

17.9.2020

EOAK/4063/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Minna Verronen

KUNTAYHTYMÄ LAIMINLÖI PALVELUSUUNNITELMAN LAATIMISEN JA ERITYISHUOLTO-OHJELMAN TARKISTAMISEN

Palvelutarpeen arvion ja palvelusuunnitelman tekeminen

Oikeusasiamies (jatkossa OA) totesi aluksi, että vammaisen henkilön palveluiden tarpeen kokonaisuuden arvioiminen on erityisen tärkeää silloin, kun vammaisen henkilön palvelutarve on lisääntynyt eikä hänen palvelutarpeeseensa enää pystytä vastaamaan aiemmin myönnettyillä palveluilla.

OA katsoi, että kantelijan tyttären palvelun tarvetta olisi tullut arvioida ja hänelle olisi tullut tehdä uusi palvelusuunnitelma viivytyksettä heti sen jälkeen, kun oli tullut ilmi, että hänen asuntolasta saamansa ohjatun asumisen palvelut eivät ole hänelle enää soveltuvia vuoden 2017 syksyllä. OA ei pitänyt asianmukaisena perusteluna palvelusuunnitelman laatimisen viivästymiselle sitä, että kantelija oli tuonut verkostopalaverissa esille mahdollisuuden hankkia tyttärelleen oman asunnon. OA katsoi, että oman asunnon hankkiminen olisi ollut tällöin uusi peruste palvelusuunnitelman tarkistamiselle eikä se ole asianmukainen syy olla laatimatta palvelusuunnitelmaa ja arvioida palveluntarvetta syksyllä 2017, jolloin kantelijan tytär ei enää voinut palata ohjatun asumispalvelun piiriin omaan vuokra-asuntoonsa.

OA korosti, että viime kädessä viranomaisella on vastuu siitä, että palvelusuunnitelma laaditaan ilman aiheetonta viivytystä. Kokonaisvastuuta palvelusuunnitelman laatimisesta ja sen valmistumisesta ei voi siirtää asiakkaalle tai hänen omaiselleen. Erityistä merkitystä yksilöllisellä palvelusuunnitelmalla on silloin, kun vammaisen henkilö ja viranomainen ovat erimielisiä siitä, millä tavoin vammaispalveluita tai muita sosiaalihuollon palveluita tulee järjestää ja toteuttaa. Palvelusuunnitelman avulla tulisi turvata asiakkaan palvelun yksilöllisyys ja jatkuvuus sekä siinä tulisi sovittaa yhteen eri palvelut saumattomaksi kokonaisuudeksi. Suunnitelman tehtävänä on myös ohjata asiakasta hakemaan tarpeellisiksi arvioituja palveluita ja tukitoimia.

OA katsoi, että vammaispalvelun toiminta ei ole ollut asianmukaista eikä asiakaslähtöistä. Asiakirjoista ei ilmennyt, että asiakkaalle olisi selvitetty hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot palvelujen järjestämiseksi sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n edellyttämällä tavalla tai palveluntarvetta olisi ylipäätään arvioitu tilanteessa, jolloin tuettu asumispalvelua ei katsottu enää mahdolliseksi ja hänen palvelun saamisen kannalta merkitykselliset olosuhteensa olivat muuttuneet olennaisesti. OA:n mielestä sosiaalityöntekijä olisi voinut

viimeistään, ottaessaan yhteyttä kantelijaan helmikuussa 2018, tuoda esille erilaisia vaihtoehtoja siitä, miten tyttären palveluntarpeisiin olisi sosiaalitoimen puolelta mahdollista vastata. Näin menetellen olisi voitu turvata kantelijan tyttären mahdollisuus tarpeen mukaisiin palveluihin tapahtunutta paremmin.

OA korosti, että sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada palvelutilanteessa asiallista neuvontaa ja sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa. Viranomaisella on velvollisuus huolehtia siitä, että asiakkaalle annetaan selkeästi tietoa hänen oikeuksistaan. Asiakkaan toteamus mahdollisuudesta ostaa oma asunto ei voi olla syy menetellä asiassa toisin vaan asiakkaalle ja hänen omaiselleen on selvitettävä asiakkaan oikeudet, kuten oikeus hakea henkilökohtaisen avun lisätunteja tilanteessa, jossa kehitysvammalain mukaan tuettu asumispalvelu on päätynyt viranomaisen toimesta. Kunnan on päättäessään palvelun järjestämistavasta huomioitava vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritellyt yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Erityishuolto-ohjelman tarkistaminen

Kantelun mukaan perheelle selvisi vasta verkostopalaverissa, että tytär ei voinut palata myöskään omaan vuokra-asuntoonsa siten, että hänen apunaan olisi ollut vammaispalvelulain nojalla myönnetty henkilökohtainen avustaja. Selvityksestä ei ilmennyt, että ohjatun asumispalvelun päättymisestä olisi tehty viranhaltijan valituskelpoista päätöstä tai edes harkittu sen tekemistä. Sosiaalityöntekijän antaman lisäselvityksen mukaan ohjatun asumispalvelun päättymisestä ei ollut tehty päätöstä.

OA:n käytettävissä olevista asiakirjoista ei ilmennyt, että asiassa olisi menetelty kantelijan tyttären ja kantelijan osalta siten kuin hallintolaissa on säädetty asianosaisen kuulemisesta. Kantelun mukaan kantelijan tyttärelle oli tullut yllätyksenä se, että hän ei voinut palata omaan kotiinsa henkilökohtaisen avun turvin. Asiakirjojen mukaan asuntolan vastuuhenkilö oli ilmoittanut kantelijalle ennen palaveria, että hänen tyttärensä ei saa enää palveluita asuntolasta.

OA katsoi kuntayhtymän laiminlyöneen kuulla asianosaisia hallintolain säädetyllä tavalla.

OA korosti, että asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun (hallintolain 34 §:n 1 mom.). Lisäksi asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika (hallintolain 36 §).

OA antoi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla kuntayhtymälle vastaisen varalle huomautuksen, koska kantelijan tyttärelle ei ollut tehty muuttuneessa tilanteessa uutta erityishuolto-ohjelmaa eikä muutakaan päätöstä, jossa olisi asianmukaisesti

ratkaistu se, miten hänen palvelunsa järjestetään 23.11.2017 lukien. OA kiinnitti kuntayhtymän huomiota siihen, että kehitysvammalain mukaan erityishuolto-ohjelma on tarkistettava tarpeen mukaan. Kantelijan tyttären oikeusturvan toteutumisen kannalta kirjallisen päätöksen saaminen olisi ollut erityisen merkittävää, jotta hän tai kantelija olisivat voineet käyttää heille lain mukaan kuuluvaa muutoksenhakuoikeutta.

Kantelijan tyttärelle aiemmin erityishuoltona myönnettyistä palveluista ohjattu asumispalvelu ja vapaaehtoinen tutkimus- ja hoitojakso laitoksessa A olivat selvityksen mukaan päättyneet 23.11.2017. Kantelijan tyttärelle ei ollut kuitenkaan tehty muuttuneesta tilanteesta/palvelujen loppumisesta valituskelpoista erityishuolto-ohjelmaa tai muutakaan päätöstä eikä edes harkittu sellaisen tekemistä, jossa olisi perusteltu palvelujen päättymistä. Sekä kantelija että kantelijan tytär olivat vastustaneet ohjatun asumispalvelun lopettamista. Tämä kantelu osaltaan osoitti sen, että kantelijalla ei ole ollut varsinaisia oikeusturvakeinoja käytettävissään, jonka vuoksi hänen on täytynyt turvautua kantelumennettelyyn.

Hallintolain 6 §:ssä säädetyn hallintopäätöksen pysyvyyden (luottamuksensuoja) vuoksi viranomaisen ei voi yleensä peruuttaa ilman asiakkaan suostumusta tälle myöntämäänsä etua tai oikeutta tai edes vähentää sitä, ellei laissa ole säädetty esimerkiksi palvelun tai tukitoimien edellytysten tarkistamisesta. Päätöksiä voidaan muuttaa asiakkaalle epäedullisiksi muun muassa silloin kun asiakkaan olosuhteissa on tapahtunut palvelun järjestämiseen ja myöntämisedellytyksiin vaikuttavia muutoksia. Niiden osoittaminen edellyttää, että uusista olosuhteista tehdään kutakin päätöstä varten yksilöllinen arviointi.

OA kiinnitti kuntayhtymän sosiaalipalveluiden huomiota siihen, että verkostopalaverissa esitetyllä toteamuksella tai asuntolan vastuuhenkilön ilmoituksella ei voida laillisesti päättää yksilön oikeudesta tai oikeuden loppumisesta tiettyyn palveluun vaan lainmukainen menettely edellyttää, että asiakasta ja/tai hänen omaistaan kuullaan asianmukaisesti ennen päätöksentekoa hallintolaissa säädetyllä tavalla, asiakkaan palveluntarpeesta tehdään yksilöllinen arviointi ja palvelun päättymisestä tehdään valituskelpoinen päätös. OA kiinnitti kuntayhtymän huomiota myös siihen, että palvelusuunnitelman keskeneräisyys ei ole este sille, että palvelua koskevaa päätöstä ei voitaisi tehdä.

OA piti tapahtunutta päätöksenteon laiminlyöntiä oikeusturvan näkökulmasta erittäin moitittavana. Moitittavuuden arviointiin vaikutti lisäksi se, että kyseessä olevan palvelun järjestäminen kuuluu kuntayhtymän erityiseen järjestämisvelvollisuuteen ja kyseessä on kehitysvammaisen henkilö, jonka tuen tarve on pitkäaikainen. Tällöin on pyrittävä järjestämään asiakkaan tuki siten, että palvelujen jatkuvuus turvataan, ellei palvelujen muuttaminen ole asiakkaan edunmukaista.

OA totesi vielä lopuksi, että erityishuoltona järjestettävien kehitysvammalain 2 §:n mukaisten palvelujen (kuten ohjattu asuminen) tulee perustua erityishuolto-ohjelmaan. Erityishuolto-ohjelman tulee laatia mahdollisuuksien mukaan yhdessä asiakkaan ja hänen huoltajansa tai

edunvalvojansa kanssa. Velvoitetta erityishuolto-ohjelman laatimiseen on oikeuskirjallisuudessa (Sosiaalioikeus 2016, Tuori ja Kotkas, s. 336) tulkittu siten, että kehitysvammaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus saada erityishuoltoa, mutta ei subjektiivista oikeutta saada tiettyä palvelua.

Sosiaalipalvelujen tulosaluejohtaja ilmoitti selvityksessään, että hänen tehtävänä on vahvistaa kehitysvammaisten erityishuolto-ohjelmat, mutta hän ei tee erityishuoltoon kuuluvia palvelupäätöksiä, joista vastaavat sosiaalityöntekijät ja vammaispalvelupäällikkö.

OA totesi, että kehitysvammaisten erityishuolto-ohjelma on sekä suunnitelma että päätös erityishuollon palveluista. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun asetuksen (kehitysvamma- asetus) 4 §:n mukaan erityishuolto-ohjelman tulee sisältää suunnitelma annettavasta erityishuollosta, sen toteuttamistavasta sekä siitä, milloin erityishuolto-ohjelma viimeistään on otettava tarkistettavaksi. Selvitykseen liitetystä erityishuolto-ohjelmasta (17.10.2017) puuttui tarkistuspäivämäärä. Tapahuneen johdosta OA kiinnitti kuntayhtymän sosiaalipalvelujen huomiota huolellisuuteen erityishuolto-ohjelman laatimisessa.