

20.3.2018

EOAK/2243/2017

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

VAMMAISEN HENKILÖN HOITO PALVELUTALOSSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli vaikeavammaisen tyttärensä hoitoa X Oy:n palvelutalossa, josta kaupunki oli ostanut kantelijan tyttärelle vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen.

Kantelijan mukaan hänen tyttärensä hoidossa oli puutteita, vaikka asiasta oli kesällä 2016 tehty muistutus palveluasumisen järjestämisvastuussa olevalle kaupungin sosiaali- ja terveystoimialalle.

Lisäksi kantelija arvosteli yleisesti muun muassa palvelutalon henkilöstön vaihtuvuutta ja siivouksen laatua.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala (nyk. sosiaali- ja terveystoimiala) antoi 15.5.2017 päivätyyn lausunnon, johon oli liitetty kaupungin vammaistyön johtajan ja X Oy:n selvitykset. Sosiaali- ja terveystoimiala antoi 6.3.2018 ja 7.3.2018 päivätyt lisäselvitykset.

3 RATKAISU

3.1 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 terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.

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.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle muun muassa palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (vammaispalveluasetus) 10 §:n mukaan palveluasumiseen kuuluvat asunto sekä asumiseen liittyvät palvelut, jotka ovat välttämättömiä asukkaalle jokapäiväiselle suoriutumiseksi. Edellä 1

momentissa tarkoitettuja palveluja voivat olla avustaminen asumiseen liittyvissä toiminnoissa kuten liikkumisessa, pukeutumisessa, henkilökohtaisessa hygieniassa, ruokataloudessa ja asunnon siivouksessa sekä ne palvelut, joita tarvitaan asukkaan terveyden, kuntoutuksen ja viihtyvyyden edistämiseksi.

Sosiaalihuoltolain 30 §:n 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. Sosiaalihuoltoa koskevia päätöksiä ja ratkaisuja tehtäessä ja sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan etu.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen.

Sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentin mukaan, jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, on asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa.

Sosiaalihuoltolain 39 §:n mukaan palvelutarpeen arviointia on täydennettävä asiakkaalle laadittavalla asiakassuunnitelmalla tai muulla vastaavalla suunnitelmalla, ellei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta.

Vammaispalvelulain 3 a §:n mukaan vammaispalvelulain mukaisten palveluiden ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä säädetään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n mukaan hankittaessa palveluita yksityiseltä palveluntuottajalta, kunnan on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

3.2 Saatu selvitys

Selvityksen mukaan kantelijan tyttärellä (synt. 1960) oli aivovamma ja oikean puolen halvausoireisto. Hän liikkui pääasiassa pyörätuolilla. Kantelija oli nostanut tyttärensä hoidossa havaitsemansa puutteet esille 23.6.2016 päivätyssä muistutuksessaan sosiaali- ja terveystoimistolle. Sosiaali- ja terveystoimisto oli antanut 27.7.2016 muistutuksen johdosta vastauksen.

Selvityksen mukaan kantelijan tyttären ympärivuorokautinen asumispalvelu oli toteutettu sosiaali- ja terveystoimiston toimesta laaditun yksilöllisen palvelu/asiakassuunnitelman pohjalta. Suunnitelma oli laadittu 3.3.2015 kaupungin vastuusosiaalityöntekijän, kantelijan tyttären, kantelijan sekä palveluasumisyksikön esimiehen valtuuttaman työntekijän kanssa. Palvelusuunnitelmassa määritellään ne toiminnan raamit, jotka ohjaavat palveluasumisen toimintaa. Palvelusuunnitelman pohjalta palveluntuottaja (X Oy) oli laatinut palvelujen toteuttamissuunnitelman yhdessä asiakkaan ja omaisen kanssa. Palvelujen toteutumissuunnitelman tavoitteena oli toimia kuntouttavasti ja kannustaa omatoimisuuteen.

Kantelijan tyttären palvelun tarpeeksi oli sosiaali- ja terveystarve määritellyt palveluluokan 1, mikä tarkoittaa välitöntä eri vuorokauden aikoina tapahtuvaa avustamista, hoitoa ja hoivaa keskimäärin alle 6 tuntia vuorokaudessa. Keskimääräinen toteutunut palvelu oli ollut kantelijan tyttären kohdalla 3 h 48 minuuttia vuorokaudessa vuonna 2016. Palveluiden tarve ja sen toteutus oli kirjattu X Oy:n laatimaan palvelujen toteutumissuunnitelmaan, joka oli päivitetty 21.10.2015, 15.4.2016 ja 30.1.2017.

Sosiaali- ja terveystarve katsoi lausunnossaan, että kantelijan kesällä 2016 tekemän muistutuksen jälkeisiin puutteisiin oli kiinnitetty huomiota, eikä palveluntuottajalta saadun selvityksen perusteella asiassa ollut huomauttamista. Esille nostettuja puutteita oli käsitelty palveluasumisyksikössä ja korjaavia toimenpiteitä oli tehty.

Lausunnossaan sosiaali- ja terveystarve kiinnitti palvelutalon huomiota siihen, ettei kantelijan tyttären palvelujen toteuttamissuunnitelmaa päivitetty kuin vasta tammikuussa 2017, eikä välittömästi hoidon puutteiden toteamisen jälkeen. Kaupungin selvityksen mukaan asia tullaan nostamaan esille yksikköön kohdistuvalla valvontakäynnillä. Selvityksessään sosiaali- ja terveystarve pahoitteli kantelijan tyttären toteuttamissuunnitelman päivittämisessä tapahtunutta viivästyä sekä kantelijalle yleisesti yhteydenotoista syntyneitä haittaa.

3.3 Arviointi

Saamassani X Oy:n selvityksessä todetaan, että kantelija oli aiheellisesti nostanut tyttärensä perushoitoa sekä ihonhoitoa koskevat asiat esille kevään ja kesän 2016 aikana. Kantelijan tyttären hygienian hoidossa oli ollut puutteita ja tämä oli pahentanut ihon kuntoa. Myös kainalon sekä polvitaipteen haavautuneet ihoalueet olivat pahentuneet tässä tilanteessa. Ongelmat olivat johtuneet siitä, että kantelijan tyttärellä oli ollut vaikeuksia kutsua apua palvelutalon henkilökunnalta. Lisäksi kantelijan tyttären paino oli noussut lyhyessä ajassa noin 10 kilogrammaa.

Selvityksen mukaan kantelijan sosiaali- ja terveystarvetoille 23.6.2016 tekemän muistutuksen jälkeen palvelutalo oli korjannut avun kutsumisessa olevan ongelman muuttamalla hälytyslaitetta paremmin kantelijan tyttäreille sopivaksi. Lisäksi ihon hoitoa oli tehostettu ja haavanhoitoon oli saatu apua kaupungin kotisairaanhoidosta. Keväällä 2017 polvitaipeden iho oli parantunut, mutta haasteena oli edelleen kainalon hautumat, joiden hoitoa toteutettiin yhdessä kotisairaanhoidon kanssa. Kantelijan tyttären ravitsemukseen oli kiinnitetty huomiota ja painon nousu oli saatu pysäytettyä. Selvityksessä todetaan, että myös yhteistyötä kantelijan kanssa oli tiivistetty.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen perusteella katson, että X Oy:n palvelutalo oli edellä selostetulla tavalla laiminlyönyt kantelijan tyttären asianmukaisen hoidon ja avun toteuttamisen keväällä ja kesällä 2016. Selvityksessä ei ole kiistetty hoidossa ja avun saannissa olleita puutteita ja ongelmia.

Kantelijan tyttären sosiaali- ja terveystarveluokan järjestämisvastuussa olevana tahona sosiaali- ja terveystarve oli vastuussa siitä, että kantelijan tyttären palveluasuminen oli laadultaan ja sisällöltään asianmukaisesti järjestetty. Korostan, että kaupunki ei voi siirtää omaa järjestämisvastuutaan yksityiselle palveluntuottajalle.

Edellä todetun vuoksi pidän sekä sosiaali- ja terveystarvesta että X Oy:n palvelutalon menettelyä moitittavana.

Totean vielä kaupungin valvontavastuusta seuraavan.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaisen palveluasumisen 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 täyttyessä täysimääräisesti järjestettyä. Kunnan toiminta ei saa aiheuttaa vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvien oikeuksien kaventumista tai niiden toteutumisen estymistä.

Mikäli kunta järjestää lakisääteisiä tehtäviään ostamalla palvelujen tuottamisen (ostopalvelusopimuksella tai maksusitoumuksella) yksityiseltä palveluntuottajalta, on kunnan valvottava ostamiensa tai muutoin järjestämiensä palveluiden järjestämistä ja niiden laatua. Kun kysymys on sellaisista palveluista, joiden tarkoituksena on turvata heikoimmassa asemassa olevien ihmisten asemaa, sen korostetumpaa kunnalle kuuluvan valvontavelvollisuuden noudattaminen on.

Kuten jo edellä on todettu, kunta ei voi siirtää omaa järjestämisvastuutaan yksityiselle palveluntuottajalle tai kunnalle kuuluvaa valvontavelvollisuutta yksittäiselle asiakkaalle. Kun kysymys on kunnan lakisääteisestä tehtävästä, kunnan on huolehdittava siitä, että vaikeavammaisella henkilöllä on mahdollisuus saada palveluja siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin, kun häntä koskevassa päätöksessä on erikseen päätetty.

Saamani selvityksen mukaan sosiaali- ja terveystoimisto oli selvittänyt kantelijan tyttären hoidon puutteita koskevia kysymyksiä kesällä 2016 muistutusasian käsittelyn yhteydessä. Selvityksen mukaan puutteisiin oli tuolloin kiinnitetty huomiota, eikä kaupungilla ollut saamansa selvityksen perusteella huomauttamista palveluntuottajan toiminnasta.

Sosiaali- ja terveystoimiston muistutusvastauksesta 27.7.2016 todetaan, että vammaistyön ostopalvelupäällikkö tekee vuosittain valvontakäyntejä eri palveluntuottajien toimintayksiköihin ja kantelijan muistutuksessa esille nostamat asiat otetaan puheeksi palveluntuottajan edustajan kanssa. Selvityksestä ilmenee, että kaupunki teki valvontakäynnin palvelutaloon 31.5.2018 eli noin kymmenen kuukautta muistutusvastauksen antamisen jälkeen. Valvontakäynti toteutettiin vasta sen jälkeen, kun oikeusasiamies oli pyytänyt kaupungilta selvitystä kantelun johdosta.

Saamastani selvityksestä ei ilmene, että kaupunki olisi muistutusasian käsittelyn jälkeen muillakaan tavoin seurannut kantelijan tyttären hoidon ja avun toteutumista, vaikka tiedossa oli keväällä 2016 esiin tulleet puutteet palveluasumisyksikön toiminnassa. Näkemystäni mukaan kaupunki ei ollut tässä tilanteessa valvonut asianmukaisesti yksityisen palveluntuottajan toimintaa. Tämän vuoksi kiinnitän sosiaali- ja terveystoimialan huomiota edellä yksityisten ostopalvelujen valvontavastuusta sanottuun.

Korostan vielä, että muuttuvassa hoitotilanteessa korostuu säännöllisesti päivitettävien suunnitelmien merkitys (sosiaalityön asiakas/palvelusuunnitelma ja palveluntuottajan toteuttamissuunnitelma tms.). Suunnitelmista käy ilmi vammaisille asiakkaalle suunnitellut palvelut, tuki ja niiden toteuttaminen käytännössä. Lisäksi suunnitelmat toimivat työntekijöiden työvälineinä. Asiakas- ja palvelusuunnitelman avulla turvataan asiakkaan palvelun yksilöllisyys ja jatkuvuus ja sovitetaan yhteen eri palvelut saumattomaksi kokonaisuudeksi. Suunnitelman tehtävänä on myös ohjata hakemaan tarpeelliseksi arvioituja palveluita ja tukitoimia. Palvelujen arviointi ja suunnitelmien laatiminen on tehtävä yhteistyössä asiakkaan tai hänen omaistensa ja läheistensä kanssa.

3.4 Muut asiat

Kantelija arvosteli yleisesti muun muassa palvelutalon henkilöstön vaihtuvuutta ja siivouksen laatua.

Saadun selvityksen mukaan palvelutalon henkilöstö oli ollut toimiluvan mukaisesti järjestetty ja henkilökunnan vaihtuvuus vuonna 2016 oli ollut sosiaali- ja terveysalalle tyyppillistä. Työntekijöiden sairauspoissaoloja korvattiin sijaisilla, jotka olivat joko X Oy:n varahenkilöitä tai riittävät taidot omaavia alan opiskelijoita.

Sosiaali- ja terveysviraston 27.7.2016 antamasta muistutusvastauksesta ja kaupungin 1.6.2017 päiväystä valvontakäytikertomuksesta ilmenee, että palvelutalon siivouksesta vastaa yksityinen siivousliike. Selvityksen mukaan asukkaiden huoneet ja yhteistilat siivotaan viikoittain. Perusteellisempi siivous tehdään kerran vuodessa. Palvelutalon asukkaiden avustajien tehtävänä on huolehtia avustamisen yhteydessä yleisestä siisteydestä. Tarvittaessa X Oy antaa palautetta siivouksen laadusta siivousliikkeelle. Edellä mainitussa kaupungin valvontakäytikertomuksessa todetaan, että palvelutalo täytti kaupungin palveluasumiselle asettamat laatuvaatimukset.

Kantelukirjoituksessa esitetyn yleisen arvostelun osalta en ole saamani selvityksen perusteella havainnut oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä. Tämän vuoksi asia ei tältä osin antanut minulle aihetta enempään.

4 TOIMENPITEET

Saatan kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan, X Oy:n ja palvelutalon tietoon edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen laiminlyönnistä kantelijan tyttären hoidossa ja avun järjestämisessä. Lisäksi kiinnitän kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan huomiota yksityisten ostopalvelujen valvontavastuusta sanottuun.

Edellä todetussa tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kaupungin sosiaali- ja terveystoimialalle, X Oy:lle ja palvelu-talolle.