

Sosiaali- ja terveystoimisto

31.12.2008 Dnro ESLH-2007-10422/So-18

Espoon sosiaali- ja terveystoimi
PL 2
02070 ESPOON KAUPUNKI

VANHUSTENHUOLLON PÄÄTÖKSENTEKOMETTELY ESPOOSSA

ASIAN VIREILLETULO

Espoon kaupungin sosiaali- ja potilasasiamies Unto Ahvensalmi on lääninhallitukselle lähettämässään pyynnössä pyytänyt selvittämään vanhusten laitosta ja asumispalvelusijoitusten päätöksentekomenettelyä ja – käytäntöjä Espoossa.

Lääninhallitusta on pyydetty selvittämään vanhusten pitkäaikaisen laitoshoidon sekä asumispalveluihin sijoittamisen yhteydessä vallitsevaa päätöksentekomenettelyä sekä muodollisen hallintopäätöksen tekevän viranhaltijan asemaa. Erityisesti lääninhallitukselta on kysytty, pitäisikö kunnan tehdä edellä mainituista palveluista sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:n tarkoittama hallintopäätös. Lisäksi selvityspyynnössä kysytään, tuleeko päätöksentekijän olla sosiaalihuollon viranhaltija. Ahvensalmen mukaan nykykäytäntö on, että päätökset pitkäaikaisesta laitoshoidosta ja asumispalveluista tekee lääkäri hoidollisin perustein ja hoitopäätöksinä.

Edellä mainitut seikat on pyydetty arvioimaan myös kotipalveluissa, jos ne on järjestetty yhdessä kotisairaanhoidon kanssa kotihoito-nimikkeen tai toiminnan osana.

Kysymys muutoksenhakukelpoisen päätöksen tarpeellisuudesta oikeusturvan varmistajana on noussut esille muun muassa tilanteissa, joissa viranomaisen ja palvelua tarvitseva ovat erimielisiä palvelun luonteesta ja henkilö on hakemusvaiheessa laitettu jonoon, koska hoitopaikkoja ei ole. Lisäksi esiin on noussut tilanteita, joissa henkilö siirretään asumispalvelusta laitoshoidon ilman asiakkaan suostumusta. Ongelmallisia tilanteita syntyy myös, jos ostopalvelussa tapahtuu muutoksia ja kunta irtisanoo sopimuksen palveluntuottajan kanssa.

Selvityspyyntöön on liitetty eduskunnan oikeusasiamiehen ja Etelä-Suomen lääninhallituksen kanteluasioissa antamia ratkaisuja sekä Espoon sosiaali- ja terveystoimen vanhuspalvelujen toimintaohjeita ja ote delegointisäännöstä.

SELVITYKSET JA LAUSUNNOT

Lääninhallitus pyysi Espoon sosiaali- ja terveystoimelta selvityksen erityisesti seuraavista seikoista:

1. Miten vanhusten sosiaalihuoltona tai kansanterveystyönä annettavan laitoshoidon ja sosiaalihuoltona annettavien asumispalveluiden sekä toisaalta kotipalvelun ja kotisairaanhoidon päätöksenteko on Espoossa suunniteltu ja järjestetty.
2. Millainen prosessi vanhusten palvelutarpeen arviointi on ja ketkä sen suorittavat.
3. Tehdäänkö asiakkaalle sosiaalipalvelun myöntämisestä tai myöntämättä jättämisestä hallintopäätös ja missä tapauksissa päätös on muutoksenhakukelpoinen.
4. Espoon sosiaali- ja terveystoimen arvio sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen ja kansanterveystoimen mukaisen toiminnan rajanvedosta.
5. Kuka viranhaltija tekee palvelua koskevat päätökset ja mikä on päätöksentekijän asema suhteessa sosiaalihuoltolain 10 §:n ja toisaalta sosiaalihuollon ammatillisista kelpoisuuksista annetun lain säännöksiin.
6. Mikä on Espoon sosiaali- ja terveystoimen käsitys niin sanotusta jonoon asettamista koskevista ratkaisuista.
7. Palvelua hakevan ja viranomaisen välisten palvelun tarvetta koskevien näkemuserojen käsittely Espoon sosiaali- ja terveystoimessa.
8. Asiakkaan tai potilaan hoitopaikan sijainnin taikka palvelun sisällön muutokset.

Espoon sosiaali- ja terveystoimen selvitys 23.6.2008

Espoon sosiaali- ja terveystoimen perustehtävä on palvella kuntalaisia ja asiakkaita. Sosiaali- ja terveystoimessa on meneillään laajasti asiakaslähtöisyyttä korostava toimintakulttuurin muutos. Tavoitteena on, että kuntalaiset saavat riittävästi tietoa, ohjausta ja neuvontaa voidakseen tehdä valintoja. Varsinaisissa vanhusten palveluissa tavoitellaan, että asiakas on aktiivinen toimija ja palvelut tukevat hänen omia voimavarojaan ja yksilöllistä elämäntapaansa.

Selvityksessä on otettu kantaa lääninhallituksen esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Päätöksenteon järjestäminen

Kyseessä olevien palvelujen päätöksentekoa on selkiytetty alkuvuoden 2008 aikana ja hyväksytty vanhusten palvelujen johtoryhmässä 29.4.2008. Laitoshoidon ja asumispalvelujen osalta on selkiytetty, mitkä asiakasprosessin osat edellyttävät päätöksentekoa. Prosessi on jaettu seuraaviin osioihin:

- Myönteinen jonoan ottopäätös palvelutaloon, asumispalveluun tai laitokseen. Jonoan ottaminen ei ole palvelu, vaan sijoituspäätöksen valmisteluprosessin osa, joten siitä ei tehdä kirjallista päätöstä. Asiakkaan ja omaisen hyvä informointi otetaan huomioon.
- Asiakkaalle tehdään kirjallinen kielteinen muutoksenhakukelpoinen päätös jonoan ottamisesta palvelutaloon asumispalveluun tai laitokseen.

- Asiakkaalle tehdään muutoksenhakukelpoinen päätös sijoituksesta palvelutaloon, asumispalvelu- tai laitossyksikköön.
- Siirto palvelutalosta, asumispalvelusta tai laitoksesta toiseen: Muusta syystä kuin asukkaan hoivantarpeen muuttumisesta johtuvasta siirrosta tehdään asiakkaalle muutoksenhakukelpoinen päätös sijoituksesta asumispalvelu- tai laitossyksikköön.
- Kotipalvelu ja sen tukipalvelut osana kotihoitopalveluja: Myönteiset päätökset tehdään palvelusta ja asiakasmaksuista. Kirjallisiin hakemuksiin tehdään aina muutoksenhakukelpoinen kirjallinen päätös. Puhelimitse tapahtuvassa yhteydenotossa varmistetaan asiakkaalta, onko kyseessä palvelupyyntö. Jos kyseessä on palvelupyyntö, asiakkaan halutessa tehdään kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös.
- Kotikäynnillä tapahtuvassa palvelutarpeen arvioinnissa tehdään asiakkaan halutessa kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös.
- Omaishoidon tuesta ja sosiaalihuoltolain mukaisesta kuljetuspalvelutuesta tehdään sekä myönteisistä että kielteisistä palveluratkaisuista kirjalliset päätökset.

Palvelutarpeen arviointi

Asiakas, hänen omaisensa tai muu läheinen voi hakea kotihoidon palveluja ottamalla yhteyttä asiakkaan asuinalueen kotihoitoon. Yhteydenoton aikana kotihoidon työntekijä täyttää asiakastietojärjestelmässä olevan yhteydenotto/palvelupyyntölomakkeen. Keskustelemalla asiakkaan tai yhteydenottajan kanssa kotihoidon ohjaaja ja/tai sairaanhoitaja tekee ensimmäisen arvion asiakkaan palvelutarpeesta.

Jos ensiarvioinnin perusteella asiakkaan arvioidaan selviytyvän itsenäisesti tai läheisverkostonsa turvin, asiakkaalle annetaan ohjausta ja neuvontaa muun muassa mahdollisuudesta hankkia tarvittaessa palveluja yksityisiltä tai muilta palveluntuottajilta sekä ohjataan asiakasta ottamaan uudelleen yhteyttä kotihoitoon, mikäli tilanne muuttuu. Tarvittaessa asiakkaan kanssa sovitaan palvelutarpeen arviointikäynnistä asiakkaan kotiin.

Kotisairaanhoidon palvelujen piiriin asiakas tulee lääkärin määräyksellä. Sairaalaan kotiutuvien, kotihoitoa tarvitsevien asiakkaiden kotihoitopalvelut järjestää Espoon kotihoidon kotiutushoitaja. Osasto, miltä asiakas on kotiutunut, on yhteydessä kotiutushoitajaan, joka yhdessä asiakkaan ja asiakkaan asuinalueen kotihoidon kanssa järjestää asiakkaan tarvitsemat kotihoitopalvelut.

Kun asiakkaan kanssa on sovittu, että palvelutarvetta arvioidaan asiakkaan kotona, tekee kotihoidon ohjaaja ja/tai sairaanhoitaja viikon sisällä yhteydenotosta ensimmäisen arviointikäynnin asiakkaan kotiin. Käynnin aikana tehdään arvio toimintakyvystä ja avun tarpeesta ja laaditaan alustava hoito- ja palvelusuunnitelma yhdessä asiakkaan ja/tai hänen omaisensa kanssa. Niille asiakkaille, joiden kanssa päädytään säännöllisen kotihoitopalveluun, tehdään toinen, laajempi palvelutarpeen arviointi kahden viikon sisällä ensimmäisestä arvioinnista. Mukana on myös asiakkaan omainen tai muu läheinen asiakkaan niin halutessa tai esimerkiksi mikäli asiakkaalla on muistihäiriö. Palvelutarpeen arvioinnissa selvitetään monipuolisesti ja perusteellisesti asi-

akkaan turvallisen kotona asumisen ja hoitamisen edellytykset. Näitä ovat asiakkaan fyysinen, psyykinen ja sosiaalinen toimintakyky, asuin- ja elinympäristön kotona asumista tukevat ja heikentävät seikat, asiakkaan kokemaa avuntarve ja omaisten rooli ja odotukset. Apuna arvioinnissa käytetään asiakkaan toimintakykyä monipuolisesti mittaavia arviointimenetelmiä, jotka mittaavat niin arjen toimintakykyä, psykososiaalista hyvinvointia kuin asunnon liikuntaesteitä.

Arvioinnin yhteydessä selvitetään myös asiakkaan kotona selviytymistä tukevien apuvälineiden tai kodin muutostöiden tarve. Asiakkaan kanssa keskustellaan ja sovitaan kaupungin tarjoamista kotihoidon palveluista, yksityisen ja kolmannen sektorin palveluista sekä muista hänelle mahdollisesti kuuluvista palveluista. Tällaisia voivat olla mm. Kelan etuudet ja oikeus verotuksen kotitalousvähennykseen.

Kun palvelutarpeen arvioinnissa on todettu kotihoidon palvelujen tarve, laativat kotihoidon työntekijä (kotihoidon ohjaaja ja/tai sairaanhoitaja sekä asiakkaan vastuuhoidtaja) sekä asiakas ja hänen läheisensä yhdessä tavoitteellisen, asiakkaan kuntoutumista tai toimintakykyä tukevan hoito- ja palvelusuunnitelman. Hoito- ja palvelusuunnitelmassa määritellään palvelujen laajuus, kesto ja osapuolten vastuut. Asiakkaan kotiin jää aina yhteenveto sovitusta hoito- ja palvelusuunnitelmasta yhteystietoineen. Kotisairaanhoidon potilaiden hoito- ja palvelusuunnitelman hyväksyy ja tarkistaa terveyskeskuslääkäri.

Palvelutarpeen arvioinnin perusteella kotihoidon ohjaaja tekee päätöksen asiakkaan kotihoidon palveluista ja maksuista. Kirjallisessa päätöksessä määritellään annettava kotipalvelu ja kotipalvelun tukipalvelu sekä maksut. Päätöksessä todetaan myös terveyskeskuslääkärin määräämä kotisairaanhoido. Päätöksen liitteenä on asiakkaan hoito- ja palvelusuunnitelma. Kielteinen kirjallinen palvelupäätös kotipalvelusta ja/tai kotipalvelun tukipalvelusta sisältää aina perustelut. Mikäli tehdyn palvelutarpeen ensiarvioinnin perusteella todetaan, ettei asiakas kuulu kotihoidon palvelujen piiriin, asiakkaalle annetaan hänen niin halutessaan kielteinen muutoksenhakukelpoinen päätös kirjallisena. Kotihoidon maksut määräytyvät voimassa olevien asiakasmaksulain ja -asetuksen sekä sosiaali- ja terveyslautakunnan hyväksymien kotihoidon asiakasmaksujen määräytymisperusteiden mukaisesti.

Kotihoidon ohjaajan kirjallisesti tekemään kotipalvelu- ja asiakasmaksupäätökseen tyytymätön asiakas voi valittaa päätöksestä sosiaali- ja terveyslautakunnan perusturvajaostolle 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan. Perusturvajaoston päätökseen voi hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa tiedoksi saamisesta.

Palveluasumiseen tai ympärivuorokautiseen laitoshoidon tai asumispalveluihin liittyvä palvelutarpeenarviointi tapahtuu kotona asuvien asiakkaiden osalta kotihoidon toimesta edellä kuvatulla tavalla. Jos palvelutarpeen arvioinnissa todetaan palveluasumisen, ympärivuorokautiseen laitoshoidon tai asumispalvelujen tarve, kotihoito vie asiaa eteenpäin alueelliseen SAP-ryhmään ja asia etenee sieltä asiakasohjauskeskukseen (ASKO), joka vastaa Espoon vanhuskeskustetystä SAS-toiminnasta.

Sairaalassa olevien henkilöiden palvelutarpeen arviointi tapahtuu sairaalassa moniammatillisena yhteistyönä. Mikäli sairaalassa olevan henkilön kohdalla todetaan palveluasumisen, ympärivuorokautiseen laitoshoidon tai asumispalvelujen tarve, asiaa vie eteenpäin osaston sosiaalityöntekijä asiakasohjaus-

keskukseen. Mikäli kyseessä on kotiutus ja siihen liittyvä palvelutarpeen arviointi, on kyseisen osaston sairaanhoitaja tai sosiaalityöntekijä yhteydessä alueelliseen kotihoitoon palvelujen jatkuvuuden turvaamiseksi.

Kirjalliset hallintopäätökset

- Kielteinen päätös jonoon ottamisesta palvelutaloon, asumispalveluun tai laitokseen.
- Sijoittaminen palvelutaloon, asumispalveluun tai laitokseen.
- Muusta syystä kuin asukkaan hoivantarpeen muuttumisesta johtuvasta siirrostä palvelutalosta, asumispalvelusta tai laitoksesta toiseen.
- Kotipalvelu ja sen tukipalvelut osana kotihoitopalveluja. Edellä käsitellyissä tapauksissa asiakkaalta kysytään haluaako hän päätöksen.
- Omaishoidontuki ja kuljetuspalvelutuki.

Edellä mainitut päätökset ovat muutoksenhakukelpoisia. Muutoksenhausta on maininta ja menettelytapaohje asiakkaalle annettavassa kirjallisessa päätöksessä.

Sosiaalihuollon ja kansanterveystyön rajanveto

Essoossa tulkitaan kaikki vanhusten palvelujen ympärivuorokautinen hoiva sosiaalihuolloksi, myös sairaalan pitkäaikaisvuodeosastojen hoito. Kotihoidon osalta sosiaalihuollon ulkopuolelle jää kotisairaanhoido, sosiaalihuolloksi tulkitaan näin ollen kotipalvelu, sen tukipalvelut ja omaishoidon tuki.

Palvelupäätöksen tekevä viranhaltija

Espon sosiaali- ja terveydenhuollon delegointisäännön mukaan päätöksentekijöinä ovat toimielimen alaiset viranhaltijat. Laitoshoidon ja asumispalvelujen ja palvelutalojen asukkaaksi ottamisen osalta päätökset tekee ylilääkäri ja kotihoidossa kotihoidon ohjaaja.

Jonoon asettaminen

Jonoon asettamisesta palvelutaloon, asumispalveluun tai laitokseen on päätetty, että se ei ole yksittäinen palvelu, vaan sijoituspäätöksen valmisteluprosessin osa. Myönteisessä tapauksessa asiakkaalle tehdään päätös siinä vaiheessa, kun sijoittaminen palvelutaloon, asumispalveluun tai laitokseen toteutuu. Jonoon otettua asiakasta ja mahdollisesti omaista informoidaan jonoon ottamisesta ja heidän kanssaan neuvotellaan eri asumispalveluyksiköistä ja heidän toiveistaan. Mikäli asiakas ei täytä ympärivuorokautisen hoivan tai palvelutaloasumisen kriteerejä, häntä ei oteta jonoon, vaan hänelle tehdään kielteinen muutoksenhakukelpoinen päätös jonoon ottamisesta palvelutaloon, asumispalveluun tai laitokseen. Kotihoidossa ei ole jonoon asettamista, vaan kaikki palvelun kriteerit täyttävät asiakkaat otetaan asiakkuuteen, myös omaishoidon tuen asiakkuuteen.

Viranomaisen ja asiakkaan erimielisyystapaukset

Erimielisyystapauksissa asiakkaalle tehdään kirjallinen kielteinen muutoksenhakukelpoinen päätös. Kotihoidossa kirjallisiin hakemuksiin tehdään aina kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös. Puhelimitse tapahtuvassa yhteydenotossa varmistetaan asiakkaalta, onko kyseessä palvelupyyntö. Jos kyseessä on palvelupyyntö eikä asiakas täytä asiakkuuden kriteerejä, asiakkaan halutessa tehdään kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös. Kotikäynnillä tapahtuvassa palvelutarpeen arvioinnissa tehdään asiakkaan halutessa kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös. Periaatteena on, että aina asiakkaan pyytäessä tehdään kirjallinen päätös.

Hoitopaikan muutokset

Lähtökohta on, että asiakkaan ja hänen omaisensa kanssa pyritään neuvottelemalla yhteiseen ratkaisuun. Jos siirto palvelutalosta, asumispalvelusta tai laitoksesta toiseen tapahtuu muusta syystä kuin asukkaan hoivantarpeen muuttumisesta, tehdään asiakkaalle muutoksenhakukelpoinen päätös sijoituksesta toiseen asumispalvelu- tai laitosyksikköön. Sopimustuottajien vaihtuessa kilpailutusten yhteydessä ei ostopalveluyksiköistä asukkaita siirretä toiseen yksikköön, mikäli alkuperäinen asumispalveluyksikkö ei ole enää sopimustuottaja. Näissä tapauksissa jatketaan entisten asukkaiden osalta ostopalvelusopimuksia.

LÄÄNINHALLITUKSEN RATKAISU JA PERUSTELUT**Ratkaisu**

Lääninhallituksen näkemyksen mukaan Espoon sosiaali- ja terveystoimen vanhusten asumispalvelua ja laitoshuoltoa koskeva päätöksentekokäytäntö ei ole hallintoasian käsittelyä koskevien säännösten mukainen siltä osin, kun hallintopäätös tehdään vasta asiakkaan sijoittamisen yhteydessä. Muodollinen hallintopäätös on perustelua tehdä jo siinä vaiheessa, kun on otettu kantaa asiakkaan palvelutarpeeseen ja hänet asetetaan jonoon odottamaan sijoitusta sosiaalihuollon toimintayksikköön.

Lääninhallituksen näkemyksen mukaan sosiaalihuoltolain 10 §:n ja sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuuksista annetun lain tarkoitus perustelee kantaa, että sosiaalihuollon palveluissa päätöksen tekijänä viranhaltijana on sosiaalihuollon ammattihenkilö.

Mikäli asiakkaan hoidon tarve tai sen perusteet oleellisesti muuttuvat, tulisi sijoituspaikan muutoksesta sosiaalihuollon toimintayksiköstä toiseen tehdä muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.

Sairaalan pitkäaikaisvuodeosastolla annettavassa hoidossa on lääninhallituksen käsityksen mukaan kyse potilaslaissa tarkoitetusta terveyden- ja sairaanhoidosta terveydenhuollon toimintayksikössä, jota kunnan tulee kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan järjestää asukkaalleen.

Lisäksi lääninhallitus kiinnittää Espoon sosiaali- ja terveystoimen huomiota viranomaisen velvollisuuteen tehdä kotipalvelua koskevan hakemuksen johdosta päätös oma-aloitteisesti ilman asiakkaan erillistä vaatimusta.

Muilta osin asia ei anna aiheutta enempään toimenpiteisiin.

PERUSTELUT

Sovellettavia säännöksiä

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

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 oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn 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.

Sosiaalihuoltolain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä sekä niistä tehtävistä, jotka muussa laissa säädetään sosiaalilautakunnan taikka muun vastaavan toimielimen tehtäväksi, huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin.

Kansanterveyslain 6 §:n mukaan kansanterveystyön toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä sekä niistä tehtävistä, jotka muussa laissa säädetään terveyslautakunnan tai terveydenhoitolautakunnan taikka muun vastaavan toimielimen tehtäväksi, huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin.

Sosiaalihuoltolain 10 §:n mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä varten kunnassa tulee olla sosiaalihuollon ammatillista henkilöstöä. Jokaisen kunnan käytettävissä tulee olla sellaisen asiakastyöhön osallistuvan viranhaltijan palveluja, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus.

Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (kelpoisuuslaki) annetun lain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan edistää sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun.

Saman lain 2 §:n mukaan sitä sovelletaan kelpoisuuksiin, joita vaaditaan sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä. Sosiaalihuollolla tarkoitetaan laissa muun ohella sosiaalihuoltolain 13 §:ssä mainittuja tehtäviä, joiden järjestämisestä huolehtii sosiaalihuoltolain 6 §:n mukainen toimielin, muu kunnan tai kuntayhtymän toimielin.

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä on säädetty heitä koskevassa laissa (559/1994).

Sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaan sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettujen toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan johtosäännöllä siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille henkilön tahdosta riippumattomasti huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta.

Sosiaalihuoltolain 40 a §:n mukaan muissa kuin kiireellisissä tapauksissa kunta on velvollinen järjestämään 80 vuotta täyttäneelle pääsyn sosiaalipalvelu-

jen tarpeen arviointiin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun hän taikka hänen laillinen edustajansa tai omaisensa taikka muu henkilö tai viranomainen on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen palvelujen saamiseksi. Vastaavasti kunnan on järjestettävä pääsy sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin vammaisetuuksista annetun lain 9 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaista eläkettä saavan hoitotukea saavalle.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (asiakaslaki) 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen.

Asiakaslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiaansa. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Asiakaslain 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.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan 6 §:ssä tarkoitetun toimielimen alaisen viranhaltija tekemään päätökseen tyytymättömällä on oikeus sosiaalihuoltoasetuksessa tarkemmin säädettävällä tavalla saada päätös 6 §:ssä tarkoitetun toimielimen käsiteltäväksi, jos hän 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan sitä vaatii. Päätökseen on liitettävä ohjeet sen saattamisesta toimielimen käsiteltäväksi.

Sosiaalihuoltolain 46 §:n mukaan muutosta 6 §:ssä tarkoitetun toimielimen päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta.

Potilaan, terveyden- ja sairaanhoidon sekä terveydenhuollon toimintayksikön määritelmät on säännelty potilaslain 2 §:ssä.

Kansanterveyslain 17 §:n mukaan terveyskeskuksen vastaava lääkäri päättää siitä, järjestetäänkö potilaan sairaanhoito avosairaanhoitona, kotisairaanhoito mukaan luettuna, vai ottamalla potilas terveyskeskuksen sairaansijalle hoidettavaksi. Niin ikään hän päättää potilaan siirrosta toiseen sairaanhoitolaitokseen.

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 22 §:n mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärittämisestä ja siihen liittyvästä hoidosta.

Kansanterveyslaissa palvelutarpeen arvioinnista ja hoitoon pääsystä on säädetty lain 15 b §:ssä.

Arviointia ja johtopäätökset

Asian arviointiin vaikuttavaa lainvalmisteluaineistoa ovat ainakin hallituksen esitykset eduskunnalle laeiksi, sosiaalihuoltolain 6 §:n, kansanterveyslain 6 §:n sekä lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 16 §:n väliaikaisesta muutta-

misesta annetun lain kumoamisesta (HE 235/2006), laeiksi sosiaalihuoltolain ja kansanterveyslain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 221/2004), laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta (HE 95/2005), laiksi sosiaalihuoltolain 40 a §:n muuttamisesta (HE 128/2008), laeiksi sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain ja kansanterveyslain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännösten muuttamisesta (HE 188/2008) ja edellä mainittuihin esityksiin liittyvät muut lainvalmisteluasiakirjat.

Nykyisellään voimassa olevat sosiaalihuoltolain 6 § ja kansanterveyslain 6 § mahdollistavat kunnille sen, että sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanoon liittyvät tehtävät voidaan organisoida hallinnollisesti yhdelle tai useammalle kunnan määräämälle toimielimelle. Kyseiset säännökset mahdollistavat sosiaali- ja terveyspalvelujen hallinnon järjestämisen siten, että se vastaa kunnallisen päätöksenteon tarpeita ja mahdollistaa kuntalaisten kannalta palveluita parhaiten tukevat hallinnolliset ratkaisut. Edellä mainittujen säännösten muuttamista koskevan esityksen (HE 235/2006) mukaan sosiaalihuoltolain ja kansanterveyslain 2 a lukujen niin sanotut kotihoidon kokeilusäännökset jäävät edelleen voimaan, koska niihin sisältyy hallintosäännösten ohella sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien yhdistämiseen liittyviä säännöksiä, erityisesti säännökset kotihoidon rekisteristä. Kokeilua jatketaan 30.12.2008 vahvistetun lain mukaan vuoden 2010 loppuun.

Vanhusten tai muiden asiakasryhmien sosiaali- ja terveyspalvelujen hallinnollinen yhdistäminen ei sellaisenaan poista sosiaali- ja terveydenhuollon säännösten erillisyyttä eikä niiden noudattamisvelvollisuutta. Riippumatta siitä, mikä toimielin huolehtii palvelujen toimeenpanosta, sosiaalipalveluihin sovelletaan sosiaalihuoltoa koskevaa lainsäädäntöä. Vastaavasti kansanterveystyön tehtäviä koskevat terveydenhuoltoon sovellettavat säännökset. Sama ajatus ilmenee myös edellä mainittua kotihoitokokeilua koskevista säännöksistä siten, että sosiaalihuollon toimintayksiköissä kotihoidossa noudatetaan sosiaalihuoltoon sovellettavia säännöksiä, paitsi siltä osin kuin on kysymys terveyden- ja sairaanhoidosta. Sen sijaan terveydenhuollon toimintayksiköissä sosiaalihuollon luonteisiin tehtäviin sovelletaan sosiaalihuollon säännöksiä vain siltä osin kuin ne kokeilusäännöksissä nimenomaan on ulotettu koskemaan kokeilussa toteutettavaa kotihoitoa (asiakkaan asemaa keskeisesti turvaava asiakaslain 6 §). Sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön lisäksi palvelujen järjestämiseen sovelletaan yleistä viranomaistoimintaa koskevaa lainsäädäntöä, kuten hallintolakia.

Hallintoasian käsittely ja tosiasiallinen hallintotoiminta

Hallintolaki on hallinnon toimintaa sääntelevänä yleislakina tärkeä sosiaalihuollon asiakkaan kannalta. Hallintolakia sovelletaan kaikessa viranomaistoinnassa, toisin sanoen hallinnollisen päätöksenteon lisäksi myös niin sanotussa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, kuten esimerkiksi potilaan tai asiakkaan hoito- ja huoltotoiminnassa ja muussa palvelujen käytännön toteuttamisessa. Tosiasiallisesti kutsutaan toimintaa, jossa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä ja jossa ei suoranaisesti ratkaista yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia, esimerkiksi viranomaisten suorittamat tutkimukset ja suunnittelutoimet. Koska varsinaista hallinnollista päätöksentekoa näiden tehtävien toteuttamismuotoihin ei sisälly, tosiasiallinen hallintotoiminta jää niiden hallintolain säännösten soveltamisen ulkopuolelle, jotka koskevat hallintopäätöksen tekemistä koskevaa menettelyä.

Hallintoasioiden käsittelyn yhdenmukaisuutta ja asianosaisten oikeusturvaa voidaan osaltaan edistää muutosäännöksillä. Nyt käsiteltävän aihepiirin kannalta olennaisia hallintolain säännöksiä ovat ainakin 6 § (hallinnon oikeusperiaatteet), 8 § (neuvonta), 19 § ja 20 § (hallintoasian vireillepano ja -tulo), 23 § (käsittelyn viivytyksettömyys), 31 § (selvittämisvelvollisuus), 34 § (kuuleminen) ja 42 § (suullisten vaatimusten kirjaaminen) sekä 43-45 §:t (kirjallista päätöksentekoa ja perusteluvelvollisuutta koskevat säännökset). Asiakkaiden oikeusturvan toteutumisen kannalta merkittäviä säännöksiä ovat myös oikeuskeinoja ja valitusosoitusta koskevat hallintolain säännökset (lain 46-48 §:t).

Vanhusten palveluja koskeva päätöksentekomenettely ja muutoksenhakuoikeus poikkeavat sosiaalihuollossa ja kansanterveystyössä. Lähtökohtana sosiaalihuollossa on, että päätöksen tekee kunnan monijäseninen toimielin, joka vastaa sosiaalihuoltolain mukaisten tehtävien toteuttamisesta. Toimielimen päätösvaltaa voidaan siirtää sen alaiselle viranhaltijalle. Tällöin päätöksentekijästä ja hänen toimivallastaan säädetään kunnan johtosäännössä. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta annetun lain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestäminen tulee perustua päätökseen. Päätöksen muutoksenhakukelpoisuus määräytyy sosiaalihuoltolain 7 luvussa tai erityislaissa säädetyllä tavalla.

Kansanterveystyön osalta kansanterveyslaki antaa kunnan terveyskeskuksen vastaavalle lääkärille oikeuden päättää siitä, järjestetäänkö potilaan sairaanhoito avosairaanhoidon vai ottamalla hänet terveyskeskuksen sairaansijalle. Hän päättää myös potilaan siirrosta toiseen sairaanhoitoyksikköön. Vastaava lääkäri tekee päätöksestä merkinnän potilasasiakirjoihin.

Yleisesti katsotaan, että terveydenhuollossa päätöksenteko on yllä tarkoitettua tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei tehdä valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Kansanterveyslaki ei sisällä tältä osin säännöksiä potilaan muutoksenhakuoikeudesta eikä sellaisia ole potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa. Tosiasiallisen hallintotoiminnan osalta potilaalla ja asiakkaalla on mahdollisuus tehdä muistutus tai kantelu sosiaali- ja terveydenhuollon tai yleisille laillisuusvalvontaviranomaisille.

Rajanveto tosiasiallisen hallintotoiminnan ja hallintopäätökseen johtavan toiminnan välillä ei ole aina selkeä. Esimerkiksi asiakaslain 7 §:n mukaisen palvelusuunnitelman tekemistä voidaan pitää luonteeltaan tosiasiallisena hallintotoimintana. Sosiaalihuollon antaminen on merkittävältä osiltaan luonteeltaan sanotun kaltaista tosiasiallista hallintotoimintaa, esimerkiksi vanhusten päivittäistä huolenpitoa asumispalveluyksikössä tai vanhainkodissa. Kuitenkin asiakaslain 6 §:stä seuraa, että sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua erityiseen hallintopäätökseen. Säännöksellä on korostettu viranomaiselle kuuluvaa velvollisuutta tehdä hallintolaissa tarkoitettu hallintopäätös, kun asiakas hakee sosiaalihuollon palveluja tai muita etuuksia ja kun viranomainen ratkaisee onko asiakas palvelutarpeensa perusteella oikeutettu palveluun. Säännöksen merkitys on erityisen suuri tilanteessa, jossa asiakas ei saa joko lainkaan tai kokonaan sellaista palvelua tai etuutta, jota hän on hakenut.

Hakemuksen vireilletulo, palvelutarpeen selvittäminen ja kirjallinen hallintopäätös

Hallintolain 19 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakas voi panna vireille etuutta, palvelua tai tukitoimea koskevan hakemuksensa kirjallisesti tai viranomaisen luvalla suullisesti. Mikäli suullisen vireillepanoon suostutaan, on viranomaisen

kirjattava tarkasti kaikki asiakkaan vaatimukset häntä koskeviin asiakirjoihin. Vanhusten palvelutarpeen arvioinnin käytännöt vaihtelevat kunnittain.

Sosiaalihuollon asiakkaan palvelutarpeen määrittämiseksi asiakkaalle tehdään palvelutarpeen arviointi, jota koskevat säännökset sisältyvä sosiaalihuoltolain 40 a §:ään. Vanhuspalveluiden osalta kyseistä säännöstä on muutettu ja muutos tulee voimaan 1.1.2009 (751/2008). Pääsyä määräajassa tehtävään, ei-kiireelliseen sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin on laajennettu.

Palvelutarvetta käsitellään ja arvioidaan monissa kunnissa myös niin sanotussa SAS- tai SAP –ryhmässä. Lääninhallituksen käsityksen mukaan edellä tarkoitettulla ryhmällä on sisällöllisesti valmisteleva, mutta ei muodollista päätösvaltaa palveluja koskevissa päätöksissä.

Palvelutarpeen arviointi on toimintaa, jossa yhdistyvät toisaalta palvelujen hakeminen ja toisaalta tarvittava neuvonta. Sen vuoksi palvelutarpeen arvioinnin jälkeen on tehtävä asiakaslain 6 §:n tarkoittama hallintopäätös palvelujen myöntämisestä tai myöntämättä jättämisestä. Mikäli arvioinnin lopputulos on se, että asiakas tarvitsee terveyden- tai sairaanhoitoa, kyse on potilaslaissa ja kansanterveyslaissa tarkoitetusta toiminnasta.

Sosiaalipalvelua koskevan päätöksen tulee asiakkaan oikeusturva huomioon ottaen olla kirjallinen ja siihen tulee liittää muutoksenhakuohje tai ilmoitus valituskiellosta. Päätös pitää antaa tiedoksi asianosaiselle. Asiakaslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 137/1999) mukaan kaikissa sosiaalihuollon asiakkuustilanteissa kirjallisen päätöksen vaatimus ei kuitenkaan olisi perusteltu eikä tarkoituksenmukainen. Asiassa olisi kuitenkin aina annettava kirjallinen päätös, jos asiakas sitä pyytää. Viranomaisten neuvontavelvoitteesta seuraa, että asiakasta tulee informoida hänen oikeudestaan saada päätös kirjallisena sekä mahdollisuudestaan hakea siihen muutosta. Kyseinen hallituksen esitys on annettu ennen hallintolain voimaantuloa.

Hallintolailla kumottu hallintomenettelylaki ei sisältänyt nimenomaisia säännöksiä päätöksen muotoa koskevista vaatimuksista. Hallintolakia koskevan esityksen (HE 72/2002) mukaan päätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus. Hallintolain esitöiden mukaan pääsääntöisesti hallintopäätös on annettava kirjallisena. Kirjallisen päätöksen antaminen takaa sen, että ratkaisuun tyytymättömällä on mahdollisuus saada tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen tuomioistuimen tutkittavaksi. Hallintolain 43 §:n 2 momentissa on säädetty mahdollisuudesta poiketa kirjallisen päätöksen antamista koskevasta pääsäännöstä kiireellisissä tilanteissa. Suullinen päätös on annettava viipymättä myös kirjallisena oikaisuohjeineen tai valitusosoituksineen. Hallintolakia koskevan esityksen mukaan säännös ei edellytä, että päätöksen kirjallisena antamista edeltäisi asianosaisen pyyntö. Sääntely ei myöskään sinällään aseta kirjallisen päätöksen antamisen edellytykseksi, että hakemus on tehty kirjallisesti. Muutoksenhakukelpoinen suullinen päätös on annettava kirjallisena vireillepanotavasta riippumatta.

Voimassa oleva hallintolaki edellyttää nimenomaisesti, että hallintopäätös annetaan kirjallisesti ja että se on perusteltava. Näin ollen lääninhallituksen käsityksen mukaan asiakkaiden oikeusturvaa ja hyvää hallintoa toteuttaa kotipalveluissa se, että viranhaltija antaa kirjallisen päätöksen oma-aloitteisesti. Asiakkaana oleva vanhus ei välttämättä ymmärrä kirjallista päätöstä koskevan kysymyksen oikeudellista merkitystä, jos sitä häneltä kysytään eikä hänelle

välity myöskään tieto siitä, että hänellä on mahdollisuus hakea päätökseen muutosta.

Päätöksen tekevä viranhaltija

Lainsäädännössä ei ole säädetty siitä, mikä muodollinen kelpoisuus sosiaalihuoltona myönnettävän asumispalvelun tai laitoshoidon päätöksentekijällä tulisi olla. Sosiaalihuollon henkilöstön ammatillisesta kelpoisuudesta on säädetty sitä koskevassa laissa. Laki ei kuitenkaan sisällä sosiaalialan tehtäväkennettä taikka työnjakoa koskevia säännöksiä. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön laatima sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtäväkennesuositus (STM julkaisu 2007:14) lähtee siitä, että ikääntyneiden sosiaalipalveluissa kokonaisvastuu on sosiaalityöntekijällä, joka tekee myös tarvittavat hallinnolliset päätökset. Palvelutarpeen arviointi tehdään asiakkaan itsensä ja tarvittaessa hänen läheisten kanssa sekä hoito- ja sosiaalityön, lääketieteen ja kuntoutuksen ammattilaisten kanssa.

Sosiaalipalvelusta päätöksen tekevän viranhaltijan on oltava kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen alainen, jolle päätösvalta on asiassa asianmukaisesti siirretty. Lääninhallituksen käsityksen mukaan kokonaisvaltaisen ja asiakkaan edun mukaisen sosiaalihuollon toteuttamisen kannalta on keskeistä, että palvelua hakevan asiakkaan palvelutarve tulee selvitettyä ennen päätöksentekoa moniammatillisesti yhteistyössä ja kyseisen asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin parhaiten vastaavalla tavalla. Sosiaalihuoltolain 10 §:n ja toisaalta sosiaalihuollon ammatillisia kelpoisuuksia koskevien säännösten tarkoituksena on lääninhallituksen käsityksen mukaan vahvistaa sosiaalihuollon asemaa kunnissa turvaamalla sosiaalityön ammatillisuutta ja parantaa siten myös yksittäisten sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa.

Sosiaalihuoltolain 10 §:n perustelujen mukaan (HE 216/1991) säännöksellä turvataan se, että kunnan sosiaalihuollon toimeenpanoa varten kunnissa on ammattitaitoista henkilökuntaa. Kelpoisuuslain säännöksistä ilmenee, että erotuksena sosiaalihuollon hallinnollisista tehtävistä, ammatillisissa tehtävissä ja asiakastyössä sekä myös ammatillisissa johtotehtävissä sosiaalihuollon substanssin asiantuntemuksen merkitys kasvaa. Kunnan sosiaalihuollon tehtävänä on tuottaa sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja ja tukitoimia, jolloin palvelu antaminen pohjautuu sosiaalihuollon henkilökunnan ammatilliseen pätevyyteen ja osaamiseen ja siinä on otettu huomioon sosiaalihuollon lainsäädäntö, sosiaalialan toimintaperiaatteet sekä ammatillinen käytäntö ja viittekehys. Sosiaalilainsäädäntö lähtee kansalaisten sosiaalihuollon tarpeiden pohjalta ja sitä koskevasta ajattelutavasta ja tietoperustasta. Lääninhallituksen näkemyksen mukaan edellä todetun olisi perustelua näkyä myös kunnan sosiaalihuollon hallinnon ja tehtävien organisoitumisessa, virkarakenteessa sekä muodollisessa päätöksenteossa.

Sosiaalihuollon ja kansanterveystyön rajanveto

Espoon sosiaali- ja terveystoimi on ilmoittanut, että se tulkitsee sairaalan pitkäaikaisvuodeosastolla annettavan hoidon sosiaalihuolloksi. Sosiaalihuoltolain 24 §:n mukaan laitoshuollolla tarkoitetaan hoidon, ylläpidon ja kuntouttavan toiminnan järjestämistä jatkuvaa hoitoa antavassa sosiaalihuollon toimintayksikössä. Sosiaalihuoltoasetuksen 11 §:n mukaan laitoshuoltoa toteutettaessa henkilölle on pyrittävä järjestämään turvallinen, kodinomainen ja virikkeitä antava elinympäristö, joka antaa mahdollisuuden yksityisyyteen ja edistää hänen kuntoutumistaan, omatoimisuuttaan ja toimintakykyään. Laitoshuoltoa

järjestetään muun muassa vanhainkodissa sekä tarvittaessa muussa huoltolaitoksessa.

Potilaslaissa määritellään terveydenhuollon toimintayksiköt. Lain 2 §:n 4 kohdan mukaan terveydenhuollon toimintayksiköllä tarkoitetaan muun muassa terveyskeskusta ja sairaalaa. Saman pykälän 2 kohdassa määritellään terveyden- ja sairaanhoito siten, että sillä tarkoitetaan potilaan terveydentilan määrittämiseksi taikka hänen terveytensä ylläpitämiseksi tehtäviä toimenpiteitä, joita suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt tai joita suoritetaan terveydenhuollon toimintayksikössä.

Edellä mainitun kotihoitokokeilun yhteydessä sosiaalihuoltolakia ja kansanterveyslakia muutettiin väliaikaisesti siten, että kotihoidon tehtäviä hoitavaa toimintayksikköä pidetään sosiaalihuollon tai terveydenhuollon toimintayksikkönä sen mukaan, minkä monijäsenen toimielimen alaisuuteen toimintayksikkö on sijoitettu. Jos kokeilua varten perustetaan uusi toimielin, kotihoidon toimintayksikköä pidetään joko sosiaalihuollon tai terveydenhuollon toimintayksikkönä sen mukaan, mihin sen tehtävät painottuvat. Säännökset koskevat vain kotihoitokokeilua ja siihen hyväksytyjä kuntia.

Lääninhallituksen käsityksen mukaan edellä mainittujen säännösten perustella sairaalan pitkäaikaisvuodeosastolla annettavassa hoidossa on kyse terveyden- ja sairaanhoidosta terveydenhuollon toimintayksikössä eikä sosiaalihuoltolaissa tarkoitettusta laitoshoidosta.

Asiakkaan sijoittaminen ja jonoon asettaminen

Sosiaalihuoltolaissa tarkoitettut asumispalvelut ja laitoshuolto ovat niin sanottuja määrärahasidonnaisia sosiaalipalveluja, joihin asiakkaalla ei ole subjektiivista oikeutta. Määrärahasidonnaisten palveluiden järjestämisessä lähtökohdana toimii sosiaalihuollossa noudatettava niin sanottu tarveperiaate, joka asumispalvelun ja laitoshuollon osalta ilmenee myös sosiaalihuoltolain 22 §:stä ja 23 §:stä. Tämä tarveperusta suuntaa paitsi yksittäisen palvelun myöntämistä myös kunnan päätöksentekoa taloudellisten voimavarojen kohdentamisessa ja käyttämisessä. Kunnan on varattava määrärahoja kaikkiin lakisääteisiin tehtäviin, myös määrärahasidonnaisiin palveluihin. Oikeuskirjallisuudessa sosiaalihuollon määrärahasidonnaisia palveluita ohjaavaa tarveperiaatetta on täydennetty terveydenhuollossa noudatettavalla niin sanotulla jonotusperiaatteella. Tällöinkin tarveperiaatetta on oikeudellisessa arvioinnissa pidettävä lähtökohtana. (Kaarlo Tuori ja Toomas Kotkas, Sosiaalioikeus, 2008). Jonotusperiaatteen merkitys korostuu erityisesti sellaisissa sosiaalipalveluissa, joiden asiakasmäärät ovat suuria. Yksilötasolla tarveharkinta edellyttää ensinnäkin sen tutkimista, onko hakija hoidon tarpeen puolesta oikeutettu palveluun, toiseksi sen tutkimista, onko kyseinen palvelu hänen tilansa huomioon ottaen hänelle tarpeellinen ja vasta sen jälkeen sen harkitsemista, onko palvelun myöntämiseen määrärahoja.

Asiakkaan laitoshuoltopaikkaa koskevaan päätöksentekoon on otettu kantaa oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussa 2005:84 katsonut, että henkilön sijoittuminen joko vanhainkotiin tai terveyskeskuksen vuodeosastolle oli hänen yksilöllisten tarpeidensa ja kunnan käytettävissä olevien hoitopaikkojen pohjalta tehtävä, huollon toteuttamista ja sisältöä koskeva ratkaisu. Laitoshuoltopaikan tällaista muutosta koskeva päätös ei siten ollut valituskelpoinen ratkaisu. Tapauksessa asiakkaan laitoshoitopaikka muutettiin vanhainkodista terveyskeskuksen vuode-

osastolle. KHO arvioi tilannetta nimenomaan sosiaalihuoltoa koskevan lainsäädännön kannalta. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan 31.10.2006 (2928/4/04) katsonut kunnan menetelleen lainvastaisesti siinä, että se ei ollut tehnyt asiakaslain 6 §:n mukaisesti nimenomaista valituskelpoista päätöstä vanhuksen laitoshuoltopaikan peruuttamisesta tilanteessa, jossa vanhainkoti muutettiin palvelutaloksi.

Lääninhallituksen käsityksen mukaan KHO:n päätöstä on tulkittava sanamuotonsa mukaisesti siten, että se ei koske palveluiden ensivaiheen päätöksentekoa, toisin sanoen sitä, pääseekö asiakas ylipäänsä sosiaalihuollon palvelujärjestelmän piiriin. Päätöksessä oli nähtävästi kyse tilanteesta, jossa vaihtoehtoiset laitoshoidon järjestämistavat ja sijoituspaikat arvioitiin asiakkaan yksilötarpeen kannalta jossakin määrin samankaltaisia piirteitä omaaviksi, jolloin sijoituspaikan muutoksessa ei ollut kyse sellaisesta etuun ja oikeuteen vaikuttavasta päätöksestä, josta olisi muutoksenhakuoikeus. Päätöksestä ilmenevän mukaan asiakkaan toimintakyky oli siinä määrin alentunut, että tarkoituksenmukaisin hoitopaikka oli terveyskeskuksen vuodeosasto. Asiallisesti kyse oli kuitenkin sosiaalihuoltolakiin perustuvan, kodinomaiseksi tarkoitetun laitoshuollon lakkauttamisesta ja hoidon järjestämisestä terveyden- ja sairaanhoitoa antavassa toimintayksikössä. Päätöksestä ei käy ilmi miten pitkäkestoinen asiakkaan toimintakyvyn alentuminen oli. Lääninhallituksen käsityksen mukaan mikäli palvelun järjestämisen tarve ja peruste oleellisesti muuttuu, edellyttää sijoituspaikan muuttaminen sosiaalihuollon toimintayksiköstä toiseen paitsi hoito- ja palvelusuunnitelman tarkistamista myös uuden muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen tekemistä.

Espoon sosiaali- ja terveystoimen selvityksen mukaan myönteinen jonoon ottaminen ei ole palvelu, vaan sijoituspäätöksen valmisteluprosessin osa, josta ei tehdä kirjallista päätöstä. Taustalla on nähtävästi ajatus, että asiakkaan jonoon asettaminen ja palvelun kiireellisyysluokan määrittäminen ei ole erillinen viranhaltijan päätös, jolloin palvelun myöntämistä koskeva hakemusasia tulee asiallisesti ja lopullisesti päätetyksi vasta, kun asiakkaan sijoituspaikka on selvillä.

Koska palvelun hakemiselle ja toisaalta päätöksen tekemiselle ei ole lainsäädännössä asetettu ehdotonta määräaika, on tulkinnanvaraista, missä vaiheessa vanhusten laitos- tai asumispalvelua koskeva asia katsotaan siinä määrin selvitettyksi, että hallintopäätös tulisi tehdä. Hallintolain säännösten näkökulmasta palvelua koskevan asian tullessa viranomaisessa vireille syntyy etuudesta tai palvelusta päättävälle viranomaiselle velvollisuus käsitellä hakemus ilman aiheetonta viivästystä ja antaa hakemusta koskeva perusteltu päätös. Kun palvelutarpeen arviointi on saatu päätökseen, voidaan katsoa, ettei ole asiallisia perusteita jättää hallintolain mukaista päätöksentekoa odottamaan varsinaista sijoitusta. Sosiaalihuoltolaissa ei ole kansanterveystoimen 15 b §:n mukaisia niin sanottua hoitotakuuta koskevia määräaikoja, jossa palveluja on ehdottomasti saatava. Sosiaalipalveluja koskeva hakemusasia on käsiteltävä perustus- ja hallintolain mukaisesti ilman aiheetonta viivästystä.

Jonossa oleminen ennen sopivan sijoituspaikan vapautumista saattaa kunnan käytettävissä olevien määrärahojen ja hoitopaikkojen niukkuuden vuoksi yksittäistapauksessa kestää pitkään, jolloin asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta olisi perusteltua tehdä palvelun myöntämisestä päätös viipymättä sen jälkeen, kun kaikki asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja lausunnot on saatu, asiakasta on niistä tarvittaessa kuultu ja on tosiasiallisesti otettu kantaa täyttääkö asiakas palvelun myöntämiselle asetetut kriteerit. Selvänä

on pidettävä, että jonossa olemisen kesto on arvioitava yksilötarpeen, hoidon kiireellisyyden ja kohtuullisuuden kriteereillä. Jonottamisen aikana kunnan on huolehdittava asiakkaan selviämisestä järjestämällä tarvittaessa muita palveluita. Kohtuuttoman pitkä jonotusaika viestittää myös kunnalle esimerkiksi siitä, että määrärahoja ei ole mitoitettu tarvetta vastaavasti, palvelurakenne ei vastaa kunnassa esiintyvään tarpeeseen tai palveluketju ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan 10.12.2007 (dnro 141/4/06) katsonut, ettei oikeus perustuslain 19 §:n 3 momentissa perusoikeuksina turvattuihin riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutunut, kun hoidon tarpeen arviointi kesti kohtuuttoman kauan. Lisäksi vanhukselle ei järjestetty hänen hoidon tarpeensa edellyttämää hoitopaikkaa, vaikka häntä hoitanut ryhmä oli arvioinut hänen tarvitsevan palveluasunnon.

Lääninhallituksen näkemyksen mukaan Espoon sosiaali- ja terveystoimen esittämästä poiketen on ennemminkin puollettavissa tulkinta, jonka mukaan hallintopäätös tulisi tehdä jo niin sanotun jonoon ottamisen yhteydessä, koska tällöin asiallisesti päätetään siitä, pystytäänkö asiakkaalle järjestämään hänen hakemansa palvelu ja sijoituspaikka vai ei. Vaikka päätös on sinänsä myönteinen palvelun antamisen osalta, edellä mainitun eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun valossa on perustelua, että asiakas saisi muutoksenhakukelpoisen päätöksen palvelutarpeen tultua arvioiduksi. Mikäli kunta ei pysty järjestämään sijoituspaikkaa tai sen vapautuminen ei olisi ajallisesti yksilöitävissä, tulisi päätöksen olla tältä osin kielteinen ja perusteltu. Tällöin asiakas voisi niin halutessaan saattaa asian viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi. Osittain kielteisestä päätöksestä huolimatta asiakkaan edun mukaista on pitää hakemus voimassa hänen jonossa olonsa ajan. Sopivan sijoituspaikan vapauduttua asiakkaalle tehtäisiin päätökset hoitopaikan myöntämisestä ja asiakasmaksun määrittämisestä. Hallinnollisesta epätarkoituksenmukaisuudesta huolimatta edellä kuvattu asiakaslähtöinen tulkinta on perusteltu asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta. Kuten Espoon sosiaali- ja terveystoimi on selvityksessään todennut, oleellista olisi lisäksi selvittää kaikissa tilanteissa asiakkaalle, mitä kielteinen päätös merkitsee ja pitää häntä ajan tasalla hakemuksen voimassaolosta ja sijoituspaikan vapautumisen etenemisestä. Tässä suhteessa viranomaisen neuvonnalla ja tiedottamisella on erittäin suuri merkitys.

Koska päätöksentekomenettely sosiaalihuollon palvelujärjestelmään ensi kertaa tultaessa ja myös asiakkaan sijoituspaikan myöhemmin muuttuessa ovat periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä, lääninhallitus katsoo perustelluksi saattaa yllä esittämänsä käsitykset myös sosiaali- ja terveysministeriön tietoon sen harkitsemiseksi, onko lainsäädäntöä syytä täsmentää tältä osin.

SOVELLETUT OIKEUSOHJEET

Perusteluissa mainitut

MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen ei hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin mukaan voi hakea valittamalla muutosta.

LISÄTIETOJEN ANTAJA

Ylitarkastaja Jarno Virtanen, puh. 071 873 2522,
jarno.virtanen@laaninhallitus.fi

Sosiaalihuollon tulosjohtajan sijaisena,
lääninsosiaalitarkastaja Eija Hynninen-Joensivu

Ylitarkastaja Jarno Virtanen

JAKELU Espoon sosiaali- ja terveystoimi
Potilas- ja sosiaaliasiamies Unto Ahvensalmi

TIEDOKSI Sosiaali- ja terveysministeriö
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Suomen Kuntaliitto

SUORITEMAKSU Päätös on maksuton