

17.11.2016

Dnro 1033/4/16

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty**

## **MÄÄRÄAIKAISTEN PÄÄTÖSTEN TEKEMINEN HENKILÖKOHTAISTA APUA JÄRJESTETTÄESSÄ**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvosteli kaupungin sosiaali- ja terveystoimea vammaispalvelujen järjestämistä koskevassa asiassa.

Kantelija arvosteli erityisesti hänelle tehtyjen päätösten sisältöä sekä päätösten perustelujen niukkuutta. Kantelija kertoi, että henkilökohtaista apua koskevat päätökset oli tehty toistuvasti määräaikaisina.

Kantelijan mukaan häntä koskevaan palvelusuunnitelmaan ei ollut kirjattu hänen omia käsityksiään palvelujen järjestämisestä ja järjestämistavoista. Kantelija arvosteli myös palvelusuunnitelman laatimistapaa.

Kantelija arvosteli vielä sosiaalitoimen viranhaltijan käytöstä ja kertoi, että hänen yhteydenottoihinsa ei ollut vastattu. Kantelijan mukaan häntä koskevat asiakirjamerkinnät oli laadittu puutteellisella tavalla.

Kantelija kertoi vielä, että hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanossa oli tarpeettomasti viivytelty.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

**Henkilökohtaista apua koskevien päätösten määräaikaisuus**

Sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n ja sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestäminen perustuu viranomaisen tekemään päätökseen.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain hyväksymiin tarkoituksiin. Hallintolain 6 §:n säännös sisältää myös ns. luottamuksensuojaperiaatteen. Luottamuksensuojaperiaatteen keskeisenä sisältönä on, että hallinnon asiakas voi luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, sen virheettömyyteen ja viranomaisen tekemän hallintopäätöksen pysyvyyteen. Luottamuksensuojaperiaatteella tarkoitetaan myös sitä, että hallintopäätöksen pysyvyyden johdosta viranomainen ei voi ilman asianomaisen henkilön ilmaisemaa omaa suostumusta tai laissa olevaa valtuutusta peruuttaa myöntämänsä oikeutta tai etuutta tai vähentää sitä.

Luottamuksensuojasta huolimatta päätöstä voidaan muuttaa muun muassa silloin, kun palvelun järjestämisen edellytykset ovat lakanneet tai muuttuneet.

Vammaispalvelulaissa tai muussakaan laissa ei ole sinänsä erikseen estetty mahdollisuutta tehdä määräaikaisia päätöksiä.

Määräaikaisia päätöksiä tehtäessä palveluja on kuitenkin myönnettävä riittävän pitkäksi ajaksi ja uusi päätös on tehtävä riittävän ajoissa ennen edellisen päätöksen voimassaoloajan päätymistä. Korkein hallinto-oikeus on eräissä ratkaisussaan (KHO 29.4.2014 T 1447) todennut, että hyvän hallinnon mukaisesti kunnan on vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaisia lakisääteisiä tehtäviä hoitaessaan kiinnitettävä erityistä huomiota palveluiden jatkuvuuden turvaamiseen.

Sosiaalihuoltolain 38 §:n mukaan henkilölle, jonka tuen tarve on pysyvä tai pitkäaikainen, tuki on pyrittävä järjestämään siten, että turvataan palvelujen jatkuvuus, ellei palvelujen muuttaminen ole asiakkaan edun mukaista.

Kantelukirjoituksen mukaan kantelijalle on tehty määräaikaisia henkilökohtaisen avun järjestämistä koskevia päätöksiä 2012 lähtien 3-12 kuukauden ajanjaksoille. Sosiaalitoimen lausunnon mukaan määräaikaisten päätösten tekemiseen on vaikuttanut sosiaalityöntekijän näkemys siitä, ettei kantelija ole vaikeavammaisen suhteessa henkilökohtaiseen apuun.

Henkilökohtaisen avun tarkoituksena on lisätä ja edistää vaikeavammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja itsenäisyyttä sekä parantaa heidän mahdollisuuksiaan osallistua yhteiskunnan eri toimintoihin. Henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momentin mukaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista kotona ja kodin ulkopuolella. Henkilökohtaisen avun tarkoituksena on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteamaan omia valintoja niissä toiminnoissa, jotka laissa erikseen on säädetty. Säännöksen mukaan henkilökohtaista apua on järjestettävä päivittäisiä toimia, työtä ja opiskelua varten siinä laajuudessa kuin vaikeavammaisen henkilö sitä välttämättä tarvitsee. Mikäli tarve henkilökohtaiseen apuun painottuu esimerkiksi harrastuksiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen tai sosiaaliseen vuorovaikutuksen ylläpitämiseen, on kunnan järjestämisvastuu rajatumpi. Tällöin kunnan on järjestettävä henkilökohtaista apua vähintään 30 tuntia kuukaudessa, jos tätä pienempi tuntimäärä ei riitä turvaamaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avuntarvetta mainittuihin tarkoituksiin.

Henkilökohtaisen avun järjestämistavoista on säädetty erikseen. Kunta voi järjestää henkilökohtaista apua ns. työnantajamallilla, ostopalvelutoimintana, palvelusetelin avulla tai kunnan omana toimintana.

Mikäli henkilökohtaista apua järjestetään työnantajamallilla, jossa siis vaikeavammaisen henkilö palkkaa itselleen avustajan, syntyy asiassa työsuhde vammaisen henkilön ja hänen avustajansa välillä. Mikäli kunta tekee määräaikaisia henkilökohtaisen avun järjestämistä koskevia päätöksiä, voi työsuhteen (määräaikaisena) solmimiseen tai sen päättämiseen liittyä työoikeudellisia ongelmia.

Määräaikaisen päätöksen tekemiseen tulee viranomaisella olla perusteltu syy. Tällainen syy saattaa ilmetä vaikeavammaisen henkilön olosuhteista tai muista päätöksentekoon vaikuttavista seikoista, jotka edellyttävät määräaikaisen päätöksen tekemistä. Kun kysymys on subjektiivisesta oikeudesta, jonka tarve on jatkuva, tulisi päätökset pääsääntöisesti tehdä toistaiseksi olevana.

Sosiaalitoimi on tehnyt kantelijalle ainakin vuodesta 2012 päätöksiä henkilökohtaisen avun järjestämisestä. Kantelijaa on siis pidetty päätöksiä tehtäessä lain tarkoittamana vaikeavammaisena henkilönä. Sosiaalitoimi on lausunnossaan epäillyt kantelijan vaikeavammaisuutta suhteessa henkilökohtaiseen apuun.

Mielestäni tällainen peruste määräaikaisen päätöksen tekemiselle ei ole asianmukainen ainakaan sellaisessa tilanteessa, jossa henkilön vamman tai sairauden aiheuttamat rajoitukset eivät muutu ja vaikuta siten päätöksentekoon. Kantelijan mukaan hänen olosuhteensa ovat olleet muuttumattomia ja hänen tilansa on etenevä.

Sosiaalihuollon asiakkaan kannalta on tärkeää, että hän tietää viranomaisen päätöksen perusteet sekä sen, mihin toimenpiteisiin viranomainen hänen palvelujensa järjestämisen osalta mahdollisesti ryhtyy.

Kantelijalle on siis tehty neljän vuoden aikana useita määräaikaisia päätöksiä kuitenkin hänen palvelutarpeensa huomioon ottavalla tavalla. Luottamuksensuojaperiaatteesta johtuu, että mikäli viranomainen arvioi henkilön palvelun tarvetta uudestaan, tulisi asiakasta kuulla riittävän ajoissa ennen määräaikaisen päätöksen voimassaolon loppumista. Asiakkaalle tulee antaa mahdollisuus tarvittaessa riitauttaa viranomaisen käsitys asiassa. Määräaikaisen päätöksen tekeminen tällaisessa tilanteessa merkitsee tosiasiasa sitä, että päätöksen voimassaoloajan jälkeen henkilö joutuisi hakemaan uudestaan henkilökohtaista apua ja viemään asian tarvittaessa valituksena tuomioistuimen tutkittavaksi.

Vaikeavammaisen henkilön alistaminen muutoksenhakuprosessiin tilanteessa, jossa henkilön olosuhteissa ei ole tapahtunut muutoksia, saattaa vaarantaa henkilön oikeuden välttämättömään huolenpitoon henkilökohtaista apua järjestettäessä.

Pidän määräaikaisen päätöksen tekemistä tässäkin mielessä ongelmallisena. Määräaikaisia päätöksiä tehtäessä ei voida henkilön edun mukaisella, parhaalla mahdollisella tavalla turvata palveluiden jatkuvuutta. Totean tässä yhteydessä, että viranomaisella voi olla hallintolain säännösten puitteissa mahdollisuus muuttaa myös toistaiseksi voimassa olevia päätöksiä, jos esimerkiksi vammaisen henkilön olosuhteissa, terveydentilassa tai toimintakyvyssä tapahtuu olennaisia muutoksia.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomainen noudattaa lakia ja toimii harkintavaltansa puitteissa. Tästä syystä tydyn kiinnittämään sosiaalitoimen huomioita edellä luottamuksensuojasta, päätösten määräaikaisuudesta ja palveluiden jatkuvuuden turvaamisesta todettuun.

## 3.2

### Päätösten perustelut

Kantelukirjoituksen mukaan kantelijaa koskevat päätökset oli perusteltu niukasti ja perustelut puuttuivat osin kokonaan.

Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti ja se on perusteltava siten kuin saman lain 45 §:ssä säädetään. Viranomaisen päätöksestä on käytävä selvästi ilmi mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia muutoin on ratkaistu. Päätöksessä on ilmoitettava sen perusteena olevat tosiseikat sekä säännökset ja muut määräykset. Päätöksen perusteluvollisuuden tarkoituksena on varmistaa, että asianosainen saa tiedon paitsi ratkaisun lopputuloksesta myös sen perusteista.

Päätöksen perusteena olevien tosiseikkojen on perustuttava sellaisiin tosiasiaperusteisiin, jotka ovat myös riittävästi todennettavissa.

Päätöksen perusteluilla on keskeinen merkitys asianosaisen oikeussuojan toteutumisessa. Päätöksen oikeellisuus on jälkikäteen mahdollista tarkistaa ainoastaan asianmukaisten perustelujen kautta. Perusteluilla on siis keskeinen merkitys sosiaalihuollon asiakkaan muutoksen-

hakukeinojen käyttämisen kannalta. Perustelujen avulla asianosainen voi arvioida tarvettaan turvautua muutoksenhakukeinoihin.

Perustelut myös ohjaavat muutoksenhakijaa kiinnittämään huomiota niihin seikkoihin, joilla on tai saattaa olla merkitystä muutoksenhakua ratkaistaessa. Riittävät perustelut lisäävät myös sosiaalihuollon asiakkaan luottamusta ratkaisujen sisältöön.

Mikäli viranomaisen jättää päätöksensä perustelematta, toimii se hallintolain vastaisesti. Perustelujen puuttuminen saattaa estää tai ainakin oleellisesti vaikeuttaa hallinnon asiakkaan mahdollisuuksia ja edellytyksiä muutoksenhakukeinojen käyttämiseen.

Sosiaalitoimi on lausunnossaan todennut, että ”vammaispalveluissa on nyt kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että päätökset tulee perustella hyvin muutoinkin kuin suullisesti. Perusteluasiaa on käsitelty myös vammaispalvelujen yhteisessä tiimissä. Sosiaaliamies on myös käynyt opastamassa työntekijöitä”.

Koska sosiaalitoimi on lausunnossaan ilmoittanut kiinnittäneensä huomiota lainvastaiseen menettelyynsä ja pyrkinyt sitä korjaamaan ei kantelijan kirjoitus anna aihetta puoleltani muuhun kuin, että kiinnitän sosiaalitoimen huomiota edellä päätöksen perusteluvollisuuden merkityksestä asiakkaan oikeusturvan toteutumiseen sanottuun.

### 3.3

#### Palvelusuunnitelman ja asiakasasiakirjojen laatiminen

Kantelija kertoo, ettei hänelle ole tehty asianmukaisia palvelusuunnitelmia. Kantelijan mielestä hänen omia käsityksiään ja mielipiteitään ei ole otettu huomioon palvelusuunnitelmaa laadittaessa.

Sosiaalihuollon asiakaslain 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. Vammaispalvelulain 3 a §:n 2 momentin mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheutonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä säädetään.

Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipiteet ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen.

Eryteisesti silloin, kun kyse on sellaisista palveluista, joilla on vaikutusta vammaisen henkilön henkilökohtaisen vapauden, yksityisyydensuojan ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseen, on ensisijaisesti otettava huomioon vammaisen henkilön oma käsitys hänen avun- ja palveluntarpeestaan ja palveluiden järjestämistavasta.

Henkilökohtaisen avun osalta palvelusuunnitelman merkitystä on erityisesti korostettu vammaispalvelulaissa. Vammaispalvelulain 8 d §:n mukaan henkilökohtaisen avun järjestämistävoista päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määriteltävä yksilöllinen avuntarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Vammaispalvelulain tarkoittama palvelusuunnitelma on lähtökohtaisesti laadittava yhteistyössä ja yhteisymmärryksessä vammaisen henkilön kanssa. Palvelusuunnitelma on laadittava

myös silloin, mikäli yhteisymmärrystä ei saavuteta. Erimielisyys kunnan viranomaisen ja vammaisen henkilön välillä voi koskea jotain yksityiskohtaa tai muuta seikkaa. Erimielisyystilanne ei estä palvelusuunnitelman laatimista eikä oikeuta palvelusuunnitelman puutteelliseen laatimiseen tai sen laatimatta jättämiseen.

Vammaispalvelulain 3 a §:n mukaan palvelusuunnitelmaa on tarkistettava, jos vammaisen henkilön palvelutarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu muutoksia sekä muutoinkin tarpeen mukaan.

Sosiaalitoimi on kiistänyt kantelijan arvostelut palvelusuunnitelman laatimisessa. Tämän takia kiinnitän sosiaalitoimen huomiota yleisesti edellä palvelusuunnitelman laatimisesta ja sen merkityksestä päätöksenteossa sanottuun.

Kantelija on myös arvostellut häntä koskevien asiakasasiakirjojen laatimista. Sosiaalitoimi ei ole nimenomaisesti ottanut kantelijan arvosteluun kantaa. Tämän takia totean yleisesti seuraavaa.

Asiakirjojen ja asiakasta koskevien muiden merkintöjen tekemisessä on noudatettava henkilötietolain asettamia periaatteita. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että viranomaisen laatimien asiakasasiakirjojen tulee olla virheettömiä. Sosiaalihuollon asiakasta koskeviin asiakirjoihin ei voida kerätä ja tallettaa muita kuin asiaan vaikuttavia tietoja.

Sosiaalihuollon asiakasasiakirjalaisissa on säännökset asiakasasiakirjojen sisällöstä ja niihin merkittävistä tiedoista. Mainitun lain mukaan asiakasasiakirjoihin on merkittävä muun muassa kaikki kyseisen palvelun järjestämiseen vaikuttavat tiedot, toimenpiteen suunnitteluun ja palvelun toteuttamisen seurannan kannalta tarpeelliset tiedot. Tässä yhteydessä korostan, että riittävät sekä asianmukaiset ja virheettömät merkinnät asiakasasiakirjoissa vahvistavat sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvaa sekä edistävät osaltaan luottamuksellisen suhteen syntymistä viranomaisen ja sosiaalihuollon asiakkaan välillä.

Viranomaisella on vastuu siitä, että sen laatimat asiakirjat perustuvat todelliseen asiaan vaikuttavaan tietoon. Viranomainen vastaa myös siitä, että sen ylläpitämät asiakirjat ja päätösmerkinnät eivät aiheuta sosiaalihuollon asiakkaalle hänen etujensa menetystä tai niiden kaventumista. Tämän takia viranomaisen on varmistuttava siitä, että sen ylläpitämät asiakirjat ovat sisällöltään oikeita ja asianmukaisesti laadittuja.

- - -

#### 4 TOIMENPITEET

Kiinnitän sosiaalitoimen huomiota edellä kohdissa 3.1, 3.2 ja 3.3 todettuun. Tässä tarkoituksessa lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen sosiaalitoimelle.