvioida ja mitoitaa realistisella tavalla talousarvion perustaksi. Pelkästään se seikka, että kunta ylittää talousarviossa varatut, tiettyyn tarkoitukseen osoitetut määrärahat, ei mielestäni osoita sitä, että kunta mainittuna talousarviovuotena olisi alibudjetoitunut tietoisesti määrärahat tai rikkonut kunnalle kuuluvan yleisen järjestämisvastuun.

Näkemykseni mukaan arvioitaessa sitä, onko kunta täyttänyt yleisen järjestämisvelvollisuutensa, on kiinnitettävä huomiota kunnassa aikaisemmin esitettyihin omaishoidon tukea koskeviin hakemuksiin ja asiassa tehtyihin päätöksiin (myönteisiin ja kielteisiin) sekä myös muihin omaishoidon tukea korvaaviin tai sitä täydentäviin palveluihin ja tukitoimiin, joihin kunta tarvittaen vastaavalla tavalla varaa määrärahoja. Kunnassa esiintyvää tarvetta kuvaavia tietoja saadaan erityisesti tehdyistä palveluntarpeen kartoituksista ja näiden perusteella laadituista palvelusuunnitelmista sekä myös niistä tiedoista, jotka koskevat aikaisempien vuosien tarkoitukseen osoitetun määrärahan käyttöä. Kunnassa esiintyvää tarvetta arvioitaessa tulisi näkemykseni mukaan ottaa huomioon ennakkollinen arvio siitä, miten tarve palveluun ja tukitoimeen mahdollisesti tulevana vuosina voi muuttua tai vaihdella ja mikä vaikutus tällä tarpeen ennakkoidulla muutoksella tai vaihtelulla mahdollisesti on omaishoidon tuessa varattaviin määrärahoihin sekä omaishoidon tukea korvaaviin tai sitä täydentäviin palveluihin ja tukitoimiin.

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvoite edistää perusoikeuksien toteutumista merkitsee käsitykseni mukaan velvollisuutta varmistua siitä, että kunnan asukkaiden oikeudet riittäviin sosiaalipalveluihin toteutuvat. Tämä edellyttää palvelun järjestäjältä seuranta- ja arviointia siitä, miten järjestetyt palvelut vastaavat arvioituun tarpeeseen ja varattuihin määrärahoihin. Määrärahavarausta tehtäessä on myös huolehdittava siitä, että tarve kiireellisiin palveluihin (sosiaalihuoltolain 15 §) tulee turvattua.

3.1.3

Oulaisten perusturvalautakunnan selvitys

Oulaisten kaupungin perusturvalautakunnan 6.11.2009 päivätyn selvityksen mukaan kaupungin talousarviosta sosiaali- ja terveydenhuollon osuus on vuosien 2005 ja 2010 välillä ollut joka vuosi yli 60 %. Vanhustenhuollon ja kotihoidon osuus on mainittuna aikana talousarviossa

kasvanut 2,5 miljoonasta eurosta 3,3 miljoonaan euroon. Selvityksen mukaan Oulaisten sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset asukasta kohti ylittivät koko maan ja maakunnan keskimääräiset kustannukset. Tilinpäätöstietojen mukaan omaishoidon tukeen käytettiin vuonna 2006 251.949 euroa (talousarvioon varattiin (TA) 210.000 euroa; lääninhallituksen selvityksen mukaan), vuonna 2007 tilinpäätöksen mukaan 212.870 euroa (TA 180.000 euroa), vuonna 2009 tilinpäätöksen mukaan 202.114 euroa (TA 180.000 euroa) ja vuonna 2009 tarkoitukseen varattiin 222.400 euroa. Taloussuunnitelman mukaan vuodelle 2010 oli osoitettavissa 252.550 euroa.

Selvityksen mukaan Oulaisten kaupunki on budjetoinut talousarviossaan 2006–2008 määrärahat voimassa olevien omaishoidon tukea koskevien sopimusten kattamalle tasolle sekä tämän lisäksi omaishoidon tukea on voitu myöntää myös uusille hakijoille heille tehtyjen viranhaltijapäätösten mukaisessa laajuudessa.

3.1.4

Lääninhallituksen selvitys

Oulun lääninhallituksen antamasta selvityksestä ilmenee, että Oulaisten kaupungin vuosien 2006–2008 talousarvioon varatut omaishoidon tuen määrärahat ylittyivät vuonna 2006–2008 välisenä aikana. Talousarvio, kuten myös tilinpäätöksen mukainen toteuma laskee mainittuina vuosina. Lääninhallituksen käsityksen mukaan talousarvion tilinpäätöksen toteuman aleneminen on selitettävissä Oulaisten kaupungissa omaishoidon tuen saamista koskevien kriteerien tiukentamisella.

3.1.5

Johtopäätökset

Kuten olen edellä todennut, arvioitaessa sitä, onko kunta täyttänyt yleisen järjestämisvastuunsa, ja siis mitoittanut talousarvionsa kunnassa esiintyvän tarpeen huomioon ottavalla tavalla, olennaista on se millä tavoin palvelujen tarve kunnassa voidaan arvioida ja mitoittaa talousarvion perustaksi.

Asiassa esitetyn selvityksen mukaan Oulaisten kaupungissa vanhustenhuollon ja kotihoidon osuus kaupungin talousarviossa on kasvanut vuosina 2005–2010 800.000 eurolla. Omaishoidon tukeen varatut määrärahat ovat riittäneet voimassa olleiden omaishoidon tukea koskevien sopimusten ja niistä aiheutuvien menojen kattamisen sekä ainakin osin mahdollistaneet määrärahojen sallimissa rajoissa uusien omaishoidon tukea koskevien hakemusten käsittelyn ja tukea koskevien sopimusten solmimisen. Tarkoitukseen varatut määrärahat ovat Oulaisten kaupungin ja lääninhallituksen antaman selvityksen mukaan mainittuina vuosina ylitetty. Samanaikaisesti Oulaisten kaupunki on kiristänyt omaishoidon tuen yleisiä saamisedellytyksiä priorisoimalla palvelujaan sekä saadun selvityksen mukaan kohdentanut näin omaishoidon tukeen varattuja määrärahoja. Kuten olen edellä esittänyt, korkein hallinto-oikeus on katsonut, että mikäli määrärahat eivät riitä kaikille lain edellytykset täyttävälle hakijoille, kunta voi suunnata määrärahoja niitä eniten tarvitseville myöhemmille hakijoille tai rajoittaa korvauksen maksamista kaikkien hakijoiden osalta yhdenvertaisuuden perusteella.

Oulaisten kaupungin selvityksestä ilmenee, että vanhusten palvelujärjestelmä mahdollistaa myös erilaisten vaihtoehtoisten palveluiden ja tukitoimien käytön kunnassa. Selvityksen mukaan omaishoidon tuen lisäksi tai sen sijasta Oulaisissa on kuitenkin ollut tarjolla tehostettua palveluasumista, vanhusten päiväkeskustoimintaa sekä kotihoidonpalveluja.

Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamiehen tulee tutkia kantelu, jossa kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja jos on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi puuttua siihen, miten valvottava käyttää sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jollei tuota harkintavaltaa ylitetä tai sitä käytetä väärin.

Näkemykseni mukaan Oulaisten perusturvalautakunta ja sen alaiset viranhaltijat ovat toimineet harkintavaltansa puitteissa eikä asiassa ole voitu osoittaa sitä, että Oulaisten kaupunki olisi rikkonut yleisen järjestämisvelvollisuutensa varatessaan omaishoidon tukeen määrärahoja. Korostan tässä yhteydessä kuitenkin sitä, että vaikka kunnalla on oikeus päättää omaishoidon tuen myöntämisperusteista omaishoitolain mukaisella tavalla, on myöntämisperusteiden kohdeltava yhdenvertaisella tavalla kaikkia tuen hakijoita. Kunnan päättämät tuen myöntämisperusteet eivät myöskään saa olla omaishoidon tuesta annetun lain vastaisia. Korostan myös sitä, että arvioitaessa kunnassa esiintyvää palvelun tai taloudellisen tuen tarvetta, tulee kunnan määrärahoja varatessaan seurata aktiivisesti palvelun tai tuen tarpeessa tapahtuvia muutoksia.

Mikäli kunta suuntaa edellä kuvatulla tavalla määrärahojaan talousarviopäätöksissään tai antamallaan palvelua tai tukitoita koskevilla soveltamisohjeilla, ei määrärahojen riittävyttä siis voida turvata lainvastaisilla tai kuntalaisten yhdenvertaista kohtelua rajoittavilla tai sitä loukkaavilla ohjeilla. Olen samaa mieltä lääninhallituksen kanssa siitä, että Oulaisten kaupungin soveltamisohjeet siltä osin kuin omaishoidon tuen ulkopuolelle on rajattu yleisesti esimerkiksi vammaispalvelulain mukaisia palveluja saavia henkilöitä tai erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia, ovat omaishoidon tuesta annettujen säännösten vastaisia. Totean tässä yhteydessä vielä, että kunnan antamat soveltamisohjeet eivät sido muutoksenhakuelimiä niiden päättäessä yksilön oikeudesta palvelun tai muun taloudellisen etuuden saamiseen. Ohjeet eivät myöskään sido yksittäistä viranhaltijaa hänen tehdessään yksilöä koskevia yksilöhuollon päätöksiä sillä tavoin, että ohjeilla voitaisiin asettaa palvelujen tai etuuksien saamiselle tai niiden tasolle sellaisia ehtoja tai rajoituksia, jotka ovat lakiin perustumattomia.

Koska kunnan antamat ohjeet voivat olla vain lakien ja asetusten säännöksiä täydentäviä, on niillä merkitystä ennen kaikkea yhtenäisen ratkaisukäytännön saavuttamiseksi kunnassa. Ohjeiden tarkoituksena onkin pääasiassa kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen palveluja ja tukitoimia järjestettäessä.

En ole ottanut erikseen selvitettäväkseni ohjeen lainmukaisuutta, koska näkemykseni mukaan Pohjois-Suomen aluehallintovirasto voi erikseen arvioida, miltä osin ohje on mahdollisesti virheellinen. Totean vielä, että olen ottanut omana aloitteenani käsiteltäväksi omaishoidon tukea koskevien kuntien ohjeiden lainmukaisuuden (184/2/09). Tässä tarkoituksessa olen pyytänyt aluehallintovirastoilta selvitystä kuntien ohjeistuksien puutteista ja muista aluehallintovirastojen havaitsemista epäkohdista.

3.2

Omaishoidon tukeen liittyvät muut palvelut

Omaishoitolain 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan omaishoidon tuella tarkoitetaan kokonaisuutta, joka muodostuu hoidettavalle annettavista tarvittavista palveluista sekä omaishoitajalle annettavasta hoitopalkkiosta, vapaasta ja omaishoitoa tukevista palveluista.

Oulaisten kaupungin omaishoitajat toteavat kirjoituksessaan, että Oulaisten kaupunki on unohtanut vastuunsa vanhoista ja sairaista asiakkaistaan ja jättänyt omaishoitajat ja heidän hoidettavansa vaille kaupungin apua. Edelleen kirjoituksessa on todettu, että omaishoidon tuen epäämisen ohella kaupunki ei ole antanut omaishoitotilanteisiin muutakaan apua tai palvelua vaan omaishoitajat ovat ilman kaupungin tukea jääneet yksin hoitamaan hoidettavaansa.

Lääninhallituksen lausunnon ja Oulaisten kaupungin perusturvalautakunnan selvityksen mukaan Oulaisten kaupunki kykenee tarjoamaan lyhytaikaispaikkoja niitä tarvitseville sosiaalihuollon asiakkaille. Tämän lisäksi Oulaisten kaupungissa on mahdollista käyttää yksityisen vanhustentaloyhdistyksen palveluja. Lisäksi lausunnon ja selvityksen mukaan asiakkaille voidaan järjestää myös kotihoitoa ja tukipalveluja. Saamani selvityksen perusteella en ole voinut todeta, että omaishoidon tukeen liittyvien palveluiden tai omaishoidon tukea korvaavien palveluiden järjestäminen olisi Oulaisten kaupungissa laiminlyöty. Ottaen lisäksi huomioon kantelukirjoituksen yksilöimättömyyden tältä osin asia ei anna puoleltani aihetta enempään.

3.3

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. Suunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa. Omaishoitolain 7 §:n mukaan omaishoidon tuesta on laadittava yhdessä hoidettavan ja omaishoitajan kanssa hoito- ja palvelusuunnitelma. Suunnitelmaan tulee liittää tiedot tämän lain mukaisista hoidettavan ja hoitajan oikeuksista koskevista säännöksistä ja niiden soveltamisesta. Suunnitelmaan on lisäksi kirjattava säännöksen 2 momentin mukaan omaishoitajan antaman hoidon määrä ja sisältö, muiden hoidettavalle tarpeellisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen määrä ja sisältö, omaishoitajan hoitotehtävää tukevien sosiaalihuollon palvelujen määrä ja sisältö sekä se, miten hoidettavan hoito järjestetään hoitajan vapaan, terveydenhoitoon liittyvien käyntien tai muun poissaolon aikana.

Omaishoitolain 8 §:n mukaan omaishoidon tuesta omaishoitajan ja kunnan välille tehtävän sopimuksen liitteenä on oltava edellä tarkoitettu hoito- ja palvelusuunnitelma. Hallituksen esityksen omaishoidon tukea koskeväksi laiksi yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 131/2005 vp) suunnitelmaan on kirjattava omaishoitajan antaman hoidon määrä ja sisältö sekä muiden hoidettavalle tarpeellisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden määrä ja sisältö. Palvelusuunnitelman merkitystä on omaishoitolaissa korostettu erityisesti järjestettäessä hoidettavalle omaishoidon tuen lisäksi muita tarpeellisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Vaikka palvelusuunnitelma ei sinänsä ole kuntaa velvoittava asiakirja, on omaishoidon tukea koskevassa hoito- ja palvelusuunnitelmassa kyse sellaisesta asiakirjasta, johon perustuen viranomaisen järjestää hoidettavalle tekemiensä päätösten mukaisesti palvelu- tai tukitoimia omaishoidon tukea saavan henkilön palvelujen tarpeen huomioon ottavalla tavalla. Kun hoito- ja palvelusuunnitelma on liitettävä lain 8 §:n mukaan kunnan ja omaishoitajan välillä tehtävän sopimuksen liitteeksi, on mielestäni tällä osaltaan myös korostettu palvelu- ja hoitosuunnitelman merkitystä ja toisaalta myös sen sitovuutta omaishoidon tukea järjestettäessä. Arvioitaessa omaishoidon tukeen varattavien ja siihen osoitettavien määrärahojen suuruutta on tässä arvioinnissa näkemykseni mukaan huomioitava tarvittavissa määrin myös palvelusuunnitelmassa hoidettavalle ja omaishoitajalle suunnitellut palvelut ja tukitoimet. Myös tällä seikalla voi

olla merkitystä arvioitaessa sitä, onko kunta näiden palvelujen ja tukitoimien osalta täyttänyt yleisen järjestämisvastuunsa.

Kantelukirjoituksessa on todettu, että palvelusuunnitelmia ei Oulaisten kaupungissa olisi laadittu. Lääninhallituksen antaman lausunnon ja Oulaisten perusturvalautakunnan selvitysten mukaan palvelusuunnitelmat kuitenkin laaditaan poikkeuksetta omaishoidon tuen piirissä oleville asiakkaille.

Asiassa on siten saatu ristiriitaista selvitystä, joten asia ei anna aihetta puoleltani muuhun. Korostan kuitenkin tässä yhteydessä, että kunnalla on velvollisuus sosiaalihuollon asiakaslain ja omaishoidon tuesta annetun lain säännösten mukaan laatia yhdessä hoidettavan ja omaishoitajan kanssa hoito- ja palvelusuunnitelma.

3.4

Päätöksenteko

Kantelukirjoituksessa on todettu, että kaikille omaishoidon tukea hakeneille henkilöille ei tehty Oulaisten kaupungissa asiaa koskevia hallinnollisia päätöksiä. Päätösten sijaan hakijoille lähetettiin tiedote, jonka mukaan omaishoidon tukea ei voitu myöntää, mutta hakemus pysytettiin edelleen voimassa. Tosiasiassa omaishoidon tukea hakeneet jätettiin siis johonkin odottamaan hakemuksensa mahdollista uutta käsittelyä. Kantelun tekijät katsoivat, että yllämainitun menettelyn johdosta he eivät voineet käyttää heille lakiin perustuvaa oikeutta hakea muutosta viranomaisen päätökseen.

Oulaisten perusturvalautakunnan selvityksen mukaan vuosina 2006–2008 kaikkiin omaishoidon tukea koskeneisiin hakemuksiin ei annettu päätöksiä lain tarkoittamalla tavalla. Selvityksen mukaan vuoden 2009 alusta kaikkiin hakemuksiin on tehty asianmukaisesti päätökset. Oulun lääninhallitus katsoi lausunnossaan, että Oulaisten kaupungin aikaisempi menettely (2006–2008) omaishoidon tukea koskevien kielteisten päätösten tekemisessä ei ollut hallintolain, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain eikä omaishoidon tuesta annetun lain mukaista.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuinten tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Sosiaalihuollon asiakaslain ja hallintolain mukaan viranomaisella on velvollisuus tehdä päätös asiakkaan hakemukseen. Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti ja se on perusteltava siten kuin lain 45 §:ssä säädetään. Lain 46 §:n säännös edellyttää ohjausta oikaisukeinojen käytöstä. Hallintolain 47 §:n mukaan päätöksiin, joihin saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Omaishoitolaissa tarkoitetuissa asioissa on voimassa mitä sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään. Omaishoitosopimusta koskeva riita käsitellään säännöksen mukaan hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Palvelun tai taloudellisen tukitoimen hakemiselle tai päätöksen tekemiselle ei sosiaalihuollon lainsäädännössä ole yleensä asetettu erityisiä määräaikoja. Viranomaisen on kuitenkin käsiteltävä palvelua tai tukitoimea koskeva hakemus ilman aiheutonta viivästystä ja annettava hakijalle sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n tarkoittamin tavoin hakemusta koskeva perusteltu päätös. Kun hakemuksen jättämisen jälkeen viranomaisen on arvioinut hakijan yksilöllisen tarpeen

palveluihin sekä selvittänyt muut päätöksentekoon vaikuttavat seikat (esimerkiksi määrärahalanteen), on viranomaisella näkemykseni mukaan velvollisuus tehdä palvelua koskeva hallintopäätös.

Mikäli kunta tekee myönteisen palvelua koskevan päätöksen siten, että hakija asetetaan jonoon odottamaan päätöksen täytäntöönpanoa, on kyse nähdäkseni tosiasiallisesti asiakkaan näkökulmasta kielteisestä päätöksestä. Samanlainen tilanne on silloin, jos asiakkaan esittämää sosiaalihuollon palvelua tai tukitoimeja koskevaa hakemusta ei käsitellä ollenkaan, ja päätöksen sijasta hakija asetetaan kunnan ilmoituksella jonoon odottamaan hakemuksensa käsittelyä.

Nyt esillä olevassa tilanteessa Oulaisten kaupunki ei tehnyt vuosina 2006–2008 tosiasiallisesti kaikille hakijoille heidän hakemuksiinsa päätöstä. Omaishoidon tukea hakeneet jäivät siten tältä osin odottamaan päätöksentekoa määräämättömäksi ajaksi. Näkemykseni mukaan Oulaisten kaupunki ja sen viranhaltijat ovat toimineet tältä osin lainvastaisesti. Menettelyn moittivuutta arvioidessani olen ottanut huomioon sen, että Oulaisten perusturvalautakunta on selityksessään ilmoittanut, että se on korjannut menettelynsä ja on tehnyt vuodesta 2009 alkaen kaikille tukea hakeneille asianmukaiset päätökset. Tämän johdosta asia ei anna aiheutta puoleltani muuhun kuin että kiinnitän perusturvalautakunnan huomiota sille kuuluvaan velvollisuuteen tehdä sosiaalihuollon asiakaslain ja hallintolain mukaisesti päätökset asiakkaan tekemiin hakemuksiin.

4

TOIMENPITEET

Saatan kohdassa 3.4 esittämäni käsitykset päätöksenteon lainvastaisuudesta Oulaisten kaupungin perusturvalautakunnan tietoon kohdassa. Saatan perusturvalautakunnan tietoon myös kohdassa 3.1.1 ja 3.1.4 esittämäni huomiot kunnan yleisen järjestämisvastuun toteutumisesta sekä kohdassa 3.1.4 esittämäni näkemyksen omaishoidon tukea koskevan soveltamisohjeen lainmukaisuudesta. Tässä tarkoituksessa lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen Oulaisten kaupungin perusturvalautakunnalle. Lähetän päätöksestäni jäljennöksen erityisesti kohdassa 3.1.4 esittämäni johdosta myös Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle.