

1.7.2013

Dnro 3425/4/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

HENKILÖKOHTAISEN AVUN JÄRJESTÄMINEN OSTOPALVELUNA

1

KANTELU

Kantelija kertoi, että hänelle järjestetään päätöksen mukaisesti henkilökohtaista apua 70 viikkotuntia yksityisen palveluntuottajan toimesta. Kantelija kertoi, että palveluntuottaja ei ole kyennyt järjestämään hänelle kuuluvaa palvelua päätöksen mukaisessa laajuudessa.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Henkilökohtaisen avun järjestäminen

Henkilökohtaisen avun järjestämisen edellytyksistä on säädetty vammaispalvelulain 8 c §:ssä. Säännöksen mukaan henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista kotona ja kodin ulkopuolella säännöksessä tarkemmin määritellyissä tilanteissa.

Henkilökohtaisen avun tarkoituksena on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan kotona ja kodin ulkopuolella tarkoitettuja toimia suorittaessaan.

Vammaispalvelulain 8 d §:ssä on säädetty henkilökohtaisen avun järjestämistavoista. Säännöksen 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 vaikeavammaisen henkilön elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Henkilökohtaista apua kunta voi järjestää korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset niihin kuuluvine lakisääteisine työnantajamaksuineen ja korvauksineen (ns. työnantaja- malli).

Kunta voi järjestää henkilökohtaista apua antamalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten sosiaalihuoltolain 29 a §:ssä tarkoitetun palvelusetelin.

Henkilökohtaista apua voidaan järjestää myös ostopalveluina hankkimalla avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Kunnalla on mahdollisuus järjestää avustajapalvelua omana toimintanaan tai yhdessä muiden kuntien kanssa.

3.1.1

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 4 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää.

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide sekä muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n 2 momentin mukaan asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen. Säännöksen mukaan asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu.

Vammaispalvelulain 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille henkilöille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Totean, että henkilökohtaisen avun järjestäminen on luonteeltaan kunnan erityisen järjestämisvastuuseen kuuluva palvelu. Palvelua on siten järjestettävä määrärahoista riippumattomana vaikeavammaiselle kuuluvana palveluna ja oikeutena. Tämä merkitsee sitä, että kunnan on huolehdittava siitä, että vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvat oikeudet tulevat edellytysten täytyessä täysimääräisesti järjestettyä. Kunnan toiminta ei saa aiheuttaa vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvien oikeuksien kaventumista tai niiden toteutumisen estymistä.

Mikäli kunta järjestää lakisääteisiä tehtäviään ostamalla palvelujen järjestämisen (ostopalvelusopimuksella tai *maksusitoumuksella*) yksityiseltä palveluntuottajalta on kunnan valvottava ostamiensa palvelujen järjestämistä ja niiden laatua. Sosiaalihuollon suunnittelusta ja valtionavustuksista annetun lain 4 §:n mukaan hankittaessa palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta kunnan on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

3.2

Saatu selvitys ja arviointi

Kantelija on kantelukirjoituksessaan siihen liittyvissä lisäkirjoituksissaan arvostellut - - - sosiaali- ja terveystoimen vammaispalveluja sekä yksityistä palveluntuottajaa siitä, ettei hänelle ole järjestetty hänen tarvitsemaansa henkilökohtaista apua sitä koskevan päätöksen mukaisessa laajuudessa.

Kantelijan kantelukirjoituksesta ilmeni, että hän oli eri tilanteissa pyrkinyt yhteydenotoillaan varmistamaan henkilökohtaisen avun saamisen etukäteen. Yhteydenottoja oli lähetetty Kantelijan kirjoituksen mukaan - - - sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijoille sekä yksityiselle palvelun tuottajalle.

Sosiaalitoimen lausunnon mukaan ”Kun henkilökohtainen apu järjestetään ostopalveluna, sopii asiakas yhteistyössä palveluntuottajan kanssa avustusajat ja muut palveluun liittyvät järjestelyt myönnetyn palvelumäärän puitteissa. Palveluntuottaja vastaa siitä, että palvelu toteutuu päätöksen mukaisesti. Asiakas voi halutessaan vaihtaa palveluntuottajaa kaupungin tekemien sopimusten puitteissa.”

Sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan kantelija oli ollut häneen yhteydessä useaan eri otteeseen. Yhteydenotoissa oli kerrottu palvelunjärjestämiseen liittyvistä ongelmista. Sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan hän oli pyrkinyt välittömästi hoitamaan kantelijan

henkilökohtaisen avun järjestämiseen liittyvät epäkohdat siten, että palvelu voitaisiin kantelijan edun mukaisella tavalla järjestää. Selvityksestä ilmenee, että joissain tapauksissa kantelija oli kieltäytynyt korvaavan palvelun järjestämisestä.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua järjestettäessä järjestämistavasta päättää päätöksentekoon oikeutettu viranhaltija. Järjestämistavasta päätettäessä on kiinnitettävä huomiota vaikeavammaisen henkilön omaan mielipiteeseen sekä hänen elämäntilanteeseensa kokonaisuudessaan. Lähtökohtaisesti palvelut on järjestettävä vaikeavammaisen henkilön esittämällä ja toivomalla tavalla. Vaikka järjestämistapaa määriteltäessä on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön näkemykset ja tarpeet, vaikeavammaisella henkilöllä ei kuitenkaan ole ehdotonta oikeutta saada palvelua juuri haluamallaan tavalla järjestettynä. Kuten edellä on esitetty viimekädessä järjestämistavasta päättää toimivaltainen kunnan viranhaltija. Järjestämistapaa koskeva kysymys on mahdollista saattaa erimielisyystilanteessa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Kunnan päättämän järjestämistavan on tuettava ja edistettävä vaikeavammaisen henkilön itsenäistä elämää ja yhdenvertaista oikeutta elää ja päättää omista asioistaan. Järjestämistavan on tuettava myös henkilön mahdollisuuksia tehdä omia valintoja samalla tavoin kuin muut ihmiset niitä tekevät.

Korostan, että valittu järjestämistapa tai valitun järjestämistavan toimeenpano ei saa estää tai kaventaa vammaiselle henkilölle kuuluvien oikeuksien toteutumista. Henkilökohtaisen avun järjestämiseen ja järjestämistavan valintaan liittyy olennaisesti se, että vammaisella henkilöllä tulee mahdollisimman pitkälti olla mahdollisuus päättää henkilökohtaisen avun sisällöstä itsenäisesti. Tämä edellyttää lähtökohtaisesti vaikeavammaisen henkilön omista valinnoista lähtevää palvelun järjestämistavan arviointia. Totean, että ostopalvelutilanteessa vaikeavammaisen henkilön yksilölliset näkemykset, hänen elämäntilanteensa ja vammasta tai sairaudesta johtuvat yksilölliset palvelun järjestämiseen vaikuttavat avun tarpeet tulee myös ottaa huomioon kunnan ja palveluntuottajan välistä sopimusta tehtäessä tai sitä toimeenpantaessa. Se miten ja missä laajuudessa edellä mainitut seikat vaikuttavat solmittavan sopimuksen sisältöön tai sen toimeenpanoon riippuu viranomaisen harkinnasta. Kuten edellä on esitetty, järjestämistapaa koskeva kysymys on mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Mikäli kunta järjestää henkilökohtaista apua ostopalvelutoimintana, on sen valvottava ostamiensa palvelujen laatua ja niiden järjestämistä. Kunta ei voi myöskään siirtää omaa järjestämistä vastuutaan palveluntuottajalle tai kunnalle kuuluvaa valvontavelvollisuutta yksittäiselle asiakkaalle. Kun kysymys on lakisääteisestä tehtävästä, kunnan on huolehdittava siitä, että vaikeavammaisella henkilöllä on mahdollisuus saada palveluja siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin häntä koskevassa päätöksessä on erikseen päätetty.

Sosiaalitoimen lausunnosta voi saada sen kuvan, että vaikeavammaisen henkilö joutuu palvelujen häiriötilanteissa tai tilanteessa, jossa palvelua ei voida lainkaan järjestää, itse huolehtimaan korvaavien palvelujen hankkimisesta ja järjestämisestä. Sosiaalityöntekijän selvityksestä ilmenee kuitenkin, millä tavoin kantelijan oikeutta henkilökohtaiseen apuun oli pyritty edistämään.

Totean yleisesti, että kunnan on huolehdittava vaikeavammaisen henkilön yksilölliset tarpeet ja elämäntilanne huomioon ottaen siitä, että palvelut tulevat myös palvelun keskeytys- tai häiriötilanteessa järjestettyä. Korostan, että kunnallisen toimielimen ja sen alaisten viranhaltijoiden on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin, mikäli järjestettävän palvelun laadussa on puutteita tai, jos palvelun järjestäminen vaarantaa asiakkaana olevien henkilöiden yksilöllisen edun toteutumisen.

Henkilökohtaisen avun tarkoituksena on osaltaan turvata asiakkaana olevan vaikeavammaisen henkilön mahdollisuuksia elää ja toimia yhteiskunnassa samanarvoisena ja samalla tavoin kuin muutkin kansalaiset. Edellä sanottu merkitsee mielestäni sitä, että kunnan on viipymättä puututtava havaitsemiinsa tai vaikeavammaisen henkilön esittämiin epäkohtiin, jotka liittyvät henkilökohtaisen avun valittuun järjestämistapaan tai henkilökohtaisen avun tosiasialliseen järjestämiseen. Viimekädessä sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on arvioitava valittua järjestämistapaa tai sitä, miten valittua järjestämistapaa toteutetaan.

Jos palveluja järjestetään ostopalveluna, on kunnan siis puututtava yksityisen ostopalvelun tuottajan toimintaan, mikäli toiminta vaarantaa asiakkaan oikeuksien ja etujen toteutumisen. Kuten edellä on todettu tätä valvontavastuusta ja järjestämisvastuuta ei voi siirtää yksittäiselle asiakkaalle.