

8.4.2014

Dnro 4428/4/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Anne Kumpula

OMAISHOITOSOPIMUKSEN PURKAMINEN JA PÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTO

1

KANTELU

Kantelija pyysi kirjeissään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Porin perusturvakeskuksen menettelyä äitinsä omaishoitoa ja kotipalvelua koskevassa asiassa. Kantelija oli toiminut äitinsä omaishoitajana.

Kantelija kertoi olevansa tyytymätön äitinsä saamiin kotihoidon palveluihin. Äidin luona käyneet kotihoidon työntekijät eivät kantelijan kertoman mukaan olleet millään tavoin auttaneet kotihoidossa, vaikka kotihoidon maksua oli peritty.

Kantelija piti virheellisenä menettelynä myös sitä, että hänen äitinsä omaishoidon tuki oli lopetettu elokuussa 2013 sen vuoksi, että kantelijan ei katsottu olevan sopiva omaishoitajaksi.

- - -

3

RATKAISU

Katson Porin perusturvakeskuksen menetelleen virheellisesti irtisanoessaan kantelijan äidin omaishoidon tukea koskeneen sopimuksen elokuussa 2013.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.2

Kotihoidon palvelut

Kantelija kertoi kirjeessään, että hänen äitinsä luona käyneet kotihoidon työntekijät "eivät tehneet muuta kuin istuivat pöydän ääressä ihailen maisemia ja kehuivat asunnon puhtautta ja siisteyttä, eivätkä kertaakaan auttaneet kotihoidossa, eivät edes lääkkeiden annostelussa", mutta silti kotihoidosta laskutettiin.

Porin perusturvakeskuksen antaman selvityksen mukaan kotihoito oli tehnyt kantelijan äidin luokse arviointikäynnin 18.6.2013. Arviointikäynnillä oli sovittu, että kotihoito käy kerran viikossa kylvettämässä kantelijan äidin.

Hoito- ja palvelusuunnitelman mukaan kotihoito kävi kolme kertaa viikossa seuraamassa kantelijan äidin vointia ja lämmittämässä tarvittaessa ruuan. Maanantaisin kotipalvelu hoiti hänen kylvetyksensä ja siisti WC:n. Kotihoidon asiakasmerkinnöistä näkyi, että kotihoito oli myös muun muassa hoitanut lääkkeiden annostelua dosettiin, mutta toisinaan asiakas oli tehnyt tämän itse.

Kotihoidon käyntejä oli selvityksen liitteenä olleen palveluajan seurantaraportin mukaan yhteensä 24 ajalla 18.6.–16.9.2013, joista ensimmäinen oli ollut arviokäynti ja viimeiset kolme käyntiä 11.9., 13.9. ja 16.9.2013 hyvin lyhyitä käyntejä ilmeisesti siihen liittyen, että kantelijan äiti oli 11.9.2013 ilmoittanut, ettei enää halua kotihoidon palveluja.

Saatu selvitys ei anna aihetta epäillä, että kotihoitoa olisi annettu tehdystä hoito- ja palvelusuunnitelmasta poikkeavalla tavalla. Kantelu ei anna minulle tältä osin aihetta toimenpiteisiin.

Mitä tulee kotipalvelumaksuun, niin kyseessä on sosiaalihuollon asiakasmaksu. Sosiaali- ja terveyshuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992, asiakasmaksulaki) 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveyspalveluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä. Maksu voidaan periä henkilön maksukyvyyn mukaan. Asiakasmaksulain 11 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista.

Oikeusasiamies ei voi muuttaa viranomaisen tekemää päätöstä asiakasmaksun määrästä. Asiakasmaksulain 15 §:n 2 momentin mukaan silloin, jos maksuvelvollinen on tyytymätön viranhaltijan tekemään päätökseen asiakasmaksusta, hänellä on oikeus saattaa maksua koskeva päätös kunnan asianomaisen toimielimen käsiteltäväksi. Vaatimus päätöksen oikaisemisesta on tehtävä kirjallisesti 14 päivän kuluessa siitä, kun maksuvelvollinen on saanut päätöksestä tiedon. Toimielimen tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla lääninoikeuteen nykyisin hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa toimielimen päätöksen tiedoksi saamisesta.

Kantelijan äidillä on toisin sanoen ollut mahdollisuus hakea oikaisua kotihoidon maksua koskevaan päätökseen Porin perusturvalautakunnalta.

3.3

Omaishoidon tuki

3.3.1

Omaishoidon tukea koskeva lainsäädäntö; oikeusasiamiehen toimivalta

Omaishoidon tuki on sosiaalihuoltolain (710/1982) tarkoittama, kunnan järjestämä määrärahasidonnainen tukitoimi, jonka järjestämisestä kunta vastaa ja jonka myöntäminen perustuu kunnan harkintaan.

Kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin vahvistaa omaishoidon tuen myöntämisperusteet kunnassa omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005, *omaishoitolaki*) sallimissa rajoissa. Omaishoitolain mukaan kunnalla ei ole erityistä velvollisuutta myöntää omaishoidon tukea, eikä kenelläkään siten ole tukeen ehdotonta oikeutta. Koska kyse on kunnan yleiseen järjestämisvelvollisuuteen kuuluvasta taloudellisesta tuesta, jota kunta järjestää varaamiensa määrärahojen mahdollistamassa laajuudessa, on kunnalla oikeus päättämillään perusteilla määrittellä tarkemmin, millä edellytyksillä ja minkä suuruisena omaishoidon tukea kunnassa järjestetään.

Omaishoidon tuella tarkoitetaan omaishoitolain 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kokonaisuutta, joka muodostuu hoidettavalle annettavista tarvittavista palveluista sekä omaishoitajalle annettavasta hoitopalkkiosta, vapaasta ja omaishoitoa tukevista palveluista.

Omaishoitolain 8 §:n mukaan omaishoitosopimus on voimassa toistaiseksi. Kunta ei voi muuttaa yksipuolisesti omaishoitosopimuksen ehtoja. Kunta ei voi myöskään yksipuolisesti poiketa hoidettavalle tehdystä päätöksestä. Sopimus voidaan muuttaa vain siitä yhteisesti sopien.

Omaishoitolain 9 §:n mukaan kunta voi irtisanoa omaishoitosopimuksen päättymään aikaisintaan irtisanomista seuraavan kahden ja omaishoitaja irtisanomista seuraavan yhden kuukauden kuluttua. Jos sopimuksen jatkaminen vaarantaa hoidettavan tai omaishoitajan terveyden tai turvallisuuden, sopijapuolet voivat purkaa sopimuksen välittömästi. Irtisanomisajasta riippumatta sopimus päättyy sen kuukauden lopussa, jonka aikana hoito hoidettavan terveydentilan muutoksista johtuen käy tarpeettomaksi. Jos omaishoito hoidettavan terveydentilasta johtuvasta syystä keskeytyy tilapäisesti, hoitopalkkion maksaminen keskeytyy kuukauden kuluttua.

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

Omaishoitolain 12 §:ssä on säädetty muutoksenhausta ja omaishoitosopimusta koskevan riidan käsittelystä. Säännöksen mukaan omaishoitoa koskevissa asioissa on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään. Jos omaishoidon tukea koskeva sopimus on irtisanottu kunnan ja omaishoitajan välillä, on omaishoitajalla mahdollisuus saattaa asia hallintoriitana toimivaltaisen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Mikäli omaishoidettavaa koskeva päätös on lakkautettu, voi hoidettava hakea muutosta tästä viranhaltijan lakkautuspäätöksestä sosiaalihuoltolain mukaisessa järjestyksessä sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen käsiteltäväksi. Toimielimen päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen.

3.3.2

Kantelu ja asiassa saatu selvitys

Kantelijan mielestä hänen äitinsä omaishoidon tuesta tehty sopimus oli purettu ilman perusteita. Äidille oli lähetetty 19.8.2013 kirje, jossa kerrottiin, että omaishoidon tuki oli lopetettu. Kirjeen mukaan kantelijan ei katsottu olevan sopiva omaishoitajaksi, koska hän ei ollut ilmoittanut poissaoloistaan ja toimintakykynsä muutoksista omaishoitosopimuksen edellyttämällä tavalla.

Saadun selvityksen mukaan useampaa kautta oli tullut tietoa kantelijan alkoholinkäytöstä ja epäilyjä siitä, ettei hän olisi aina kykenevä huolehtimaan äidistään. Tietoon oli tullut esimerkiksi, että kantelijalla oli ollut katkaisuhuoltojaksoja runsaan alkoholinkäytön vuoksi. Hän ei ollut ilmoittanut niistä perusturvakeskuksen palveluohjaajalle. Hän oli jättänyt ilmoittamatta myös sairaalassaolojaksionsa. Omaishoidon tuen maksaminen päätettiin lopettaa 19.8.2013 kantelijan alkoholinkäytöstä saatujen tietojen sekä ilmoittamattomien poissaolojen vuoksi.

Kotihoidon käydessä 11.9.2013 kantelijan äiti oli kertonut, ettei halua kotihoidon enää käyvän ja kantelijan oli ollut samaa mieltä. Käynnit lopetettiin 18.9.2013.

Porin kaupunki ei omaishoidon tuen lakkauttamisen jälkeen millään tavoin seurannut kantelijan äidin tilannetta. Asiaa perusteltiin saamassani selvityksessä sillä, että kotihoito ei ollut saanut omaisilta pyyntöä palvelutarpeen uudelleen arvioinnista.

Kantelijan äiti teki uuden hakemuksen omaishoidon tuen saamiseksi 12.12.2013. Hänelle tehtiin 29.1.2014 uusi hoito- ja palvelusuunnitelma. Helmikuussa 2014 hänen kanssaan tehtiin uusi sopimus omaishoidosta, joka oli voimassa taannehtivasti 1.1.2014 alkaen. Omaishoitajana toimi sopimuksen mukaan kantelija.

3.3.3

Kannanotto

Omaishoidon tuen maksaminen oli elokuussa 2013 lopetettu kunnan yksipuolisella päätöksellä ilman irtisanomisaikaa. Omaishoidon tuen lakkauttamista ei kuitenkaan perusteltu sillä, että kantelijan äidin terveys tai turvallisuus olisi omaishoitajan menettelyn vuoksi vaarantunut omaishoitolain 9 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla. Terveysten tai turvallisuuden vaarantumisesta ei tule selkeästi ilmi muustakaan saamastani asiakirjaselvityksestä. Omaishoitosopimuksen purkamisessa ei myöskään ollut kysymys siitä, että omaishoidon tarve olisi lakannut esimerkiksi sen vuoksi, että hoidettava siirtyy laitoshoitoon.

Kantelija oli vain muutaman kuukauden kuluttua edellisen omaishoitosopimuksen purkamisen jälkeen katsottu jälleen sopivaksi hoitamaan omaishoitajan tehtävää. Porin kaupungin vanhuspalveluiden päälliköltä puhelimitse 1.4.2014 saadun tiedon mukaan uusi päätös voitiin tehdä, kun oli muun muassa selvitetty, miten kantelija oli järjestänyt äitinsä hoidon poissaolojensa varalta.

Laura Kalliomaa-Puha toteaa omaishoitosopimusta koskevassa väitöskirjassaan (Vanhoille ja sairaille sopivaa? Omaishoitosopimus hoivan instrumenttina. Kansaneläkelaitoksen tutkimusosasto, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 90, Helsinki 2007), että sopimuksen purkamisen on siinä määrin voimakas keino, että sen käyttöä on haluttu sopimusoikeudessa rajoittaa. Sopimusoikeudessa purkamisen on mahdollista ainoastaan silloin, kun sopimusrikkomus on olennainen. Olennaisuutta arvioidaan sopimusoikeudessa tarkastelemalla sopimusta kokonaisuutena. Omaishoitotilanteessa esimerkiksi hoitajan huolimaton ja välinpitämätön suhtautuminen hoidettavaan voi olla seikka, joka oikeuttaa sopimuksen purkamiseen, ei sen sijaan puutteet pienissä yksityiskohdissa. Jos kuitenkin hoidettavan terveys on vaarassa, ei huonoa hoitoa voida sietää, vaikka hoitajan virheet olisivat hänen näkökulmastaan pieniä huolimattomuuksia.

Sopimusoikeudessa tietyt sopimusrikkomukset hyväksytään purkamiseen oikeuttaviksi vain, jos ne ovat uusiutuneet varoituksen jälkeen. Kalliomaa-Puha toteaa näkemyksensä, että myös omaishoitosopimusten yhteydessä tulisi hoitajaa "varoittaa" ennen sopimuksen purkamista. Varoitus olisi hänen mukaansa omaishoitotilanteessa ennemminkin huolellista tutustumista tilanteeseen ja neuvottelua asianosaisten kanssa. Ohjausta saatuaan hoitaja voi onnistua työssään ja valittua hoitomuotoa voidaan jatkaa.

Edellä sanotun perusteella katson, että omaishoidon sopimuksen välittömälle purkamiselle elokuussa 2013 ei ollut perusteita. Asiaa olisi tullut selvittää tarkemmin ennen päätöksentekoa.

Kantelijan äidille ei ollut annettu päätöstä omaishoidon tuen lakkauttamisesta. Hänelle oli lähetetty asiasta ainoastaan kirje, jota ei ollut otsikoitu päätökseksi, ja johon ei ollut liitetty muutoksenhakuohjausta.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallintolain (434/2003) 43 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti.

Katson, että Porin perusturvakeskus oli menetellyt lainvastaisesti, kun se ei ollut antanut kantelijan äidille kirjallista päätöstä omaishoidon tuen lakkauttamisesta. Perusturvakeskus oli toiminnallaan aiheuttanut sen, että hän oli menettänyt perustuslailla turvatun oikeutensa hakea muutosta lakkautuspäätökseen.

Vanhuspalveluiden päällikkö kertoi, että Porin kaupunki on muuttanut menettelyään tältä osin ja nykyisin hoidettavalle lähetetään aina omaishoidon tukea koskeva päätös, joka sisältää oikaisuvaatimusohjeen. Asia ei näin ollen anna minulle aiheutta enempää toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.3 esittämäni käsityksen Porin kaupungin menettelyn virheellisyydestä Porin kaupungin perusturvakeskuksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän perusturvakeskukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.