

17.6.2015

Dnro 4012/4/14

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

HENKILÖKOHTAISEN AVUN JÄRJESTÄMINEN OSTOPALVELUNA

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 23.9.2014 ja 17.11.2014 lähettämissään kirjoituksissa - - - hyvinvointipalveluiden menettelyä henkilökohtaisen avun järjestämistä koskevassa asiassa.

Kantelija arvosteli erityisesti yksityisen palveluntuottajan menettelyä henkilökohtaiseen apuun liittyvien työtehtävien hoitamisessa. Kantelija arvosteli myös hänelle annettua muistutusvastausta.

2

SELVITYS

- - -

3

RATKAISU

3.1

Henkilökohtaisen avun järjestäminen

Henkilökohtaisen avun järjestämisen edellytyksistä on säädetty vammaispalvelulain 8 §:ssä. Vammaispalvelulain 8 d §:ssä on säädetty henkilökohtaisen avun järjestämistavoista. Säännöksen mukaan henkilökohtaisen avun järjestämisen avun päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avuntarve sekä vaikeavammaisen henkilön elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Kunta voi järjestää henkilökohtaista apua muun muassa hankkimalla avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta.

Mikäli kunta järjestää lakisääteisiä tehtäviään ostamalla palvelun järjestämisen tai hankkimalla niitä muutoin yksityiseltä palveluntuottajalta, kunnan on valvottava ostamiensa ja hankkimiensa palveluiden järjestämistä, niiden toimeenpanoa ja laatua.

Henkilökohtaisen avun järjestäminen on luonteeltaan kunnan erityiseen järjestämisvastuuseen kuuluva palvelu. Palvelua järjestetään määrärahasta riippumattomana vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvana palveluna ja oikeutena. Tämä merkitsee sitä, että kunnan on huolehdittava siitä, että vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvat oikeudet tulevat lainsäädännössä määriteltyjen edellytysten täyttyessä täysimääräisesti järjestettyä. Kunnan on huolehdittava myös siitä, että henkilön palvelua koskevassa päätöksessä määritellyt oikeudet ja viranomaisen velvollisuudet tulevat järjestettyä. Kunnan toiminta ei siten saa aiheuttaa

vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvien oikeuksien kaventumista tai näiden oikeuksien toteutumisen estymistä.

Mikäli kunta järjestää lakisääteisiä tehtäviään ostamalla palvelujen järjestämisen (ostopalvelusopimuksella tai maksusitoumuksella) yksityiseltä palveluntuottajalta, on kunnan valvottava ostamiensa tai muutoin järjestämiensä palveluiden järjestämistä ja niiden laatua. Sosiaalihuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n mukaan hankittaessa palveluita yksityiseltä palveluntuottajalta, kunnan on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

3.2

Saatu selvitys ja arviointi

Kantelija kertoi, että hänen yksityisen palveluntuottajan palveluksessa oleva avustajansa oli kieltäytynyt suorittamasta hänelle annettua työtehtävää. Kantelija viittasi hänelle laadittuun henkilökohtaista apua koskevaan päätökseen ja palvelun järjestämisestä laadittuun palvelusuunnitelmaan. Kantelijan mukaan palvelusuunnitelmassa oli nimenomaisesti todettu yhtenä henkilökohtaisen avun toimintamuotona ja tehtävänä olevan puhelimen avulla asioiden hoitaminen.

Kantelija arvosteli myös hänelle asiassa annettua muistutusvastausta. Kantelijan mukaan muistutusvastauksessa ei oltu arvioitu yksityisen palveluntuottajan menettelyä ja sitä, millä tavoin henkilökohtaiseen apuun kuuluvat tehtävät tulee määritellä. Kantelija kertoi, että muistutusvastauksessa olisi todettu, että henkilökohtaisen avun sisällön määrittelee ostopalveluyritys eikä vaikeavammaisen henkilö itse.

Kantelijan mielestä viranomaisen velvollisuutena on valvoa ostopalveluyrityksen toimintaa ja puuttua asiaan silloin, kun vaikeavammaisen henkilön avustaja kieltäytyy suorittamasta työtehtäviään.

- - - hyvinvointipalveluiden antamassa kyseessä olevassa sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamassa muistutusvastauksessa on todettu, että mikäli avustajan kanssa on erimielisyyksiä siitä, mitä avustajien työtehtäviin kuuluu, voidaan asiassa olla yhteydessä avustajien työnantajaan eli yksityisen palveluntuottajan edustajaan.

- - - hyvinvointipalveluiden selvityksessä on todettu seuraavaa: "Palvelusuunnitelmassa kerrotaan vaikeavammaisen avun tarve, jonka vuoksi hänelle on henkilökohtaista apua myönnetty ja jonka mukaan henkilökohtaisen avun sisältö määrittyy." Edelleen selvityksen mukaan "palvelua tuottava yritys ei määrittele henkilökohtaisen avun sisältöä.

Henkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista toteuttamaan omia valintojaan päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Henkilökohtaista apua myönnetään niihin välttämättömiin toimiin, joita vaikeavammaisen ei vammansa tai pitkäaikaissairautensa aiheuttaman toimintarajoitteen vuoksi kykene tekemään. Myös silloin, kun henkilökohtaista apua toteutetaan ostopalveluna yksityisen palveluntuottajan avulla, on kyseessä asiakkaan oman näkemyksen mukainen auttaminen niissä tehtävissä ja toimissa, joita asiakas haluaa toteutettavan. Käytännön työnjohdosta ja avustamisen sisällön määrittelemisestä vastaa asiakas."

- - - hyvinvointipalveluiden selvityksessä on vielä todettu, että "kaupunki ohjeistaa ostopalveluyritystä siitä, että henkilökohtaisen avustajan työtehtävien sisällön määrittelee avustettava, mutta ei voi suoraan puuttua ostopalveluyrityksen yksittäisen työntekijän

menettelyyn. Sen vuoksi asiakkaan suora kontakti ostopalveluyritykseen vähentää väärinkäsitysten mahdollisuuksia ja nopeuttaa asioiden käsittelyä tilanteessa, jossa asiakkaalla ja avustajalla on eriävät käsityksen yksittäisen työtehtävän kuulumisesta avustajan työhön. Asiakkaalla on myös mahdollisuus olla ongelmatilanteessa yhteydessä kunnan työntekijään, joka pyrkii varmistamaan ja tukemaan asiakkaan itsemääräämisoikeutta myös silloin, kun henkilökohtainen apu tuotetaan ostopalveluna.”

Arvioin asiaa seuraavasti.

Sosiaalihuollon asiakaslain 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 palveluidensa suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen. Säännöksen mukaan asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu.

Vammaispalvelulain 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille henkilöille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina, kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Vammaispalvelulain 3 a §:n mukaan vammaispalvelulain mukaisten palveluiden ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä säädetään. Palvelusuunnitelman merkitystä on korostettu päätettäessä henkilökohtaisen avun järjestämistavoista. Vammaispalvelulain 8 d §:n mukaan henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avuntarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua järjestettäessä palveluiden järjestämistavasta päättää päätöksentekoon oikeutettu kunnan viranhaltija. Järjestämistavasta päätettäessä on kiinnitettävä huomioita vaikeavammaisen henkilön omaan mielipiteeseen sekä hänen elämäntilanteeseensa kokonaisuudessaan. Lähtökohtaisesti palvelut on järjestettävä vaikeavammaisen henkilön mielipiteet ja toivomukset huomioivalla tavalla. Vaikka järjestämistapaa määriteltäessä on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön näkemys ja tarpeet, vaikeavammaisella henkilöllä ei kuitenkaan ole ehdotonta oikeutta saada palveluja juuri haluamallaan tavalla järjestettynä. Järjestämistapaa koskeva kysymys on mahdollista saattaa erimielisyystilanteessa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Kunnan päättämän järjestämistavan on tuettava ja edistettävä vaikeavammaisen itsenäistä elämää ja yhdenvertaista oikeutta elää ja päättää omista asioistaan. Järjestämistavan on tuettava myös henkilön mahdollisuuksia tehdä omia valintoja samalla tavoin, kun muutkin ihmiset niitä tekevät.

Mikäli kunta hankkii yksityiseltä palveluntuottajalta henkilökohtaisen avun palveluja, kunnan on huolehdittava siitä, että vaikeavammaisen henkilön yksilölliset näkemykset, hänen elämäntilanteensa ja vammasta tai sairaudesta johtuvat yksilölliset palvelunjärjestämiseen vaikuttavat avuntarpeet voidaan ottaa huomioon kunnan ja palveluntuottajan välillä vammaista henkilöä koskevaa päätöstä toimeenpantaessa.

Mikäli kunta hankkii henkilökohtaisen avun palveluita yksityiseltä palveluntuottajalta ostopalveluna tai muulla toimeksiannolla, on sen valvottava ostamiensa palveluiden laatua ja niiden järjestämistä. Kunta ei voi siirtää omaa järjestämisvastuutaan yksityiselle

palveluntuottajalle tai kunnalle kuuluvaa valvontavelvollisuutta yksittäiselle asiakkaalle. Kun kysymys on kunnan lakisääteisestä tehtävästä, kunnan on huolehdittava siitä, että vaikeavammaisella henkilöllä on mahdollisuus saada palveluja siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin, kun häntä koskevassa päätöksessä on erikseen päätetty.

Säännökset merkitsevät sitä, että vaikka henkilökohtaista apua järjestettäisiinkin muutoin kuin ns. työnantajamallina on ostopalvelutilanteessa kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, mitä palvelusuunnitelmassa on avun tarpeesta kirjattu ja millä tavoin vammaisen henkilön oikeus päättää ja määrätä tehtävistä työsuoritteista voidaan mahdollisimman hyvin toteuttaa ja turvata.

Se, miten henkilökohtaista apua toteutetaan ja järjestetään, riippuu, kuten edellä olen todennut, kunnan harkinnasta ja sen päätöksenteosta. Minulla ei ole mahdollisuutta lähteä selvittämään erikseen ja yksityiskohtaisesti, mitkä olisivat sellaisia työtehtäviä, joita henkilökohtaisen avun osalta tulee järjestettäväksi.

Kantelukirjoituksista ja saadusta selvityksestä kuitenkin ilmenee, että henkilökohtaisen avun yhtenä tarkoituksena on mahdollistaa kantelijan puhelinasioiminen päivittäiseen elämään liittyvissä toiminnoissa. Henkilökohtaiselle avustajalle ei tällaisessa tilanteessa kuulu sen arviointi, onko joku puhelu tarpeeton tai välttämätön. Henkilökohtaisella avustajalla tai muulla avustavalla henkilöllä on mahdollisuus kieltäytyä sellaisista työtehtävistä (tässä sellaisista puheluista), jotka ovat esimerkiksi hyvän tavan vastaisia.

Henkilökohtaisen avun tarkoituksena on ollut osaltaan mahdollistaa vaikeavammaisen henkilön puhelinasiointi, jolloin viime kädessä vaikeavammaisen henkilö itse vastaa siitä, millaisia yhteydenottoja hän esimerkiksi viranomaiseen tai muuhun tahoon tekee.

Olen samaa mieltä kantelijan kirjoituksessa esittämän kanssa siitä, että kunta ei voi siirtää omaa ensisijaista järjestämis- ja valvontavastuutaan yksittäiselle sosiaalihuollon asiakkaalle. Viime kädessä kunta vastaa siitä, että palvelut voidaan järjestää asianmukaisesti asiakasta koskevan päätöksen mukaisessa laajuudessa.

Henkilökohtaisen avun luonteesta johtuu kuitenkin se, että joissain tilanteissa vaikeavammaisella henkilöllä saattaa itsellään olla parhaimmat tai ainakin nopeimmat mahdollisuudet selvittää palvelunjärjestämisessä oleva epäkohta suoraan palveluntuottajan kanssa. - - - hyvinvointipalveluiden selvityksestä ilmenee, että se on muistutusvastausta antaessaan tarkoittanut tällaista tilannetta.

- - - hyvinvointipalveluiden selvityksestä ilmenee, että kantelijan kertomassa tapauksessa vastuussa oleva sosiaalityöntekijä oli ollut yhteydessä yksityisen palveluntuottajan johtavaan esimieheen ja ohjannut häntä keskustelemaan palveluntuottajan palveluksessa olevien henkilökohtaisena avustajana toimivien työntekijöiden kanssa henkilökohtaisen avun luonteesta ja erityisesti siitä, että henkilökohtaisen avun käytännön sisällöstä vastaa asiakas. Tästä johtuen kirjoitus ei anna aihetta puoleltani muuhun, kuin että kiinnitän - - - hyvinvointipalveluiden huomiota edellä henkilökohtaisen avun järjestämisestä ja palvelusuunnitelman merkityksestä todettuun. Tässä tarkoituksessa lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen hyvinvointipalveluille.