

15.5.2018

EOAK/3483/2017

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen**

## **HOITOAVUN JÄRJESTÄMINEN KEHITYSVAMMAISELLE LAPSELLE**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli - - - kaupungin vammaispalvelujen menettelyä kehitysvammaisen poikansa hoitoavun järjestämistä, päätöksentekoa ja yhteydenottoihin vastaamista koskevassa asiassa.

Kantelijan mukaan hänen lapselleen ostopalveluna myönnetyn lyhytaikaisen hoidon järjestäminen (uuden hoitajan löytyminen) oli kestänyt yli 8 kuukautta ja vammaispalvelujen päätöksenteossa oli ongelmia. Kantelija kertoi myös, että kaupungin vammaispalveluista ei ole vastattu tiedusteluihin ja yhteydenottopyyntöihin.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta - - - kaupungin perhe- ja sosiaalipalvelut antoi 11.7.2017 päivätyn selvityksen.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Hoitoavun järjestäminen**

##### **3.1.1 Oikeusohjeita**

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (kehitysvammalaki) 1 §:n mukaan tässä laissa säädetään erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja. Erityishuollon tarkoituksena on edistää edellä tarkoitettun henkilön suoriutumista päivittäisistä toiminnoista, hänen omintakeista toimeentuloaan ja sopeutumistaan yhteiskuntaan sekä turvata hänen tarvitsemansa hoito ja muu huolenpito.

Kehitysvammalain 2 §:n mukaan erityishuoltoon kuuluvia palveluksia ovat muun muassa yksilöllinen hoito ja muu huolenpito; vanhempien ja muiden perheenjäsenten ohjaus ja neuvonta ja muu vastaava erityishuollon toteuttamiseksi tarpeellinen toiminta.

Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan lapsella ja hänen perheellään on oikeus saada viipymättä lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalipalvelut. Palveluja on järjestettävä tarvittavassa laajuudessa niinä vuorokauden aikoina, joina niitä tarvitaan. Palvelujen on tuettava vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa.

Sosiaalihuoltolain 19 §:n mukaan kotipalvelulla tarkoitetaan asumiseen, hoitoon ja huolenpitoon, toimintakyvyn ylläpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen, asiointiin sekä muihin jokapäiväiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista.

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 siten kuin 4 ja 5 §:ssä säädetään.

Sosiaalihuoltolain 4 §:n 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.

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen.

Sosiaalihuoltolain 5 §:n mukaan kaikissa sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat lasta, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lasten kohdalla on 4 §:ssä mainittujen asioiden lisäksi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut parhaiten turvaavat:

- 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin;
- 2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä sekä iän ja kehitystason mukaisen huolenpidon;
- 3) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden;
- 4) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Kiireellisiä toimenpiteitä koskeva asia on käsiteltävä ja päätös tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella viipymättä siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Muissa kuin kiireellisissä asioissa päätös on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun asia on tullut vireille.

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.

### 3.1.2 Tapahtumat ja saatu selvitys

Selvityksen mukaan kaupungin vammaispalvelut on laatinut kantelijan lapselle palvelusuunnitelman 10.8.2015. Lapselle on myönnetty viranhaltijan päätöksellä 30.3.2015 sosiaalihuoltolain mukaista kotiin tuotavaa lyhytaikaista hoitoa (kotipalvelua) 20 tuntia kuukaudessa ajalle 1.4.2015–31.03.2017. Selvityksen mukaan palvelusta ei ole peritty asiakasmaksua. Maksusitoumuksella palveluntuottajana on toiminut X Oy. Palvelu on toteutunut huhtikuuhun 2016 asti, kunnes palveluntuottajan hoitaja on ilmoittanut kantelijalle lopettavansa työt.

Kantelukirjoituksesta ilmenee, että koska palveluntuottajalta ei löytynyt uutta sopivaa hoitajaa, kantelija on ilmoittanut palveluntuottajalle, ettei palvelua tarvita kesän 2016 aikana perheen loman ja muuton vuoksi.

Selvityksen mukaan kantelija on ollut 1.9.2016 yhteydessä kaupungin vammaispalveluihin ja hän on toivonut uutta hoitajaa lapsen aloittaessa ensimmäisen luokan koulussa. Vammaispalvelujen tekemällä kotikäynnillä 9.9.2016 on sovittu kantelijan kanssa, että palveluohjaaja selvittää palveluntuottajayrityksen vaihtoa sekä miestyöntekijän saamisen mahdollisuutta. Kantelijan perheen kanssa on keskusteltu 23.9.2016 omaishoitajan vapaiden toteuttamisesta ja tilapäisestä perhehoidosta.

Kantelukirjoituksen mukaan syksyllä 2016 ja tammikuussa 2017 kantelija oli tiedustellut vammaispalveluilta useaan otteeseen hoitoapua koskevan asian etenemistä. Selvityksen mukaan palveluohjaaja - - - oli vastannut kantelijalle 23.1.2017, että palveluntuottajan selvittämisestä vastaa lyhytaikaisen hoidon koordinaattori - - -.

Kantelukirjoituksen mukaan kantelija kääntyi lapsensa haastavan tilanteen vuoksi koulun psykologin ja kuraattorin puoleen ja asiassa päädyttiin tekemään lastensuojeluilmoitus avun saamiseksi. Selvityksen mukaan koulukuraattori oli keskustellut 26.1.2017 puhelimitse vammaispalveluiden sosiaalityöntekijän kanssa siitä, että kantelija oli tuonut koulun tietoon hoitoavun tarpeen.

Kaupungin lastensuojelu katsoi, ettei asiassa ollut tarvetta lastensuojelullisille toimenpiteille. Asian johdosta lastensuojelu on ollut yhteydessä vammaispalveluihin. Tämän yhteydenoton jälkeen vammaispalveluiden palveluohjaaja - - - on kertonut kantelijalle 29.3.2017, että sosiaalityöntekijä tekee uuden päätöksen hoitoavusta ja palveluntuottajan järjestäminen käynnistetään uudelleen.

Kantelijan lapsen hoitoapua koskevan päätöksen voimassaolo on päättynyt 31.3.2017. Selvityksen mukaan kantelija ei ole tuolloin hakenut palvelulle jatkoa, koska kaupungin vammaispalveluista oli toimitettu postitse tieto, että palvelusta aletaan periä asiakasmaksua 1.4.2017 alkaen.

Tämän jälkeen kantelija on hakenut 18.4.2017 vammaispalveluihin saapuneella hakemuksella hoitoavun järjestämistä kehitysvammaisten erityishuoltona, koska perheellä ei ole ollut varaa maksaa sosiaalihuoltolain mukaisesta palvelusta perittäviä asiakasmaksuja.

Kantelijan lapselle on tehty 30.5.2017 viranhaltijan päätös sosiaalihuoltolain 19 §:n perusteella myönnettävästä kotipalvelusta. Selvityksen mukaan päätös on tehty sosiaalihuoltolain mukaisena, koska tiedossa on ollut perhe- ja sosiaalipalvelujen johtoryhmän päätös, että palvelusta ei toistaiseksi ryhdytä perimään asiakasmaksua. Täten palvelu on katsottu voitavan järjestää sosiaalihuoltolain nojalla. Vammaispalvelut on tuolloin myös arvioinut, että kantelijan lapsi ei täytä erityishuoltona järjestettävän kotiin tuotavan hoitoavun ehtoja.

Selvityksen mukaan kesäkuussa 2017 Y Oy on ryhtynyt tuottamaan palvelua kantelijan lapselle. Tapaaminen kantelijan ja palveluntuottajan edustajan sekä vammaispalveluiden edustajan kanssa on pidetty 13.6.2017.

Kantelija on toimittanut 12.5.2017 päivätyin uuden lääkärinlausunnon oikeusasiamiehelle tekemänsä kantelun liitteenä. Selvityksen mukaan lausuntoa ei ole toimitettu vammaispalveluihin aiemmin. Lääkärinlausunnon ja perheen kokonaistilanteen perusteella vammaispalvelut on arvioinut uudelleen hakemuksen ja päättänyt, että kantelijan lapsi täyttää kotiin tuotavan hoi-

toavun kriteerit ja hänen tarvitsemansa hoito ja huolenpito järjestetään kehitysvammaisten erityishuoltona. Lapselle myönnettiin lisäksi erityishuoltona aamu- ja iltapäivähoitoa sekä loma-ajan hoitoa. Myönnetyistä palveluista on tehty erilliset päätökset ja ne on kirjattu lapsen 11.7.2017 päivättyyn erityishuolto-ohjelmaan.

Oikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessä - - - kaupungin vammaispalvelut pyytää kantelijalta ja hänen perheeltään anteeksi kohtuuttoman pitkää aikaa, jonka palveluntuottajan järjestäminen on kestänyt.

### 3.1.3 Arviointi

Sosiaalihuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hankkimalla palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Totean, että kunnan on valvottava ostamiensa tai muutoin järjestämiensä palveluiden järjestämistä ja niiden laatua. Kunta ei voi siirtää omaa järjestämisvastuutaan tai valvontavelvollisuuttaan yksityiselle palvelujen tuottajalle tai yksittäiselle asiakkaalle. Kun kysymys on kunnan lakisääteisestä tehtävästä, kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisella henkilöllä on mahdollisuus saada palveluja siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin, kun häntä koskevassa päätöksessä on erikseen päätetty.

Käytettävissäni olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että kantelijan lapselle sosiaalihuoltolain perusteella myönnetty lyhytaikaisen hoidon palvelu ei ole toteutunut viranhaltijan päätöksen mukaisesti. Käytännössä lapsi on joutunut olemaan noin vuoden ajan ilman hänelle myönnettyä palvelua, koska kaupungin vammaispalvelut ei ole pystynyt järjestämään uutta hoitajaa tai palveluntuottajaa. Kaupungin vammaispalvelujen selvityksestä ei käy ilmi yksittäistä syytä tai perustelua, miksi palvelu on jäänyt näin pitkäksi aikaa järjestämättä ja miksi vammaispalvelut ei ole asianmukaisesti valvonut viranhaltijan päätöksen mukaisen palvelun toimeenpanoa ja toteutumista.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen perusteella katson, että - - - kaupungin vammaispalvelut on edellä kuvatulla tavalla vakavasti laiminlyönyt järjestää kantelijan lapsen hoitoavun palvelun viranhaltijan päätöksen mukaisesti.

Menettelyn moitittavuutta lisää se, että palvelua on tullut järjestää erityistä tukea tarvitsevalle ja haavoittuvassa asemassa olevalle kehitysvammaiselle lapselle. Lisäksi myönnetyn palvelun toteuttaminen ja uuden palveluntuottajan löytäminen on useista yrityksistä huolimatta kestänyt kohtuuttoman kauan. Näin on tapahtunut siitakin huolimatta, että kantelija on saattanut vammaispalvelujen tietoon, että lapsen haastava käytös ja avun tarve on lisääntynyt koulun alkamisen jälkeen syksyllä 2016.

Arvioin seuraavassa kaupungin vammaispalvelujen päätöksentekomenettelyä.

Kantelija haki 18.4.2017 kaupungin vammaispalveluihin saapuneella hakemuksella kotiin tuotavaa hoitoapua maksuttomana erityishuollon palveluna. Hakemuksen johdosta viranhaltija myönsi 30.5.2017 päätöksellä kantelijan pojalle sosiaalihuoltolain mukaista lapsiperheiden kotipalvelua, josta kaupungin on mahdollista periä asiakasmaksuja. Havaitsin, että asian käsittelyn tässä vaiheessa viranhaltijan päätöksessä ei otettu lainkaan kantaa kantelijan hakemuksessa esitettyyn vaatimukseen järjestää palvelua kehitysvammalain perusteella.

Kiinnitän - - - kaupungin vammaispalvelujen huomiota siihen, että päätöksenteossa hakemus tulee tutkia sen mukaisesti, miten asiakas on hakenut puheena olevaa palvelua tai tukitoimea. Hyväksyttävänä ei voida pitää menettelyä, jossa haetaan erityislainsäädännön perusteella esimerkiksi kehitysvammaisen mukaista palvelua, ja asia käsitellään yksinomaan yleislainsäädännön esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisena hakemuksena ilman asiakkaan nimenomaisesti suostumusta. Korostan, että asiakkaalla on oikeus saada päätös siihen, mitä hän on tosiasiassa hakenut. Toisaalta, jos palvelua ei voida myöntää hakemuksessa tarkoitetun lain nojalla, viranomaisen tulee arvioida, voidaanko haettu palvelu myöntää muun lain nojalla.

Kantelijan hankkiman uuden lääkärintodistuksen johdosta kaupungin vammaispalvelut on sittemmin 11.7.2017 päätöksellä myöntänyt kantelijan lapselle hoitoavun kehitysvammalain perusteella. Mielestäni lapsen edun mukaista olisi ollut, että vammaispalvelut olisi jo aiemmin hakemusten käsittelyjen yhteydessä selvittänyt tarkemmin lapsen oikeutta kehitysvammalain perusteella järjestettävään palveluun.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Sosiaalihuoltolain esitöissä (HE 164/2014 s. 138) todetaan, että jos asiakkaan hakemuksessaan esittämiin vaatimuksiin ei suostuta kokonaisuudessaan tai niihin suostutaan vain osittain, on päätös erityisesti näiltä kielteisiltä osin mahdollisimman hyvin perusteltava. Päätökseen tyytymättömällä asiakkaalla on halutessaan mahdollisuus hakea muutosta päätökseen.

Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu ottaa kantaa siihen, mitkä palvelut ovat kantelijan lapsen tarpeen mukaisia tai hänelle sopivia ja minkä lain perusteella palveluja yksittäisessä tilanteessa tulee järjestää. Viime kädessä tuomioistuin ratkaisee sosiaalihuollon palvelujen sisällöllisen ja määrällisen lainmukaisuuden.

### 3.2 Yhteydenottoihin vastaaminen

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 8 §:n mukaan viranomaisen on vastattava asiakkaan tekemiin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain 23 §:n mukaan hallintoasiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan sitä, että palveluohjaaja - - - ei vastannut 4.10.2016 alkaen kantelijan yhteydenottoihin ja tiedusteluihin. Kantelijan mukaan myöskään johtava sosiaalityöntekijä - - - ei vastannut hänen 9.1.2017 sähköpostitiedusteluunsa. - - - kaupungin vammaispalvelujen selvityksessä ei ole tältä osin kiistetty kantelijan esittämää arvostelua. Käytävissäni olevasta aineistosta ilmenee, että palveluohjaaja - - - oli vastannut kantelijalle sähköpostitse vasta 23.1.2017. Sähköpostiviestissään palveluohjaaja pahoitteli kantelijalle, ettei hän ollut vastannut yhteydenottoihin, eikä ollut viivytyksettä välittänyt viestiä eteenpäin oikealle taholle.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen perusteella katson, että asiassa on toimittu hallintolain vastaisesti, koska kantelijan yhteydenottoihin ei ollut vastattu ilman aiheetonta viivytystä. Se, että yhteydenottoihin ei ole vastattu ajallaan, on osaltaan aiheuttanut edellä kohdassa 3.1.3 selostetun viivästyksen ja laiminlyönnin kantelijan lapsen hoitoavun palvelun järjestämisessä. Korostan, että viranomaisen on vastattava yhteydenottopyyntöihin erityisesti aina silloin, kun yhteydenotosta on pääteltävissä, että yhteydenoton jättäjä odottaa viranomaiselta vastausta tai muuta reagointia.

Kiinnitän - - - kaupungin vammaispalvelujen huomiota siihen, että perusoikeutena turvattu hyvä hallinto edellyttää sitä, että viranomaiselle osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaan on myös ilmoittaa asiakkaalle, milloin asiakkaan esittämään tiedusteluun voidaan vastata tai jos vastaus viivästyy, viivästymisen syy ja milloin asiakas voi odottaa vastauksen saamista. Asiakkaalla on myös oikeus tietää esimerkiksi se, kuka hänen asiaansa hoitaa tai kuinka kauan asian käsittely kestää. Hyvä hallinto edellyttää viranomaiselta jonkinlaista reagointia, jonka perusteella tietoa pyytävä voidaan esimerkiksi ohjata oikealle viranomaiselle tai oikealle työntekijälle viranomaisessa.

#### **4 TOIMENPITEET**

Annan eduskunnan oikeusasiamiehestä säädetyn lain 10 §:n 1 momentin nojalla - - - kaupungin vammaispalveluille huomautuksen vastaisuuden varalle edellä kohdassa 3.1.3 selostetusta laiminlyönnistä lapselle myönnetyn palvelun järjestämisessä sekä kohdassa 3.2 selostetusta lainvastaisesta viivästyksestä yhteydenottoihin vastaamisessa.

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