

27.11.2015

Dnro 5485/4/14

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Kontinen

KEHITYSVAMMAISEN PÄIVÄTOIMINNAN JÄRJESTÄMINEN JA ASIAKASMAKSUJEN MÄÄRÄYTYMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 18.12.2014 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa kuntayhtymän menettelyä vaikeasti kehitysvammaisten henkilöiden päivätoiminnan järjestämisessä ja asiakasmaksujen määräytymisessä.

Kirjoituksessa arvosteltiin erityisesti kuntayhtymän hallituksen tekemää päätöstä, jonka mukaan päivätoiminnan palveluita järjestävä toimintakeskus oli suljettu ajalla 29.5.2014–11.8.2014 (jäljempänä kesäsulku). Kirjoituksessa kerrottiin myös, että toimintakeskuksen ollessa suljettuna kantelijan täysi-ikäisen kehitysvammaisen tyttären maksuton päivätoiminta oli vaihdettu maksulliseksi tilapäishoidoksi yksilöhuoltojaoston päätöksellä.

- - -

3 RATKAISU

3.1
Kunnan velvollisuus järjestää päivätoimintaa kehitysvammaiselle henkilölle

3.1.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sen mukaan kuin niistä on laissa säädetty. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle muun muassa päivätoimintaa, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Tarkemmat säännökset päivätoiminnan järjestämisestä ovat vammaispalvelulain 8 b §:ssä.

Vammaispalvelulain 4 §:n mukaan palveluja ja tukitoimia järjestetään, jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia muun lain nojalla. Kehitysvammalain mukaan erityishuollon tarpeessa olevalle henkilölle järjestetään kuitenkin hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti tämän lain nojalla siltä osin kuin ne ovat hänen palveluntarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia.

Kunta voi viime kädessä huolehtia siitä miten se järjestää sosiaalipalvelut ja valita millä tavoin se järjestää kehitysvammalaissa tarkoitetut erityishuollon palvelut. Veloitetta erityishuolto-ohjelman laatimiseen on oikeuskirjallisuudessa (Sosiaalioikeus 2008, Tuori ja Kotkas, s. 273) tulkittu siten, että kehitysvammaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus saada erityishuoltoa, mutta ei subjektiivista oikeutta saada tiettyä palvelua. Poikkeuksena tästä on huollon saamiseksi välttämättömät kuljetuspalvelut.

Kehitysvammalain 1 §:n mukaan tässä laissa säädetään erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluksia. Saman lain 2 §:n mukaan erityishuoltoon kuuluvia palveluita ovat muun muassa erityishuollon yksilöllisen suunnittelun ja toteuttamisen edellyttämät selvitykset ja soveltuvuuskokeet, terveydenhuolto, tarpeellinen ohjaus, kuntoutus sekä toiminnallinen valmennus, työtoiminnan ja asumisen järjestäminen ja muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta, henkilökohtaisten apuneuvojen ja apuvälineiden järjestäminen sekä yksilöllinen hoito ja muu huolenpito.

Kehitysvammalain 34 §:n mukaan erityishuollon yksilölliseksi toteuttamiseksi erityishuollon johtoryhmän tai sen määräämissä rajoissa toimintayksikön vastaavan johtajan tulee hyväksyä erityishuolto-ohjelma jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten. Ohjelma, joka on tarpeen mukaan tarkistettava, on, mahdollisuuksien mukaan, laadittava yhteistyössä asianomaisen henkilön itsensä ja hänen holhoojansa tai muun huoltajansa sekä sosiaalilautakunnan kanssa.

Kunta voi huolehtia sosiaalihuollon järjestämisestä siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:ssä säädetään.

3.1.2

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ratkaisu 7.5.2013 (PSAVI/700/05.06.06/2012)

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on ratkaissut valvonta-asiana kuntayhtymän kehitysvammopalvelujen kesäsulkuja koskevan asian, joka liittyi vuoden 2012 kehitysvammaisten henkilöiden palvelujen kesäsulkuihin. Kyseisessä asiassa aluehallintovirasto oli ottanut sille maaliskuussa 2012 tulleiden yhteydenottojen johdosta kuntayhtymän kehitysvammopalveluiden työ- ja päivätoimintaa koskevan asian valvontansa kohteeksi. Asiakkaiden arvostelu koski tuolloin sitä, että kehitysvammaisten toimintoja oltiin supistamassa säästöjen aikaansaamiseksi siten, että työ- ja päivätoiminnot suljettiin noin 2–3 kuukauden ajaksi kesä-elokuussa vuonna 2012.

Saamansa selvityksen perusteella aluehallintovirasto katsoi päätöksessään 7.5.2013 (PSAVI/700/05.06.06/2012), että kuntayhtymä oli kesäsulkuja järjestäessään varmistanut, että välttämättömän hoivan ja huolenpidon tarve oli varmistettu niiden asiakkaiden osalta, joiden hoito ja huolenpito olivat olleet työ- ja päivätoiminnan varassa.

Aluehallintovirasto totesi ratkaisussaan, että työ- ja päivätoiminnan palvelut ovat tavallisimmin suljettuna kesäaikana lyhyehkön ajan. Aluehallintovirasto totesi, että vaikka kunnalla ei ole ehdotonta velvollisuutta järjestää (kehitysvammalain mukaista) vammaisten henkilöiden työ- ja päivätoimintaa jatkuvasti ympäri vuoden, tulee hoivaa ja huolenpitoa vailla oleville henkilöille järjestää hoito ja huolenpito kaikkina vuodenaikoina. Kesäajan hoito tulisi kirjata asiakkaan yksilölliseen palvelusuunnitelmaan ja erityishuolto-ohjelmaan, jotta kesäajan hoitojärjestelyihin voidaan varautua ennakolta. Päätöksessään aluehallintovirasto ilmaisi kuitenkin käsityksensä, että kuntayhtymän menettely sulkea kehitysvammaisten työ- ja päivätoiminnan yksiköitä 2–3 kuukauden ajaksi kesäaikaan, ei voida pitää asiakkaiden edun mukaisena.

Lisäksi Pohjois-Suomen aluehallintovirasto katsoi 13.5.2014 antamassaan päätöksessä (PSAVI/310/05.06.11/2013) muun muassa, että kuntayhtymä järjestää kehitysvammaisten lasten loma-ajan palvelut yksilöllisten tarpeiden ja lapsen edun mukaisesti sekä lisäksi erillään aikuisten palveluista. Aluehallintovirasto katsoi kuitenkin, että tuolloin kuntayhtymän kehitysvammaisten lasten loma-ajan hoitoa koskeva tiedottaminen ei ollut tapahtunut asianmukaisella tavalla eikä hyvän hallintotavan ja sosiaalihuollon asiakaslainmukaisesti.

3.1.3

Saatu selvitys

Kuntayhtymän hallituksen päätöksen 24.3.2014 § 95 mukaan toimintayksikkö on ollut suljettuna ajalla 29.5.–11.8.2014. Selvityksen mukaan tosiasiallisesti toimintakeskuksen toiminta on ollut osittain suljettuna, koska kehitysvammaiset lapset käyttävät toimintayksikön palveluja yksilöllisten tarpeidensa mukaisesti. Lomien aikana (kesä-heinäkuu) suurin osa aikuisista kehitysvammaisista asiakkaista on lomalla. Kesäsulkujen aikana työ- ja päivätoiminnan asiakkaille turvataan heidän tarvitsemansa välttämätön palvelu muulla tavalla. Suurin osa työ- ja päivätoiminnan asiakkaista asuu ryhmäkodeissa tai asumispalveluissa, joissa järjestetään normaaliin tapaan asumispalvelun lisäksi tukea asiointiin ja vapaa-ajan virkistytymiseen. Osa asiakkaista saa palvelun perheen jaksamista tukevana tilapäishoitona tai osavuorokautisena tilapäishoitona yksilöllisin perustein.

Kuntayhtymä toteaa selvityksessään, että kuntayhtymän osittaisen kesäsulun aikana on varmistettu, että asiakkaiden välttämättömän hoidon ja huolenpidon tarve turvataan. Selvityksen mukaan kantelijan tyttären välttämätön palvelu on turvattu osavuorokautisena tilapäishoitona. Toimintakeskuksen kesäsulun vuoksi kuntayhtymän yksilöhuoltojaosto on hylännyt kantelijan tekemän oikaisuvaatimuksen saada päivätoimintaa ajalla 29.5.–27.6.2014.

Kuntayhtymän sosiaaliohjaaja on ollut toukokuussa yhteydessä asiakkaan edustajaan kesäajan palvelun ja hoidon tarpeen selvittämiseksi. Kantelijaa on tuolloin informoitu päivätoiminnan korvaavista palveluista, jotka hänelle on myönnetty viranhaltijan päätöksellä (osavuorokautista tilapäishoitoa). Saadun tiedon mukaan asiakas on myös käyttänyt kyseistä palvelua.

Selvityksen mukaan kantelijan tyttärelle 3.12.2012 laadittu erityishuolto-ohjelma on voimassa 1.1.2018 saakka. Erityishuolto-ohjelmaan on kirjattu muun muassa päivätoimintaa ja tilapäishoitoa.

3.1.4

Kannanotto

Laillisuusvalvojana arvioitavanani on ensinnäkin kysymys siitä, onko Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä laiminlyönyt turvata kehitysvammalain perusteella järjestettävien palveluiden toteutumisen, kun osa työ- ja päivätoimintapalveluista on ollut suljettuna kesällä 2014. Arvioin tässä yhteydessä kuntayhtymän järjestämisvelvollisuutta koskevia kysymyksiä kehitysvammalain lähtökohdista, koska kantelijan tyttären palvelut on päivätoiminnan osalta järjestetty ja toteutettu erityishuolto-ohjelmaan pohjautuen kehitysvammalain perusteella.

Totean kuitenkin tässä yhteydessä, että vammaispalvelulaki on ensisijainen kehitysvammalakiin nähden. Saamastani selvityksestä ei ilmene, onko asiassa selvitetty riittävästi sosiaalihuollon asiakaslain säännösten mukaisesti mahdollisuutta järjestää vaikeavammaisten päivätoimintaa tai muita mahdollisia tukipalveluista vammaispalvelulain perusteella. Korostan tässä yhteydessä, että palvelutarpeen kartoituksen yhteydessä ja palvelusuunnitelman ja erityishuolto-ohjelman laatimisen yhteydessä kaikkien mahdollisten palvelujen, erityisesti ensisijaisen lainsäädännön tarjoamien palvelujen ja tukitoimien

sopivuuden ja riittävyden arviointi on erityisen tärkeää kehitysvammaisen henkilön edun toteutumisen kannalta.

Kantelijan tyttären erityishuoltoon liittyvät palvelut on järjestetty kehitysvammalain 2 §:n perusteella. Erityishuoltona järjestettävien kehitysvammalain mukaisten palvelujen tulee perustua kehitysvammalain 34 §:n mukaiseen erityishuolto-ohjelmaan. Erityishuolto-ohjelman tulee sisältää suunnitelma annettavasta erityishuollosta, sen toteuttamistavasta sekä siitä, milloin erityishuolto-ohjelma viimeistään on otettava tarkistettavaksi. Kuten edellä on todettu, kantelijan tyttären erityishuolto-ohjelmaan on merkitty erityishuoltona myönnettävinä palveluina muun muassa päivätoimintaa ja tilapäishoitoa.

Määräaikaisella viranhaltijan päätöksellä kantelijan tyttärelle on myönnetty päivätoiminta 14.8.2013–28.5.2014 väliseksi ajaksi. Puheena oleva palvelun kesäsulku on alkanut 29.5.2014. Näin ollen päivätoimintaa koskeva viranhaltijan päätös on siis päättynyt edellisenä päivänä ennen niin sanotun päivätoiminnan kesäsulun alkamista. Kantelija on tehnyt viranhaltijan päätöksestä oikaisuvaatimuksen yksilöhuoltojaostolle, joka hylännyt 8.10.2014 päätöksellään vaatimuksen päivätoiminnan järjestämisestä kesäsulun aikana, mutta on myöntänyt kyseiselle ajanjaksolle osavuorokautista tilapäishoitoa siihen liittyvine kuljetuksineen.

Kantelija ei ole valittanut yksilöhuoltojaoksen päätöksestä aluehallintovirastoon valitusosoituksen mukaisella tavalla. Oikeusasiamies ei voi määrätä viranomaista toimimaan tietyllä tavalla tai muuttaa viranomaisen ratkaisuja taikka toimia ylimääräisenä muutoksenhakuelimenä. Sosiaalihuollon asiakkaan ensisijainen oikeusturvakeino on hakea muutosta häntä koskevaan päätökseen siihen liitetyn oikaisuvaatimusohjauksen tai valitusosoituksen mukaisella tavalla. Totean, että kantelijalla on ollut mahdollisuus saattaa tyttärensä kehitysvammaa koskeva asia aluehallintoviraston tutkittavaksi. Viime kädessä tuomioistuimien arvioi yksittäisen palvelua koskevan päätöksen lainmukaisuuden. Oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa valituksen mahdolliseen menestymiseen.

Aluehallintovirasto katsoi 7.5.2013 kesäsulkuja koskevassa ratkaisussaan, että kuntayhtymä oli kesäsulkuja vastaavalla tavalla järjestäessään varmistanut, että välttämättömän hoivan ja huolenpidon tarve oli varmistettu niiden asiakkaiden osalta joiden hoito ja huolenpito olivat olleet työ- ja päivätoiminnan varassa. Saamani selvityksen valossa minulla ei ole aihetta arvioida vuoden 2014 päivätoimintapalvelujen kesäsulkujen toteuttamista ja kehitysvammaisten palvelujen turvaamista toisin kuin aluehallintovirasto on tehnyt edellä mainitussa harkintavaltansa puitteissa tehdyssä päätöksessään. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella en ole havainnut, että kuntayhtymä sulkiessaan kesällä tiettyjä kehitysvammaisten palveluita, olisi sinänsä laiminlyönyt turvata välttämättömien hoivan ja huolenpidon palveluiden järjestämisen kehitysvammaisille henkilöille.

Kantelukirjoituksenne ja saamani selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että kuntayhtymä olisi toiminut kehitysvammaisten päivätoiminnan järjestämisessä lainvastaisesti tai viranomaisen velvollisuuksia laiminlyöden. Tämän vuoksi asia ei tältä osin anna minulle aihetta muuhun kuin, että korostan tässä yhteydessä, että haavoittuvassa asemassa olevien vaikeavammaisten ja kehitysvammaisten henkilöiden palveluiden ja tukitoimien asianmukaiseen järjestämiseen, turvaamiseen ja palveluissa tapahtuvista muutoksista tiedottamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota myös siinä tilanteessa, että kunta yhdistelee, sulkee tai uudelleen järjestee palveluitaan säästö- tai muista syistä. Perustuslain mukaan jokaisella ihmisellä on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös käytännössä.

Totean vielä yleisellä tasolla, viitaten aikaisemmin mainitsemaani, että erityishuoltopiirillä tai kunnalla on velvollisuus järjestää kehitysvammaiselle henkilölle esimerkiksi erityishuolto-ohjelmaan kirjattua työ- päivätoimintaa taikka osa-aikaista tilapäishoitoa. Kunnalla on viime

kädessä mahdollisuus valita palvelun yksilöllinen järjestämistapa ja toteutustapa. Laissa ei ole määritelty tästä järjestämisvelvollisuudesta mitään poikkeuksia tai rajoituksia. Korostan erityisesti, että palveluita suunniteltaessa, kaikissa päätöksentekotilanteissa ja palveluita toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan ja hänen omaistensa mielipiteet, toiveet ja asiakkaan etu.

3.2.

Kehitysvammaisten palveluista perittävät maksut

3.2.1

Oikeusohjeet

Kehitysvammalain 43 §:n mukaan erityishuollosta voidaan periä maksuja siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa säädetään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (asiakasmaksulaki) 4 §:n 2 kohdan mukaan sosiaalipalveluista ovat maksuttomia kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa tarkoitettu erityishuolto ja lain 39 §:ssä tarkoitettu kuljetus.

Asiakasmaksulain 15 §:ssä säädetään muutoksenhausta potilaalle tai asiakkaalle määrättyyn asiakasmaksuun. Säännöksen mukaan maksua koskevaan viranhaltijan päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta. Jos maksuvelvollinen on tyytymätön viranhaltijan päätökseen, hänellä on oikeus saattaa viranhaltijan päätös sen toimielimen päätettäväksi, jonka alainen päätöksen tehnyt viranhaltija on. Edelleen toimielimen päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Maksuvelvollinen voi hakea muutosta maksua koskevaan päätökseen myös verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 9 §:ssä tarkoitetulla perustevalituksella, mikäli hän katsoo, että maksu on määrätty lakia virheellisesti soveltaen tai maksuunpantu virheellisesti. Perustevalitus osoitetaan hallinto-oikeudelle ja valitus on tehtävä viiden vuoden kuluessa sitä seuranneen vuoden alusta lukien, jona maksukin on määrätty. Asia voidaan saattaa vireille myös hallintoriita-asiana hallinto-oikeudelle toimitettavalla hakemuksella. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 69 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse, käsittelee hallinto-oikeus.

3.2.2

Saatu selvitys ja kannanotto

Laillisuusvalvojana minulla on arvioitavani kysymys siitä, voiko kuntayhtymä tietyin edellytyksin periä erityishuolto-ohjelmaan maksuttomina kirjattujen päivätoimintapalveluiden sijaan myönnettyistä maksullisista tilapäishoitopalveluista suurempia korvauksia tai asiakasmaksuja.

Kysymys liittyy maksuttoman päivätoimintapalvelun vaihtamisesta maksulliseen tilapäishoitoon liittyviin asiakasmaksuihin. Päivätoiminnan asiakasmaksuina asiakkaalta perittiin ateriamaksu ja kahvi (ateria 4 euroa ja kahvi 1,50 euroa eli yhteensä 5,50 euroa vuokaudessa) ja osavuorokautisesta ylläpidosta asiakasmaksuna perittiin 12 euroa vuorokaudessa (2014) ja 13 euroa (2015). Palvelun vaihtamisesta päivätoiminnasta tilapäishoitoon aiheutuvien ylimääräisten kustannusten erotukseksi jää siten vuonna 2014 yhteensä 6,50 euroa vuorokaudessa.

Kuntayhtymän lisäselvityksen mukaan vuoden 2015 kesäkulun ajalla viranhaltijan päätöksellä 29.5.2015 kantelijan tyttärelle on järjestetty hakemuksen mukaisesti päivätoiminnan korvaavaa

toimintaa ajalle 1.6.–26.6.2015. Viranhaltijan päätöksen mukaan vuoden 2015 kesäajan toiminnasta osavuorokautisen asumispalvelun maksu on alennettu vastaamaan päivätoiminnasta perittävää maksua. Katson, että kuntayhtymä on tältä osin korjannut menettelyään asiakasmaksujen perimisen ja yhdenmukaistamisen suhteen. Tämän vuoksi asia ei tältä osin johda puoleltani toimenpiteisiin.

Mikäli kantelija on tyytymätön tyttärensä osittaisesta ylläpidosta saamiin asiakasmaksupäätöksiin, päätöksen saaneella on halutessaan mahdollisuus hakea maksupäätökseen oikaisua kunnan toimielimeltä oikaisuvaatimusohjeen mukaisesti. Sosiaalihuollon asiakkaan ensisijainen oikeusturvakeino on hakea muutosta häntä koskevaan päätökseen siihen liitetyn oikaisuvaatimusohjauksen tai valitusosoituksen mukaisella tavalla. Toimielimen päätöksestä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen valitusosoituksen mukaisesti. Lisäksi kantelijalla on mahdollisuus vaatia hallinto-oikeudelle osoitettavalla hakemuksella asiakasmaksuja palautettavaksi edellä kohdassa (3.2.1) selostetulla tavalla.

4

TOIMENPITEET

Asia ei anna minulle laillisuusvalvojana aihetta muuhun kuin että kiinnitän kuntayhtymän huomiota edellä sanottuun kehitysvammaapalveluiden turvaamisesta ja muutostilanteista tiedottamisesta. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kuntayhtymälle.