

11.12.2013

Dnro 4132/4/12

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty**

## **PALVELUSUUNNITELMA ON LAADITTAVA ILMAN AIHEETONTA VIIVÄSTYSTÄ**

1

### **KANTELU**

Kantelijan asiamies arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 7.11.2012 osoittamassaan kirjoituksessa sosiaalitoimen menettelyä vammaispalvelua koskevassa asiassa. Asiamies arvosteli sosiaalitoimea erityisesti siitä, että se oli laiminlyönyt laissa säädetyn velvollisuutensa laatia kantelijalle palvelusuunnitelman.

---

3

### **RATKAISU**

3.1

#### **Oikeusohjeita**

3.1.1

##### **Sosiaalihuollon tarpeen selvittäminen**

Vammaispalvelulain 1 §:n mukaan vammaispalvelulain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.

Vammaispalvelulain 3 §:n 2 momentin mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestettäessä on otettava huomioon asiakkaan yksilöllisen hoidon tarve.

Sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon sosiaalihuollon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet. Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Säännös edellyttää, että asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palveluidensa suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiaa ratkaistaessa tai esimerkiksi päätöstä toimeenpantaessa asiakkaan etu.

Edellä sanotun mukaisesti sosiaalihuollon asiakkaan mielipidettä on kuultava ja vaikeavammaiselle henkilölle on annettava mahdollisuus esittää omia näkemyksiään palveluiden järjestämisestä. Viranomaiselle kuuluva neuvonta- ja selvitysvelvollisuus edellyttää lisäksi sitä, että vaikeavammaiselle henkilölle selvitetään hänen oikeutensa ja viranomaisen velvollisuudet asiassa. Tätä viranomaiselle kuuluvaa selvittämisvelvollisuutta on korostettu sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n säännöksessä. Mainitun säännöksen mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden

vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää annettavan selvityksen sisällön ja sen merkityksen hänen asiassaan.

### 3.1.2

#### Asiakassuunnitelman laatiminen

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 7 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa. Mikäli asiakas ei itse pysty sairauden, henkisen toimintakyvyn, vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi osallistumaan tai vaikuttamaan palveluidensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, on asiakassuunnitelma laadittava asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa taikka asiakkaan ja hänen omaisensa tai muun läheisensä kanssa.

Vammaispalvelulain 3 a §:n mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien palveluiden ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä säädetään. Palvelusuunnitelma on tarkistettava, jos vammaisen henkilön palvelun tarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu muutoksia sekä muutoinkin tarpeen mukaan.

Palvelusuunnitelman sisältöä ei ole tarkemmin määritelty sosiaalihuollon asiakaslaissa tai vammaispalvelulaissa. Palvelusuunnitelmasta on kuitenkin ilmeistä asiakkaan elämäntilanne, hänen yksilölliset olosuhteensa ja erityistarpeensa sekä se, mitä palveluita ja tukitoimia on mahdollisesti käytettävissä sekä riittävällä tavalla yksilöity kuvaus vammaisen henkilön palveluiden toteutuksesta ja toteutustavasta. Palvelusuunnitelmasta tulee ilmetä myös tarvittaessa palvelunhakijan (sosiaalihuollon asiakkaan) omat käsitykset palveluidensa tarpeesta ja niiden järjestämisestä. Tämä on tärkeää erityisesti silloin, jos viranomaisen ja sosiaalihuollon asiakas ovat erimielisiä siitä, millaisia palveluita tai tukitoimia tulisi asiassa järjestää tai millä tavoin niitä tulisi toimeenpanna.

Hallituksen esityksen vammaispalvelulain muuttamiseksi (HE 166/2008 vp) yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että palvelusuunnitelmasta on käytävä riittävän yksityiskohtaisesti ilmi ne asiakkaan yksilölliseen palvelutarpeeseen ja elämäntilanteeseen liittyvät seikat, joilla on merkitystä palveluiden sisällöstä, järjestämistavasta ja määrästä päätettäessä.

Palvelusuunnitelma ei ole kuntaa tai asiaa käsittelevää viranhaltijaa sitova asiakirja sillä tavoin, että palvelusuunnitelma tulisi asettaa päätöksenteon pohjaksi. Päätöksentekoon oikeutetun viranhaltijan on tehtävä päätös palvelua tai tukitoimintaa koskevan hakemuksen perusteella (sosiaalihuollon asiakaslain 6 §). Korostan tässä yhteydessä, että palvelusuunnitelma on laadittava yhteistyössä asiakkaan tai hänen edustajansa kanssa. Asiakassuunnitelmaan on kirjattava, kuten edellä olen todennut, asiakkaan palveluiden ja tukitoimien tarve sekä se mahdollinen palveluvalikko, joka on sosiaalihuollon asiakkaalle mahdollista järjestää. Totean vielä, että palvelusuunnitelman merkitystä on vammaispalvelulaissa korostettu erityisesti järjestettäessä vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaista apua tai muita sellaisia vammaisuuden perusteella järjestettäviä palveluita, joilla on merkitystä vammaisen henkilön henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden suojan ja itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta.

## 3.2

### Saatu selvitys ja arviointi

Kantelukirjoituksen mukaan kantelija sairastui aivoinfarktiin 21.9.2011. Tämän jälkeen hänet siirrettiin sairaalasta terveyskeskuksen vuodeosastolle. Kuntoutusjaksolla kantelija oli lokamarraskuussa 2011. Kantelukirjoituksen mukaan kantelija haki kunnalta 31.1.2012 tekemällään hakemuksella vammaispalvelulain mukaista palveluasumista hakemuksessa tarkoitettua palvelutalosta. Viranhaltija hylkäsi 16.3.2012 tekemällään päätöksellä hakemuksen. Palveluasumisen järjestämisestä koskeva asia oli kantelun toimittamisen aikaan vireillä hallinto-oikeudessa.

Kantelijalle oli aikaisemmin myönnetty vammaispalvelulain mukaisesti kuljetuspalveluita vuosina 2011 ja 2012 kantelijan näkövammaan johdosta.

Kantelukirjoituksen mukaan sosiaalitoimen olisi tullut laatia palvelusuunnitelma viimeistään helmikuussa 2012. Kantelukirjoituksessa on myös arvosteltu, sitä tapaa, jolla palvelusuunnitelmaa (tosiasiassa palveluiden tarvetta) on pyritty selvittämään.

Sosiaali- ja terveystoimen antaman lausunnon ja selvityksen mukaan kantelijan vammaispalveluja koskeva hakemus tuli vireille 1.2.2012 sosiaalitoimessa. Hakemus koski tehostettua palveluasumista kantelukirjoituksessa tarkoitettussa hoivakodissa ja osin myös kantelijan omassa kodissa. Selvityksen mukaan asiaan osallisille (kantelijalle ja hänen omaiselleen) lähetettiin ilmoitus hakemuksen vastaanottamisesta ja päätöksentekoon kuluvasta ajasta.

Selvityksen mukaan kantelijan palveluita oli pyritty selvittämään terveyskeskuksessa, jossa kantelijalle oli tehty hoitosuunnitelma. Kantelijan asiaa oli käsitelty SAS-työryhmässä, jossa selvityksen mukaan toimii edustajina myös kunnan vammaispalvelun sosiaalityöntekijä.

Selvityksessä on todettu, että ”palvelusuunnitelman valmistelu aloitettiin siis heti hakemuksen saavuttua.” Selvityksen mukaan sosiaalityöntekijä oli käynyt keväällä tapaamassa kantelijaa terveyskeskuksessa. Selvityksessä on todettu, että ”asiakkaan kuntoutumista ja palvelutarvetta arvioitiin koko ajan yhteistyössä kunnan eri toimijoiden kesken.”

Lausunnon ja selvityksen mukaan palvelusuunnitelman laatimista (itse asiassa palveluiden järjestämistä) on vaikeuttanut yhteistyö kantelijan omaisten ja edustajien kanssa. Selvityksen mukaan ”yksilölliseen palveluun ja tilanteen seuraamiseen on käytetty runsaasti aikaa myös koko kunnan palveluiden tasolla. Asiasta on käyty lukuisia keskusteluita sekä kantelijan omaisen, asiamiehen että eri viranhaltijoiden välillä.” Selvityksen mukaan ”asioista on pyritty keskustelemaan myös kantelijan kanssa. Tätä ovat kuitenkin hankaloittaneet se, että kommunikointi itse asiakkaan kanssa on erittäin hankalaa puheentuottamisen vaikeuksien vuoksi, mutta myös siksi, että asioita ei ole saanut hoitaa ilman, että asianhoitajista ainakin toinen olisi paikalla.”

Selvityksen mukaan palvelusuunnitelmaa valmisteltiin varaamalla aika elokuussa kantelijan henkilökohtaiseen tapaamiseen. Selvityksessä on todettu, että mainittu asiakassuunnitelma-neuvottelu jouduttiin keskeyttämään. Selvityksen mukaan kirjallinen palvelusuunnitelma on ollut tekeillä alkuvuodesta 2012 lähtien. Lausunnon mukaan ”kirjallisen suunnitelman laatiminen on viivästynyt useista syistä johtuen. Osittain syynä on ollut vammaispalveluiden muut kiireet.” Selvityksen mukaan ristiriitaa palvelusuunnitelman tekemisessä on aiheuttanut myös se, ”ettei kantelijan ja tyttären tulkinta asiakkaan edusta ole olleet aina yksiselitteisen selkeitä ja samansuuntaisia. Suunnitelman laatimista on hankaloittanut myös se, ettei eri toimipisteiden välillä ole voitu helposti vaihtaa tietoja, koska tietojen siirtämisestä ei asianhoitajien kanssa ole päästy sopimukseen.”

Arvioin kantelukirjoitusta ja saamaani selvitystä seuraavasti.

Vammaispalvelulain 3 a §:n mukaan vammaisen henkilön palveluiden ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakaslaisissa säädetään. Säännöksestä ilmenee, että palvelusuunnitelmaa on ryhdyttävä valmistelemaan palvelutarpeen kartoituksen yhteydessä. Palvelusuunnitelman keskeneräisyys ei ole este palvelua koskevan päätöksen tekemiseksi. Kysymys voi olla sellaisesta kiireellisesti järjestettävistä palveluista tai muista henkilön oikeuksiin ja etuihin vaikuttavien palveluiden ja tukitoimien järjestämisestä, jotka eivät voi odottaa palvelutarpeen kartoituksen loppuunsaattamista tai palvelusuunnitelman valmistumista.

Kantelijaa koskeva palvelusuunnitelma on laadittu saamani selvityksen mukaan vasta loppuvuodesta 2012. Pidän tällaista selvityksistä ilmenevää palvelusuunnitelman laatimiseen kulu- nutta aikaa sosiaalihuollon asiakaslain ja vammaispalvelulain vastaisena. Totean tässä yhtey- dessä, että viranomaisen on varattava riittävät resurssit lakisääteisten tehtäviensä hoitoon. Kunta ei voi vedota asian viivästyessä puutteellisiin henkilöresursseihinsa tai muiden asioiden tai tehtäviensä hoitoon tai käsittelyyn.

Kuten edellä olen todennut, palvelusuunnitelma ei ole kuntaa velvoittava asiakirja. Kysymys palvelusuunnitelmassa on viranomaisen ja asiakkaan välisestä palvelujen tarvearvioon perus- tuvasta suunnitelmasta. Suunnitelmaan perustuen viranomainen järjestää erikseen tehtävien yksilöä koskevien päätösten mukaisesti palveluita tai tukitoimia vaikeavammaisen henkilön vamman tai sairauden aiheuttaman tarpeen huomioonottavalla tavalla. Vammaispalvelulaissa on lisäksi korostettu palvelusuunnitelman merkitystä yksilöä koskevassa päätöksenteossa eri- tyisesti silloin, kun kyse on palveluista, joilla on tai saattaa olla merkitystä vammaisen henkilön henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden suojan ja itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta, kuten nähdäkseni palveluasumisessa on yleensä kyse. Vaikeavammaisella henkilö- llä on edellä sanottu huomioon ottaen erityinen tarve ja lakiin perustuva oikeus saada itseään koskeva palvelusuunnitelma laadituksi.

Palveluasumisen järjestäminen voi ainakin osin olla sidottu palvelusuunnitelmassa yhteisesti sovittuihin tai siinä mainittuihin palveluiden järjestämisestä koskeviin seikkoihin, jolloin palvelu- suunnitelman merkitys yksilöä koskevassa päätöksenteossa on korostetussa asemassa. Eri- tyistä merkitystä yksilöllisellä palvelusuunnitelmalla on myös silloin, kun vammaisen henkilö ja viranomainen ovat erimielisiä siitä, millä tavoin vammaispalveluita tai muita sosiaalihuoltolain palveluita tulee järjestää tai toteuttaa. Tämän takia palvelusuunnitelmasta tulee mielestäni il- metä viranomaisen ja asiakkaan mahdolliset poikkeavat näkemykset palveluiden järjestämi- sestä. Asiakkaan omalla näkemyksellä ristiriitatilanteessa voi olla merkitystä asiakkaan haki- essa muutosta viranomaisen ratkaisusta. Kyse voi olla tällöin palveluiden määrästä, palvelui- den toteuttamistavasta tai siitä, minkälaisia palveluita asiassa on järjestettävissä tai tulee jär- jestää.

Totean vielä seuraavaa. Sosiaalitoimi on selvityksessään ja lausunnossaan todennut, että kantelijalle lähetettiin tiedote hänen hakemuksensa vastaanottamisesta ja käsittelyn siirtämi- sestä sekä siitä, että päätös tehdään lakisääteisessä kolmessa kuukaudessa.

Vammaispalvelulain 3 a §:n mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluita ja tukitoimia kos- kevat päätökset on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kulu- essa siitä kun vammaisen henkilö tai hänen edustajansa on esittänyt palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen, jollei asian selvittäminen erityisestä syystä vaadi pitempää käsittelyai- kaa.

Vammaispalvelulain edellä mainittu säännös on käsittelyn enimmäisaikaa koskeva säännös. Sitä ei voida tulkita hakemuksen yleiseksi käsittelyajaksi sosiaalitoimen lausunnossaan esittämällä tavalla ”lakisääteisessä kolmessa kuukaudessa”.

Vammaispalvelulain 3 a §:ssä on nimenomaisesti todettu, että päätös on tehtävä ilman aiheutonta viivytystä. Päätös on tehtävä siten välittömästi sen jälkeen, kun asiaa on riittävästi selvitetty esimerkiksi viranomaisen asiakkaalle osoittamien tai itse hankkimien lisäselvitysten saamisen jälkeen.

Vammaispalvelulain ja hallintolain mukaan hakemuksen tultua vireille on viranomaisen välittömästi alettava selvittämään asiaa. Viranomainen ei voi siten siirtää sille kuuluvaa selvitysvastuuta ja päätöksentekoaan esimerkiksi sen johdosta, että hakemukset ovat ruuhkautuneet kunnassa. Korostan, että kaikki yksilön palvelua tai tukitointia koskevat hakemukset on ratkaistava ja selvitettävä hakemuksen edellyttämässä laajuudessa. Tästä johtuen saattaa syntyä tilanteita, joissa hakemuksen käsittely voi kestää vammaispalvelulain 3 a §:n tarkoittaman kolmen kuukauden enimmäisajan tai erityisestä syystä säännöksen mahdollistaman tätä pidemmänkin ajan.

Korostan, että yksilöllisen käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon asian merkitys palvelua tai tukitointia hakevalle henkilölle. Mitä suurempi merkitys asialla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä. Kun kysymys on välttämättömän huolenpidon turvaamisesta, on käsittelyn viivytyksettömyydelle annettava erityistä merkitystä.

- - -