

27.6.2012

Dnro 3960/4/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

VANHUKSEN HOITOTASOSTA TULEE TEHDÄ MUUTOKSENHAKUKELPOINEN PÄÄTÖS

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 8.11.2010 päiväämässään kantelussaan Helsingin kaupungin terveyskeskuksen kotihoidon laiminlyöntiä ilmoittaa hänelle sittemmin edesmenneelle isälleen tilaamansa ateriapalvelun ja kotihoidon käyntien päättymisestä.

Lisäksi kantelija arvosteli isänsä hoitotasoratkaisua, jonka mukaan hänen isänsä sijoitettiin asumaan kotiin vastoin Hesperian sairaalan psykiatrian erikoislääkärin arviota. Lisäksi kantelijan mukaan hänelle olisi täytynyt antaa muutoksenhakukelpoinen päätös silloin, kun viranhaltijat teivät päätöksen hänen isänsä sijoittamisesta kotiin 4.10.2010.

- - -

3 RATKAISU

Katson Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen alaisten viranhaltijoiden menettelleen sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:n vastaisesti, koska kantelijan isälle ei ollut tehty muutoksenhakukelpoista hoitotasoa koskevaa päätöstä 4.10.2010.

Kiinnitän Helsingin kaupungin terveyskeskuksen kotihoidon huomiota siihen, että palvelun tilaajalle tulee ilmoittaa palvelun keskeytymisestä viipymättä.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1 Ateriapalvelu ja muun kotihoito

Kantelija oli sopinut Helsingin kaupungin terveyskeskuksen - - - kotihoitoyksikön työntekijän kanssa maksavansa isälleen ateriapalvelun kolmesti viikossa ja yhden kotihoidon käynnin (esimerkiksi kauppa-asiat) viikossa alkuvuodesta 2010. Hän oli antanut yhteystietonsa kotihoidolle mahdollisesti tarvittavaa yhteydenpitoa varten. Vasta saatuaan laskut ateriapalvelusta ja kotihoitosta kantelijalle oli selvinnyt, että palvelu ei ollutkaan toiminut. Kanteluun liitetyistä laskujäljennöksistä ilmeni, että ensimmäinen lasku oli päivätty 16.3.2010.

Kotihoidon selvityksestä ilmeni, että kantelijan isä oli kieltäytynyt ateriapalvelusta eikä hän ollut myöskään katsonut tarvitsevansa kotihoitoa. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista

annetun lain 8 §:n 1 momentissa säädetty asiakkaan itsemääräämisoikeus huomioon ottaen palveluja ei ole voitu selvityksen mukaan tuossa tilanteessa jatkaa.

Palmian Catering-yksikön selvityksen mukaan kantelijan isän kotiateriapalvelu oli sovitun mukaisesti toteutettu terveyskeskuksen kotihoidon Palmian ateriapalveluille tekemän tilauksen (9.2.2010) mukaisesti ja ensimmäinen ateriatoimitus oli ollut 12.2.2010. Terveyskeskuksen kotihoito oli ilmoittanut ateriatoimitusten keskeytyksestä Palmialle 16.2.2010 lukien. Tällöin ateria oli ehditty toimittaa sovitusti kaksi kertaa (perjantaina ja maanantaina).

Kotihoidon ohjaajan selvityksen mukaan Palmiasta oli soitettu kotihoitoon 15.2.2010, josta kerrottiin asiakkaan syöneen yhden aterian ja seuraavalla kerralla käännäntänyt aterian tuojan ovelta takaisin. Selvityksen mukaan asiakkaan luokse oli tehty useita käyntejä hoidon aloittamiseksi, mutta asiakas ei ollut kokenut tarvitsevansa kotihoitoa eikä ateriapalvelua.

Lainsäädäntö

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (jäljempänä 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.

Kannanotto

Koska kantelija oli sopinut ateriapalvelun ja kotihoidon järjestämisestä isälleen ja sitoutunut ne myös maksamaan, olisi sosiaaliviraston lausunnon mukaan ollut asianmukaista, että hänelle olisi ilmoitettu, miksi palvelut keskeytettiin. Olen samaa mieltä sosiaaliviraston kanssa.

Koska palvelusta ja sen sisällöstä oli selvityksen mukaan sovittu asiakkaan lähiomaisen (kantelijan) kanssa, kiinnitän - - - kotihoitoyksikön huomiota siihen, että asianmukainen menettely edellyttää, että palvelun keskeyttämisestä tulee viivytyksettä ilmoittaa palvelun tilaajalle (eli kantelijalle).

3.2

Hoidon ja palvelujen järjestäminen

3.2.1

Keskeiset tapahtumat

Kantelijan mukaan hänen isänsä siirrettiin - - - sairaalasta - - - sairaalaan, josta hoitajakson päätyttyä - - - sairaalan osaston lääkäri päätti siirtää hänen isänsä kotihoitoon 2.6.2010. Kantelun mukaan hänen isänsä ei kuitenkaan tuolloin siirretty kotihoitoon vaan lyhytaikaispaikalle - - - vanhustentaloon, koska hänen isänsä asunnossa oli kosteusvaurion korjaaminen kesken. Kantelija oli ollut usein puhelinyhteydessä - - - sosiaali- ja lähityön yksikön sosiaalityöntekijään kesän 2010 aikana yrittäen saada muutosta - - - sairaalan osaston lääkärin kotihoitopäätökseen.

Kantelun mukaan sosiaalityöntekijä oli tavannut hänen isäänsä 24.9.2010. Kantelija oli ollut mukana tapaamisessa. Hän kuvasi kuulemaansa keskustelua sosiaalityöntekijän ja isänsä välillä ja kertoi kokeneensa keskustelun johdantelevaksi. Hänen isänsä oli ensin vastannut kantelun mukaan kielteisesti kysymykseen kotiin muutosta, mutta sosiaalityöntekijän muotoiltua kysymyksen uudelleen, oli hänen isänsä vastannutkin myöntävästi. Tuolloin kantelijalle oli myös selvinnyt, että kotihoidon lääkäri oli käynyt tapaamassa hänen isäänsä jo aiemmin 13.9.2010. Lääkäri oli todennut sosiaalityöntekijän mukaan, että kotiutusta voi yrittää kotihoidon turvin. Kantelijan isälle tehtiin

lopullinen kotiutus päätös 4.10.2010. Sosiaalityöntekijä ilmoitti tästä kantelijalle puhelimitse 6.10.2010. Kantelija oli pyytänyt valitusta varten asiasta päätöksen ja sosiaalityöntekijä oli luvannut lähettää päätöksen ja ohjeet valituksen tekoa varten. Sosiaalityöntekijä soitti kuitenkin 22.10.2010, ettei kantelijan isän kotihoitopäätöstä tarvitse toimittaa omaisille, koska kotihoidosta oli sovittu kantelijan isän kanssa.

3.2.2

Selvitys

- - - sairaalan ylilääkärin - - - selvityksen mukaan kantelijan isä kotiutettiin 25.10.2010 palvelutalosta kotihoidon käyntien turvin. Selvityksen mukaan valitettavasti hän ei selviytynyt kotona vaan hänet lähetettiin päivystyspoliklinikalle 29.10.2010 ja hänet siirrettiin edelleen jatkohoitoon - - - sairaalaan 1.11.2010. Selvityksen mukaan Helsingin kaupunginsairaalan ohjeiden mukaan kunkin potilaan kohdalla pyritään parhaaseen mahdolliseen toimintakykyyn. Kun toimintakyky on parantunut, pyrkimyksenä on aina kotiutus kotihoidon turvin. Mikäli kotihoito ei onnistu, potilas pääsee aina takaisin sairaalaan, ja uusi arvio tehdään päivystyspoliklinikalla. Korkea ikä ei sinänsä ole este kotihoidolle. Useissa tapauksissa potilas kotona edelleen virkistyy ja edelleen toipuu laitoshoidon jälkeen. Valitettavasti kantelijan isän kohdalla näin ei ollut käynyt ja sairaalahoito jouduttiin käynnistämään uudelleen.

Sosiaaliviraston lausunnon mukaan päätökseen hoitotasosta vaikutti osaltaan kotihoidon geriatrician erikoislääkärin - - - palvelutaloon 13.9.2010 tekemän kotikäynnin perusteella laatima lausunto, jonka mukaan kantelijan isä suostui kokeilemaan asumista kotihoidon tuella. Lääkärin mukaan kantelijan isä myös ymmärsi, mistä asiassa oli kyse. Lausunnossa ja - - - palvelutalon hoitotyön yhteenvedossa todetaan, että kantelijan isä oli omatoiminen ja voi suhteellisen hyvin sekä fyysisesti että psyykkisesti. Sosiaalivirasto katsoi lausunnossaan, että sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentti ei tämän vuoksi edellyttänyt kantelijan isän tahdon selvittämistä yhdessä kantelijan kanssa.

Sosiaaliviraston lausunnon mukaan kantelijan isän hoitotasoa koskeva ratkaisu vaikutti hänen oikeuksiinsa ja etuihinsa tavalla, joka olisi edellyttänyt muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekemistä hänelle. Lausunnon mukaan kun kantelijan isän hoitotasoksi määriteltiin koti, kysymys oli hänen sosiaalihuoltonsa järjestämisestä, minkä tulee sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n mukaan perustua viranomaisen päätökseen. Sosiaaliviraston lausunnon mukaan kantelija ei ollut isänsä edunvalvoja eikä muutoinkaan asianosaisen asemassa hänen sosiaalihuoltoaan koskevassa asiassa, joten hänellä ei ollut oikeutta saada itselleen päätöstä isänsä hoidon järjestämisestä.

- - - sosiaali- ja lähityön yksikön vanhusvastuualueen selvityksen mukaan sosiaalityöntekijä oli ilmoittanut ensin erheellisesti kantelijalle, että päätöksestä voi valittaa. Päätös oli kuitenkin kantelijan isän kannalta myönteinen, joten siitä ei voitu tehdä valituskelpoista päätöstä kantelijalle. Tämän tiedon sosiaalityöntekijä myös soitti kantelijalle. Kantelijan ilmoitettua isänsä remontin valmistumisesta kantelijan isä kotiutui sovitus - - - palvelutalosta 25.10.2010.

3.2.3

Lainsäädäntö

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö määrittelee ne sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, jotka kunnan tulee järjestää asukkailleen ja joihin kunnan tulee osoittaa voimavaroja. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä ei ole säädetty erikseen vanhusten palveluista, vaan ne toteutetaan osana yleisiä sosiaali- ja terveystalouksia. Sosiaalihuoltolaki suo kunnalle mahdolli-

suuden arvioida vanhusväestön palvelutarpeet ja palvelujen järjestämistavat paikallisten olosuhteiden pohjalta ja myös suunnata palveluja käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa eniten tarvitseville.

Sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaan kunnan on huolehdittava mm. asumispalvelujen järjestämisestä asukkailleen. Asumispalveluilla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain mukaan palvelu- ja tukiasumisen järjestämistä. Asumispalveluja annetaan henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee apua tai tukea asumisensa järjestämisessä.

Viime kädessä jokaiselle on perustuslain 19 §:n nojalla turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslaissa ei kuitenkaan ole säädetty tarkemmin siitä, millä tavoin välttämätön huolenpito turvataan.

Sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:ssä on säädetty asiakkaan itsemääräämisoikeudesta erityistilanteissa. Lain 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.

Sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet.

Sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen.

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuinten tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Oikeus saada perusteltu päätös sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen.

Velvollisuudesta tehdä päätös sosiaalihuoltoa koskevassa asiassa on siis säädetty sosiaalihuollon asiakaslaissa. Myös suullisiin hakemuksiin on annettava päätös, mikäli viranomainen on suostunut asian suulliseen vireillepanoon. Hallintolain (434/2003) 43–48 §:ssä säädetään hallintopäätöksen muodosta ja sisällöstä. Siellä säädetään muun muassa, että päätös on annettava kirjallisesti. Päätös on perusteltava ja siitä on käytävä ilmi, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Jos päätöksestä ei saa valittaa, tämä on mainittava päätöksessä.

Kotipalvelusta on säädetty sosiaalihuoltolain 20 §:ssä ja sosiaalihuoltoasetuksen 9 §:ssä. Kunta voi yhdistää sosiaalihuoltolakiin perustuvan kotipalvelun ja terveydenhuoltolakiin perustuvan kotisairaanhoidon kotihoidoksi, jos kunta itse tuottaa sekä sosiaalitoimen että perusterveydenhuollon palvelut. Kotihoito kuuluu Helsingissä kaupungin terveyskeskuksen alaisuuteen.

3.2.4

Arviointi

Kunnissa on käytössä erilaisia arviointijärjestelmiä ikäihmisten toimintakyvyn arvioimiseksi. Kuntia sitovia yhtenäisiä valtakunnallisia mittareita, joilla arvioitaisiin vanhusten palvelujen tarvetta, ei ole. RAVA-indeksi on kuitenkin yksi yleisesti käytössä oleva mittari.

Selvityksen mukaan kantelijan isän toimintakykyä ja avuntarvetta oli mitattu RAVA-indeksillä, MMSE-testillä, kotikäynnillä ja kotihoidon lääkärin arviokäynnillä.

Katson, että kantelijan isän toimintakyvystä saatu selvitys huomioon ottaen asiakaslain 9 §:n 1 momentin säännös ei edellyttänyt kantelijan tahdon selvittämistä yhdessä kantelijan isän kanssa. Myöskään hoitotasosta tehtyä päätöstä ei ollut tullut näissä oloissa lähettää kantelijalle tiedoksi.

Selvityksissä ja lausunnoissa on esitetty mielestäni ristiriitaista selvitystä siitä, mikä oli loppujen lopuksi kantelijan isän lopullinen mielipide palvelutalosta kotiin siirtymisestä syksyllä 2010. Selvityksen mukaan ”Arviokäynnillään 29.9.2010 sosiaalityöntekijä ei saanut varmuudella selvää - - - toiveesta asua kotonaan. SAP-työryhmä (lääkäri, palvelutalon hoitaja, sosiaalityöntekijä) päätyivät ehdottamaan 29.9.2010 - - - hoitotasoksi kodin, mikä oli myös SAS-työparin päätös 4.10.2010”.

Asiassa saadun kokonaisselvityksen valossa en voi kuitenkaan katsoa, että SAS-työpari eli sosiaali- ja lähityöpäällikkö - - - (sosiaalivirasto) ja ylilääkäri - - - (terveyskeskus) olisivat ylittäneet harkintavaltansa päättäessään kantelijan isän hoitotasoksi kodin 4.10.2010. Päätös sisälsi tarpeelliseksi katsotut kotihoidon käynnit.

Katson SAS-työparin menetelleen asiassa sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n vastaisesti, koska kantelijan isää koskevasta hoitotasoa koskevasta päätöksestä ei ollut tehty muutoksenhakukelpoista päätöstä. Asiassa ei ole merkitystä sillä, että päätös oli sosiaaliviraston yksikön (- - - sosiaali- ja lähityön yksikön) mielestä myönteinen. Mainitun lain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Päätöksentekovelvollisuutta ei ole rajattu vain kielteisiin päätöksiin eikä siihen, että hakija erikseen pyytää päätöstä. Korostan, että sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Saatan tämän kannanottoni sekä terveyskeskuksen että sosiaaliviraston tietoon.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.4 esittämäni käsityksen Helsingin kaupungin terveyskeskuksen ja sosiaaliviraston menettelyn lainvastaisuudesta niiden tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän terveyskeskukselle ja sosiaalivirastolle jäljennökset tästä päätöksestäni.

Kiinnitän lisäksi terveyskeskuksen kotihoidon huomiota siihen, että asianmukainen menettely edellyttää, että palvelun keskeyttämisestä ilmoitetaan viivytyksettä palvelun tilaajalle. Tässä tarkoituksessa lähetän terveyskeskuksen kotihoidon tietoon tämän päätökseni.