

4.11.2016

Dnro 1101/4/16

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Räty

HENKILÖKOHTAISEN AVUN JÄRJESTÄMINEN

1 KANTELU

- - - (myöhemmin kantelija) arvosteli A:n kunnan sosiaalitoimen menettelyä henkilökohtaisen avun järjestämisessä.

Kantelijan mukaan A:n kunnan määrittelemän palvelusetelin arvon johdosta henkilökohtaista apua ei saa järjestettyä A:n kunnan hyväksymien palveluntuottajien toimesta.

Kantelija kertoi vielä, että palveluseteli ei kata kaikkia vuorokauden aikoja, jona palveluakin tarvitaan.

2 SELVITYS

- - -

3 RATKAISU

3.1 Henkilökohtaisen avun järjestämistavat

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle apua sekä palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämäntoiminnoistaan. Henkilökohtaisen avun kunnalle kuuluva järjestämisvelvollisuus on säännöksen sanamuodon mukaan riippumatonta varatuista määrärahoista.

Henkilökohtainen apu on saajalleen maksuton palvelu.

Henkilökohtaisen avun tarkoituksena on auttaa ja edistää vammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan säännöksen mukaisia toimia suorittaessaan.

Henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan vammaispalvelulain 8 c §:n mukaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista kotona ja kodin ulkopuolella säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa. Mainitun säännöksen 4 momentin mukaan henkilökohtaista apua on järjestettävä päivittäisiä toimia, työtä ja opiskelua varten siinä laajuudessa, kun vaikeavammaisen henkilö sitä välttämättä tarvitsee. Tämän lisäksi säännöksessä tarkoitettuja muita toimintoja varten henkilökohtaista apua on järjestettävä vähintään 30 tuntia kuukaudessa, jollei tätä pienempi tuntimäärä riitä turvaamaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avuntarvetta.

Henkilökohtaisen avun järjestämisestä ja järjestämistavoista on säädetty vammaispalvelulain 8 d §:ssä. Kunta voi järjestää henkilökohtaista apua korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen (ns. työnantajamalli) tai antamalla vaikeavam-

maiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten palvelusetelilain tarkoittaman palvelusetelin tai hankkimalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta (ostopalvelumalli), Kunta voi myös järjestää palvelun itse taikka sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa.

Henkilökohtaista apua voidaan yksilöllisesti järjestää ja toteuttaa järjestämällä osa palveluista esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisina palveluina tai esimerkiksi soveltaen yhdessä joitakin edellä kuvattuja järjestämistapoja.

Kunnalla on oikeus päättää palvelun järjestämistavasta. Tätä oikeutta rajoittaa kuitenkin vaikeavammaisen henkilön oikeus kieltäytyä palvelusetelilain 6 §:n tarkoittamin tavoin hänelle tarjottavista palveluseleleistä. Tällaisissa tilanteissa kunnan tulee ohjata sosiaalihuollon asiakas kunnan muilla tavoin järjestämien palvelujen piiriin.

Mikäli palveluja järjestetään työnantajamallilla, on vaikeavammaista henkilöä tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa.

Mikäli vaikeavammaisen henkilö kieltäytyy työnantajamallista, vammaispalvelulain 8 d §:n 1 momentin mukaan järjestämistapaa valittaessa ja siitä päätettäessä on huomioitava paitsi henkilön oma mielipide ja toivomus myös vammaisen henkilön elämäntilanne kokonaisuudessaan. Vammaisen henkilön elämäntilanteessa voi olla sellaisia erityisiä syitä, jotka estävät työnantajana toimimisen. Tällöin kunnan on valittava joku muu vaikeavammaisen henkilön tarpeet ja toivomukset huomioitava järjestämistapa.

Mikäli vaikeavammaisen ei halua tai pysty toimimaan edes kunnan antaman ohjauksen ja avun turvin työnantajana, tulee kunnan tarjota muita järjestämistapoja. Mielestäni lain mukainen menettely ei ole se, että kunta tosiasiallisesti ”pakottaa” vammaisen henkilön valitsemaan työnantajamalliin.

Järjestämistavasta päätettäessä kunnan on lisäksi huomioitava vaikeavammaisen henkilön mielipiteen lisäksi palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avuntarve ja henkilön elämäntilanne kokonaisuudessaan. Järjestämistavan valintaan vaikuttaa ennen kaikkea asiakkaan yksilöllinen etu.

Järjestämistapaa koskeva viranhaltijan päätös on saatettavissa viimekädessä tuomioistuimen tutkittavaksi.

3.1.1 Saatu selvitys ja arviointi

Kantelukirjoituksessa kerrotaan, että kantelija on pyytänyt A:n kunnan sosiaalitoimea korottamaan palvelusetelin arvoa, koska se ei kantelijan mukaan riitä kattamaan palveluntarjoajien palvelusta perittävää hintaa. Kantelukirjoituksen mukaan palvelusetelin käyttöön tulisi myöntää enemmän tunteja kuin nyt käytössä oleva 30 tuntia kuukaudessa.

Kirjoituksen mukaan vaikeavammaisella henkilöllä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta käyttää palveluseteliä palvelusetelin arvon alhaisuuden takia. Tällaisessa tilanteessa palveluntarjoajien perimästä hinnasta jäisi vaikeavammaiselle henkilölle itselleen loppuosa (omavastuuna) korvattavaksi.

A:n kunnan sosiaali- ja terveystalokeskuksen antaman lausunnon mukaan A:n kunnassa on käytössä henkilökohtaisen avun järjestämiseksi kolme eri järjestämismallia: työnantajamalli, pal-

velusetelimalli ja henkilökohtaisen avun järjestäminen omana toimintana osana kotihoitoa.

Lausunnon mukaan palvelusetelillä järjestettävästä palvelusta arkisin kello 7-18 välisenä aikana korvataan asiakkaalle enintään 27 euroa per tunti. Muuna aikana, iltaisin tai öisin, korvauksen määrä on 30 euroa/ tunti.

A:n kunnan sosiaalitoimen lausunnon liitteenä oli voimassa oleva henkilökohtaisen avun toimintaohje. Toimintaohjeen mukaan palveluseteliä voidaan käyttää henkilökohtaisen avun järjestämisessä, mikäli henkilökohtaisen avun tarve on enintään 30 tuntia kuukaudessa. Ohjeen mukaan palveluseteliä voidaan käyttää myös ”vakituisen avustajan väliaikaiseen ja lyhytkestoiseen sijaisjärjestelyyn, täydentämään henkilökohtaista apua ja vähäisiin tuntimääriin tarvittavaan henkilökohtaiseen apuun.”

Ohjeessa on todettu, että avustajapalveluja ei hankita ostopalveluna.

Ohjeen mukaan ”vaikeavammaisuuden perusteella järjestettävät kotihoidon palvelut osana henkilökohtaista apua arvioidaan yksilöllisen palveluntarpeen perusteella hoito- ja palvelusuunnitelmassa. Tällöin ko. välttämättömät palvelukäynnit voivat täydentää henkilökohtaisen avun järjestämistä ja turvata päivittäisistä toimista selviämistä.” Edelleen ohjeen mukaan ”kotihoito voi tulla kyseeseen lisäksi osana henkilökohtaista apua silloin, kun se lyhytkestoisesti korvaa henkilökohtaisen avun järjestämistä esimerkiksi sijaisjärjestelynä äkillisissä ja odottamattomissa tilanteissa, vakituisen avustajan sairastuessa.”

A:n kunnan sosiaalitoimen sähköpostitse toimitetun lisäselvityksen mukaan kotihoidon palveluja on saatavilla iltaisin ja viikonloppuisin. Yöaikaan ei kotihoidon palveluja ole saatavilla. Lisäselvityksen mukaan ”jos asiakas tarvitsee välttämättä apua myös yöllä, voi kyseeseen tulla esimerkiksi turvapuhelin tai henkilökohtaisen avustajan palkkaaminen.”

Arvioin asiaa seuraavasti.

Henkilökohtaisella avulla toteutetaan osaltaan perustuslain 19 §:n tarkoittamaa oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaalipalveluihin. Henkilökohtaisen avun tarkoituksena on lisätä vaikeavammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja itsenäisyyttä sekä parantaa ja edistää heidän mahdollisuuksiaan osallistua yhteiskunnan eri toimintoihin.

YK:n vammaissopimuksen 19 artiklassa on turvattu vammaisille henkilöille oikeus itsenäiseen elämään ja osallisuuteen yhteisössä. Vammaisen henkilön itsenäisen elämän tukena ovat kaikille tarkoitettut yleiset palvelut sekä muut erityispalvelut ja tukitoimet sekä näihin liittyvät mukautustoimenpiteet (kohtuulliset mukautukset). Mukautukset ovat luonteeltaan tapauskohtaisia ja niiden tulee vastata konkreettisessa tilanteessa (palvelujen järjestäminen, hallinnon menettelykysymykset jne.) vammaisen henkilön yksilöllisiin tarpeisiin. Mukautuksista on siten erotettava yleiset esteettömyystoimenpiteet. Tällaisia yksittäiseen tilanteeseen liittyviä mukautustoimenpiteitä saataan tarvita, mikäli esimerkiksi palvelujen järjestämistavat ja niiden saavutettavuus eivät riitä vastaamaan vammaisen henkilön yksilöllisiin tarpeisiin.

Artiklan keskeisenä sisältönä on varmistaa vammaisen henkilön yksilöllisiä tarpeita ja elämäntilanteita vastaavat asumisen, liikkumisen, kommunikoinnin ja tiedonsaannin ratkaisut. Artiklan mukaista oikeutta itsenäiseen elämään ja osallisuuteen turvaavat vammaispalvelulain mukaista palveluista erityisesti subjektiivisena oikeutena säädetyt henkilökohtainen apu ja palveluasuminen.

Vammaispalvelulain 1 §:n mukaan vammaispalvelulain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. Henkilökohtaisen avun tarkoituksena on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan niissä toiminnoissa, jotka laissa on erikseen säädetty.

Henkilökohtaista apua myönnetään tavanomaisista elämäntoiminnoista selviytymiseen, opiskeluun ja työhön sekä muuhun sosiaaliseen elämään, esimerkiksi harrastuksiin. Henkilökohtaisen avun järjestäminen perustuu vaikeavammaisen henkilön välttämättömään avuntarpeeseen kyseessä olevan toiminnan osalta.

Kunta ei voi päätöksenteossaan perusteettomasti sivuuttaa vaikeavammaisen henkilön omaa käsitystä palvelutarpeestaan ja palvelujen järjestämistavasta. Henkilökohtaisen avun järjestämisen laajuus sekä myös järjestämistapa on osaltaan sidottu vammaispalvelulain 3 a §:n mukaiseen palvelusuunnitelmaan. Palvelusuunnitelman avulla kartoitetaan asiakaslähtöisesti henkilön palvelujen tarpeet sekä se, millä tavoin ja mihin tarkoituksiin henkilökohtaista apua järjestetään ja miten sitä kulloinkin toteutetaan.

A:n kunnan sosiaalitoimen lausunnon mukaan A:n kunnassa on käytössä siis kolme eri järjestämismallia: työnantajamalli, palvelusetelimalli ja henkilökohtaisen avun järjestäminen omana toimintana osana kotihoitoa. Palvelusetelimallilla henkilökohtaista apua voidaan järjestää kuitenkin enintään 30 tuntia kuukaudessa. Mikäli vaikeavammaisen henkilön päivittäinen välttämätön avuntarve ylittää 30 tuntia kuukaudessa, on vaikeavammaisella henkilöllä käytettävissään ainoastaan työnantajamalli ja kunnan omana toimintana järjestettävä palvelu.

Samoin, jos henkilö kieltäytyy palvelusetelimallista, on käytössä tosiasiasa vain kaksi em. järjestämistapaa. Kun selvityksen ja A:n kunnan voimassaolevan palveluja koskevan soveltamisohjeen mukaan kunnan omana toimintana järjestettävän palvelun käyttöala on hyvin rajattu, on eräissä tilanteissa vaikeavammaisella henkilöllä käytettävissään, mikäli hän kieltäytyy palvelusetelistä, tosiasiasa vain yksi järjestämismalli – työnantajamalli.

A:n kunnan henkilökohtaista apua koskevassa toimintaohjeessa ei ole arvioitu ollenkaan niitä tilanteita, joissa henkilö ei kykene toimimaan työnantajana, kieltäytyy siitä tai ei halua henkilökohtaisista syistä tai elämäntilanteesta johtuen toimia työnantajana.

Totesin 19.11.2015 antamassani ratkaisussa Heta-Liiton (dnro 1351/4/15), että ” A:n kunnan sosiaalitoimen määrittelemät henkilökohtaisen avun järjestämistavat saattavat ainakin joissain tapauksissa estää tai kaventaa vaikeavammaisen henkilön oikeuksien toteutumisen erityisesti silloin, jos henkilö ei halua esimerkiksi elämäntilanteesta johtuen tai ei pysty käyttämään henkilökohtaisen avun toteuttamisessa ns. työnantajamallia eikä henkilökohtainen apu ole järjestettävissä palvelusetelillä.” Kiinnitin ratkaisussani A:n kunnan sosiaali- ja terveystalvvelukeskuksen huomiota edellä sanottuun.

Saamastani lausunnosta ja sen liitteenä olevasta henkilökohtaisen avun toimintaohjeesta ei ilme-ne, että A:n kunnan sosiaali- ja terveystalvvelukeskus olisi arvioinut omaa ohjeistustaan ja palvelujen järjestämiseen liittyvää päätöksentekomenettelyä, ottaen huomioon edellä sanonut seikat.

A:n kunnan sosiaali- ja terveystalvvelukeskuksen lausunnossa ei ole otettu myöskään kantaa siihen kantelijan väitteeseen, että palvelusetelin arvo ei ole riittävä eikä se riitä kattamaan kaikkia vaikeavammaisen henkilön avuntarpeita. A:n kunnan sosiaalitoimi on tosin antamassaan lisäselvityksessä todennut, että palvelusetelin käyttäjät eivät ole reklamoineet tätä ennen palvelusetelin

arvosta.

Totean tämän vuoksi yleisesti seuraavaa.

Palvelusetelin arvo tulee mitoittaa sellaiseksi, että vaikeavammaisen henkilö saa tosiasiasa välttämättömän avuntarpeensa turvattua siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin, kun häntä koskevassa päätöksessä on määritelty. Se, millä tavoin palvelua on toteutettavissa ja missä laajuudessa palvelua tulee järjestää, riippuu osaltaan myös asiakkaan palvelusuunnitelmaan kirjatuista seikoista. Näillä seikoilla ja tiedoilla saattaa olla merkitystä myös siihen, minkä suuruisena palveluseteli tulee asiakkaalle myöntää.

Vaikka kunnalla on oikeus päättää palvelujen järjestämistavasta, ei valittu järjestämistapa saa estää tai kaventaa yksittäisen vammaisen henkilön subjektiivisen oikeuden toteutumista siinä laajuudessa, kun häntä koskevassa päätöksessä on määrätty.

Saamani selvityksen perusteella katson, että A:n kunnan sosiaali- ja terveystalvvelukeskuksen ohjeet ja käytäntö henkilökohtaisen avun järjestämisestä saattavat joissain tilanteissa estää tai kaventaa vaikeavammaisen henkilön oikeuksien täysimääräisen toteutumisen ja palvelujen saannin.

4 TOIMENPITEET

Edellä sanotun johdosta pyydän A:n kunnan sosiaali- ja terveystalvvelukeskusta ilmoittamaan minulle 31.1.2017 mennessä mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tämän päätökseni johdosta. Tässä tarkoituksessa lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen A:n kunnan sosiaali- ja terveystalvvelukeskukselle.

- - -