

9.12.2019

EOAK/6327/2018

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

EDUNVALVOJAN OSALLISTUMINEN KEHITYSVAMMAISEN PALVELUJEN SUUNNITTELUUN

1 KANTELU

Edunvalvontatoimiston yleinen edunvalvoja (jäljempänä kantelija) arvosteli kaupungin sosiaali-toimen menettelyä lievästi kehitysvammaisen päämiehensä (jäljempänä kantelijan päämies) palvelujen suunnittelua ja järjestämistä koskevassa asiassa. Edunvalvoja oli määrätty hoitamaan päämiehensä taloudellisia asioita.

Kantelun mukaan kaupunki teki kantelijan päämiehen erityishuolto-ohjelman siten, että niissä myönnettiin neuvolakäynnit palvelukeskukseen ja muut palvelut myönnettiin palvelusuunnitelman perusteella. Kantelija arvosteli sitä, että kaupunki ei myöntänyt palveluja (esimerkiksi kuljetuspalveluja) kehitysvammalain tai vammaispalvelulain perusteella, vaan palvelut myönnettiin maksullisina sosiaalihuoltolain perusteella.

Kantelija oli tyytymätön siihen, että kaupunki ei ollut tiedottanut hänelle päämiehensä palvelusuunnitelmapalaverista. Tämä oli kantelijan mukaan johtanut siihen, että viranhaltija oli ottanut vastaan päämiehen suullisen sosiaalihuoltolain mukaisen kuljetuspalveluhakemuksen, vaikka kantelijan mielestä päämies olisi kehitysvammaisuudesta ja mielenterveys sairaudesta johtuen oikeutettu vammaispalvelulain mukaiseen kuljetuspalveluun.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta kaupungin hyvinvointipalvelut antoi 21.1.2019 päivätyn lausunnon ja selvityksen, johon oli liitetty sosiaalityöntekijän ja palveluohjaajan 17.1.2019 päivätty selvitys.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

3.1.1 Perustuslaki

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Itsemääräämisoikeus kuuluu perusoikeusjärjestelmäämme osana oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten tulee perustua lakiin. Henkilön perusoikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan silloin, kun rajoituksen käyttö perustuu lakiin ja täyttää vaatimukset sen välttämättömyydestä, suhteellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.

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, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

3.1.2 Kehitysvammaisen henkilön palvelusuunnittelu ja palvelujen järjestäminen

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (kehitysvammalaki) 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 on mahdollisuuksien mukaan laadittava yhteistyössä henkilön itsensä ja hänen laillisen edustajansa tai sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa henkilön laillisen edustajan taikka hänen palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvan omaisensa tai muun läheisensä sekä sosiaalilautakunnan tai muun sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen kanssa. Ohjelmaa on tarpeen mukaan tarkistettava.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammapalvelulaki) 3 a §:n 2 momentin mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheutonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 7 §:ssä säädetään. Palvelusuunnitelma on tarkistettava, jos vammaisen henkilön palveluntarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu muutoksia sekä muutoinkin tarpeen mukaan.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 7 §:n 2 momentin mukaan hoito- ja palvelusuunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä esitettyä, yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa sekä 9 §:ssä (itsemääräämisoikeus erityistilanteissa) ja 10 §:ssä (alaikäisen asiakkaan asema) tarkoitetuissa tapauksissa asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa taikka asiakkaan ja hänen omaisensa tai muun läheisensä kanssa.

Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu. Asiakkaan kuulemisesta ennen häntä koskevan päätöksen tekemistä säädetään hallintolaissa.

Sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentin mukaan jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, on asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa. Säännöksen 2 momentin mukaan jos täysi-ikäinen asiakas on henkilöään tai varallisuuttaan koskevassa asiassa ilmeisen edunvalvonnan tarpeessa, tulee sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimielimen tehdä holhoustoimesta annetun lain tarkoitetu ilmoitus holhousviranomaiselle edunvalvojan määräämiseksi asiakkaalle.

3.1.3 Holhustoimilaki

Holhustoimesta annetun lain (holhustoimilaki) 1 §:n mukaan holhustoimen tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan.

Holhustoimilain 3 §:n 2 momentin mukaan sille, joka ei ole vajaavaltainen, voidaan tämän lain säännöksiä noudattaen määrätä edunvalvoja, jos hän tarvitsee tukea asioittensa hoitamisessa.

Holhustoimilain 14 §:n mukaan edunvalvojan määrääminen ei estä päämiestä itse vallitsemasta omaisuuttaan tai tekemästä oikeustoimia, jollei laissa toisin säädetä.

Päämiehen ja edunvalvojan rinnakkainen kelpoisuus oikeustoimien tekemiseen tarkoittaa perimmältään sitä, että kumpikin voi tahoillaan tehdä päteviä sitoumuksia sikäli kuin päämiehen toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Säännös mahdollistaa siten myös ristiriitaiset oikeustoimet (HE 146/1998 vp, s. 34).

Holhustoimilain 29 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojalla on kelpoisuus edustaa päämiestä tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa, jollei tuomioistuimien ole tehtävää antaessaan toisin määrännyt tai jollei toisin ole säädetty. Säännöksen 2 momentin mukaan jos tuomioistuin on niin määrännyt, edunvalvojalla on oikeus edustaa päämiestä myös sellaisessa tämän henkilöä koskevassa asiassa, jonka merkitystä päämies ei kykene ymmärtämään. Säännöksen 4 momentin mukaan edunvalvojan oikeudesta käyttää päämiehensä puhevaltaa tuomioistuimissa ja muun viranomaisen luona säädetään erikseen.

Holhustoimilain 42 §:n mukaan täysi-ikäiselle määrätyn edunvalvojan tulee huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen pidettävä asianmukaisena.

Säännöksen perustelujen (HE 146/1998 vp s. 50-51) mukaan pykälä koskee täysi-ikäiselle määrätyn edunvalvojan velvollisuutta huolehtia päämiehensä henkilöstä. Ehdotusta laadittaessa on lähdetty siitä, että edunvalvojan tehtävät tulevat pääsääntöisesti olemaan luonteeltaan taloudellisia. Kuitenkaan ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisena sitä, että päämiehen henkilöä koskevat asiat rajataan kokonaisuudessaan pois edunvalvojan tehtävien piiristä. Lakiehdotuksen 37 §:n mukaan edunvalvojan on pidettävä silmällä sitä, että päämiehen varoja käytetään hänen hyödykseen ja tyydyttämään hänen henkilökohtaisia tarpeitaan. Jo tämän tähden edunvalvojalla tulee olla hyvä tuntemus päämiehen henkilökohtaisista olosuhteista. Näistä syistä voidaan edunvalvojan tehtäviin luontevasti liittää velvollisuus huolehtia siitä, että päämies saa sellaista huolenpitoa, hoitoa ja kuntoutusta, jota hänen olojensa kannalta ja hänen toiveensa huomioon ottaen voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Perustelujen mukaan säännös ei velvoita edunvalvojaa varsinaisten huoltotehtävien suorittamiseen, vaan kysymys on siitä, että edunvalvoja huolehtii huollon tarpeen tyydyttämisestä esimerkiksi panemalla vireille sosiaali- tai terveydenhuollon alaan kuuluvan toimenpiteen. Edunvalvojalla on tässä pykälässä tarkoitettu huolenpitovelvollisuus silloinkin, kun häntä ei nimenomaisesti ole määrätty edustamaan päämiestä tämän henkilöä koskevassa asiassa. Näissä tapauksissa, joissa edunvalvojalla ei ole määräykseen perustuvaa kelpoisuutta edustaa päämiestä asiassa, hänen on hankittava toimenpiteelle päämiehen suostumus tai, jos se on päämiehen etujen turvaamiseksi tarpeen, tuomioistuimen päätös siitä, että edunvalvoja voi edustaa päämiestä myös sellaisessa tämän henkilöä koskevassa asiassa, jonka merkitystä päämies ei kykene ymmärtämään. Asian luonteesta johtuu, että edunvalvojalla ei voida katsoa olevan tällaista huolenpitovelvollisuutta, jos hänet on määrätty hoitamaan ainoastaan tiettyä tarkoin rajattua asiaa.

Holhustoimilain 43 §:n mukaan ennen kuin edunvalvoja tekee päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa, hänen on tiedusteltava päämiehensä mielipidettä, jos asiaa on tämän kannalta pidettävä tärkeänä ja kuuleminen voi tapahtua ilman huomattavaa hankaluutta. Kuuleminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä.

3.1.4 Hallintolaki

Hallintolain 35 §:n mukaan edunvalvojan, huoltajan tai muun laillisen edustajan käyttäessä puhevaltaa on kuultava hänen päämiestään ja vastaavasti päämiehen käyttäessä puhevaltaa on kuultava edunvalvojaa, huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi.

3.1.5 YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (YK:n vammaissopimus, CRPD)

YK:n vammaissopimuksen 12 artiklan 3 kappaleen mukaan sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet järjestääkseen vammaisten henkilöiden saataville tuen, jota he mahdollisesti tarvitsevat oikeudellista kelpoisuuttaan käyttäessään.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 1 (2014), Artikla 12: Yhdenvertaisuus lain edessä, todetaan muun muassa seuraavaa.

Artiklassa tunnustetaan sopimuspuolten velvollisuus järjestää vammaisten henkilöiden saataville tukea oikeudellisen kelpoisuuden käyttämiseen. Sopimuspuolten on pidättäydyttävä epäämästä vammaisilta henkilöiltä heidän oikeudellista kelpoisuuttaan ja annettava heille sen sijaan tarvittavaa tukea, jotta he voivat tehdä päätöksiä, joilla on oikeusvaikutus.

Oikeudellisen kelpoisuuden käyttämiseen tarkoitettussa tuessa on kunnioitettava vammaisten henkilöiden oikeuksia, tahtoa ja mieltymyksiä, ja tuki ei saa koskaan tarkoittaa puolesta päättämistä. Yleissopimuksen 12 artiklan 3 kappaleessa ei täsmennetä tuen muotoja. ”Tuki” on laaja käsite, joka kattaa epäviralliset ja viralliset sekä erilaiset ja eriasteiset tukijärjestelyt. Vammaiset henkilöt voivat esimerkiksi valita yhden tai useamman luotetun tukihenkilön auttamaan heitä oikeudellisen kelpoisuuden käyttämisessä tietynlaisten päätösten yhteydessä tai voivat pyytää muunlaista tukea, kuten vertaistukea, asioiden ajamisen tukea (mukaan lukien tuki itsensä edustamiseen) tai kommunikointiapua.

Vammaisille henkilöille oikeudellisen kelpoisuuden käyttämistä varten tarjottava tuki voi tarkoittaa esimerkiksi kaikille sopivaan suunnitteluun taikka esteettömyyteen ja saavutettavuuteen liittyviä toimia. Tuki voi tarkoittaa myös erilaisten tavanomaisesta poikkeavien kommunikointitapojen kehittämistä ja tunnustamista etenkin niitä varten, jotka ilmaisevat tahtoaan ja mieltymyksiään muun kuin sanallisen viestinnän avulla. Annettavan tuen laji ja intensiivisyys voivat vaihdella merkittävästi henkilöstä toiseen, koska vammaiset henkilöt ovat erilaisia.

Sopimuspuolia kannustetaan kehittämään tehokkaita mekanismeja, joilla voidaan torjua virallista ja epävirallista puolesta päättämistä. Tätä varten komitea kehottaa sopimuspuolia tukemaan vammaisia henkilöitä oikeudellisen kelpoisuutensa käyttämisessä varmistamalla, että vammaisilla henkilöillä on mahdollisuus tehdä elämänsä koskevia merkityksellisiä valintoja ja kehittää persoonallisuuttaan.

3.2 Saatu selvitys

Kaupungin selvityksen mukaan kantelijan päämiehelle on tehty erityishuolto-ohjelma 9.12.2016, jonka mukaan hänelle on myönnetty kehitysvammalain mukaiset palvelut. Erityishuolto-ohjelman hyväksymisestä tehdään muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Kantelijan päämiehen erityishuolto-ohjelma sisältää sairaanhoitopiirin erityishuollon neuvolapalvelut tarvittaessa sekä ohjaajapalvelun. Selvityksen mukaan hänen erityishuolto-ohjelmaa tullaan tarkastamaan keväällä 2019.

Tämän lisäksi kantelijan päämiehelle on myönnetty palvelutarpeen arviointiin perustuen myös sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulainmukaisia mukaisia palveluita. Kaupungin erityisryhmien palveluohjauksessa laaditaan tarvittaessa palvelutarpeen arvio ja tehdään sen pohjalta muutoshakukelpoiset päätökset palveluista sekä niiden määrästä ja toteuttamistavoista.

Kaupunki laatii kehitysvammahuollon asiakkaille erityishuolto-ohjelman lisäksi palvelusuunnitelman (tms. vammaispalvelujen asiakassuunnitelma). Palvelusuunnitelmassa kuvataan asiakkaan yksilölliset olosuhteet ja erityistarpeet sekä palvelujen toteutustavat. Mikäli asiakkaan tilanne ja palvelut muuttuvat, asiakkaan palvelusuunnitelmaa päivitetään. Suunnitelmaa laadittaessa otetaan huomioon asiakkaan oma sekä mahdollisen verkoston mielipide. Asiakas saa itse määrittää ketä hän haluaa olevan läsnä palvelusuunnitelmaa laadittaessa.

Selvityksen mukaan kantelijan päämiehen palvelusuunnitelmaa on tarkastettu 24.9.2018 asumispalveluyksikön ja asiakkaan aloitteesta. Paikalla ovat olleet kantelijan päämiehen lisäksi asumispalveluyksikön tiimivastaava ja ohjaaja sekä kaupungin erityisryhmien palveluohjauksesta sosiaalityöntekijä. Asiakirjoista ilmeni, että edellinen vammaispalvelujen asiakassuunnitelma oli laadittu 7.6.2016. Tuolloin paikalla oli ollut myös kantelijan sisar.

Selvityksen mukaan kantelijan päämiehelle on määrätty edunvalvoja omaisuutta ja taloudellisia asioita koskeviin oikeustoimiin. Päämiehen toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Selvityksessä todetaan, että hän kykenee itsemääräämisoikeuttaan käyttäen määrittelemään palvelutarpeitaan ja myös hakemaan palveluita. Selvityksen mukaan tämän johdosta edunvalvojaa ei ole katsottu tarpeelliseksi kutsua kaikkiin palvelusuunnitelman neuvotteluihin.

Kaupungin selvityksen mukaan edunvalvoja (kantelija) ei ole ollut yhteydessä erityisryhmien palveluohjaukseen päämiehensä asioissa vuoden 2018 aikana, eikä ole ilmaissut tyytymättömyyttään hänelle järjestettyihin palveluihin. Kaupungin tietojen mukaan edunvalvoja on ollut mukana yhteistyössä suunnittelemassa päämiehensä muuttoa asumispalveluihin vuonna 2017. Lisäksi edunvalvoja on ollut tietoinen päämiehensä 1.10.2018 muutosta omaan vuokra-asuntoon asumispalveluiden läheisyyteen.

Selvityksen mukaan edunvalvoja on toimittanut kaupungin erityisryhmien palveluohjaukseen päämiestään koskevat kuljetuspalvelu- ja vammaispalveluhakemukset, jotka ovat tulleet vireille 21.12.2018. Edunvalvoja on hakenut näillä hakemuksilla asiakkaalle vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua, asumispalvelua, päivä- ja työtoimintaa, kotihoitoa sekä kerho- ja päivätoimintaa. Näihin hakemuksiin liittyen sosiaalityöntekijä on ollut yhteydessä sekä edunvalvojaan että hänen päämieheensä 31.12.2018 ja 7.1.2019. Selvityksen mukaan edunvalvoja on tehnyt päämiestään kuulematta kuljetuspalveluhakemuksen ja tämän johdosta tullaan järjestämään helmikuun 2019 aikana palvelusuunnitelmapalaveri, johon myös edunvalvoja kutsutaan.

Kaupungin selvityksen mukaan vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaisen kuljetuspalvelun asiakasmaksuissa ei ole eroja muutoin kuin, että sosiaalihuoltolan mukaisessa liikkumisen tuessa on asetettu matkan hinnalle ohjeellinen enimmäismäärä.

Kaupunki toteaa lausuntonaan, että kaupungin käsityksen mukaan kantelijan päämiehen asioita on hoidettu asianmukaisesti ja hänen itsemääräämisoikeuttaan kunnioittaen. Yhteistyötä taloudellisia asioita hoitavan edunvalvojan (kantelija) kanssa on myös tehty riittävässä laajuudessa. Muun muassa päämiestä koskevat viranhaltijan päätökset annetaan tiedoksi myös edunvalvojalle.

3.3 Arviointi

Sosiaalihuollon palvelujen järjestäminen ja päätöksenteko

Arvioin ensin kantelijan päämiehen sosiaalihuollon palvelujen järjestämistä ja päätöksentekoa koskevia kysymyksiä.

Saamani selvityksen mukaan kantelijan päämiehelle oli laadittu erityishuolto-ohjelma, johon oli kirjattu hänelle kehitysvammalain mukaisena erityishuoltona järjestetyt palvelut. Selvityksen mukaan hänelle oli tehty myös vammaispalvelulain mukainen palvelusuunnitelma (vammaispalvelujen asiakassuunnitelma). Selvityksestä ilmeni, että hänelle oli myönnetty erillisillä muutoksenhaakukelpoisilla viranhaltijan päätöksillä sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaisia palveluita.

Vammaispalvelulain 4 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan myös kehitysvammalain 1 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden vammaisuutensa vuoksi tarvitsemat erityispalvelut järjestetään ensisijaisesti vammaispalvelulain nojalla.

Vammaispalvelulain muutoksen esitöiden (HE 166/2008 vp s. 28) mukaan siltä osin kuin kehitysvammaiselle henkilölle siirrytään järjestämään palveluja vammaispalvelulain nojalla kehitysvammalain sijasta, palvelut jäävät pois kehitysvammalain mukaisesta erityishuolto-ohjelmasta.

Vammaispalvelulain ja esimerkiksi sosiaalihuoltolain perusteella järjestettävät palvelut kirjataan palvelusuunnitelmaan. Vammaispalvelulain muutoksen esitöiden (HE 166/2008 vp s. 26) mukaan palvelusuunnitelma ei ole luonteeltaan sellainen asiakirja, jonka perusteella asiakas voi vaatia suunnitelmaan sisältyviä palveluja ja tukitoimia, vaan niiden myöntämisestä tehdään erikseen hallintopäätökset asiakkaan tai hänen edustajansa hakemusten perusteella. Koska palvelusuunnitelman merkitys suhteessa palveluja ja tukitoimia koskevaan hallintopäätökseen saattaa olla asiakkaalle epäselvä, sosiaalitoimen viranhaltijan tulee asiakaslain 5 §:n mukaisesti selvittää asiakkaalle hänen oikeutensa ja ohjata hänet palvelusuunnitelman tekemisen yhteydessä tekemään tarvittavat hakemukset palvelujen ja tukitoimien saamiseksi.

Käytettävissäni olevan selvityksen ja asiakirja-aineiston perusteella minulla ei ole mahdollisuutta arvioida kantelijan päämiehen yksilöllisten palvelujen ja tukitoimien tarvetta tai myönnettujen palvelujen sopivuutta ja riittävyttä. Saamani selvityksen perusteella en ole kuitenkaan voinut havaita viranomaisen lainvastaista menettelyä tai laiminlyöntiä palveluja koskevassa päätöksenteossa. Selvityksen mukaan kantelijan päämiehen erityishuolto-ohjelmaan ja palveluja koskeviin päätöksiin oli liitetty oikaisuvaatimusohjeet.

Totean tässä yhteydessä, että erityishuolto-ohjelmaan tai viranhaltijan päätökseen tyytymättömällä asianosaisella on, tarvittaessa edunvalvojan tuella, oikeus hakea niihin oikaisua oikaisuvaatimusohjeen osoittamalla tavalla. Viime kädessä tuomioistuin tutkii erityishuolto-ohjelman ja kunnan vammaispalvelua koskevan päätöksen sisällöllisen lainmukaisuuden. Oikeusasiamies ei voi toimivaltansa puitteissa muuttaa tai kumota viranomaisten ja tuomioistuinten harkintavaltansa nojalla tekemiä päätöksiä.

Palvelujen järjestämisen osalta kantelijan esittämä arvostelu koski lähinnä sitä, että kaupunki järjesti kantelijan päämiehen kuljetuspalvelut sosiaalihuoltolain mukaisin liikkumisen tuen palveluin, vaikka kantelijan mielestä hänen päämiehellään olisi ollut oikeus vammaispalvelulain mukaisiin kuljetuspalveluihin. Asiakirjoista ilmeni, että kaupunki oli lähettänyt kantelijalle tiedoksi hänen päämiehensä palvelutarpeen arvion ja sosiaalihuoltolain mukaista liikkumisen tukea koskevan päätöksen.

Oikeusasiamiehelle toimittamansa kantelun jälkeen kantelija oli tehnyt kaupungin sosiaalitoimelle muun ohessa vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalveluhakemuksen. Tällä toimenpiteellä kantelijan päämiehen oikeus vaikeavammaisten kuljetuspalveluihin oli saatu arvioitavaksi. Viime kädessä vammaispalvelun myöntämistä koskeva asia on mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämän vuoksi kantelukirjoitus ei tältä osin antanut minulle laillisuusvalvontani puitteissa aihetta toimenpiteisiin.

Taloudellisiin asioihin määrätyn edunvalvojan asema

Kantelukirjoituksen johdosta arviotavakseni jää kysymys siitä, missä määrin kunnan tulee tiedottaa taloudellisia asioita hoitavalle edunvalvojalle hänen kehitysvammaisen päämiehensä vammaispalvelujen palvelusuunnittelua koskevista asioista ja pitääkö edunvalvoja erikseen kutsua päämiehensä palvelusuunnitelmalaveriin.

Asiassa on merkitystä yhtäältä edunvalvojan kelpoisuudella osallistua päämiehensä palvelusuunnitteluun ja toisaalta hänen velvollisuudellaan huolehtia päämiehensä hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen järjestämisestä.

Selvityksen mukaan kantelijan päämiehelle oli määrätty edunvalvoja omaisuutta ja taloudellisia asioita koskeviin oikeustoimiin. Selvityksestä ilmeni, että päämiehen toimintakelpoisuutta ei ollut rajoitettu, eikä edunvalvontaa ollut erillisellä määräyksellä ulotettu päämiehen henkilökohtaisten asioiden hoitoon.

Kaupungin selvityksen mukaan yleisen edunvalvojan kutsumista kaikkiin palvelusuunnitelma-neuvotteluihin ei ollut katsottu tarpeelliseksi, koska kantelijan päämies kykeni itsemääräämisoikeuttaan käyttäen määrittelemään palvelutarpeitaan ja myös itse hakemaan palveluita.

Käytettävissäni olevan asiakirja-aineiston perusteella minulla ei ole mahdollisuutta arvioida tarkemmin sitä, missä määrin kantelijan päämies kykeni päättämään omista asioistaan tai pystyi määrittämään omia palvelutarpeitaan. Tämän vuoksi tyydyn kantelukirjoituksen johdosta toteamaan seuraavan.

Holhoustoimilain 42 §:n mukaan täysi-ikäiselle määrätyn edunvalvojan tulee huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen pidettävä asianmukaisena.

Kuten edellä on todettu, edunvalvojalla on tässä pykälässä tarkoitettu huolenpitovelvollisuus silloinkin, kun häntä ei nimenomaisesti ole määrätty edustamaan päämiestä tämän henkilöä koskevassa asiassa. Näissä tapauksissa, joissa edunvalvojalla ei ole määräykseen perustuvaa kelpoisuutta edustaa päämiestä asiassa, hänen on hankittava toimenpiteelle päämiehen suostumus tai, jos se on päämiehen etujen turvaamiseksi tarpeen, tuomioistuimen päätös siitä, että edunvalvoja voi edustaa päämiestä myös sellaisessa tämän henkilöä koskevassa asiassa, jonka merkitystä päämies ei kykene ymmärtämään.

Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu. Sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentin mukaan jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, on asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa.

Jotta laissa säädettyyn asiakkaan etua korostavaan ratkaisuun päästään, edellyttää tämä mielestäni asioista sopimista ja vuorovaikutusta kunnan sosiaalitoimen, sosiaalihuollon asiakkaan, laillisen edustajan (edunvalvoja) sekä omaisten ja muun läheisen henkilön kanssa. Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan ensimmäisessä palvelusuunnitelmapalaverissa tai muussa yhteisessä alkuneuvottelussa voidaan kartoittaa ensinnäkin asiakkaan omaa mielipidettä siitä, onko edunvalvojan ja/tai omaisen osallistuminen palvelusuunnitteluun hyödyllistä ja tarpeellista. Tässä yhteydessä on mahdollista arvioida, voidaanko ”tukihenkilöiden” osallistumisella edesauttaa esimerkiksi kehitysvammaisen henkilön omien tavoitteiden ja mieltymysten toteutumista sekä aidosti tukea häntä omassa päätöksenteossaan.

Näkemykseni mukaan asiakkaan edun mukaista on, että osapuolet pääsevät yhteisymmärrykseen siitä, kuka tai ketkä osallistuvat kehitysvammaisen henkilön palvelusuunnitelmapalaveriin ja mitkä ovat kunkin toimijan ja henkilön roolit palvelutarpeen arvioinnissa, palvelusuunnitelman laatimisessa ja palveluja koskevassa päätöksenteossa sekä mahdollisissa muutoksenhakutilanteissa. Edunvalvontaa ja päätöksenteon tukemista koskevissa asioissa on otettava myös huomioon se, että asiakkaan/päämiehen toimintakyky ja ymmärryksen taso saattavat ajan kuluessa muuttua. Tällä saattaa olla vaikutusta esimerkiksi kehitysvammaisen henkilön tuen tarpeen määrään palvelusuunnittelussa ja ylipäätään asioiden hoitamisessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön asiakaslain oppaan 2001:11 mukaan jos asiakkaan omat ja hänen edustajiensa taikka asiasta vastaavien sosiaalihuollossa toimivien käsitykset poikkeavat toisistaan, on asiakaslain 8 §:n 2 momentissa ilmaistu asiakkaan edun ensisijaisuuden periaate keskeinen kriteeri ratkaisua tehtäessä. Holhoustoimilain periaatteiden mukaista on, että henkilöä koskevissa asioissa asiakkaan omalle mielipiteelle annetaan hänen arviointikykynsä mukaisesti erityistä painoa tilanteissa, joissa asiakkaan ja hänelle määrätyn edunvalvojan mielipiteet eroavat toisistaan.

Sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 2 momentin mukaan jos täysi-ikäinen asiakas on henkilöään tai varallisuuttaan koskevassa asiassa ilmeisen edunvalvonnan tarpeessa, tulee sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen tehdä holhoustoimilain 91 §:ssä tarkoitettu ilmoitus holhousviranomaisille (maistraatti) edunvalvojan määräämiseksi asiakkaalle. Säännöksen mukaan sosiaalihuollon viranomaisella on velvollisuus ilmoituksen tekoon. Mikäli siis sosiaalihuollon viranomaisen arvioi, että täysi-ikäinen henkilö on säännöksen tarkoittamassa mielessä edunvalvonnan tarpeessa, on ilmoitus tehtävä. Säännös koskee myös tilanteita, jossa henkilö tarvitsee muissakin kuin taloudellisissa asioissa tahon, joka voi hoitaa hänen asioitaan.

Saamani selvityksen perusteella en ole voinut havaita kantelukirjoituksessa mainituissa asioissa kaupungin lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Selvityksen mukaan kaupungin hyvinvointipalvelut tulee järjestämään palvelusuunnitelmapalaverin, johon myös edunvalvoja (kantelija) kutsutaan paikalle. Selvityksestä ilmeni myös, että edunvalvojan vireille panemien vammaispalveluhakemuksien johdosta kaupunki oli kuullut asiakasta/päämiestä. Edellä todetun vuoksi asia ei johtanut enempiin toimenpiteisiin.

4 TOIMENPITEET

Saatan kaupungin hyvinvointipalveluiden tietoon edellä kohdassa 3.3 esitetyt yleiset käsitykseni taloudellisiin asioihin määrätyn edunvalvojan asemasta. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä ratkaisustani.