

6.6.2022

EOAK/2920/2021

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen**

## **VAIKEAVAMMAISEN LAPSEN PALVELUASUMISEN JA HOIDON JÄRJESTÄMINEN KOTIIN**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli A:n kaupungin sosiaali- ja terveystoimen ja sen nimeltä mainittujen viranhaltijoiden menettelyä vaikeavammaisen lapsensa (synt. 2009) sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä koskevassa asiassa.

Kantelija kertoi, että kaupunki oli myöntänyt hänen lapselleen vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen omaan kotiin. Yksityiseltä palveluntuottajalta hankittuun palvelukokonaisuuteen on sisältynyt muun muassa ympärivuorokautinen hoitorinki ja koulupäivän aikainen terveydenhoitolain mukainen hoito. Kantelun mukaan silloinen palveluntuottaja (Y Oy) irtisanoutui yllättäen 6.4.2021. Tämän jälkeen kaupunki ei ollut kyennyt järjestämään täysimääräisesti lapsen välttämättömiä palveluita ja ympärivuorokautista hoitorinkiä. Kantelun mukaan tilanne oli johtanut siihen, että vanhemmat joutuivat vastaamaan lapsensa vaativasta hoidosta ja huolenpidosta, eikä lapsi päässyt kouluun hoitajien puuttuessa. Kantelijan mielestä kaupunki oli laiminlyönyt sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuunsa.

Kantelija arvosteli myös sitä, että kaupungin johtava lääkäri ja vammaispalvelujen viranhaltijat sekä palveluntuottajan edustaja olivat tehneet perheestä aiheettomaksi osoittautuneita lastensuojeluilmoituksia. Kantelijan mukaan kaupungin sosiaali- ja terveyspalvelujen johto ja vammaispalvelut toimivat vanhempien selän takana, eivätkä informoi vanhempia lapsen asioista. Kantelijan mielestä lastensuojeluilmoitusten tarkoituksena on ollut painostaa lastensuojelua kiireelliseen huostaanottoon ja lapsen sijoittamiseen laitokseen kodin ulkopuolelle.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta A:n kaupungin sosiaali- ja terveystoimi antoi 27.5.2021 päivätyn lausunnon ja selvityksen.

Kaupungin lausunnon ja selvityksen johdosta kantelija antoi 8.7.2021 päivätyn vastineensa.

Pyyntöni johdosta Valvira antoi vielä 30.3.2022 päivätyn lausunnon ja selvityksen.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Tutkinnan rajaus

##### Lapsen kuntoutuksen järjestäminen

Kantelun mukaan kaupunki oli kieltäytynyt järjestämästä lapselle kuntoutussuunnitelmassa määriteltä kintoutusta siltä osin, kun Kela ei ollut sitä lapselle myöntänyt. Kantelija kertoi vaatineensa kuntoutussuunnitelmassa ja kuntoutusarvioissa esitettyä tarpeellista kuntoutusta järjestettäväksi viime kädessä kehitysvammalain nojalla. Saadun tiedon mukaan kuntoutuksen järjestämistä koskeva asia on saatettu toimivaltaisen hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Tästä syystä en ryhdy laillisuusvalvonnassani tutkimaan lapsen kuntoutuksen järjestämistä koskevia asioita.

Vakiintuneen käytännön mukaan oikeusasiamies ei tutki asiaa, joka on vireillä tuomioistuimessa tai toisessa viranomaisessa tai on mahdollista sinne saattaa. Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi myöskään toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Oikeusasiamies ei siten voi muuttaa eikä kumota viranomaisten tai tuomioistuinten päätöksiä.

##### Loki- ja henkilötietojen tarkastamista koskeva asia

Kantelija arvosteli myös sitä, että hän ei ollut saanut A:n kaupungilta kaikkia pyytämääns lasta ja huoltajia koskevia asiakirjoja ja tietoja (loki- ja rekisteritiedot). Saadun tiedon mukaan tämän asian käsittely on vireillä tietosuojavaltuutetun toimistossa. Koska asia on saatettu ensisijaisen valvontaviranomaisen käsiteltäväksi, en ryhdy tässä vaiheessa tutkimaan kyseistä henkilötietojen tarkastusoikeutta ja tietopyyntöä koskevaa asiaa.

##### Lapsen koulunkäynti ja oikeus opetukseen

Kantelukirjoituksessa on tarkemmin yksilöimättä viitattu siihen, että sosiaali- ja terveystoimen palvelun järjestämisessä ilmenneiden ongelmien vuoksi (hoitajien puute) lapsi ei ole aina päässyt kouluun. Kantelukirjoituksessa ei ole väitetty, eikä muussa käytettävissäni olevassa aineistossa ole tuotu esiin, että kaupungin sivistystoimi (koulu) olisi laiminlyönyt lapsen opetuksen järjestämistä. Kantelija on kohdistanut arvostelunsa yksinomaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen ja sen viranhaltijoihin. Tämän vuoksi en ole tässä yhteydessä ryhtynyt kantelun johdosta enemmälti tutkimaan, miten lapsen perusopetuslain mukainen oikeus opetukseen on eri ajankohtina toteutunut.

## 3.2 Oikeusohjeita

**Perustuslain** 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

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

**YK:n vammaissopimuksen (CRPD) 7 artiklan** mukaan kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Artiklassa edellytetään, että sopimuspuolet toteuttavat kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen, että vammaiset lapset voivat nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Tämän saavuttamiseksi tulee sopimuksen 19 artiklan mukaan toteuttaa tehokkaat ja asianmukaiset toimet varmistamalla, että vammaisten henkilöiden saatavissa on valikoima kotiin annettavia palveluja sekä asumis- ja laitospalveluja sekä muita yhteiskunnan tukipalveluja.

YK:n vammaissopimuksen 23 artiklan 3 kohdassa turvataan vammaisten lasten yhdenvertaiset oikeudet perhe-elämään. Näiden oikeuksien toteuttamiseksi sekä vammaisten lasten laiminlyömisestä ja erottelun estämiseksi sopimuspuolet pyrkivät antamaan varhaisessa vaiheessa ja laajasti tietoa, palveluja ja tukea vammaisille lapsille ja heidän perheilleen. Artiklan 4 kohdassa varmistetaan, ettei lasta eroteta vanhemmista näiden tahdon vastaisesti, jolleivät toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi, sovellettavien lakien ja menettelyjen mukaisesti toteuttaa erottamisen olevan tarpeen lapsen edun turvaamiseksi. Missään tapauksessa lasta ei saa erottaa vanhemmista lapsen oman tai toisen tai molempien vanhempien vammaisuuden perusteella.

YK:n vammaissopimuksen 25 artiklassa turvataan vammaisten henkilöiden oikeus parhaaseen mahdolliseen terveyden tasoon ilman syrjintää vammaisuuden perusteella. Artiklan c-kohdan mukaan terveydenhuoltopalvelut tulee järjestää mahdollisimman lähellä ihmisten omia yhteisöjä.

**YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan** mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

**Sosiaalihuoltolain 2 §:n 2 momentin ja terveydenhuoltolain 8 a §:n** mukaan momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa tai kun asiakas muutoin tarvitsee sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluja on sovellettava niitä sosiaali- ja terveydenhuollon säännöksiä, jotka asiakkaan edun mukaisesti parhaiten turvaavat tuen tarpeita vastaavat palvelut ja lääketieteellisen tarpeen mukaisen hoidon.

Sosiaalihuoltolain 5 §:n mukaan kaikissa sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat lasta, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lasten kohdalla on 4 §:ssä (asiakkaan etu) mainittujen asioiden lisäksi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut parhaiten turvaavat:

- 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin;
- 2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä sekä iän ja kehitystason mukaisen huolenpidon;
- 3) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden;
- 4) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen.

Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan lapsella ja hänen perheellään on oikeus saada viipymättä lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalipalvelut. Palveluja on järjestettävä tarvittavassa laajuudessa niinä vuorokauden aikoina, joina niitä tarvitaan. Palvelujen on tuettava vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa.

Sosiaalihuoltolain 30 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan eikä hänen ihmisarvoaan loukata. Sosiaalihuoltoa koskevia päätöksiä ja ratkaisuja tehtäessä ja sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan etu siten kuin 4 ja 5 §:ssä säädetään.

**Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 3 §:n 2 momentin** mukaan tämän lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestettäessä on otettava huomioon asiakkaan yksilöllinen avun tarve.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle muun muassa palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta palveluasumisen järjestämiseen, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein.

**Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (potilaslaki) 3 §:n** mukaan potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Hänen hoitonsa on järjestettävä ja häntä on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja hänen yksityisyyttään kunnioitetaan.

**Terveydenhuoltolain 25 §:n 1 momentin** mukaan kotisairaanhoidon on hoito- ja palvelusuunnitelman mukaista tai tilapäistä potilaan asuinpaikassa, kotona tai siihen verrattavassa paikassa moniammatillisesti toteutettua terveyden ja sairaanhoidon palvelua. Kotisairaanhoidossa käytettävät hoitosuunnitelman mukaiset pitkäaikaisen sairauden hoitoon tarvittavat hoitotarvikkeet sisältyvät hoitoon. Pykälän 2 momentin mukaan kotisairaalahoidon on määräämäänsä, tehostettua kotisairaanhoidon. Se voi olla perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon tai niiden yhdessä järjestämää toimintaa. Kotisairaalahoidon yhteydessä annettavat lääkkeet ja hoitosuunnitelman mukaiset hoitotarvikkeet sisältyvät hoitoon.

Terveydenhuoltolain 32 §:n 1 momentin mukaan kunnan perusterveydenhuollon tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on oltava terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä sekä tämän lain mukaisia terveydenhuoltopalveluja järjestäessään, sen lisäksi mitä tässä laissa muualla säädetään, sellaisessa yhteistyössä sosiaalihuollon ja lasten päivähoidon kanssa, jota tehtävien asianmukainen hoitaminen sekä potilaan hoidon ja sosiaali- ja terveystarpeiden tarve edellyttävät. Pykälän 2 momentin mukaan jos sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi, päätösten tekeminen tai sosiaalihuollon toteuttaminen edellyttävät terveydenhuollon palveluja, on terveydenhuollosta vastaavan kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan terveydenhuollon ammattihenkilön osallistuttava sosiaalihuollon toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen.

**Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 12 §:n 1 momentin** mukaan asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa on annettava sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetulle toimielimelle ne tiedot, joita tämä tarvitsee sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa. Pykälän 2 momentin mukaan asiakkaalle on annettava tieto siitä, mistä muualta ja mitä häntä koskevia tietoja voidaan suostumuksesta riippumatta hankkia. Asiakkaalle on varattava tilaisuus tutustua muualta hankittuihin tietoihin samoin kuin tilaisuus antaa asiassa tarpeellista selvitystä.

Sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:n 1 momentin mukaan muun muassa terveydenhuollon viranomaiset ovat velvollisia antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi ovat välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten.

**Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain** 18 §:n 4 momentin mukaan huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla ei ole oikeutta kieltää alaikäisen puolesta potilastietojen luovutusta potilaslain 13 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaisissa tilanteissa. Säännöksen esitöiden (HE 212/2020 vp ja StVM 11/2021 vp) mukaan tämä tarkoittaa, että huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla ei ole oikeutta kieltää tietojen luovutusta silloin, kun on kyse alaikäisen potilaan henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi annettavasta tarpeellisesta hoidosta.

### 3.3 Tapahtumankuvaus ja saatu selvitys

Asiakirjoista ilmenee, että kantelijan vuonna 2009 syntyneellä lapsella on vaikea-asteinen CHARGE-oireyhtymä ja sen pohjalta kehitysvamma, vaikea heikkonäköisyys ja kuulovamma. Lisäksi hänen hengityksensä on turvattu henkitorviavanteella (trakeostomia). Hänellä on myös mahalaukkuavanne. Lapsen 19.11.2020 päivätyn vammaispalvelujen palvelusuunnitelman mukaan lapsi tarvitsee kokoaikaista toisen henkilön apua, ohjausta ja tukea kaikissa arjen ja vapaa-ajan toimissa. Lapsella on hoitaja mukana kaikissa paikoissa kellon ympäri.

Asiakirjojen mukaan lapsi on ollut kaupungin kotihoidon asiakkaana vuodesta 2009 lähtien. Kaupunki on hankkinut kotona järjestettävän hoidon ostopalveluna 1.3.2012 alkaen. Lapselle on 1.10.2013 tehdyllä päätöksellä myönnetty vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen omaan kotiin. Y Oy on tuottanut palvelun 1.1.2021–6.4.2021 välisen ajan, kunnes yritys lopetti palvelun tuottamisen lapsen kotona vedoten muun ohessa turvallisuusnäkökohtiin.

Selvityksen mukaan perheestä on alkuvuodesta 2021 tehty useampi lastensuojeluilmoitus liittyen kotona järjestettävän hoidon ja huolenpidon toteuttamiseen. Huolta on ollut muun muassa lääkkeiden annostelusta ja kirjaamisesta sekä hoitotahojen yhteistyön vaikeuttamisesta vanhempien toimesta (terveystietojen luovuttaminen). Huolta on ollut yleisesti myös lapsen hoitamisesta väärin (ohjeiden ajantasaisuus) sekä palveluntuottajan että vanhempien osalta. Selvityksen mukaan perheen tilannetta ja palvelujen tarvetta on selvitetty kaupungin lastensuojelun toimesta ja lapselle on avattu lastensuojelun asiakkuus 31.3.2021.

Palveluntuottajan lopetettua yllättäen lapsen palvelukokonaisuuden tuottamisen 6.4.2021, kaupungin sosiaali- ja terveystoimi katsoi – ottaen huomioon perheestä tehdyt lastensuojeluilmoitukset – ettei kotiin tuotettavalla palvelulla voitu riittävästi turvata lapsen hoitoa. Tämä johtui kaupungin lausunnon mukaan siitä, että lastensuojelun selvityksen ollessa kesken, lapsen hoitoa ei voitu turvallisesti toteuttaa kotona lapsen edun mukaisesti. Lausunnon mukaan palveluntuottaja oli todennut palvelun mahdottomaksi tuottaa kotiolosuhteissa. Hoitajat ja palveluntuottaja olivat kertomansa mukaan pelänneet sekä lupiansa menettämistä että lapsen kuolemaa esimerkiksi tilanteessa, jossa he eivät perheen viestintäristiriitojen vuoksi uskalla antaa tiettyä lääkettä, mutta eivät myöskään uskalla olla antamatta sitä.

Edellä kuvatusta syystä kaupunki tarjosi 9.4.2021 lapselle HUS:n uudesta lastensairaalasta arviointijaksoa, jossa olisi voitu arvioida hoidontarve ja palvelun toteuttamisen mahdollisuudet jatkossa. Selvityksen mukaan lapsen vanhemmat kuitenkin kieltäytyivät sairaalajaksosta ja palveluasumisen järjestämisestä B:n asumisyksikössä.

Selvityksen mukaan palveluntuottajan irtisanouduttua vanhemmat hoitivat lasta itse ajalla 7.4.2021–16.4.2021. Kaupunki järjesti lapselle yöaikaista hoitoa kotiin ajalle 17.4.2021–22.4.2021 ja tämän jakson jälkeen myös päiväsaikaan. Ajalle 17.4.2021–30.9.2021 palvelu ostettiin X Oy:ltä. Sopimus kattoi hoidon yöaikaan ja yrityksen resurssien puitteissa he järjestivät päiväaikaista hoitoa 2–4 päivänä viikossa. Kantelijan vastineen mukaan vanhemmat ovat itse vastanneet lapsen hoidosta muina aikoina viikosta ja hoitajien sairauspoissaolojen aikana.

Kaupungin lausunnon mukaan se on pyrkinyt aktiivisesti rekrytoimaan kotiin myös päiväaikaisia hoitajia. Lausunnon mukaan kaupunki ei ole kuitenkaan perheen ja kodin olosuhteiden vuoksi kyennyt enää lainmukaisesti vastaamaan palvelun järjestämisestä kotona, koska lapsen huoltajat ovat estäneet järjestämis- ja tuottamisvastuun säilymisen kaupungin ja sen palveluntuottajan päätösvallassa.

A:n kaupungin selvityksen mukaan kantelijan lapsella on useampi hoitotaho HUS:ssa. HUS:n potilasasiakirjoista käy ilmi, että hoitavina lääkäreinä ovat mm. lastenneurologi, keuhkolääkäri, lastenlääkäri, korvalääkäri/lastenkirurgi ja silmälääkäri. HUS:n potilasasiakirjojen mukaan terveydenhuollon koordinaatiovastuu ja eri hoitopaikkojen yhteistyöstä vastaava taho on hoitokokouksissa sovittu olevan perusterveydenhuollolla.

Kaupungin lausunnon mukaan haasteena on ollut se, että sosiaali- ja terveystoimi ei ole saanut perheeltä lupaa kaikkiin tarvittaviin lasta koskeviin HUS:n erikoissairaanhoidon terveystietoihin, jotta palvelu voitaisiin turvallisesti tuottaa kotona.

Lausunnon mukaan tietoja on saatu vanhemmilta valikoidusti, eikä yhteistyö muiden hoitavien tahojen kanssa ja tietojen vaihtaminen ole ollut sallittua. Tämä on osaltaan vaikeuttanut lapsen turvallisen terveydenhoidon toteuttamista kotona palveluasumisen yhteydessä. Lausunnon mukaan kaupungilla on velvollisuus ohjata ja valvoa palveluntuottajaa lapsen hoidossa, mutta käytännössä tämä on ollut haasteellista puutteellisten tietojen takia. Lausunnon mukaan puutteellisten tietojen varassa toimiminen ei myöskään ole lapsen edun mukaista ja voi jopa olla vaaraksi hänen terveydelleen. Kaupunki katsoo tehneensä perheen kanssa yhteistyötä ja kaupunki on yrittänyt löytää ratkaisuja, jotka ovat olleet lapsen edun mukaisia.

Kantelijan vastineen mukaan vanhempien tavoitteena ei ole missään vaiheessa ollut salata lapsen tietoja, vaan saavuttaa tietoisuus lasta koskevista asioista. Vastineen mukaan kaupunki ei ole pyytänyt tai osannut nimetä mitä lisätietoja se tarvitsisi tai haluaisi. Lisäksi vanhemmat ovat luvanneet toimittaa pyydettyä tarvittavat dokumentit. Kantelijan mukaan yhteistyön, laadun seurannan ja tietojen päivittämisen toimintamalleista on sittemmin keskusteltu kunnan edustajien kanssa.

Kaupungin lausunnon mukaan Z Oy on tuottanut 1.10.2021 alkaen vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen ja terveydenhuoltolain mukaisen palvelun lapsen kotiin. Kaupungin selvityksen mukaan vakituisen hoitotiimin kokoaminen on käynnissä. Kaupungin 14.10.2021 antaman selvityksen mukaan kaupunki, perhe ja palveluntuottajat pitävät viikoittain kokouksen, jossa käydään läpi palveluun liittyviä kysymyksiä ja toimintamalleja, jotta lapsen asianmukainen hoito voidaan turvata.

### 3.4 Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 3.9.2018 T 4005 (palveluasumisen järjestäminen)

Kaupungin sosiaalitoimen viranhaltija oli 9.12.2016 myöntänyt kantelijan lapselle vammaispalvelulain nojalla järjestettävän palveluasumisen kotiin ajalle 7.12.2016–28.2.2017, kuitenkin enintään palvelun järjestämisvastuun siirtymiseen saakka. Päätöksen perusteluiden mukaan järjestämisvastuu oli siirtymässä HUS:n kotisairaallalle. Kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan sosiaalijaosto oli päätöksellään 10.1.2017 hylännyt vanhempien vaatimuksen siitä, että palveluasumista koskevan päätöksen tulisi olla toistaiseksi voimassa oleva.

KHO totesi ratkaisussaan, että sosiaalijaoston valituksen kohteena olevasta päätöksestä käy ilmi, että lapsen avun tarpeeseen voidaan vastata avohuollon palveluilla. Näin ollen asiassa on riidatonta, että hänen riittävä huolenpitonsa voidaan turvata avohuollon toimenpitein vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla.

Vammaispalvelulain 4 §:n 1 momentista johtuu, että kaupunki on velvollinen järjestämään lapselle vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen kuitenkin vain, jos lapselle tarjottu terveydenhuoltolain 25 §:n 2 momentin mukainen kotisairaalahoido ei ole hänen palvelutarpeeseensa nähden riittävä ja sopiva palvelu. Tätä arvioitaessa huomioon tulee ottaa, että terveydenhuoltolain ja vammaispalvelulain mukaiset palvelut eivät ole toisiaan poissulkevia palvelumuotoja, vaan niitä voidaan järjestää myös rinnakkain.

KHO:n ratkaisun mukaan esitetty selvitys osoittaa, että lapsi tarvitsee jatkuvaa valvontaa ja hoitoa sairautensa vuoksi. Sairaanhoidopiirin sairaalan ylilääkäri, lastentautien yksikön johtaja, on antamassaan lausunnossa todennut, että henkilön hoito on perusteltua järjestää terveydenhuollon ammattilaisten toimesta tilanteessa, jossa henkilö tarvitsee trakeostomian ja mahdollisesti muiden sairauksiensa vuoksi ympärivuorokautisesti valvontaa ja hoitotoimenpiteitä. KHO totesi, että lapsen asumisen ja siihen liittyvän avun järjestämisessä ei kuitenkaan ole kysymys yksinomaan sairaanhoidosta, vaan hän tarvitsee pitkäaikaista apua myös liikkumisessa, pukeutumisessa, henkilökohtaisessa hygieniassa ja muissa tavanomaisissa elämän toiminnoissa. Terveydenhuoltolain 25 §:n 2 momentin mukainen kotisairaalahoido, joka on terveyden- ja sairaanhoitoa, ei vastaa tällaiseen avun tarpeeseen, ja siten se ei yksistään ole lapsen palveluntarpeeseen nähden riittävä palvelu.

Edellä todetusta johtuen KHO katsoi, että sosiaalijaosto ei ole voinut hylätä vaatimusta vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen järjestämisestä myös ajanjakson 7.12.2016–28.2.2017 jälkeen. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveyslautakunnan sosiaalijaoston ja hallinto-oikeuden päätökset oli kumottava ja asia palautettava sosiaalijaostolle uudelleen käsiteltäväksi. KHO ei ottanut ensi asteena ratkaistavakseen, millä tavoin kunnan on järjestettävä lapsen vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen.

Käytettävissäni olevista asiakirjoista ilmenee, että KHO:n päätöksen johdosta kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan sosiaalijaosto on 19.12.2018 päätöksellään myöntänyt lapselle vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen omaan kotiin 1.3.2017 alkaen toistaiseksi.

### 3.5 Valviran lausunto

Oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa Valvira katsoo, ettei A:n kaupunki ole pystynyt järjestämään lapselle hänen palvelutarpeensa mukaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Lapsesta tehtyjen lastensuojeluilmoitusten perusteella Valvira pitää todennäköisenä, että hoidon järjestämistä vaikeutti entisestään se, ettei kaupungin perusterveydenhuollossa pystytty tiedonkulun ongelmien vuoksi tukemaan hoitohenkilöstöä moniongelmaisen lapsen hoidossa.

Lisäksi Valvira arvioi, että lapsen potilaslain mukainen oikeus hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon vaarantui vastuunjaon epäselvyyksien vuoksi. Lapsen hoitorinki sai hoito-ohjeet lapsen vanhemmilta, eikä hoitoringillä ongelmatilanteissa ollut mahdollisuutta tarkentaa ohjeita lasta hoitavilta lääkäreiltä.

Johtopäätöksensä Valvira katsoo, että A:n kaupunki on vain osittain toteuttanut velvollisuutensa järjestää lapsen sosiaali- ja terveysterveystoimet 6.4.2021 jälkeen. Valvira toteaa, että vammaisia lapsia koskevissa toimissa on aina otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu ja varmistaminen, että vammaisilla lapsilla on yhdenvertaiset oikeudet perhe-elämään. Kaupungin olisi tullut turvata nämä oikeudet. Se, että lapsesta oli tehty lastensuojeluilmoituksia ei voi olla yksinomaan perusteena sille, että asiakkaalle tarjotaan ainoastaan osastohoitoa sairaalassa tai asumista asumispalveluyksikössä, mutta ei palveluja kotiin. Kaupungin lastensuojelu oli ilmoittanut 9.4.2021 oman arvionsa siitä, ettei lapsen sijoittamiselle kodin ulkopuolelle ole ollut tarvetta.

Valviran näkemyksen mukaan kaupungin perusterveydenhuollon on käytännössä ollut mahdotonta vastata hoidon koordinoimista ja lapsen kokonaistilanteen seurannasta. Valviran näkemyksen mukaan tässä tilanteessa olisi ollut asianmukaista ja asiakkaan/potilaan edun mukaista, että hoidon kokonaisvastuu olisi ollut erikoissairaanhoidossa (HUS C:n sairaala), ja tätä vastuun siirtoa, ainakin määräaikaista, olisi tullut harkita HUS:n ja A:n kaupungin välisissä neuvotteluissa.

### 3.6 Arviointi ja kannanotot

#### 3.6.1 Huolenpidon ja hoidon järjestäminen

Arvioitavana on kysymys siitä, onko A:n kaupunki täyttänyt sille kuuluvan lakisääteisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvelvollisuutensa ja erityisesti, onko kaupunki valvonut ja varmistanut, että kantelijan lapselle myönnetty palvelukokonaisuus voidaan käytännössä toteuttaa lapsen edun mukaisesti.

Laillisuusvalvojana tehtäväni ei ole ryhtyä tarkemmin arvioimaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden sisältöä ja määrää eli toisin sanoen sitä, mitkä palvelut olisivat olleet sopivia ja riittäviä lapsen palvelutarpeen mukaisen avun ja hoidon järjestämiseksi.

Edellä kohdassa 3.4 todetun korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) päätöksen 3.9.2018 T 4005 mukaan lapsella on siis ollut oikeus vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaiseen palveluasumiseen. KHO:n päätöksen perustelujen mukaan lapsen asumisen ja siihen liittyvän avun järjestämisessä ei ole ollut kysymys yksinomaan terveydenhuoltolain nojalla järjestettävästä sairaanhoidosta.

KHO totesi ratkaisussaan, että palvelujen arvioinnissa tulee ottaa huomioon, että terveydenhuoltolain ja vammaispalvelulain mukaiset palvelut eivät ole toisiaan poissulkevia palvelumuotoja, vaan niitä voidaan järjestää myös rinnakkain.

Asiakirjoista ilmenee, että KHO:n päätöksen jälkeen kaupunki on myöntänyt 19.12.2018 päätöksellään lapselle vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen omaan kotiin 1.3.2017 alkaen toistaiseksi. Palvelukokonaisuus (ympäri vuorokautinen hoitorinki) on koostunut sekä vammaispalvelulain mukaisesta palveluasumisesta että terveydenhuoltolain mukaisesta kotisairaanhoidosta. Selvityksen mukaan kaupunki on hankkinut palveluita yksityisiltä palveluntuottajilta hankintalain mukaisesti kilpailuttamalla ja ajoittain suorahankintana. Kaupunki on tehnyt 19.11.2020 suorahankintapäätöksen lapselle ympärivuorokautisesti kotona tuotettavista palveluista. Päätöksen mukaan päätös perustui terveydenhuoltolain, sosiaalihoitolain, vammaispalvelulain sekä kehitysvammalain säännöksiin. Kaupunki on ostanut palvelukokonaisuuden palveluntuottajalta, joka 1.1.2021 alkaen on ollut Y Oy.

Korostan tässä yhteydessä palvelun järjestämistä koskevan lain valinnan osalta sitä, että sosiaalihoitoilaisissa ja terveydenhuoltoilaisissa säädetään, että jos asiakas/potilas tarvitsee sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluja on sovellettava niitä sosiaali- ja terveydenhuollon säännöksiä, jotka asiakkaan edun mukaisesti parhaiten turvaavat tuen tarpeita vastaavat palvelut ja lääketieteellisen tarpeen mukaisen hoidon. Kantelijan lapsen tapauksessa sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilla on ollut siis velvollisuus arvioida sitä, minkä lain tai lakien perusteella kotiin järjestettävä hoito on parhaiten toteutettavissa lapsen edun mukaisesti. Tämä saattaa esimerkiksi tarkoittaa kokonaisarviointia sen osalta, miten kotiin järjestettävä monialainen palvelukokonaisuus on käytännössä toteutettavissa joustavasti ja turvallisesti siten, että kaikkien toimijoiden välinen yhteistyö ja tarvittava tietojenvaihto kyetään järjestämään asianmukaisesti. Viime kädessä lain valinta ja sen perusteella järjestettävä palvelukokonaisuus on toteutettava vammaisen lapsen edun mukaisesti.

Kantelukirjoituksesta ja saamastani selvityksestä ilmenee, että lapselle kotiin järjestetyn palvelun toteuttamisessa on ollut ongelmia erityisesti alkuvuodesta 2021, mutta vaikeuksia on ollut ajoittain myös aikaisempien palveluntuottajien kohdalla. Haasteena on ollut muun muassa työntekijöiden ja sijaisten löytyminen hoitorinkiin. Alkuvuodesta 2021 palveluntuottajana toimineen YOy:n irtisanottua palvelusopimuksen 6.4.2021, lapsen vanhemmat ovat joutuneet vastaamaan lapsen hoidosta ja huolenpidosta kokonaan itse ajalla 7.4.2021–16.4.2021.

Tämänkään jälkeen kaupunki ei ole pystynyt järjestämään lapselle kotiin myönnettyä palvelukokonaisuutta täysimääräisesti 17.4.2021–30.9.2021 välisenä aikana. Asiakirjoista ilmenee, että edellä todettujen järjestämisiongelmiin vuoksi myös lapsen koulunkäynti on kärsinyt.

Palvelun keskeytymisen jälkeen 9.4.2021 järjestetyssä monialaisessa verkostopalaverissa kaupunki on tarjonnut lapselle arviointijaksoa HUS:n Uudesta lastensairaalaan tai palveluasumisen paikkaa B:stä. A:n kaupungin lausunnon mukaan, ottaen huomioon perheestä tehdyt lastensuojeluilmoitukset, palvelua ei ole tarjottu perheelle kotiin. Vanhempien mukaan lapsi ei ole tarvinnut arviointia tai hoitoa osastolla. Verkostopalaverissa kaupungin lastensuojelun kanta oli, etteivät perusteet kodin ulkopuolisella sijoituksella täyty. Lastensuojelun kirjausten mukaan C:n sairaalan lastenyksikön ylilääkäri katsoi, että lapsesta tehtyjen potilaskirjausten perusteella ei ole sellaista huolta, minkä vuoksi lapsi tarvitsisi osastohoitoa.

Kaupungin lausunnon mukaan se ei ole perheen ja kodin olosuhteiden vuoksi kyennyt enää lainmukaisesti vastaamaan palvelun järjestämisestä kotona, koska lapsen huoltajat ovat estäneet järjestämis- ja tuottamisvastuun säilymisen kaupungin ja palveluntuottajan päätösvallassa. Kaupungin keskeisenä perusteluna palvelun järjestämisen ongelmille näyttää olevan se, että sosiaali- ja terveystoimi ei ole saanut lapsen vanhemmilta lupaa lasta koskeviin erikoissairaanhoidon terveystietoihin, jotta palvelua voitaisiin turvallisesti tuottaa kotiolosuhteissa.

Totean, että sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:n mukaisesti asiaa käsittelevällä viranomaisella on oikeus (asiakkaan kiellostakin huolimatta) pyytää ja saada asiakasta koskevia salassa pidettäviä tietoja, jos kysymyksessä olevat tiedot ovat viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Edellytyksenä lisäksi on, että mainitut tiedot ovat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavia.

Viranomaisen voi myös luovuttaa vastoin asiakkaan kieltoakin näitä ja muitakin hallussaan olevia tietoja muulle viranomaiselle sosiaalihuollon asiakaslain 17 §:n mukaisesti, jos tiedot ovat välttämättömiä muun muassa asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi tai niiden järjestämiseksi.

Edellytyksenä lisäksi on, että se, jota asiakirja koskee, on hoidon tai huollon ilmeisessä tarpeessa terveytensä, kehityksensä tai turvallisuutensa vaarantumisen vuoksi eikä hoidon tai huollon tarvetta muutoin voida selvittää taikka hoidon tai huollon toimenpiteitä toteuttaa, tai tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi, tai tieto on tarpeen asiakkaan välttämättömien etujen ja oikeuksien turvaamiseksi, eikä asiakkaalla itsellään ole edellytyksiä arvioida asian merkitystä.

Saamani selvityksen mukaan kantelijan lasta koskevat lastensuojeluilmoitukset koskivat siis muun muassa huolta lapsen hoidosta ja sitä, ettei hoitovastuussa olevilla viranomaisilla ollut mahdollisuutta saada riittäviä tietoja erikoissairaanhoidosta, huoltajien kieltäessä lapsensa tietojen luovutuksen. Lastensuojelun asiakirjoista ilmenee, että lapsen asioissa 21.4.2021 järjestetyssä monialaisessa verkostokokouksessa kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon viranhaltijat ovat keskustelleet HUS:n lääkäreiden kanssa erikoissairaanhoidon tietojen merkityksestä ja riittävydestä lapsen kotona järjestettävän hoidon toteuttamisessa.

Saamastani selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, että vastuussa olevat sosiaalihuollon viranhaltijat vammaispalveluissa tai lastensuojelussa olisivat tehneet keväällä 2021 (esim. edellä todetun verkostokokouksen keskustelun perusteella) välttämättömyysarviointia tietojen hankkimiseksi ja tietojen luovuttamiseksi. Tällaisia arviointeja ei ole tehty myöskään pyytämässäni tätä asiakokonaisuutta koskevassa Valviran lausunnossa.

Selvityksistä saan siten sen kuvan, ettei nyt kysymyksessä olevia lasta koskevia terveystietoja ole pidetty välttämättöminä sosiaalihuollon viranomaisen omassa toiminnassa palvelutarvetta selvittäessä tai edunsvovia päätöksiä toimeenpantaessa, eikä niitä ole pidetty siis myöskään välttämättöminä edellä mainittua – osin tietojen saantia koskevaa – lastensuojeluilmoitusta käsiteltäessä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon salassa pidettäviä tietoja pyytävä tai niitä luovuttava viranomainen harkitsee aina tapauskohtaisesti, täytyvätkö laissa säädetyt asiakas- ja potilastietojen luovutuksen tai niiden saamisen perusteet. En ryhdy laillisuusvalvojana arvioimaan kantelijan lapsen asiassa viranomaisten yksittäisiin tietojen luovutuksiin tai tiedonsaantioikeuteen liittyviä kysymyksiä; kuten esimerkiksi sitä, olisiko terveydenhuollon viranomaisilla ollut oikeus saada erikoissairaanhoidon potilastietoja vanhempien asettamasta luovutuskiellosta huolimatta tai olisivatko tiedot olleet luovutettavissa muun lainsäädännön mukaisesti.

Edellä kohdassa 3.5 kuvatussa lausunnossaan Valvira katsoo, että kaupunki ei ole pystynyt järjestämään lapselle hänen palvelutarpeensa mukaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita.

Edelleen Valvira katsoo, että kaupunki on vain osittain toteuttanut velvollisuutensa järjestää lapsen sosiaali- ja terveysterveystoimet. Valviran mukaan se, että lapsesta oli tehty lastensuojeluilmoituksia ei voi olla yksinomaisena perusteena sille, että asiakkaalle tarjotaan ainoastaan osastohoitoa sairaalassa tai asumista asumispalveluyksikössä, mutta ei palveluja kotiin.

Käytettävissäni olevan selvityksen ja Valviran lausunnon valossa en ole voinut vakuuttua siitä, että lapselle myönnetyn palvelun keskeytyessä 6.4.2021, kaupungin sosiaali- ja terveystoimi olisi viivytyksettä ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin korvaavien palvelujen järjestämiseksi lapsen kotiin. Tämä johtuu siitä, että asiakirjojen mukaan viimeistään 9.4.2021 järjestetyssä monialaisessa verkostopalaverissa on vahvistunut, että lapsen sijoittaminen kodin ulkopuolelle ei sillä hetkellä ole ollut vaihtoehtona. Kaupunki ei ole myöskään selvityksessään väittänyt, että lapselle aiemmin myönnettyjen palvelujen määrää olisi viranomaisen päätöksellä vähennetty tai palveluasumisen järjestämistapaa olisi muutettu vuoden 2021 aikana. Edellä todetulla tavalla en ole myöskään voinut havaita, että lapsen riittävien terveystietojen saamista koskeva kysymys olisi siinä vaiheessa ollut esteenä kotona järjestettävälle hoidolle – erityisesti asiakirjoista ilmenevän toimintatapojen muutoksen jälkeen (esim. säännölliset hoitokokoukset ja tietojen vaihto viranomaisten ja perheen välillä). Näin ollen kaupungin sosiaali- ja terveystoimella on ollut velvollisuus järjestää myönnetty palvelukokonaisuus lapsen kotiin.

Edellä todetun johdosta katson, että A:n kaupungin sosiaali- ja terveystoimi on lainvastaisesti laiminlyönyt täysimääräisesti järjestää kantelijan lapselle kotiin myönnetyn palvelukokonaisuuden ajalla 7.4.–30.9.2021. Pidän kaupungin sosiaali- ja terveystoimen menettelyä tältä osin vakavasti moitittavana.

Moitittavuuden arvioinnissa olen ottanut huomioon se, että kysymys on ollut haavoittuvassa asemassa olevan kehitysvammaisen lapsen vaativan hengitystä tukevan hoidon ja välttämättömän huolenpidon turvaamisesta.

Kiinnitän A:n sosiaali- ja terveystoimen huomiota kohdissa 3.6.2–3.6.5 esitettyihin asioihin, jotka olen ottanut huomioon ratkaisua koskevassa kokonaisharkinnassani.

Toimenpiteeni ilmenevät kootusti kohdassa 4.

### 3.6.2 Sosiaali- ja terveysterveystoimien järjestäminen ja valvontavastuu

Kunnan sosiaalipalvelujen järjestämisvastuusta säädetään sosiaalihuoltolaissa. Kunnan terveyden- ja sairaanhoitopalvelujen järjestämisvastuusta säädetään terveydenhuoltolaissa.

Totean, että vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaisen palveluasumisen järjestäminen on luonteeltaan kunnan erityiseen järjestämisvastuuseen kuuluva palvelu. Palvelua on siten järjestettävä määrärahoista riippumattomana vaikeavammaiselle kuuluvana palveluna (oikeutena). Tämä merkitsee sitä, että kunnan on huolehdittava siitä, että vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvat oikeudet tulevat edellytysten täytyessä täysimääräisesti järjestettyä. Kunnan toiminta ei saa aiheuttaa vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvien oikeuksien kaventumista tai niiden toteutumisen estymistä.

Kunnan on huolehdittava vaikeavammaisen henkilön yksilölliset tarpeet ja elämäntilanne huomioon ottaen siitä, että palvelut tulevat myös palvelun keskeytys- tai häiriötilanteessa järjestettyä. Korostan, että kunnallisen toimielimen ja sen alaisten viranhaltijoiden on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin, mikäli järjestettävän palvelun laadussa on puutteita tai, jos palvelun järjestäminen vaarantaa asiakkaana olevan henkilön yksilöllisen edun toteutumisen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita muun muassa hankkimalla niitä yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Pykälän 3 momentin mukaan hankittaessa palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Korostan, että vaikka kunta siis voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hankkimalla palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta, kunta ei kuitenkaan voi siirtää omaa järjestämisvastuutaan yksityiselle palvelujen tuottajalle tai yksittäiselle asiakkaalle taikka asiakkaan lailliselle edustajalle. Kun kysymys on kunnan lakisääteisestä tehtävästä, kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisen henkilö saa palveluja siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin, kuin palvelutarpeen arvioinnissa ja häntä koskevissa palvelupäätöksissä on erikseen päätetty.

Kunnan on myös valvottava ostamiensa palvelujen järjestämistä ja niiden laatua. Näin ollen kunnan on puututtava yksityisen ostopalveluntuottajan toimintaan, mikäli toiminta vaarantaa asiakkaan oikeuksien ja etujen toteutumisen. Kuten edellä on todettu, tätä valvontavastuuta ja järjestämisvastuuta ei voida siirtää yksittäiselle asiakkaalle tai asiakkaan lailliselle edustajalle (lapsen huoltaja).

Viitaten edellä todettuun, A:n kaupungin sosiaali- ja terveystoimi vastaa siis viime kädessä siitä, että kantelijan lapsen hoito ja huolenpito järjestetään lainmukaisesti. Korostan, että järjestämisvastuussa olevana viranomaisena kaupungin tulee valvoa ja varmistaa, että myös palveluntuottajan toiminta täyttää hyvälle sosiaali- ja terveydenhuollolle laissa asetetut vaatimukset.

Valviran esittämän näkemyksen mukaan kantelussa mainitussa tilanteessa A:n kaupungin ja HUS:n välisissä neuvotteluissa olisi voitu, ainakin määräaikaisesti, harkita hoidon kokonaisvastuun siirtämistä perusterveydenhuollosta erikoissairaanhoidon. En katso tässä yhteydessä aiheelliseksi ryhtyä enemmälti arvioimaan järjestämisvastuun siirron tarkoituksenmukaisuutta koskevia kysymyksiä. Totean vain, että olen jäljempänä kohdassa 3.6.4 käsitellyt sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten monialaista yhteistyötä, joka liittyy eri palvelunjärjestäjien saumattomien palveluketjujen turvaamiseen ja sitä kautta asiakkaan edun mukaisten ratkaisujen löytämiseen.

Totean vielä, että käytettävissäni olevasta selvityksestä tai asiakirjoista ei ilmene kaupungin ja Y Oy:n välisen ostopalvelusopimuksen irtisanomis- ja purkamisehtoja tai muita sopimuksen yksityiskohtia. Tästä syystä en ole voinut enemmälti arvioida ostopalveluntuottajan menettelyä palvelun keskeytystilanteessa.

### 3.6.3 Palvelun jatkuvuuden turvaaminen

Sosiaalihuoltolain 38 §:n 3 momentin mukaan henkilöille, joiden tuen tarve on pysyvä tai pitkäaikainen, tuki on pyrittävä järjestämään siten, että turvataan palvelujen jatkuvuus, ellei palvelujen muuttaminen ole asiakkaan edun mukaista.

Asiakirjoista ilmenee, että kaupunki on myöntänyt lapselle vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen kotiin toistaiseksi voimassa olevalla päätöksellä. Lapselle on järjestetty pitkäaikaisesti myös terveydenhuoltolain mukaista kotisairaanhoidon- tai kotisairaalahoitoa.

Käytettävissäni olevista asiakirjoista ei kuitenkaan ilmene, että lapsen välttämättömän kotiin järjestettävän palvelukokonaisuuden jatkuvuuden turvaamiseksi olisi ollut suunniteltuna sellaista varajärjestelmää, jolla välttämätön apu olisi käytännössä voitu turvata esimerkiksi palvelun yllättävässä keskeytystilanteessa tai muussa vaikeasti ennakoitavissa olevassa häiriötilanteessa. Kaupunki ei ole selvityksessään tuonut esiin, minkälaisia palvelun turvaamista koskevia varajärjestelmiä (esim. hoitajien sijaisjärjestelyt ja rekrytoinnit) se edellyttää ostopalveluntuottajiltaan.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen mukaan palveluntuottajien vaihtumistilanteissa ja eri hoitorinkien toiminnassa on ilmennyt toistuvasti ongelmia. Näkemykseni mukaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen olisi tullut hyvissä ajoin – monialaisessa yhteistyössä – arvioida ja suunnitella, millä tavoin lapselle myönnetty palvelukokonaisuus voidaan poikkeuksellisissakin tilanteissa toteuttaa lapsen kotona.

Mielestäni esimerkiksi lapsen hoito- ja palvelusuunnitelmaan olisi tullut kirjata menettelytavat siitä, miten lapsen välttämättömän hoidon ja huolenpidon keskeytyessä tai äkillisessä hoitajavajauksessa toimitaan. Tällä menettelyllä olisi todennäköisesti voitu välttää palvelujen täydellinen keskeytyminen yllättävässä palvelun häiriötilanteessa.

#### 3.6.4 Monialaisen yhteistyön toteuttaminen

Sosiaalihuoltolain 41 §:n 1 momentin mukaan palvelutarpeen arvioimiseksi, päätösten tekemiseksi ja sosiaalihuollon toteuttamiseksi toimenpiteestä vastaavan sosiaalihuollon viranomaisen on huolehdittava siitä, että käytettävissä on henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista. Jos henkilön tarpeiden arviointi ja niihin vastaaminen edellyttävät sosiaalitoimen tai muiden viranomaisten palveluja tai tukitoimia, on näiden tahojen osallistuttava toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Työntekijän on oltava tarpeen mukaan yhteydessä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin sekä tarvittaessa henkilön omaisiin ja muihin hänelle läheisiin henkilöihin siten kuin tässä laissa tarkemmin säädetään.

Viranomaisten välinen yhteistyö perustuu lähtökohtaisesti asiakkaan suostumukseen ja tarvittava tieto kulkee viranomaisten välillä asiakkaan suostumuksella. Asiakastietojen luovuttamisesta säädetään tarkemmin sosiaalihuollon asiakaslaissa.

Totean, että vaikka vanhemmat ovat päättäneet rajoittaa lapsen potilastietojen luovuttamista, käytettävissäni asiakirjoista ei ilmene, että lapsen huoltajat olisivat kieltäytyneet neuvottelemasta eri viranomaisten ja toimijoiden kanssa.

Asiakirjoista muun ohessa ilmenee, että kantelijan lapsen asioissa on 2.4.2019 järjestetty monialainen yhteistyökokous, joissa lasten vanhempien lisäksi mukana on ollut palveluntuottajan sekä sosiaali- ja terveystoimen edustajia. Palvelusuunnitelmapalaveriin 24.4.2019 on osallistunut lapsen vanhempien lisäksi sosiaali- ja terveystoimen edustajia sekä sivistystoimen edustajia (lapsen koulun rehtori ja erityisvarhaiskasvatuksen esimies).

Vammaispalveluiden viranhaltijat ovat tehneet 25.9.2020 kantelijan lapselle vammaispalvelujen palvelutarpeen arvion. Lapselle on tehty 19.11.2020 uusi vammaispalvelujen palvelutarpeen arvio ja palvelusuunnitelma on päivitetty. Kotikäynnillä käydyssä neuvottelussa on ollut lapsen vanhempien lisäksi mukana terveystieteiden lääkäri ja vammaispalvelujen sosiaaliohjaaja.

Palvelusuunnitelmakirjauksen mukaan lääkäri on tuolloin ehdottanut tapaamisia yhdessä vammaispalvelun sosiaalityöntekijän kanssa perheeseen noin 3 kuukauden välein hoidon ja palvelukokonaisuuden varmistamiseksi sekä palveluntarpeen päivittämiseksi.

Asiakirjoista käy siis ilmi, että ennen vuotta 2021 lapsen palveluita koskevissa asioissa on käyty ajoittain neuvotteluita lasten vanhempien ja eri viranomaisten kesken. Asiakaskirjausten mukaan lapsen huoltajat ovat kuitenkin esimerkiksi vuonna 2020 joutuneet useita kertoja vaatimaan palvelusuunnitelman päivittämistä.

Käytettävissäni olevista asiakirja-aineistosta ei ilmene, että säännöllisistä tapaamisista lapsen palvelukokonaisuuden varmistamiseksi olisi nimenomaisesti sovittu ennen lastensuojelun asiakkuuden alkamista ja kantelun kohteena olevaa palvelun keskeytymistä keväällä 2021.

Näkemykseni mukaan lapsen kotona tuotettavan palvelun koordinoinnin ja tietojenvaihdon haasteet ovat ainakin osittain johtuneet puutteellisesta yhteydenpidosta ja vastuujaon epäselvyydestä eri toimijoiden välillä (perhe, palveluntuottaja, kaupungin sosiaali- ja terveystoimi, erikoissairaanhoido). Mielestäni kaupungin sosiaali- ja terveystoimen olisi tullut järjestää – lapsen palveluista vastaavana tahona – tiiviimpää yhteydenpitoa niiden toimijoiden ja henkilöiden kanssa, jotka vaikuttivat lapsen palvelukokonaisuuden toimivuuteen.

Kanteluun johtaneiden tapahtumien ja palvelun keskeytymisen jälkeen lapselle 15.6.2021 tehdystä lastensuojelun avohuollon asiakassuunnitelmasta ilmenee, että sittemmin palvelunjärjestäjien kesken on sovittu, että lapsen asioissa tehdään tiivistä yhteistyötä, jotta kaikilla toimijoilla on viimeisin tieto lapsesta ja hänen tarpeistaan ja jotta uuden palveluntuottajan on helpompi aloittaa, kun tilanne ratkeaa. Kaupungin sosiaali- ja terveystoimen 14.10.2021 antaman selvityksen mukaan kaupunki, perhe ja palveluntuottajat pitävät viikoittain kokouksen, jossa käydään läpi palveluun liittyviä kysymyksiä ja toimintamalleja, jotta lapsen asianmukainen hoito voidaan turvata.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen valossa näyttää siltä, että edellä mainittu monilaisen yhteistyön vahvistaminen ja säännöllinen tietojenvaihto perheen kanssa on mahdollistanut edellytykset lapsen palvelukokonaisuuden toteuttamiselle kotona myös jatkossa. Pidän tätä kehitystä myönteisenä ja lapsen edun mukaisena. Pidän myös tärkeänä sitä, että A:n kaupunki jatkaa monialaisen yhteistyön toteuttamista ja kehittämistä soveltuvin osin kaikessa toiminnassaan.

Korostan, että sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain edellyttämä monialainen ja moniammatillinen yhteistyö mahdollistaa erityistä tukea tarvitsevan henkilön yksilöllisten tarpeiden huomioimisen ja edesauttaa laadultaan hyvän sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä. Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon viranomaisten tulee tehdä yhteistyötä asiakkaiden ja potilaiden saumattomien palveluketjujen turvaamiseksi. Tarkoituksena on, että sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden.

Terveydenhuoltolain esitöiden (HE 90/2010 vp) mukaan tavoitteena olisi luoda saumattomia hoito- ja palvelukokonaisuuksia sosiaali- ja terveystalvija nykyistä tiiviimmin yhteen sovittamalla ja raja-aitoja poistamalla tai madaltamalla. Tavoitteena olisi myös mahdollisimman pitkälti yhdenmukaistaa menettelyt palveluja ja toimintatapoja organisoitaessa. Sosiaalihuoltolain esitöiden (HE 164/2014 vp. s. 135) mukaan yhteistyön kehittämällä ja vahvistamisella sekä vastuiden selkiyttämällä tavoitellaan sosiaalihuollon ydintehtävien vahvistumista ja riittävän asiantuntemuksen varmistamista. Neuvottelujen järjestäminen ja verkostomainen työskentelytapa on osa sosiaalihuollon perustyötä.

### 3.6.5 Erityistä tukea tarvitsevan vammaisen lapsen palvelutarpeen arviointi

Havaitsin, että 19.11.2020 päivättyyn vammaispalvelujen palvelusuunnitelmaan lapsen omatyöntekijäksi on merkitty sekä sosiaaliohjaaja että sosiaalityöntekijä. Asiakirjojen mukaan kotikäynnillä 29.10.2020 vammaispalveluita on edustanut ja palvelusuunnitelman on laatinut sosiaaliohjaaja. Myös 19.11.2020 päivätyn vammaispalvelujen palvelutarpeen arvion on laatinut sosiaaliohjaaja. Tätä aikaisemmin 25.9.2020 päivätyn palvelutarpeen arvion on tehnyt omatyöntekijäksi merkitty sosiaalityöntekijä. Saamastani selvityksestä ilmenee, että kaupungin vammaispalvelujen työntekijöissä on ollut viime vuosina paljon vaihtuvuutta.

Sosiaalihuoltolain 42 §:n 2 momentin mukaan erityistä tukea tarvitsevan lapsen tai muun erityistä tukea tarvitsevan henkilön omatyöntekijän tai hänen kanssaan asiakastyötä tekevän työntekijän on oltava sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettu sosiaalityöntekijä. Sosiaalihuoltolain 36 §:n 5 momentin mukaan erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä.

Edellä todetun säännöksen valossa pidän välttämättömänä ja tärkeänä, että omatyöntekijänä toimiva sosiaalityöntekijä osallistuu aina erityistä tukea tarvitsevan vammaisen lapsen kotikäynneille, palvelutarpeen arviointeihin ja palvelusuunnitelman laadintaan. Kiinnitän A:n kaupungin sosiaalitoimen huomiota edellä sanottuun.

### 3.7 Lastensuojeluilmoitukset ja kaupungin lastensuojelun menettely

Selvityksen mukaan kantelijan lapsesta on tehty vuonna 2021 yhteensä seitsemän lastensuojeluilmoitusta. Selvityksestä ilmenee, että lastensuojeluilmoituksia oli tehty jo vuonna 2020.

Lastensuojeluilmoitusten mukaan kantelijan lapsen potilasturvallisuudesta on oltu huolissaan ja lapsen olosuhteet ovat huolestuttaneet kotona käyneitä työntekijöitä ja terveydenhuollon viranhaltijoita. Kaupungin selvityksen mukaan kantelijan lapsesta tehdyt lastensuojeluilmoitukset ovat olleet perusteltuja, koska huoli lapsen huolenpidosta ja hoidon toteuttamisesta on ollut suuri. Selvityksen mukaan ilmoituksissa on tuotu esille sellaisia huolenaiheita, joiden kuulukin olla lastensuojelun tiedossa.

Lastensuojeluilmoitusten perusteella lapselle on tehty 23.2.2021 palvelutarpeen arviointi. Lastensuojelun palvelutarpeen arvioinnin tehneille työntekijöille heräsi huoli epäluottamuksesta vanhempien ja lapsen palveluntuottamisessa mukana olevien toimijoiden välillä. Lastensuojelun arvioinnin mukaan vanhempien ja lapsen hoidosta vastuussa olevien tahojen näkemys turvallisen hoidon toteuttamisesta oli ristiriidassa ja heidän välinen suhde oli tulehtunut. Lastensuojelun työntekijät arvioivat, että tilannetta on tarpeen selvittää laajemmin, jotta voidaan taata lapselle mahdollisimman hyvä hoito.

Kaupungin lastensuojelu avasi 31.3.2021 lastensuojelun asiakkuuden kantelijan lapselle. Samalla lastensuojelu on arvioinut, etteivät lastensuojelulain mukaiset kiireellisen sijoittamisen edellytykset ole täyttyneet. Lastensuojelu on ilmoittanut 9.4.2021 arvionsa siitä, ettei kodin ulkopuoliselle sijoittamiselle ylipäätään ole tarvetta. Lastensuojelun avohuollon tukitoimena on aloitettu kotipalvelu yksityisen hoivayrityksen tuottamana palveluna. Kaupungin selvityksen mukaan lastensuojelu on tehnyt tiiviisti yhteistyötä perheen ja hoitotahojen kanssa.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Lastensuojelulain 2 §:n 1 momentin mukaan lapsen vanhemmilla ja muilla huoltajilla on ensisijainen vastuu lapsen hyvinvoinnista. Pykälän 2 momentin mukaan lasten ja perheiden kanssa toimivien viranomaisten on tuettava vanhempia ja huoltajia heidän kasvatustehtävässään ja pyrittävä tarjoamaan perheelle tarpeellista apua riittävän varhain sekä ohjattava lapsi ja perhe tarvittaessa lastensuojelun piiriin.

Lastensuojelulain 25 §:n 1 momentin mukaan muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon julkisissa sekä yksityisissä palveluissa toimivat henkilöt ovat velvollisia salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittamaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä.

Valvira toteaa lausunnossaan, että ennen lastensuojeluilmoituksen tekemistä on hyvä arvioida lapsesta olevan huolen määrää ja sen aiheuttajaa. Toisaalta lastensuojelulain säännöksissä ei ole yksilöity missä tilanteessa ilmoitus olisi tehtävä, vaan on pikemminkin korostettu ilmoituksen tekemisen matalaa kynnyistä. Ilmoitusvelvollisuudesta säätämällä onkin haluttu taata mahdollisimman varhainen avun antaminen lapselle.

Valvira katsoo, että lastensuojeluilmoituksia tehneet sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijät ovat toimineet lastensuojelulaissa säädetyn lastensuojelun ilmoitusvelvollisuuden mukaisesti. A:n kaupungin lastensuojelussa on lastensuojelun tarpeen arvioinnissa ja asiakkuuden avaamisessa toimittu asianmukaisella tavalla. Minulla ei ole syytä arvioida asiaa tältä osin toisin kuin Valvira.

Saamani selvityksen perusteella en ole voinut havaita lastensuojeluilmoitusten tekemisessä tai niiden käsittelyssä sellaista lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä, joka edellyttäisi toimenpiteitä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Totean, että käytettävissäni olevan selvityksen valossa kaupungin lastensuojelun menettely ja rooli monialaisen yhteistyön edistäjänä näyttäytyy myönteisenä kantelijan lapsen asiassa. Asiakirjoista ilmenee, että lastensuojelu on keväällä ja kesällä 2021 järjestänyt verkostopalavereja ja edistänyt keskusteluja ja yhteistyötä lapsen huoltajien, eri viranomaisten ja palveluntuottajan välillä. Nähdäkseni kaupungin lastensuojelun toiminta on edistänyt ongelmallisen ja ristiriitaisen tilanteen ratkaisemista lapsen edun mukaisella tavalla.

#### **4 TOIMENPITEET**

Eduskunnan oikeusasiamiehestä säädetyn lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan A:n kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle huomautuksen vastaisuuden varalle edellä kohdassa 3.6.1 selostetusta lainvastaisesta laiminlyönnistä lapsen edun mukaisen hoidon ja huolenpidon järjestämisessä.

Lisäksi kiinnitän A:n kaupungin sosiaali- ja terveystoimen huomiota siihen, mitä edellä on sanottu kohdassa 3.6.2 sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja valvontavastuusta; kohdassa 3.6.3 palvelun jatkuvuuden turvaamisesta; kohdassa 3.6.4 monialaisen yhteistyön toteuttamisesta ja kohdassa 3.6.5 erityistä tukea tarvitsevan vammaisen lapsen palvelutarpeen arvioinnista.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni A:n kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle.

Pyydän, että A:n kaupungin sosiaali- ja terveystoimi ilmoittaa minulle 30.9.2022 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätökseni johdosta.

Lähetän päätöksestäni jäljennöksen tiedoksi myös sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle.