

29.12.2006

Dnro 3461/4/05

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Tuula Aantaa**

## **OMAISHOIDON TUKEA KOSKEVAN PÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan 21.11.2005 saapuneessa kirjeessään Järvenpään kaupungin vuodelle 2005 vahvistamia omaishoidon tuen myöntämistä koskevia ohjeita siltä osin kuin niiden mukaan omaishoitopalkkion saamisen edellytyksenä oli, että hakija saa Kansaneläkelaitoksen myöntämää eläkkeensaajan hoitotukea, eläkkeensaajan erityishoitotukea tai lapsen erityishoitotukea. Kantelija pyysi oikeusasiamiehen kannanottoa asiassa.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

#### **Oikeusohjeet**

Suomen perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Kantelun tarkoittamana ajankohtana omaishoidon tuesta säädettiin sosiaalihuoltolaissa (27 a – 27 c §) ja asetuksessa omaishoidon tuesta. Sosiaalihuoltolain 27 a §:n mukaan omaishoidon tuella tarkoitettiin vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön kotona tapahtuvan hoidon tai muun huolenpidon turvaamiseksi annettavaa hoitopalkkiota ja palveluja, jotka määritellään hoidettavan hoito- ja palvelusuunnitelmassa. Omaishoidon tukena voitiin siis antaa paitsi rahana maksettavaa hoitopalkkiota myös kotona tapahtuvan hoidon ja huolenpidon turvaamiseksi tarpeellisia palveluja.

Omaishoidon tukea koskeva lainsäädäntö uudistui 1.1.2006, jolloin tuli voimaan laki omaishoidon tuesta (937/2005, omaishoitolaki). Omaishoitolaki kumosi voimaan tullessaan sosiaalihuoltolain omaishoidon tukea koskeneet säännökset (27 a – 27 c §) sekä asetuksen omaishoidon tuesta (318/1993). Uudistuksessa omaishoidon tuki säilyy määrärahasidonnaisena palveluna, jonka järjestämisestä vastaa kunta ja jonka myöntäminen perustuu kunnan harkintaan. Kunnan toimielin vahvistaa edelleen omaishoidon tuen myöntämisperusteet kunnassa säännösten sallimissa rajoissa. Omaishoitolain

mukaan omaishoidon tukeen sisältyy nyttemmin aina rahana suoritettava hoitopalkkio. Omaishoitolain hoitopalkkiota koskevan 5 §:n mukaan palkkion taso määräytyy hoidon sitovuuden ja vaativuuden mukaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain (733/1992) 3 §:n mukaan kunnan on osoitettava voimavaroja valtiosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

### 3.2

Omaishoidon tuen hoitopalkkion määrittelyn perusteet vuoden 2005 ohjeistuksessa

Asiakirjojen mukaan Järvenpään kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta hyväksyi 15.12.2004 omaishoidon tukea vuonna 2005 koskeneen ohjeistuksen, joka tuli voimaan 1.3.2005. Ohjeistuksen mukaan omaishoidon tuen myöntämisen ehtona oli 1. ja 2. tasolla muun muassa se, että asiakas täytti Kansaneläkelaitoksen lapsen erityishoitotuen kriteerit ja että mainittu tuki oli myönnetty ennen omaishoidon tuen hakemista.

Tuolloin voimassa olleen omaishoidon tuesta annetun asetuksen 7 §:n mukaan hoitopalkkion suuruuteen vaikuttivat ainoastaan hoidon sitovuus ja vaativuus, jollei 2 momentin 3 kohdasta muuta johtunut.

Sosiaali- ja terveystoimen johtajan selvityksen mukaan omaishoidon tuen ohjeistuksella pyritään priorisoimaan omaishoidon tukeen käytettävissä olevat määrärahat tukea kaikkein eniten tarvitseville. Ohjeistuksen tarkoituksena ei ole poistaa viranhaltijalta yksilökohtaista omaishoidon tuen myöntämisen harkintavaltaa. Ohjeistuksessa KELA:n päätöksiin viittaamisella oli tarkoitettu yksinomaan ohjata päätöksentekoa tukea kaikkein eniten tarvitseville. Kun keväällä 2005 huomattiin ohjeistuksen sanamuodon ehdottomuus sekä ohjeistuksen ja KELA:n päätöskriteerien mahdollinen ristiriita, tähdennettiin viranhaltijoille sitä, että ohjeistus ei poista viranhaltijoiden mahdollisuutta tapauskohtaiseen yksilöharkintaan hakemuksia käsiteltäessä. Tuossa vaiheessa suullisen ohjauksen katsottiin olevan riittävä toimenpide turvaamaan kunnan järjestämisvelvollisuuden asiassa. Sosiaali- ja terveyslautakunnan 1.2.2006 määrittämät ja 1.1.2006 voimaan tulleet omaishoidon tuen myöntämisperusteet eivät enää sisällä viittausta KELA:n päätöksiin. Sosiaali- ja terveystoimen johtaja totesi vielä, että kyseistä ohjeistusta muutettiin jo puoli vuotta ennen tämän kantelun tekemistä oikeusasiamiehelle.

Käsitykseni mukaan Järvenpään kaupungin vuoden 2005 omaishoidon tuen myöntämistä koskeva ohje oli ristiriidassa omaishoidon tukea koskevien säännösten kanssa siltä osin kuin omaishoidon tuen hoitopalkkion saamisen edellytyksenä oli, että hakija sai Kansaneläkelaitoksen myöntämää eläkkeensaajan hoitotukea, eläkkeensaajan erityishoitotukea tai lapsen erityishoitotukea. Ohje on kuitenkin kerrotulla tavalla korjaantunut. Tästä syystä ja edellä kerrotun viranhaltijoiden suullisen ohjauksen vuoksi asia ei tältä osin anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että saatan esittämäni käsityksen Järvenpään kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tietoon.

### 3.3

## Päätösten perusteluvollisuus

Asiakirjojen mukaan Järvenpään kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan vuodelle 2006 hyväksymän omaishoidon tuen myöntämisperusteita koskevan ohjeistuksen 3. kohdan (päätös omaishoidon tuesta) mukaan omaishoidon tuki myönnetään hakemispäivää seuraavan kuukauden alusta lukien.

Osastopäällikön selvityksen mukaan tämä perustuu siihen, että kyseessä on ns. määrärahasidonnainen tuki, jonka myöntäminen on kunnan harkinnassa. Myöntämiskäytäntö on vakiintunut ja ohjeet ovat asiakkaiden nähtävillä. Järvenpää ei myönnä hoitopalkkiota takautuvasti. Osastopäälliköltä saadun tiedon mukaan mikäli tuen myöntämisen alkamisajankohta poikkeaa haetusta, ei asiaa erikseen perustella viranhaltijan päätöksessä.

Suomen perustuslain 21 §:ssä on jokaiselle turvattu oikeus hyvään hallintoon, johon kuuluu mm. oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja oikeus saada oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva perusteltu päätös. Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea siihen muutosta turvataan lailla. Päätöksen perusteleminen on eräs hyvän hallinnon takeista ja oikeus saada perusteltu päätös puolestaan jokaisen perusoikeus.

Vuoden 2004 alussa voimaan tulleen hallintolain (434/2003) 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Lisäksi perusteluissa on mainittava päätöksen teossa sovelletut säännökset. Päätös voidaan mainitun pykälän 2 momentin mukaan jättää perustelematta muun muassa, jos päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta.

Totean, että päätös, jolla omaishoidon tuen myöntämisen alkamisajankohta poikkeaa hakemuksessa vaaditusta ei ole edellä tarkoitettu kokonaan myönteinen päätös, joka voidaan jättää perustelematta. Totean vielä, että päätös on perusteltava myös riippumatta asianomaisen tyytymisestä päätökseen.

Olen eräissä aikaisemmassa kanteluratkaisussani (196/4/04) todennut, että viranhaltijan olisi omaishoidon tukea koskeneessa päätöksessään tullut perustella nimenomaisesti omaishoidon tuen myöntämisen alkamisajankohta, koska se poikkesi haetusta ajankohdasta. Näkemykseni mukaan päätös ei täyttänyt perustuslaissa ja hallintolaissa päätöksen perusteluille asetettuja vaatimuksia. Totesin myös, että päätöksen asianmukainen perusteleminen tuen alkamisajankohdan osalta olisi ollut tärkeää muutoksenhaun käyttämisen kannalta. Asianmukaiset perustelut ohjaavat kiinnittämään huomiota niihin seikkoihin, joilla on merkitystä muutoksenhakua ratkaistaessa.

Oikeuskäytännössä Helsingin hallinto-oikeus on muun muassa 18.10.2005 antamassaan päätöksessä katsonut, että oikeus omaishoidon tukeen oli syntynyt hakemiskuukauden alusta lukien. Kun valittaja ei ollut osoittanut, että hän olisi ennen mainittua ajankohtaa hakenut omaishoidontukea tai että hänelle olisi annettu kunnan puolelta hakemusasian osalta virheellistä tietoa, kaupunkia ei voitu velvoittaa maksamaan valittajalle hoitopalkkiota

takautuvasti ajalta ennen hakemiskuukautta, koska sosiaalihuoltolaki ja asetus omaishoidon tuesta eivät sisältäneet määräyksiä tuen myöntämisestä takautuvasti.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen (kohta 3.2) Järvenpään kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tietoon. Kiinnitän vielä Järvenpään sosiaali- ja terveystoimen huomiota omaishoidon tukea koskevien päätösten asianmukaiseen perustelemiseen (kohta 3.3). Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni sosiaali- ja terveystoimelle.