

17.2.2020

EOAK/1272/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

AMMATILLISTA TUKIHENKILÖÄ KOSKEVAN PÄÄTÖKSEN TOIMEENPANO

1 KANTELU

Kantelija arvosteli - - - kaupungin vammaispalvelujen menettelyä tyttärensä palvelujen järjestämisestä ja asioiden hoitoa koskevassa asiassa. Kantelijan mielestä hänen tyttärensä oli jätetty heitteille ja tarpeenmukaisen avun ulkopuolelle.

Kantelijan mukaan hänen tyttärelleen marraskuussa 2018 myönnetyn ammatillisen tukihenkilön järjestäminen oli viivästynyt. Kantelija arvosteli myös kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyä ja sitä, että hänen tyttärelleen ei ollut osoitettu omaa sosiaalityöntekijää edellisen lopetettua. Lisäksi kantelija kertoi, että vammaispalveluista ei vastattu hänen soittopyyntöihinsä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta - - - kaupungin perhe- ja sosiaalipalvelut antoi 6.5.2019 päivätyn selvityksen.

3 RATKAISU

3.1 Ammatillista tukihenkilöä koskevan päätöksen toimeenpano

3.1.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystyöpalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sosiaalihuoltolain 30 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan eikä hänen ihmisarvoaan loukata. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa koskevia päätöksiä ja ratkaisuja tehtäessä ja sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan etu siten kuin 4 ja 5 §:ssä säädetään.

Sosiaalihuoltolain 4 §:n 1 momentin mukaan asiakkaan etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat:

- 1) asiakkaan ja hänen läheistensä hyvinvoinnin;
- 2) asiakkaan itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden vahvistumisen sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet;
- 3) tarpeisiin nähden oikea-aikaisen, oikeanlaisen ja riittävän tuen;
- 4) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan;
- 5) kielellisen, kulttuurisen sekä uskonnollisen taustan huomioimisen;
- 6) toivomuksia, taipumuksia ja muita valmiuksia vastaavan koulutuksen, väylän työelämään sekä osallisuutta edistävän toiminnan;
- 7) asiakassuhteen luottamuksellisuuden ja yhteistoiminnan asiakkaan kanssa.

Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n 2 momentin mukaan päätös on toimeenpantava kiireellisissä tapauksissa viipymättä ja muissa kuin kiireellisissä tapauksissa ilman aiheetonta viivytystä. Päätös on kuitenkin toimeenpantava viimeistään 3 kuukaudessa asian vireilletulosta. Aika voi olla tätä pidempi, jos asian selvittäminen erityisestä syystä vaatii pidempää käsittelyaikaa tai toimeenpanon viivästymiselle on muu asiakkaan tarpeeseen liittyvä erityinen peruste.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asioiden käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

3.1.2 Saatu selvitys

Selvityksestä ilmeni, että kaupungin vammaispalvelujen viranhaltija oli päätöksellään 29.10.2018 myöntänyt kantelijan tyttärelle ammatillisen tukihenkilön 1.11.2018–31.5.2019 väliseksi ajaksi sosiaalihuoltolain 28 §:n mukaisena tukitoimena. Päätöksen mukaan ”Tukihenkilötoiminnan palveluntuottaja tarkentuu vielä myöhemmin. Tukihenkilötoiminnan tapaamiskerrat ja niiden kesto sovitaan tarkemmin palvelun käynnistämisen yhteydessä ja kirjataan tukihenkilösuunnitelmaan.”

Kantelijan tyttären asiassa oli pidetty verkostopalaverit 3.10.2018 ja 4.12.2018 ja 12.4.2019. Kaupungin psykiatrian poliklinikalta lääkäri, toimintaterapeutti ja sosiaalityöntekijä olivat tehneet kotikäynnin 19.11.2018. Kantelijan tyttären sosiaalihuollon asiakassuunnitelmaa oli päivitetty 12.12.2018 ja 12.4.2019.

Puhelinmuistiosta 13.3.2019 ilmenee, että sosiaaliohjaaja oli ehdottanut löytämäänsä tukihenkilöä kantelijalle. Selvityksen mukaan kantelijan tyttärelle myönnettyä ammatillista tukihenkilöpalvelua ei ollut pystytty käynnistämään, koska ehdotettu tukihenkilö ei ollut kantelijan näemyksen mukaan hänen tyttärelleen sopiva.

Asian tiimoilta oli pidetty verkostopalaveri 12.4.2019. Kantelijan lisäksi palaveriin osallistui sosiaalityön edustajia aikuissosiaalityöstä, vammaispalveluista ja mielenterveyspalveluista, lääkäri avokuntoutuspalveluista ja vammaisasiamies. Keskustelussa käytiin läpi kantelijan tyttären palveluille asetetut tavoitteet. Tavoitteena on sujuvamman arjen ja asumisen sekä itsenäisemmän suoriutumisen toteutuminen. Vammaispalveluilla pyritään vahvistamaan kantelijan tyttären toimintakykyä siten, että hänen elämänsä laajenee ja hän pystyy aikanaan vähitellen irtautumaan kotoa kuten muutkin aikuistuneet lapset tekevät.

Selvityksen mukaan 25.4.2019 uusi tukihenkilö oli löytynyt ja hänellä oli mahdollisuus aloittaa toukokuun 2019 lopulla. Selvityksen mukaan verkostopalaverissa oli sovittu alustavasti kantelijan tyttären tukihenkilöpäätöksen jatkamisesta. Selvityksessään - - - vammaispalvelupäällikkö pahoittelee kaupungin vammaispalvelujen puolesta, että palvelun toteuttaminen oli viivästynyt kohtuuttoman kauan.

3.1.3 Kannanotto

Käytettävissäni olevasta selvityksestä ja asiakirja-aineistosta ilmeni kantelijan tyttärelle myönnetyt sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja tukitoimet. Sosiaalihuollon palveluina kaupunki oli myöntänyt muun ohessa omaishoidon tukea, tuettua asumista, ammatillisen tukihenkilön palvelua ja kuljetuspalveluita. Hankkimastani asiakirja-aineistosta ilmeni, että korkein hallinto-oikeus katsoi 5.6.2019 antamissaan päätöksissä (KHO T 2678 ja 2679), että kantelijan tyttärellä ei ollut oikeutta vaikeavammaiselle henkilölle vammaispalvelulain perusteella järjestettäviin henkilökohtaiseen apuun ja kuljetuspalveluihin.

Laillisuusvalvojana en ryhdy tässä yhteydessä enemmälti arvioimaan kantelijan tyttärelle järjestettyjen vammaispalvelujen ja muiden sosiaali- terveydenhuollon palvelujen sopivuutta ja riittävyyttä. Sosiaalihuollon asiakkaalla on viime kädessä mahdollisuus saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi kaupungin päätös siitä, onko hänellä oikeus johonkin tiettyyn palveluun, palvelun määrään tai yksilölliseen järjestämistapaan.

Arvioitavanani on kysymys siitä, onko kaupungin vammaispalvelut laiminlyönyt kantelijan tyttärelle myönnetyn ammatillisen tukihenkilöpalvelun viivytyksettömän toimeenpanon.

Käytettävissäni olevasta selvityksestä ilmeni, että oikeusasiamiehen kaupungille lähettämän selvityspyynnön jälkeen kantelijan tyttärelle oli tarjottu ostopalveluna hankittavaa tukihenkilöä yli neljä kuukautta päätöksenteon jälkeen. Selvityksen mukaan toinen tukihenkilöehdokas oli löytynyt lähes puoli vuotta päätöksenteon jälkeen.

Kuten edellä on todettu, sosiaalihuoltolain 45 §:n 2 momentin mukaan päätös on toimeenpantava kiireellisissä tapauksissa viipymättä ja muissa kuin kiireellisissä tapauksissa ilman aiheetonta viivytystä. Päätös on kuitenkin toimeenpantava viimeistään 3 kuukaudessa asian vireilletulosta. Aika voi olla tätä pidempi, jos asian selvittäminen erityisestä syystä vaatii pidempää käsittelyaikaa tai toimeenpanon viivästymiselle on muu asiakkaan tarpeeseen liittyvä erityinen peruste.

Sosiaalihuoltolain soveltamisoppaan (STM:n julkaisuja 2017:5) mukaan erityinen peruste pidemmälle käsittelyajalle voi olla esimerkiksi se, että asiakas tarvitsee palvelua vasta tietyn ajanjakson jälkeen tai hän haluaa mieluummin jonottaa tiettyä palvelua ja olla ottamatta vastaan sitä korvaavaa aiemmin saatavissa olevaa palvelua. Päätöksenteossa ja päätösten toimeenpanossa on kaikissa tilanteissa turvattava asiakkaan välttämätön hoito ja huolenpito. Säännöksen perustelujen (HE 164/2014 vp s. 138) mukaan säännöksen muotoilu jättäisi kunnille riittävästi harkinnanvaraa erilaisten tapausten varalle ja turvaisi samalla asiakkaiden etua. Jos palvelua ei olisi mahdollista saada säädetyssä kohtuullisessa ajassa, olisi asiakkaalle annettava kielteinen päätös, josta olisi mahdollisuus valittaa.

Sosiaalihuoltolain mukainen kolmen kuukauden määräaika päätöksen toimeenpanolle on siis tarkoitettu sellaisia tilanteita varten, jossa asiakkaan etu tai olosuhteet edellyttävät toimeenpanon lykkäämistä. Tällaisesta tilanteesta ei ollut kantelijan tyttären tapauksessa kysymys. Sosiaalihuollon asiakkaalla on lähtökohtaisesti oikeus luottaa siihen, että viranomainen huolehtii oma-aloitteisesti päätöksenteosta sekä päätösten toimeenpanosta.

Tukihenkilöä koskevan päätöksen toimeenpanon ajallisen keston arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon se, että kantelija oli tyttärensä edustajana kieltäytynyt vastaanottamasta tarjottua tukihenkilöä maaliskuussa 2019. Tästä huolimatta päätöksenteosta oli jo tuolloin kulunut yli neljä kuukautta. Selvityksessään kaupungin vammaispalvelut pahoitteli palvelun toteuttamisen viivästymistä. Saamastani selvityksestä ei ilmene hyväksyttävää syytä viivästymiselle. Selvityksestä ei myöskään ilmene, että kantelijan tyttärelle olisi tarjottu korvaavaa palvelua tilanteessa, jossa ammatillista tukihenkilöä ei kyetty järjestämään. Edellä todetun perusteella katson, että ammatillista tukihenkilöä koskevan viranhaltijan päätöksen toimeenpano oli viivästynyt - - - vammaispalveluissa sosiaalihuoltolain vastaisesti. Pidän menettelyä moitittavana. Kiinnitän vielä - - - vammaispalvelujen huomiota siihen, että käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon asian merkitys palvelua tai tukitointa odottavalle henkilölle.

3.2 Muut kantelussa esitetyt asiat

Kantelija arvosteli tyttärensä vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua koskevan hakemuksen käsittelyä. Kirjoituksen mukaan kantelijan tyttärelle ei myöskään osoitettu omaa sosiaalityöntekijää edellisen lopetettua. Lisäksi kantelija kertoi kirjoituksessaan, että vammaispalveluista ei vastata hänen soittopyyntöihinsä.

Saadun selvityksen mukaan 25.1.2019 kuljetuspalveluhakemuksen johdosta kantelijan tyttärelle oli myönnetty 16.4.2019 viranhaltijan päätöksellä (itse-oikaisu 24.4.2019) vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua 18 yhdensuuntaista asiointi- ja virkistysmatkaa kuukaudessa ajalle 1.1.2019–1.1.2021. Selvityksen mukaan päätöksen valmisteluajan pituuteen oli vaikuttanut se, että hakemuksen liitteenä ei ollut ajan tasalla olevaa lääkärinlausuntoa, minkä vuoksi lausunnon saapumista jouduttiin odottamaan.

Vammaispalvelulain 3 a §:n 3 momentin mukaan tämän lain mukaisia palveluja ja tukitoimia koskevat päätökset on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun vammainen henkilö tai hänen edustajansa on esittänyt palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen, jollei asian selvittäminen erityisestä syystä vaadi pitempää käsittelyaikaa.

Saamani selvityksen perusteella en ole havainnut kuljetuspalvelua koskevan hakemuksen käsittelyn osalta viranomaisen lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

- - - vammaispalvelupäällikkö toteaa selvityksessään, että vammaispalvelujen kirjausten mukaan useat vammaispalvelujen työntekijät olivat olleet yhteydessä kantelijaan ja kantelijan tyttären asiaa on hoidettu aktiivisesti. Viranhaltijapäätösten tekemiseen tarvittavien taustatietojen hankkiminen oli kuitenkin vaatinut aikaa. Kantelijan tyttären tarvitseman palvelukokonaisuuden rakentaminen edellytti moniammatillista yhteistyötä, minkä vuoksi vammaispalvelujen viranhaltijat eivät voineet päättää tulevista palveluista ennen verkostopalaverin kokoontumista. Selvityksen mukaan vammaispalvelujen osalta kantelijan tyttärelle oli nimetty uusi omatyöntekijä.

Selvityksessä todetaan, että vammaispalvelujen sosiaalityöntekijän näkemyksen mukaan kantelijan tyttären edun mukaista on pyrkiä kuntoutuksen keinoin vahvistamaan hänen toimintakykyään sekä iänmukaisesti tukea vähittäistä kotoa itsenäistymistä ja elämänpiiriin laajentumista. Selvityksen mukaan kantelijan tyttären tilanteen edistäminen edellyttää moniammatillista yhteistyötä ja säännöllistä sosiaalityötä.

Kantelukirjoituksessa esitetty ja saamani selvityksessä esitetty ovat osin ristiriidassa sen osalta, miten aktiivisesti kantelijaa on neuvottu ja yhteydenottoihin vastattu. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella en ole kuitenkaan voinut havaita tältä osin yksilöityä viranomaisen velvollisuuksien laiminlyöntiä.

Edellä todetun vuoksi kantelukirjoitus ei johtanut tässä kohdassa esitettyjen asioiden osalta toimenpiteisiin.

4 TOIMENPITEET

Saatan - - - sosiaali- ja terveystoimen tietoon edellä kohdassa 3.1.3 esittämäni käsityksen - - - vammaispalvelujen lainvastaisesta viivästyksestä ammatillista tukihenkilöä koskevan päätöksen toimeenpanossa.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni - - - kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle.