

21.10.2014

Dnro 3816/4/13

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen**

## **ERITYISHUOLLON JÄRJESTÄJÄN TIEDOTTAMISVELVOLLISUUS PALVELUN MUUTOKSESTA**

### **1 KANTELU**

A pyysi yhdessä täysi-ikäisen, kehitysvammaisen poikansa B:n kanssa 30.8.2013 päivämässään kirjeessä eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Jyväskylän kaupungin perusturvalautakunnan, kaupunginhallituksen ja valtuuston menettelyä. Kantelun mukaan Jyväskylän kaupunki ei enää maksa palkkiota kehitysvammaisen henkilön tukihenkilölle vaan ainoastaan kulukorvauksen. Kantelun mukaan B:n erityishuolto-ohjelmaan on kirjattu tukihenkilöpalvelu ja hänellä on ollut tukihenkilö vuoden 2013 kesään asti, mutta hän ei ollut saanut uutta tukihenkilöä, koska käytännössä tukihenkilöitä, jotka ovat yleensä olleet opiskelijoita, ei saa pelkällä kulukorvauksella.

Kantelun mukaan kehitysvamma palveluiden suunnittelu- ja ohjausryhmässä ja vammaisneuvoston alaisessa kehitysvamma palvelujen yhteistyöryhmässä ei ollut käsitelty tukihenkilötoiminnan palkkioiden ja kulukorvausten valmistelua ennen asian käsittelyä perusturvalautakunnassa, eikä perusturvalautakunnan 13.12.2012 tekemästä päätöksestä tiedotettu asiakkaille. Kantelijoiden mielestä Jyväskylän kaupunki pyrkii välttämään lakisääteisen palvelun järjestämisen vierittämällä järjestämisvelvollisuuden kolmannelle sektorille.

Jyväskylän kaupunki oli aiemminkin kantelun mukaan yrittänyt evätä B:ltä tukihenkilön, mutta korkein hallinto-oikeus oli antanut hänelle myönteisen päätöksen. Kantelijat liittivät kanteluun korkeimman hallinto-oikeuden 27.2.2007 antaman päätöksen.

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Perusturvalautakunnan päätöksen valmistelu ja tiedottaminen**

Jyväskylän kaupungin perusturvalautakunnan 13.12.2012 tekemän päätöksen mukaan uusille tukihenkilöille ei makseta palkkiota (palkkio on ollut aiemmin 56,32 euroa kuukaudessa) vaan ainoastaan kulukorvaus 43,85 euroa kuukaudessa 1.1.2013 jälkeen. Tästä perusturvalautakunnan päätöksestä ei ole haettu muutosta.

Jyväskylän vanhus- ja vammais palveluiden palvelujohtajan antaman selvityksen mukaan perusturvalautakunta vahvistaa vuosittain vammais palvelulain ja -asetuksen soveltamisohjeen sekä vammais palvelusta maksettavat korvaukset liittyen kehitysvammaisten erityishuoltoon, vammais palvelulain mukaiseen henkilökohtaiseen apuun sekä perhehoidosta annetun lain mukaiseen perhehoitoon. Mahdolliset muutokset korvauksissa tai myönnettävissä palveluissa tai tukitoimissa aiheutuvat joko lainsäädännön muutoksista tai kaupungin talousarvion

valmistelusta. Valmistelusta vastaavia virkamiehiä sitovat talousarvion osalta keskushallinnosta annetut talousarvion valmisteluohjeet, joilla voi olla vaikutusta esimerkiksi maksettaviin palkkioihin.

Selvityksen mukaan perusturvalautakunnan päätettäväksi tulevien asioiden valmistelussa pyritään avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Käytäntönä on palvelujohtajan selvityksen mukaan, että valmisteilla olevia asioita käsitellään vammaisneuvostossa, joka voi ottaa kantaa valmisteluun ja antaa lausuntoja. Palvelujohtajan selvityksen mukaan asioiden valmistelun aikataulusta johtuen ei ollut mahdollista, että kaikkia asioita olisi käsitelty vammaisneuvoston lisäksi myös vammaisneuvoston alaisissa työryhmissä. Tukihenkilötoiminnan palkkioihin on kuitenkin voinut selvityksen mukaan vaikuttaa vammaisneuvoston kautta, jossa kehitysvammaisten yhteistyöryhmän edustaja oli tarkkailija jäsenenä.

## Kannanotto

Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä mm. ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä sekä sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedostustoiminnan järjestämisestä. Saamastani selvityksestä ei ilmene, että Jyväskylän kaupunki olisi erikseen tiedottanut tukihenkilöpalvelussa tapahtuneesta muutoksesta.

Mielestäni Jyväskylän kaupungin eli erityishuollon järjestäjän olisi tullut tiedottaa perusturvalautakunnan päätöksestä ainakin niille erityishuollon asiakkaille, joilla oli tapahtumahetkellä tukihenkilöpalvelu käytössä. Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa. Viranomaisella on korostuneempi tiedotus- ja selvittämisvelvollisuus silloin, kun sen ohjeissa tai käytännöissä tapahtuva muutos vaikuttaa tai tulee vaikuttamaan sosiaalihuollon asiakkaan etuihin tai oikeuksiin.

Saamani selvityksen perusteella minulla ei ole muilta osin aihetta epäillä, että asiassa olisi menetelty lainvastaisesti.

## 3.2 Tukihenkilötoiminnan järjestäminen

### 3.2.1 Kantelu ja selvitys

Kantelun mukaan Jyväskylän kaupunki yrittää tekemällään päätöksellä vierittää lakisääteisen palvelun järjestämisvastuun kokonaan kolmannelle sektorille. Perusturvalautakunnan pöytäkirjasta ilmenee, että kehitysvammaisten tukiliitto kehittää Jyväskylässä vapaaehtoisuuteen pohjautuvaa ”Best Buddies” -kaveritoimintaa, johon myös nykyisiä tukihenkilöitä ohjataan osallistumaan.

Palvelujohtajan selvityksen mukaan laki kehitysvammaisten erityishuollosta ei suoraan määritä tukihenkilöpalvelua. Tästä syystä käytännöt vaihtelevat merkittävästi kuntien ja erityishuoltopiirien välillä. Myöskään oikeuskäytännössä ei ole selvityksen mukaan otettu selkeää kantaa siihen, tulisiko kunnan järjestää kehitysvammalain perusteella tukihenkilötoimintaa ja jos niin missä laajuudessa ja minkä tyyppisille asiakkaille. Järjestöjen tekemä työ vapaaehtoisen kaveritoiminnan kehittämiseksi on ollut viime vuosina aktiivista. On arvokasta, että kehitysvammaiset henkilöt pääsevät osallistumaan yhteisöön ja pääsevät luomaan sosiaalisia suhteita. Jyväskylän kaupungin pyrkimyksenä ei ole välttää lakisääteisten palvelujen järjestämisvastuuta. Vaikka vuonna 2013 tehtyjen uusien tukihenkilösopimusten perusteella ei ole maksettu palkkiota, on palvelu ollut edelleen asiakkaiden käytettävissä. Suuri osa jyvaskyläläisistä tukihenkilötoiminnan piirissä olleista kehitysvammaisista on

oikeutettu vammaispalvelulain mukaiseen henkilökohtaiseen apuun, joka itse asiassa on asiakkaan edun kannalta määrällisesti tukihenkilötoimintaa suurempi palvelu, ja vahvistaa vammaisen henkilön osallisuutta ja valinnan mahdollisuuksia.

Selvityksen mukaan tukihenkilönä toimivien henkilöiden palkkaaminen kaupungin työntekijöiksi ei ole taloudellisesti mahdollista, eivätkä palkatut tukihenkilöt välttämättä myöskään vastaisi asiakkaiden monenlaisia toiveita ja tarpeita tukihenkilötoimintaan liittyen. Tukihenkilöitä rekrytoidaan kaupungin www-sivuilla olevalla ilmoituksella, mutta muuten tukihenkilöiden rekrytoimiseen ei ole mahdollisuutta. Jos asiakkaalla tai hänen läheisillään on tiedossa tukihenkilöksi sopiva henkilö, voidaan tukihenkilö myöntää ja tehdä sopimus tukihenkilönä aloittavan henkilön kanssa.

Palvelujohtajan selvityksen mukaan huomioitavaa on, että B:n saaman korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen lainsäädäntö on uudistunut syyskuusta 2009 alkaen siten, että vammaispalvelulaki on ensisijainen kehitysvammalakiin nähden silloin, kun se on asiakkaan edun mukaista. Hänen mukaansa arvioitaessa tukihenkilötoiminnan tarvetta lähtökohtana on asiakkaan yksilöllinen tilanne ja tuen ja ohjauksen tarve. Olennaista tällöin on palvelusuunnitelma, johon kootaan perustiedot asiakkaasta ja kuvataan hänen toimintakykynsä ja elämäntilanteensa, palveluntarpeet sekä suunnitelma palvelujen järjestämisestä. Palvelusuunnitelma ei rajoitu jonkin tietyn lain mukaisiin palveluihin, vaan siihen voidaan koota asioita elämän eri alueilta asiakkaan tarpeen mukaan. Palvelujohtajan selvityksen mukaan käytännössä niissä tilanteissa, missä tukihenkilötoimintaa nykyisin tiedustellaan, arvioidaan myös olisiko asiakas oikeutettu vammaispalvelulain mukaiseen henkilökohtaiseen apuun, joka olisi asiakkaan kannalta enemmän hänen etunsa mukainen palvelu sekä tuntimäärän suhteen että avustavan henkilön löytymisen suhteen. Tukihenkilötoiminnan puitteissa asiakas saa tukihenkilöpalvelua noin 13 tuntia kuukaudessa, mutta ollessaan oikeutettu vammaispalvelulain mukaiseen henkilökohtaiseen apuun hänellä on mahdollisuus 30 avustajatuntiin kuukaudessa liittyen kodin ulkopuolisessa osallistumisessa, harrastustoiminnassa ja sosiaalisten suhteiden ylläpitämisessä avustamiseen. Henkilökohtaisena avustajana toimivan henkilön työstä saama palkka on merkittävästi suurempi kuin tukihenkilön saamat korvaukset, ja tästä näkökulmasta henkilökohtaisena avustajana toimimista voidaan selvityksen mukaan pitää avustavan henkilön näkökulmasta houkuttelevampana kuin tukihenkilönä toimimista.

### 3.2.2 Lainsäädäntö

#### *Laki kehitysvammaisten erityishuollosta*

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 1 §:n mukaan tässä laissa säädetään erityishuollon antamisesta 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 palveluksia (1 mom.).

Erytyishuollon tarkoituksena on edistää 1 momentissa tarkoitettun henkilön suoriutumista päivittäisistä toiminnoista, hänen omintakeista toimeentuloaan ja sopeutumistaan yhteiskuntaan sekä turvata hänen tarvitsemansa hoito ja muu huolenpito (2 mom.).

Lain 2 §:n mukaan erityishuoltoon kuuluvia palveluksia ovat muun muassa tarpeellinen ohjaus, kuntoutus sekä toiminnallinen valmennus, työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta, yksilöllinen hoito ja muu huolenpito ja muu vastaava erityishuollon toteuttamiseksi tarpeellinen toiminta.

## Vammaispalvelulaki

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista säädetyn lain (380/1987, jäljempänä vammaispalvelulaki) 4 §:n mukaan tämän lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään, jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia muun lain nojalla. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 1 §:ssä tarkoitetulle henkilölle järjestetään kuitenkin hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia **ensisijaisesti tämän lain nojalla** siltä osin kuin ne ovat hänen palveluntarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa on säädetty, voidaan vammaiselle henkilölle antaa tämän lain mukaisia palveluja tai taloudellisia tukitoimia, jos 1 momentissa tarkoitetun muun lain nojalla annettavan palvelun tai etuuden saaminen viivästyy.

Henkilökohtaisen avun järjestämisen edellytyksistä on säädetty vammaispalvelulain 8 c §:ssä. Säännöksen mukaan henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista kotona tai kodin ulkopuolella säännöksessä tarkemmin määritellyissä tilanteissa. Henkilökohtaisen avun tarkoituksena on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan kotona ja kodin ulkopuolella tarkoitettuja toimia suorittaessaan.

Vammaispalvelulain 8 d §:ssä on säädetty henkilökohtaisen avun järjestämistavoista. Säännöksen mukaan henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä vaikeavammaiselle henkilölle laaditussa palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve ja vaikeavammaisen henkilön elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Henkilökohtaista apua kunta voi järjestää korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset niihin kuuluvine lakisääteisine työnantajamaksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut (ns. työnantaja-malli). Tällöin vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa.

Kunta voi järjestää henkilökohtaista apua antamalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten sosiaalihuoltolain 29 a §:ssä tarkoitetun palvelusetelin. Henkilökohtaista apua voidaan järjestää myös ostopalveluina hankkimalla avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunnalla on mahdollisuus järjestää avustajapalveluja myös omana toimintanaan tai yhdessä muiden kuntien kanssa.

### 3.2.3 Arviointi

Jokaiselle erityishuollon tarpeessa olevalle henkilölle tulee hyväksyä erityishuolto-ohjelma, joka on muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Velvoitetta erityishuolto-ohjelman laatimiseen on oikeuskirjallisuudessa tulkittu siten, että kehitysvammaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus saada erityishuoltoa, mutta ei ole subjektiivista oikeutta saada tiettyä palvelua.

Tapahtumahetkellä voimassa olleen erityishuolto-ohjelman (27.3.2011) mukaan oli mainittu tukihenkilöstä seuraavaa: ”B:n toiveen mukaan. Toiminta-aika 13 tuntia/kk, toiminta toteutuu vapaaehtoistoiminnan kautta organisoituna ja palvelun toteutumiseen vaikuttaa se, onko sopivaa vapaaehtoista henkilöä saatavana”. Erityishuolto-ohjelmaan oli liitetty muutoksenhakuosoitus. Kantelussa mainitun korkeimman hallinto-oikeuden 27.2.2007 antaman päätöksen mukaan ”B on keskiasteisesti kehitysvammaisen, jolla on myös epätyypillinen autismi. Hän on kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 1 §:n 1

momentissa tarkoitettu henkilö, joka ei voi muun lain nojalla saada nyt esillä olevia palveluja”. Korkein hallinto-oikeus olikin palauttanut asian sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöhuoltojaostolle uudelleen käsiteltäväksi, koska sosiaali- ja terveyslautakunnan ei olisi tullut hylätä B:n vaatimusta tukihenkilön järjestämisestä sillä perusteella, että kunta oli kohdentanut tarkoitukseen varatut määrärahat toisaalle eikä niitä siten ollut käytettävissä tukihenkilön hankkimiseksi B:lle. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan yksilöhuoltojaoston tuli arvioida B:n yksilöllinen tarve kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaiseen erityishuoltoon.

Tukihenkilöpalvelusta ei ole erikseen säädetty kehitysvammalaisissa tai vammaispalvelulaisissa. Sen sijaan vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun järjestäminen on luonteeltaan kunnan erityiseen järjestämisvastuuseen kuuluva palvelu. Palvelua on siten järjestettävä määrärahoista riippumatta vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvana palveluna ja oikeutena. Saamani selvityksen mukaan suuri osa jyvaskyläläisistä tukihenkilötoiminnan piirissä olleista kehitysvammaisista henkilöistä on oikeutettu vammaispalvelulain mukaiseen henkilökohtaiseen apuun.

Koska kunnalla on nähdäkseni harkintavalta siinä, miten se järjestää vai järjestääkö lainkaan tukihenkilöpalvelua kehitysvammalain nojalla, katson, että Jyväskylän kaupungin perusturvalautakunta ei ole ylittänyt harkintavaltaansa päättäessään lopettaa palkkioiden maksamisen uusille tukihenkilöille.

Sen sijaan vammaispalvelulaisissa säädetyn henkilökohtaisen avun osalta korostan, että kunnan toiminta ei saa aiheuttaa vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvien oikeuksien kaventumista tai niiden toteutumisen estymistä. Vammaispalvelulain 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille henkilöille tarkoitettut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Vammaispalvelulain 8c §:n 5 momentin mukaan henkilökohtaista apua on järjestettävä vähintään 30 tuntia kuukaudessa harrastuksiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämiseen, jollei tätä pienempi tuntimäärä riitä turvaamaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avuntarvetta.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 4 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide sekä muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n 2 momentin mukaan asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen. Säännöksen mukaan asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu.

B:llä on siis oikeus vaatia henkilökohtaisen avun järjestämistä haluamallaan tavalla. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveyshuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 166/2008, s. 7) todetaan, että palvelun järjestämisestä vastuussa oleva kunta päättää järjestämistavoista, mutta sen tulee ottaa huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset. Henkilökohtaista apua voidaan järjestää esimerkiksi ostopalveluina hankkimalla avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Mikäli vaikeavammaisen henkilö katsoo, että hänelle ei ole järjestetty tai hänen saamansa henkilökohtainen apu ei ole toteutunut vammaispalvelulain tarkoittamalla tavalla, hänellä on mahdollisuus vaatia palvelun järjestämistä hänen haluamallaan tavalla. Asiaa koskeva viranhaltijan päätös voidaan saattaa sosiaalilautakunnan tai muun kunnan määräämän

monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi. Toimielimen päätöksestä voi tarvittaessa valittaa hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka viimekädessä ratkaisee hakijan oikeuden henkilökohtaiseen apuun tai sen millä tavoin henkilökohtainen apu tulee vaikeavammaiselle henkilölle järjestää.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomainen noudattaa lakia ja toimii harkintavaltansa puitteissa. Oikeusasiamies ei voi määrätä viranomaista toimimaan tietyllä tavalla, muuttaa tai kumota viranomaisen ratkaisuja tai toimia asiassa ylimääräisenä muutoksenhakuelimenä. Sosiaalihuollon asiakkaan ensisijainen oikeusturvakeino on hakea muutosta häntä koskevaan päätökseen siihen liitetyn oikaisuvaatimusohjeen tai valitusosoituksen mukaisella tavalla.

Totean lopuksi, että sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on sovittaa yhteen nykyinen vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki. Tavoitteena on yhteinen laki, joka turvaa eri vamma ryhmien yhdenvertaiset palvelut. Lisäksi uuden erityislain on edistettävä vammaisten henkilöiden edellytyksiä elää yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä (STM:n tiedote 84/2013). Vuoden 2009 syksyllä voimaantullut vammaispalvelulain muutos, jolla lisättiin kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin vammaispalvelulakiin vaikeavammaisille henkilöille järjestettävä henkilökohtainen apu, oli askel kohti vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhdistämistä.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen ja kohdassa 3.2.3 esittämäni näkökohdat Jyväskylän kaupungin perusturvapalveluiden tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän päätöksen tiedoksi palvelujohtajalle.