

27.10.2010

Dnro 2005/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

KEHITYSVAMMAISEN HENKILÖN TILAPÄISHOITOPAIKAN JA ASIAKASMAKSUN MUUT- TUMISESTA ON TEHTÄVÄ PÄÄTÖS

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 5.6.2009 lähettämässään sähköpostiviestissä ja 17.6.2009 lähettämässään kante-
lukirjeessä Helsingin kaupungin sosiaaliviraston aikuisten palvelujen vastuualueen Vammaistyö-
yksikön (jatkossa Vammaistyö-yksikön) menettelyä hänen kehitysvammaisen lapsensa - - - tilapäis-
hoitopaikan muuttamisesta - - - tilapäishoitokotiin (jatkossa B) vuoden 2009 alusta lukien. - - -

Kantelijan mukaan tilapäishoitopaikan piti siirtyä uuteen paikkaan vasta helmikuun alussa vuonna
2009, mutta alkamisajankohta muuttui vuoden 2009 alkuun. Kantelija kertoi saaneensa asiasta kui-
tenkin päätöksen vasta helmikuun lopulla 2009. Lisäksi kantelija arvosteli sosiaaliviraston tiedotta-
mista asiassa, koska hänelle ei kerrottu siirron vaikutuksista asiakasmaksuihin. - - - Hän kertoi, että
lomakkeessa, jossa ilmoitettiin tilapäishoitopaikka tarve, palvelun hinnaksi oli ilmoitettu 26 euroa/vrk
vuonna 2009. Tosiasiassa laskujen saavuttua B:stä palvelun hinta olikin 30,30 euroa/vrk.

- - -

3 RATKAISU

Katson, että Vammaistyö-yksikön viranhaltijan olisi tullut tehdä viipymättä päätös asiakkaan tilapäis-
hoitopaikan muuttumisesta viimeistään ennen kuin hoitopaikka tosiasiallisesti muuttui.

Katson Vammaistyö-yksikön laiminlyöneen velvollisuutensa selvittää asiakkaalle hänen lapsensa ti-
lapäishoidon muutoksen merkityksestä asiakasmaksuihin. Mielestäni va. vammaistyön päällikön olisi
tullut tiedottaa hoidon muutoksen vaikutuksesta asiakasmaksuun jo asiassa pidetyssä tiedotustilai-
suudessa marraskuussa 2008.

Lisäksi kiinnitän Vammaistyö-yksikön huomiota siihen, että muuttuneesta asiakasmaksusta tulisi
tehdä yksilöpäätös.

Perustelen ratkaisuni seuraavasti.

3.1 Tilapäishoitopaikan muuttaminen

3.1.1

Säännökset sosiaalipalveluiden järjestämisestä kehitysvammaiselle henkilölle

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Nykyisistä tukijärjestelmistä oikeutta välttämättömään huolenpitoon turvaavat mm. eräät vammaisten henkilöiden huoltoon kuuluvat tukitoimet. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava riittävät sosiaali- ja terveystalvet sen mukaan kuin niistä on laissa säädetty. Tämän lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:n mukaan kunnan on huolehdittava mm. kehitysvammaisten erityishuollon ja vammaisuuden perusteella järjestettävien palveluiden ja tukitoimien järjestämisestä sen mukaan kuin niistä lisäksi erikseen säädetään.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977, jäljempänä kehitysvammalaki) 1 §:n mukaan erityishuoltoa annetaan henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja. Saman lain 2 §:n mukaan erityishuoltoon kuuluvia palveluita ovat mm. yksilöllinen hoito ja muu huolenpito. Lain 34 § edellyttää, että jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten on hyväksyttävä erityishuolto-ohjelma huollon yksilölliseksi toteuttamiseksi. Ohjelma, joka on tarpeen mukaan tarkistettava, on mahdollisuuksien mukaan laadittava yhteistyössä asianomaisen henkilön itsensä ja hänen holhoojansa (nykyisin edunvalvojansa) tai muun huoltajansa sekä sosiaalilautakunnan kanssa. Aluehallintovirasto voi, milloin henkilö itse, hänen holhoojansa (edunvalvojansa) tai sosiaalilautakunta katsoo, ettei erityishuolto-ohjelma ole tarkoituksenmukainen, määrätä ohjelmaa oikaistavaksi tarpeellisiksi katsomiltaan osin (36 §).

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen.

3.1.2

Sosiaaliviraston ja Vammaistyö-yksikön selvitykset

Selvityksen mukaan Helsingin kaupungin sosiaalilautakunta teki 4.11.2008 päätöksen lyhytaikaishoidon hankkimisesta ostopalveluina yksityisestä sosiaalihuollon yksiköstä B:stä. Tavoitteena oli, että sosiaalivirasto voisi lakkauttaa A:n kokonaan ja hankkia korvaavat lyhytaikaishoidon palvelut ostopalveluina B:stä. Kantelijan lapsen tilapäishoitopaikan siirto B:hen liittyi sosiaaliviraston suunnitelmaan luopua kehitysvammaisten laitoshoidosta ja kehittää yksilöllisiä asumisratkaisuja.

Selvityksen mukaan asiasta tiedotettiin perheille heti lautakunnan päätöksen jälkeen 7.11.2008 (kantelun liitteenä jäljennös tiedotteesta). Asiakkaille 7.11.2008 päivätystä tiedotteesta todetaan ”uudelleenjärjestely toteutetaan vähitellen vuoden 2009 alusta lähtien. Kun siirtymäaikataulu on tiedossa, tehdään yhteistyössä asiakasperheiden kanssa yksilökohtainen suunnitelma siitä, miten siirtyminen A:sta B:hen tapahtuu”.

Sosiaalivirasto järjesti perheille tiedotustilaisuuden A:ssa 19.11.2008, jossa käsiteltiin tilapäishoidon järjestämistä tulevaisuudessa. Tilaisuudessa oli mukana mm. vs. vammaistyön päällikkö.

Sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan hän teki kantelijan lapselle päätöksen 27.2.2009, jossa hänelle myönnettiin oikeus käyttää B:tä lyhytaikaishoitopaikkana 1.1.2009–31.12.2009. Sosiaaliviraston lausunnon mukaan kyseessä on eräänlainen puitepäätös, jonka mukaisesti tilapäishoitoa järjestetään asiakkaan toivomusten ja käytettävissä olevien hoitopaikkojen puitteissa.

Myös vammaisten sosiaalityön päällikkö uusi 27.2.2009 kantelijan lapsen erityishuolto-ohjelman. Ohjelmassa syyksi uusimiselle todetaan B:n käyttö lyhytaikaishoitopaikkana.

Va. vammaistyönpäällikön selvityksen mukaan sosiaalivirastossa on ollut käytäntönä, että kehitysvammaisten asiakkaiden tilapäishoitoa järjestetään mahdollisimman joustavasti, ilman eri hakemusta esimerkiksi puhelinsoiton perusteella tai sosiaalityöntekijöiden tekemien pidemmän tähtäimen tarvetiedustelujen perusteella. Tilapäissijoituksista ei ole tehty ennakkoon päätöksiä, sen sijaan hoitojakson jälkeen asiakastietojärjestelmään tehdään merkinnät toteutuneesta hoitojaksosta. Va. vammaistyönpäällikön antaman selvityksen mukaan nykyisen käytännön oikeellisuutta tullaan tarkastelemaan uudelleen asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta.

Tämän asian esittelijä tiedusteli 16.9.2010 sähköpostitse va. vammaistyön päälliköltä, oliko päätöksen teossa tapahtunut muutosta uudelleen tarkastelun jälkeen. Hänen 16.9.2010 antaman vastauksen mukaan varsinaisena päätöksenä lyhytaikaishoitopalveluihin toimii erityishuolto-ohjelma, jolla periaatteessa päätetään asiakkaan oikeus käyttää lyhytaikaishoitopalveluja. Selvityksen mukaan sosiaalivirasto ei ole ennakkoon rajoittanut asiakkaan palvelujen määrää vaan palvelut pyritään järjestämään aina asiakkaan tarpeen mukaan. Myös asiakkaan palvelua tarjoava paikka pyritään vaihtamaan tarpeiden mukaiseksi, mikäli tarvetta ja halua vaihtoon on.

3.1.3

Tilapäishoitoa koskevan päätöksen tekeminen

Sosiaalityöntekijä teki uudesta tilapäishoitopaikasta päätöksen 27.2.2009. Myös erityishuolto-ohjelma uusittiin 27.2.2009. Nähdäkseni asiassa olisi täytynyt tehdä päätös uudesta tilapäishoitoa antavasta paikasta tapahtunutta aiemmin. Kehitysvammalain 34 §:n mukaan erityishuolto-ohjelma on tarpeen mukaan tarkistettava. Koska tilapäishoitopaikkaa koskeva päätös koskee sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta ja velvollisuutta, tulee päätöksentekoon sovellettavaksi myös hallintolaki. Hallintolain (434/2003) 23 §:n mukaan asia on ratkaistava ilman aiheetonta viivytystä. Lain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti.

Käsittelyn joutuisuutta on nähdäkseni arvioitava ensinnäkin asian laadun ja asian merkityksen mukaan. Vammaistyön päällikön mukaan kantelijan lapselle järjestetään säännöllisesti viikoittain tilapäishoitoa. Selvityksen mukaan kantelijan lapsi oli ollut tilapäishoidossa uudessa paikassa jo tammi-kuussa. Kuitenkin hänelle tehtiin vasta vuoden 2009 helmikuun lopussa asiasta päätös. Päätös olisi tullut antaa ennen kuin tilapäishoitopaikka muuttui eli viimeistään joulukuussa 2008. Katson, että asiakkaan oikeusturva olisi edellyttänyt päätöksenteossa joutuisampaa menettelyä kuin nyt tapahtui. Saatan tämän käsitykseni Vammaistyö-yksikön tietoon.

3.1.4

Tilapäishoitopaikan muuttaminen

Kehitysvammaisella henkilöllä on oikeus saada tarpeidensa mukaista erityishuoltoa, mutta toisaalta hänellä ei nähdäkseni ole oikeutta tiettyihin yksittäisiin tai tietyllä tavalla järjestettyihin palveluihin. Sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan B:n ja A:n henkilökunta arvioi, että kantelijan lapsen lyhytaikaishoito voidaan järjestää B:ssä.

Kantelun mukaan tilapäishoitopaikan siirtoa selitettiin mm. sillä, että A sijaitsee huonokuntoisessa talossa. Kantelijalle kuitenkin selvisi myöhemmin, että osa palvelun käyttäjistä oli saanut jäädä A:han.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Lainkohdan mukaan sosiaalihuoltoa toteuttaessa on otettava huomioon mm. asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet. Totean yleisellä tasolla, että hyvää sosiaalihuoltoa on nähdäkseni se, ettei asiakkaan olosuhteita muuteta perusteettomasti ja että muutokset ovat asiakkaan hoidon ja hänen etunsa vaatimia.

Asiakkaan tilapäishoidonpalveluissa tapahtuva muutos pitäisi lähteä asiakkaan yksilöllisistä tarpeista ja mahdollisimman johdonmukaisella ja pitkäjänteisellä tavalla. Jälkeenpäin tapahtunutta tarkasteltaessa tässä asiassa ei tilapäishoitopaikan siirto ollut tapahtunut asiakkaan kannalta parhaalla mahdollisella tavalla, koska hoitopaikka muutettiin takaisin A:han toukokuun 2009 alusta lukien sosiaalityöntekijän 31.3.2009 tekemällä päätöksellä.

Asiassa saadun selvityksen perusteella minulla ei ole kuitenkaan aihetta epäillä, että kantelijan lapsen tilapäishoitopaikan muuttamisessa olisi menetelty sillä tavoin lainvastaisesti, että se antaisi minulle laillisuusvalvojana aihetta toimenpiteisiin.

3.2

Kehitysvammaisten henkilöiden erityishuoltoa koskevista maksuista

3.2.1

Säännöksiä

Kehitysvammalain 43 §:n (739/1992) mukaan erityishuollosta voidaan periä maksuja siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992, jäljempänä asiakasmaksulaki) säädetään.

Kunnallisista sosiaali- ja terveystalvakuista perittävät maksut määräytyvät sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (jäljempänä asiakasmaksulaki) ja niistä annetun asetuksen (jäljempänä asiakasmaksuasetus) perusteella.

Asiakasmaksulain 4 §:n 2 kohdan mukaan sosiaalipalveluista ovat maksuttomia kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa tarkoitettu erityishuolto ja lain 39 §:ssä tarkoitettu kuljetus. Kehitysvammaisen henkilön ylläpidosta voidaan kuitenkin periä maksu lukuun ottamatta alle 16-vuotiaalle annettavaa osittaista ylläpitoa ja lain 28 §:ssä tarkoitettua opetusta saavan lapsen ylläpitoa sen luvuuden loppuun, jolloin hän täyttää 16 vuotta. Maksu voidaan periä henkilön maksukyvyn mukaan.

Asiakasmaksulain 6 a §:n 1 momentin mukaan kohtuuttoman korkeaksi nousevan maksurasituksen estämiseksi on asiakasmaksuista palvelujen käyttäjälle kalenterivuoden aikana aiheutuvilla kustannuksilla 590 euron enimmäismäärä (maksukatto) (vuonna 2010 on 633 euroa). Edellä mainitun §:n 2 momentin mukaan palvelun käyttäjältä perittyjen maksujen yhteismäärää laskettaessa otetaan huomioon kalenterivuoden aikana perityt maksut mm. lyhytaikaisesta sosiaali- ja terveydenhuollonlaitoshoidosta. Maksukaton ylittymisen jälkeen maksukattoon sisältyvät palvelut ovat maksuttomia asianomaisen kalenterivuoden loppuun. Säännöksen mukaan laitoshoidosta voidaan kuitenkin periä maksukaton ylittymisen jälkeenkin maksu palvelun käyttäjän ylläpidosta. Alle 18-vuotiaalta ei saa periä ylläpitomaksuakaan.

Sen sijaan yksilöllisestä asumispalvelusta (kuten B:n) perittävän maksun perusteet kunta voi määritellä parhaaksi katsomallaan tavalla. Tällöin kunnan harkintavaltaa rajoittaa pääsääntöisesti vain asia-

kasmaksulain 2 §:n säännös, jonka mukaan palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen.

Kuntien ja kuntayhtymien asiana on vahvistaa lain ja asetuksen rajoissa maksut, joita niiden järjestämistä palveluista peritään. Sosiaaliviraston lausunnon mukaan sosiaalilautakunta päätti 2.12.2008 (§445), että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain ja asetuksen mukaiset enimmäismaksut otetaan käyttöön mm. lyhytaikaisessa laitoshoidossa.

Kunnan järjestämän erityishuollon ja muiden sosiaalipalveluiden maksuista päättää asianomainen toimielin, jonka päätöksestä valitetaan asiakasmaksulain 15 §:n mukaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden asiakasmaksua koskevasta päätöksestä ei voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

3.2.2

Asiakasmaksuista tiedottaminen ja asiakasmaksupäätöksen tekeminen

Kantelijan mukaan 19.11.2008 pidetyssä tiedotustilaisuudessa jätettiin kertomatta palvelun kallistumisesta moninkertaiseksi maksukaton poistumisen vuoksi

Va. vammaistyön päällikön selvityksen mukaan perheille järjestetyssä tiedotustilaisuudessa 19.11.2008 käsiteltiin lyhytaikaishoidon uutta järjestämistapaa. Selvityksen mukaan kantelija esittää aivan oikein kantelussaan, että tiedotustilaisuudessa ei käsitelty selkeästi maksukaton poistumista B:n asiakkaiden asiakasmaksuista. Asiasta oli kyllä selvityksen mukaan tiedotettu tilapäispaikkojen varauslomakkeessa. Kokonaisuutena va. vammaistyön päällikkö arvioi, että kantelija ei saanut riittävän selkeää tietoa lyhytaikaishoidon maksujen muutoksesta marraskuussa 2008 järjestetyssä tiedotustilaisuudessa. Va. vammaistyön päällikkö ilmoitti toimineensa tilaisuuden vastuuhenkilönä.

3.2.3

Arviointi

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa on säädetty neuvonnasta ja ohjauksesta. Tämän lain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Vammaistyön päällikkö on myöntänyt, että tiedotustilaisuudessa ei käsitelty selkeästi maksukaton poistumista B:n asiakkaiden asiakasmaksuista. Vaikka asiasta oli selvityksen mukaan tiedotettu tilapäispaikkojen varauslomakkeessa, ei tämä ole mielestäni ollut riittävää. Tapahtuneen johdosta kiinnitän vammaistyön päällikön huomiota riittävään ohjaamiseen ja neuvontaan palvelun muuttuessa lyhytaikaisesta laitoshoidosta yksilölliseen asumispalveluun, jolloin asiakasmaksuun ei enää sovelleta maksukattoa.

Totean vielä asiakasmaksupäätöksen tekemisestä seuraavan.

Sosiaaliviraston lausunnon mukaan tiedotustilaisuudessa ei vielä tiedetty sosiaalilautakunnan 2.12.2008 päättämistä uusista asiakasmaksuista (mm. lyhytaikaisen laitoshoidon maksu muuttui 26 eurosta 30,30 euroon 1.1.2009 lukien).

Kantelija kertoi saaneensa tiedoksi uuden maksunmäärän vasta laskun yhteydessä. Asiakirjoista ei ilmene, että tästä uudesta asiakasmaksusta olisi tehty päätös.

Asiakasmaksulain 15 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Pykälän 1 momentin mukaan maksua koskevaan viranhaltijan päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta. Jos maksuvelvollinen on tyytymätön 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen, hänellä on pykälän 2 momentin mukaan oikeus saattaa sosiaalipalvelusta perittävää maksua koskeva päätös sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetun toimielimen käsiteltäväksi. Pykälän 3 momentin mukaan vaatimus päätöksen oikaisemisesta on tehtävä kirjallisesti 14 päivän kuluessa siitä, kun maksuvelvollinen on saanut päätöksestä tiedon. Päätökseen on liitettävä ohje sen saattamiseksi toimielimen käsiteltäväksi.

Vaikka asiakasmaksulaissa ei ole nimenomaisesti säädetty siitä, että tilapäishoidon maksusta (tai lyhytaikaisen laitoshoidon maksusta) tulisi tehdä kirjallinen päätös, niin asiakasmaksulain 15 §:ssä, jossa säädetään muutoksenhausta, edellytetään, että maksua koskevaan päätökseen tulee liittää ohjeet siitä, miten päätös voidaan saattaa oikaisua varten toimielimen käsiteltäväksi. Käsitykseni mukaan tämä merkitsee käytännössä sitä, että maksupäätöksen tulee olla kirjallinen, jotta siihen voidaan liittää muutoksenhakuohjeus.

Myös hallintolain (434/2003) 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti.

Käsitykseni mukaan kantelijan oikeusturva tässä asiassa olisi edellyttänyt, että hänelle olisi annettu viranhaltijapäätös muuttuneesta asiakasmaksusta. Kiinnitän Helsingin sosiaaliviraston huomiota siihen, että muuttuneesta asiakasmaksusta tulee tehdä kirjallinen päätös muutoksenhakuohjeineen.

- - -

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.1.3 ja 3.2.3 esittämäni käsitykseni menettelyn lainvastaisuudesta Vammaistyö-yksikön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän Vammaistyö-yksikölle jäljennöksen tästä päätöksestäni.