

2.3.2020

EOAK/2549/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

VIIVÄSTYS PALVELUSUUNNITELMAN LAATIMISESSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli sisarensa puolesta laatimassaan kantelussa kunnan sosiaalitoimen ja nimeltä mainittujen viranhaltijoiden menettelyä vammaispalvelulain mukaisten palvelujen järjestämistä, palvelusuunnitelman laatimista ja muistutukseen vastaamista koskevassa asiassa.

Kantelijan mukaan hänen sisarensa Alzheimer-diagnoosista oli kulunut jo yli neljä vuotta ja sairaus eteni nopeasti. Kantelijan mielestä näin nopeasti etenevän sairauden kanssa sosiaalitoimen tulisi toimia ripeästi avun järjestämisen ja muiden toimenpiteiden kanssa.

Kantelijan mukaan kirjallinen palvelusuunnitelma tehtiin hänen sisarelleen vasta kolmen vuoden kuluttua sairauden toteamisen jälkeen. Kirjoituksen mukaan kunta ei ollut järjestänyt pyynnöistä huolimatta riittävästi vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja henkilökohtaista apua. Kantelija oli tyytymätön myös sosiaalitoimen muistutusvastauksen sisältöön ja muistutuksen käsittelyn keston.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta kunnan sosiaalijohtaja antoi 14.6.2019 päivätyn lausunnon ja selvityksen.

3 RATKAISU

3.1 Palvelusuunnitelman laatiminen

3.1.1 Oikeusohjeita

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.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 3 a §:n 2 momentin mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 7 §:ssä säädetään. Palvelusuunnitelma on tarkistettava, jos vammaisen henkilön palveluntarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu muutoksia sekä muutoinkin tarpeen mukaan.

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. Suunnitelma on laadit-

tava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa sekä 9 §:ssä (itsensä määräämisoikeus erityistilanteissa) ja 10 §:ssä (alaikäisen asiakkaan asema) tarkoitetuissa tapauksissa asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa taikka asiakkaan ja hänen omaisensa tai muun läheisensä kanssa.

Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 1 momentin 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. Pykälän 2 momentin mukaan selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Sosiaalihuoltolain 39 §:n 1 momentin mukaan palvelutarpeen arviointia on täydennettävä asiakkaalle laadittavalla asiakassuunnitelmalla tai muulla vastaavalla suunnitelmalla, ellei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhdessä asiakkaan kanssa. Pykälän 2 momentissa ja sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain 16 §:ssä on säädetty asiakassuunnitelman sisällöstä ja suunnitelmaan kirjattavista asioista. Sosiaalihuoltolain 39 §:n 3 momentin mukaan suunnitelman sisältö on sovittava yhteen henkilön tarvitsemien muiden hallinnonalojen palvelujen ja tukitoimien kanssa. Asiakkaan suostumuksella voidaan laatia sosiaalihuollon ja muiden hallinnonalojen palveluja ja tukitoimia koskeva yhteinen suunnitelma, jossa on suunnitelman laatimiseen ja käyttöön nähden tarpeellisia tietoja. Saman pykälän 4 momentin mukaan, jos asiakkaan tukena toimii omaisia tai muita läheisiä henkilöitä, laaditaan heidän tukemiseensa liittyvä suunnitelma tarvittaessa erikseen.

3.1.2 Saatu selvitys

Kantelija arvosteli sitä, että kirjallinen palvelusuunnitelma tehtiin hänen sisarelleen vasta kolmen vuoden kuluttua sairauden toteamisen jälkeen.

Selvityksen mukaan kutsu palvelusuunnitelman laatimiseen oli lähetetty kantelijalle 26.10.2018 ja palvelusuunnitelma oli laadittu kantelijan sisarelle 15.11.2018. Palvelusuunnitelmaa oli päivitetty 22.2.2019. Selvityksen mukaan ennen kirjallisen palvelusuunnitelman tekemistä asiat oli kirjattu asianmukaisesti asiakaskertomukseen. Selvityksessä todetaan vielä, että kantelijan sisaren tilanne (toimintakyky) oli muuttunut nopeasti vuoden 2018 aikana.

Selvityksen mukaan kantelijan sisarelle oli tehty ensimmäinen myönteinen henkilökohtaisen avun päätös maaliskuussa 2017 tehdyn kotikäynnin jälkeen (pätös 16–20 tuntia/kk). Asiakaskirjauksista ilmeni, että palveluina oli ollut myös kotisairaanhoidon palveluita sekä ateriapalvelua. Seuraava avustajapäätös oli tehty 21.1.2018. Selvityksen mukaan vuodesta 2018 lähtien oli tehty useita avustajapäätöksiä hakijan palvelutarpeen muuttuessa. Henkilökohtaista apua oli myönnetty 13.8.2018 päätöksellä 8 tuntia päivässä. Henkilökohtaista apua myönnettiin 23.8.2018 lisää 25 tuntia viikossa hakijan vaatimuksen mukaisesti. Viranhaltijan päätöksellä 10.1.2019 henkilökohtaista apua oli myönnetty 80 tuntia viikossa 30.6.2019 asti. Selvityksen mukaan kantelijan sisarelle oli tarjottu useaan otteeseen myös kotihoitoa, mutta tätä palvelua kantelijan sisar ja edunvalvojat eivät ole halunneet ottaa vastaan.

3.1.3 Kannanotto

Saadun selvityksen mukaan kantelijan sisarelle oli tehty ensimmäinen vammaispalvelulain mukainen palvelusuunnitelma 15.11.2018. Kantelijan sisarelle oli myönnetty vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua ja muita tukipalveluita vuodesta 2017 lähtien. Selvityksestä il-

meni, että kantelijan sisaren toimintakyky oli mennyt koko ajan huonompaan suuntaan. Selvityksen mukaan ennen palvelusuunnitelman tekemistä kantelijan sisaren asiat oli kirjattu asiakaskertomukseen.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen perusteella katson, että kantelijan sisarelle olisi tullut tehdä ilman aiheetonta viivytystä palvelusuunnitelma (tms. asiakassuunnitelma) jo vuonna 2017, kun hänen toimintakykynsä alkoi selvästi heikentyä ja vammaispalvelujen (henkilökohtainen apu) tarve havaittiin. Selvityksessä ei ole väitetty, että suunnitelman laatiminen olisi tuolloin ollut ilmeisen tarpeetonta. Katson, että kunnan sosiaalitoimi oli laiminlyönyt oikea-aikaisen palvelusuunnitelman tekemisen. Näin ollen palvelusuunnitelman laatiminen oli viivästynyt vammaispalvelulain vastaisesti. Pidän sosiaalitoimen menettelyä tältä osin moitittavana.

Totean, että asianmukaisesti tehdyt asiakaskirjauksetkaan eivät poista viranomaisen laissa säädettyä velvollisuutta laatia palvelusuunnitelma vaikeavammaiselle henkilölle.

Tässä yhteydessä haluan vielä yleisesti korostaa palvelusuunnitelman (tms. asiakassuunnitelma) merkitystä vammaispalvelujen yksilöllisessä suunnittelussa, järjestämisessä ja toteuttamisessa.

Vammaispalvelulain 3 a §:n perustelujen (HE 166/2008 vp, s. 27) mukaan palvelusuunnitelma ei ole luonteeltaan sellainen asiakirja, jonka perusteella asiakas voi vaatia suunnitelmaan sisältyviä palveluja ja tukitoimia, vaan niiden myöntämisestä tehdään erikseen hallintopäätökset asiakkaan tai hänen edustajansa hakemusten perusteella. Tarkoitus on, että palvelusuunnitelmasta käyvät riittävän yksityiskohtaisesti ilmi ne asiakkaan yksilölliseen palvelutarpeeseen ja elämäntilanteeseen liittyvät seikat, joilla on merkitystä palvelujen sisällöstä, järjestämistavasta ja määrästä päätettäessä. Lähtökohtana olisi pidettävä sitä, ettei palvelusuunnitelmaan kirjattuja seikkoja tulisi ilman perusteltua syytä sivuuttaa päätöksenteossa. Koska palvelusuunnitelman merkitys suhteessa palveluja ja tukitoimia koskevan hallintopäätökseen saattaa olla asiakkaalle epäselvä, sosiaalitoimen viranhaltijan tulee asiakaslain 5 §:n mukaisesti selvittää asiakkaalle hänen oikeutensa ja ohjata hänet palvelusuunnitelman tekemisen yhteydessä tekemään tarvittavat hakemukset palvelujen ja tukitoimien saamiseksi.

Palvelusuunnitelmassa on siis kysymys viranomaisen ja asiakkaan välisestä palvelujen tarvearvioon perustuvasta toimintasuunnitelmasta. Suunnitelmaan perustuen viranomainen järjestää erikseen tehtävien yksilöä koskevien päätösten mukaisesti palveluita tai tukitoimia vaikeavammaisen henkilön vamman tai sairauden aiheuttaman tarpeen huomioonottavalla tavalla. Vammaispalvelulaissa on lisäksi korostettu palvelusuunnitelman merkitystä yksilöä koskevassa päätöksenteossa erityisesti silloin, kun kyse on palveluista, joilla on tai saattaa olla merkitystä vammaisen henkilön henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden suojan ja itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta. Kantelijan sisarelle myönnetyssä vammaispalvelulain mukaisessa henkilökohtaisessa avussa on kysymys juuri tällaisesta palvelusta.

Vammaispalvelulain 8 d §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Eryistä merkitystä yksilöllisellä palvelusuunnitelmalla on myös silloin, kun vammaisen henkilö ja viranomainen ovat erimielisiä siitä, millä tavoin vammaispalveluita tai muita sosiaalihuoltolain palveluita tulee järjestää tai toteuttaa. Tämän takia palvelusuunnitelmasta tulee ilmetä viranomaisen ja asiakkaan mahdolliset poikkeavat näkemykset palveluiden järjestämisestä. Asiakkaan omalla näkemyksellä ristiriitatilanteessa voi olla merkitystä asiakkaan hakiessa muutosta

viranomaisen ratkaisuun. Kyse voi olla tällöin palveluiden määrästä, palveluiden toteuttamisesta tai siitä, minkälaisia palveluita asiassa on järjestettävissä tai tulee järjestää.

Korostan vielä, että monialainen ja moniammatillinen palvelusuunnitelma mahdollistaa vaikeavammaisen henkilön yksilöllisten tarpeiden huomioimisen ja edesauttaa yhteistyön toteutumista eri hallinnonalojen viranomaisten välillä. Tarkoituksena on, että sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden.

Vaikeavammaisella henkilöllä on edellä sanottu huomioon ottaen erityinen tarve ja lakiin perustuva oikeus saada itseään koskeva palvelusuunnitelma laadituksi ilman aiheetonta viivytyksiä.

3.2 Sosiaalihuollon palvelujen järjestäminen ja riittävyys

Kantelija arvosteli sitä, että kunnan sosiaalitoimi ei pyynnöistä huolimatta järjestänyt hänen sisarelleen riittävästi vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja henkilökohtaista apua. Kantelijan mukaan asiat eivät edenneet ja avustajia ei ollut saatavilla.

Saamassani selvityksessä on kuvattu kantelijan sisarelle järjestettyjä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja tukitoimia. Selvityksessä todetaan, että kantelijan sisaren sairaus on ollut muuttuva, nopeasti etenevä ja haasteellinen, joten on ymmärrettävää, että tilanne on kuormittanut myös läheisiä. Selvityksen mukaan kunnan sosiaalitoimen viranhaltijat ovat pyrkineet hoitamaan ajantasaisesti kantelijan sisaren ja hänen lastensa asioita. Selvityksen mukaan viranhaltijat ovat tehneet näiden asioiden hoidosta asialliset kirjaukset ja päätökset.

Käytettävissäni olevan asiakirja-aineiston perusteella minulla ei ole laillisuusvalvojana mahdollisuutta arvioida, ovatko kantelijan sisarelle tai hänen perheelleen myönnettyt palvelut olleet kokonaisuudessaan riittäviä. Totean, että sosiaalihuollon asiakkaalla ja hänen edunvalvojallaan on halutessaan mahdollisuus hakea sosiaalitoimelta lisää tukipalveluita, mikäli palveluiden ei katsota olevan riittäviä tai sopivia. Vaikeavammaisella henkilöllä on mahdollisuus hakea vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua järjestettäväksi hänelle sopivalla järjestämistavalla (esim. ostopalvelumalli), mikäli henkilökohtaisen avun työnantajamalli ei ole hänen vammansa tai sairautensa kannalta toimiva järjestämistapa tai esimerkiksi avustajia ei ole saatavilla. Viranhaltijan tulee tehdä järjestämistapaa koskevan hakemuksen johdosta oikaisuvaatimuskelpoinen viranhaltijan päätös.

Sosiaalihuollon palvelua tai sen järjestämistapaa koskevaan viranhaltijan päätökseen tyytymättömällä on mahdollisuus hakea asiaan oikaisua päätökseen liitetyn oikaisuvaatimusohjeen mukaisesti. Kunnan toimielimen päätöksestä voi valittaa edelleen hallinto-oikeuteen valitusosoituksen mukaisesti. Viime kädessä sosiaalipalveluiden riittävyyden ja päätösten lainmukaisuuden tutkii siis toimivaltainen tuomioistuin. Eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Oikeusasiamies ei siten voi muuttaa päätöksiä, joita viranhaltijat ja tuomioistuimet tekevät harkintavaltansa rajoissa. Edellä todetun vuoksi asia ei tältä osin johtanut toimenpiteisiin.

3.3 Muistutuksen käsittely

Saamani selvityksen mukaan kantelija oli tehnyt 14.10.2018 päivätyn sosiaalihuollon asiakaslain mukaisen muistutuksen kunnan sosiaalipalveluihin, jossa muistutus oli vastaanotettu 17.10.2018. Muistutuksen johdosta sosiaalijohtaja oli antanut 12.11.2018 päivätyn vastauksen.

Sosiaalihuollon asiakaslain 23 §:n mukaan sosiaalihuollon laatuun tai siihen liittyvään kohtuunsa tyytymättömällä asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Toimintayksikön tai johtavan viranhaltijan on kirjattava muistutus ja käsiteltävä se asianmukaisesti ja annettava siihen kirjallinen vastaus kohtuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Laissa ei ole erikseen säädetty määräaika muistutuksen vastaamiselle. Vastaukseen kuluva aikaa arvioitaessa on huomioitava, minkälaisesta asiasta on kysymys ja miten muistutuksessa tarkoitettu mahdollinen epäkohta vaikuttaa sosiaalihuollon asiakkaan asemaan ja hänelle tarkoitettujen palveluiden järjestämiseen. Valviran ohjeen mukaan kohtuullisena vastausaikana on pidetty yleensä 1–4 viikon vastausaikaa. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä kohtuullisena aikana on pidetty enintään noin kuukautta, tai enintään kahta kuukautta, jos asia on ollut erittäin ongelmallinen ja vaatinut selvitystyötä.

Saamani selvityksen perusteella katson, että muistutuksen käsittelyssä tai siihen vastaamisessa ei ole ilmennyt viranomaisen lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Tämän vuoksi asia ei tältä osin johda toimenpiteisiin.

4 TOIMENPITEET

Saatan kunnan sosiaalitoimen tietoon edellä kohdassa 3.1.3 esittämäni käsityksen lainvastaisesta viivästyksestä palvelusuunnitelman laatimisessa.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kunnan sosiaalitoimelle.