

20.6.2024

EOAK/4592/2023

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Notari Sofie Roininen**

## **HOIDON JA VAMMAISPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan, onko asiakkaan hoito ja palvelujen järjestäminen tapahtunut lainmukaisesti ja onko hänen perus- ja ihmisoikeuksiaan loukattu.

Kantelija arvosteli hyvinvointialueen vammaispalveluiden menettelyä ja viivyttelyä palvelujen järjestämisessä sekä kaupungin terveyskeskuksen vuodeosaston toimintaa. Kantelijan mukaan jatkohoidon ja asumisen järjestelyt olivat sekavia ja viivästyivät kevään 2022 aikana. Kantelija arvosteli myös asiakkaan siirtoa 11.7.2023 yhden hengen huoneesta toiseen huoneeseen, jossa oli toinen potilas. Kantelijan mukaan siirto ei mahdollista asiakkaalle minkäänlaista yksityisyyttä huomioiden vielä se, että vuodeosasto ei ole hänelle edes asianmukainen asuinpaikka.

Kantelija arvosteli myös vammaispalveluiden menettelyä, jossa henkilökohtaisen avun palveluntuottaja voi valita avustettavat asiakkaat.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hyvinvointialue antoi vammaispalveluiden selvityksen ja lausunnon 18.11.2023 sekä terveydenhuollon lausunnon 12.10.2023 ja selvitykset 6.10.2023 ja 10.10.2023.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Oikeusohjeita**

Perustuslain (731/1999) 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallintolain (424/2003) 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Pykälän 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 8 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan.

Pykälän 2 momentin mukaan hyvinvointialueella on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen on huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi hyvinvointialueella on oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö sekä hallinnollinen ja muu henkilöstö, hallinnassaan asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä muut tarvittavat toimintaedellytykset. Lisäksi hyvinvointialueella on oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto.

Järjestäessä terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä sekä terveydenhuoltolain mukaisia terveydenhuoltopalveluja, hyvinvointialueen terveydenhuollon ja sosiaalihuollon on terveydenhuoltolain (1326/2010) 32 §:n 1 momentin mukaan tehtävä keskenään sellaista yhteistyötä, jota tehtävien asianmukainen hoitaminen sekä potilaan hoidon ja sosiaali- ja terveystalvelujen tarve edellyttävät.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, sosiaalihuollon asiakaslaki) 4 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan.

Sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa.

Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Pykälän 2 momentin mukaan selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Saman lain 8 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Pykälän 2 momentin mukaan asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 2 a §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisesti toteutetuissa palveluissa tai kun asiakas muutoin tarvitsee sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluja on sovellettava sosiaalihuoltolain säännöksiä tuen tarpeita vastaavien sosiaalihuollon palvelujen antamisesta ja terveydenhuoltolain säännöksiä lääketieteellisen tarpeen mukaisen terveyden- ja sairaanhoidon antamisesta.

Sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaan palvelutarpeen arviointi on aloitettava viipymättä ja saatettava loppuun ilman aiheetonta viivytystä. Arviointi tehdään asiakkaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa yhteistyössä asiakkaan ja tarvittaessa hänen omaisensa ja läheisensä sekä muiden toimijoiden kanssa. Arviointia tehtäessä asiakkaalle on selvitettävä hänen yleis- ja erityislainsäädäntöön perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot palvelujen toteuttamisessa ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Arviointia tehtäessä on kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja otettava huomioon hänen toiveensa, mielipiteensä ja yksilölliset tarpeensa. Palvelutarpeen arviointia on täydennettävä asiakkaalle laadittavalla asiakassuunnitelmalla tai muulla vastaavalla suunnitelmalla, ellei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta.

Sosiaalihuoltolain 39 §:n 3 momentin mukaan asiakkaan suostumuksella voidaan laatia sosiaalihuollon ja muiden hallinnonalojen palveluja ja tukitoimia koskeva yhteinen suunnitelma, jossa on suunnitelman laatimiseen ja käyttöön nähden tarpeellisia tietoja.

Monialaisesta yhteistyöstä on säädetty sosiaalihuoltolain 41 §:ssä (voimaatulo 1.1.2024). Pykälän 1–2 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. 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 sosiaalihuoltolaissa tarkemmin säädetään.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä.

Pykälän 2 momentin mukaan päätös on toimeenpantava kiireellisissä tapauksissa viipymättä ja muissa kuin kiireellisissä tapauksissa ilman aiheetonta viivytyttä. Päätös on kuitenkin toimeenpantava viimeistään 3 kuukaudessa asian vireilletulosta. Aika voi olla tätä pidempi, jos asian selvittäminen erityisestä syystä vaatii pidempää käsittelyaikaa tai toimeenpanon viivästymiselle on muu asiakkaan tarpeeseen liittyvä erityinen peruste.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, vammaispalvelulaki) 3 a §:n 1 momentin (voimaantulo 1.1.2023) mukaan vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeen selvittäminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun vammaisen henkilö taikka hänen laillinen edustajansa tai omaisensa, muu henkilö tai viranomainen on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan hyvinvointialueen viranomaiseen palvelujen saamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta viivytyttä laadittava palvelusuunnitelma. Palvelusuunnitelma on tarkistettava, jos vammaisen henkilön palveluntarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu muutoksia sekä muutoinkin tarpeen mukaan.

Pykälän 3 momentin mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluita ja tukitoimia koskevat päätökset on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun vammaisen henkilö tai hänen edustajansa on esittänyt palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen, jollei asian selvittäminen erityisestä syystä vaadi pitempää käsittelyaikaa.

Vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään vammaispalvelulain 4 §:n 1 momentin mukaan silloin, jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia muun lain nojalla.

Vammaispalvelulain 11 §:n mukaan henkilön tarvitsemien vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi hänet voidaan osoittaa lääkärin tai muun asiantuntijan tutkimukseen.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (759/1987, vammaispalveluasetus) 11 §:n mukaan palveluasumista järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee toisen henkilön apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa jatkuvaluonteisesti, vuorokauden eri aikoina tai muutoin erityisen runsaasti.

Vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen kuuluvat vammaispalveluasetuksen 10 §:n 1 momentin mukaan asunto sekä asumiseen liittyvät palvelut, jotka ovat välttämättömiä asukkaalle jokapäiväiselle suoriutumiselle.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja palveluja voivat olla avustaminen asumiseen liittyvissä toiminnoissa kuten liikkumisessa, pukeutumisessa, henkilökohtaisessa hygieniassa, ruokataloudessa ja asunnon siivouksessa sekä ne palvelut, joita tarvitaan asukkaalle terveyden, kuntoutuksen ja viihtyvyyden edistämiseksi.

## 3.2 Saatu selvitys

### 3.2.1 Terveydenhuollon järjestäminen

Terveyskeskuksen vuodeosastotoiminnan järjestämisvastuu oli vuonna 2022 kaupungin sosiaali- ja terveystoimella ja 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueen vastuulla.

Ylilääkärin antaman selvityksen mukaan asiakas on vammautunut vaikeasti sairastuttuaan maaliskuussa 2022 aivohalvaukseen. Asiakkaalle on kehittynyt nelirajahalvaus ja Locked-in syndrooma. Häntä on hoidettu sekä keskussairaalassa että yliopistollisessa sairaalassa. Ravitseminen on tapahtunut letkuravitsemuksena. Asiakas on tarvinnut happilisiä ja hengitys on turvattu tekemällä henkitorviavanne.

Selvityksen mukaan asiakas oli ohjattu keskussairaalaan terveyskeskuksen vuodeosastolle, jonne hän oli siirtynyt ambulanssilla 7.4.2022 illalla klo 19.30 sillä esitiedolla, ettei hän enää tarvinnut tehostettua hoitoa eikä tehostettua valvontaa. Osastolle ei ollut ennen siirtymistä ennakkotietoa siitä, että asiakas tarvitsisi ympärivuorokautista valvontaa ja vierihoidtajaa. Selvityksen mukaan terveyskeskuksen osastolla ei tuolloin ollut riittävästi henkilöstöä ympärivuorokautiseen vierihoidtajarinkiin, ja mikäli vierihoidtajaringin ja ympärivuorokautisen valvonnan tarve olisi ennakkoon ollut tiedossa, ei siirtoa vuodeosastolle olisi voitu tehdä potilasturvallisuuden vuoksi.

Selvityksen mukaan terveyskeskuksen vuodeosastolla on hoidettu perusterveydenhuollon hoitoon terveydentilansa puolesta soveltuvia potilaita, myös aivohalvauksen saaneita, joilla on ollut tarve perusterveydenhuollon tasoiselle jatkokuntoutukselle, eikä tehostetun valvonnan tarvetta ole ollut.

Kantelija oli soittanut terveyskeskuksen vuodeosastolle 8.4.2022 aamulla ja varmistanut, että asiakkaalla on vierihoidtaja. Tieto vierihoidtajan tarpeesta oli ylilääkärin antaman selvityksen mukaan tullut uutena osastolla työskenteleville. Hoitajien mennessä tarkistamaan asiakkaan vointia aamulla 8.4.2022, hänen hengityksensä oli ollut rohisevaa ja asiakas oli ollut limainen ja happipitoisuus oli ollut alentunut. Hoitajat olivat imeneet henkitorviavanteesta limaa pois ja happeutumisen oli tuolloin välittömästi helpottunut. Osastonlääkäri oli soittanut terveyskeskuksen osastolta keskussairaalaan lähettäneelle lääkärille ja ilmoittanut, ettei asiakasta voitu hoitaa vuodeosastolla potilasturvallisuuden vuoksi, koska mahdollisuutta vierihoidtajarinkiin ja jatkuvasti potilaan vieressä työskentelevään vierihoidtajaan ei ollut, eikä jatkuvaa valvontaa ja siten asianmukaista hoitoa pystytty turvallisesti toteuttamaan vuodeosastolla. Asiakas oli tästä syystä ohjattu takaisin keskussairaalaan, missä asianmukainen hoito ja valvonta voitiin järjestää.

Keskussairaalaan neurologi oli tiedustellut vuodeosaston osastonlääkäriltä 11.4.2022, voitiinko vuodeosastolla järjestää ympärivuorokautinen hoitorinki asiakkaan viereen. Selvityksen mukaan ympärivuorokautista hoitorinkiä ei tuolloin ollut mahdollista järjestää vuodeosastolla henkilöstön määrä huomioiden.

Saadun lausunnon mukaan asiakkaan hoito oli vaativaa, ja häntä hoidettiin keskussairaalassa tehostetun valvonnan osastolla 8.4-8.6.2022 ja tämän jälkeen aivohalvausyksikössä. Kesällä 2022 asiakkaalle oli ensin suunniteltu kuntoutusjaksoa Helsinkiin Validiaan, mutta suunnitelmasta oli sittemmin luovuttu ja asiakkaalle oli ryhdytty järjestämään jatkohoitoa perusterveydenhuollon vuodeosastolla.

Lausunnon mukaan siirtoa terveystakeskuksen vuodeosastolle viivästytti tieto kuntoutusjakson odottamisesta sekä asiakkaan oireiden selvittely erikoissairaanhoidossa. Palveluesimiehen antaman selvityksen mukaan asiakkaan hoitoa varten oltiin hankkimassa hoitorinkiä vuodeosastolle elokuussa 2022, mutta tämä jostain syystä peruttiin. Loka-marraskuussa 2022 vuodeosastolle oli tullut tieto, että asiakas siirtyy sinne, ja hänelle oli alettu järjestämään hoitorinkiä. Selvityksen mukaan asiakkaalla oli käytössä erilaisia hoitotarvikkeita ja lääkkeitä, joiden hankkimisessa meni oma aikansa.

Ylilääkärin antaman selvityksen mukaan vaativa kuntoutus oli maakunnassa keskitetty toiselle paikkakunnalle vaativan neurologisen kuntoutuksen yksikköön, missä oli mahdollisuus tehdä pientä terveystakeskusta laajemmin arviota muun muassa apuvälineistä, kuntoutusohjauksesta ja puheterapeutin palveluista. Ylilääkärin antaman selvityksen mukaan asiakas ja omaiset eivät olleet halunneet siirtoa toiselle paikkakunnalle.

Lausunnon mukaan siirto terveystakeskuksen vuodeosastolle tapahtui lopulta erikseen valmistellusti 28.11.2022. Terveystakeskukseen tullessa loppulausunnossa on selvityksen mukaan muun muassa kerrottu, kuinka asiakkaalle oli keskussairaalassa etsitty soveltuvia kommunikaatiokeinoja huomioiden se, että hän kommunikoi ainoastaan silmien liikkeillä. Selvityksen mukaan terveystakeskuksessa ei olisi ollut riittävästi osaamista erityistason kuntoutuksen järjestelyihin.

Palveluesimiehen selvityksen mukaan asiakas sijoitettiin vuodeosastolla aluksi kahden hengen huoneeseen, jossa hän sai olla yksin. Osaston paikkatilanteen vuoksi asiakas siirrettiin 11.7.2023 isompaan huoneeseen, jossa oli toinen potilas. Lausunnon mukaan potilaille ei valitettavasti voida järjestää yhden hengen huonetta osaston ollessa täysi.

Lausunnossa tuodaan esille, että hyvinvointialueella on otettu käyttöön viikoittaiset tilanpalaverit turhien siirtoviiveiden välttämiseksi. Tilanpalavereissa on edustus erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon vuodeosastoilta sekä päivistysalueelta hoitoketjujen toimivuuden parantamiseksi ja potilaspaikkojen riittävyden turvaamiseksi.

Joulukuussa 2022 vuodeosastolla oli ollut yhteistyöpalaveri yhdessä vammaispalveluiden kanssa. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen mukaan hoitoneuvottelussa oli terveydenhuollon puolelta pyritty selvittämään kaikki tarpeelliset apuvälineet ml. matkaimu ja terveydenhuollosta oli myönnetty maksusitoumus silmänliikkeillä toimivan kommunikaattorin ohjaukseen.

### 3.2.2 Vammaispalvelujen järjestäminen

Hyvinvointialueen antaman selvityksen mukaan asiakas oli tavattu vammaispalveluiden osalta ensimmäistä kertaa kaupungin vuodeosastolla 12.12.2022 järjestetyssä yhteistyöpalaverissa. Tapaamisella oli laitettu vireille vammaispalveluiden palvelutarpeen arvioinnin prosessi. Selvityksen mukaan palvelutarpeen arviointiin oli sisällytetty terveydenhuollon selvitysten pyytämistä, arviointia vammaispalvelulain 8 § mukaisten edellytysten täyttymisestä sen osalta, voidaanko henkilön riittävä huolenpito turvata avohuollon tukitoimenpitein sekä palveluasumisen järjestämistavan selvittämistä ja arviointia.

Selvityksen mukaan vammaispalvelut oli noin neljä kuukautta palvelutarpeen arvioinnin selvittämisen aloituksesta, huhtikuussa 2023, selvittänyt mahdollisuutta saada asiakkaalle kotiin ammatillinen henkilökohtaisen avun hoitajarinki. Hyvinvointialue oli tuolloin pyytänyt kahdelta henkilökohtaisen avun palveluntuottajalta selvitystä mahdollisuudesta järjestää hoitoapua kotiin. Selvityksen mukaan toinen henkilökohtaisen avun palveluntuottaja ei ollut kyennyt tarjoamaan palvelua hyvinvointialueelle, koska sen käynnistämään rekrytointiin ei tullut hakemuksia. Toinen henkilökohtaisen avun palveluntuottaja oli antanut hyvinvointialueelle tarjouksen asiassa 27.4, mutta yritys ei ollut aloittanut rekrytointia asiassa.

Asiakkaaseen oli käyty tutustumassa vuodeosastolla 27.6.2023 yhden palveluntuottajan avustajan kanssa. Tapaamisessa mukana ollut avustaja oli tapaamisen jälkeen ilmoittanut kokeneensa asiakkaan palvelutarpeen liian haastavana, eikä ollut kyseessä olevan palveluntuottajan osalta käytettävissä avustajatehtävään. Palveluntuottaja oli tästä syystä aloittanut uuden avustajan rekrytoinnin ja näin ollen myös henkilökohtaisen avun palvelun aloitusajankohta oli siirtynyt.

Kantelija piti henkilökohtaisen avun palveluntuottajan toimintatapaa, jossa palveluntuottaja voi valita avustettavan asiakkaan, asiakkaan ihmisarvoa loukkaavana. Vammaispalveluiden antaman selvityksen mukaan asiassa oli kyse siitä, että vammaispalveluista oli kantelijan pyynnöstä selvitetty mahdollisuuksia tarjota vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun palvelua lyhyitä, muutaman tunnin kestoisia vuodeosastolta tehtäviä kotilomavierailuja varten. Järjestämistavaksi oli arvioitu tarvittavan ammatillisista henkilökohtaista apua, jonka vuoksi vammaispalveluista oli pyydetty tarjoukset avun järjestämisestä kahdelta eri palveluntuottajalta.

Viranhaltija oli tehnyt asiakkaalle päätöksen ammatillisesta henkilökohtaisesta avusta kotilomia varten ajalle 1.8.2023-31.1.2024. Kotilomia koskeva päätös uusittiin 28.9.2023 viikkotuntimäärän korotuksen johdosta. Päätöksen perusteluissa todettiin, että palvelu on tarkoitettu tukemaan kotivierailuja kunnes pitkäaikainen ratkaisu palveluasumisen järjestämiseen löydetään.

Vammaispalveluiden antaman selvityksen mukaan kantelijan kanssa oli käyty keskustelu, jossa oli selvitetty, että palveluntuottajalla oli oikeus arvioida asiakkaan palvelutarpeen perusteella, voiko se tuottaa henkilökohtaisen avun palvelua. Palveluntuottajan tulee vastata siitä, että se pystyy järjestämään palvelua hyvinvointialueen kanssa solmitun sopimuksen mukaisesti palvelun laatuksittain täyttäen. Palveluntuottajan tulee varmistua erityisesti henkilöstönsä soveltuvuudesta ja ammattitaidosta ja palveluntuottaja voi kieltäytyä tarjoamasta palvelua, mikäli se katsoo, ettei sillä ole tosiasiallisia mahdollisuuksia tuottaa tarvittavaa henkilökohtaista apua.

Omaan kotiin järjestettävän palveluasumisen rinnalla vammaispalvelut oli selvittänyt ympärivuorokautisen palveluasumisen järjestämismahdollisuutta asiakkaan kotipaikkakunnalla. Asumispalvelun järjestämismahdollisuuksia muilla paikkakunnilla ei selvitetty, koska kantelijan ja asiakkaan toive oli, että palveluasuminen järjestetään omalla kotipaikkakunnalla.

Hyvinvointialueen selvityksen mukaan asumispalvelua oli haettu kahdesta eri yksiköstä, joista toinen oli ilmoittanut, ettei se voi tarjota kyseistä palvelua. Ensimmäinen yhteydenotto toiseen, kantelussa mainittuun asumisyksikköön oli selvityksen mukaan ollut 27.1.2023 ja palveluntuottajan edustajia oli tavattu 2.2.2023. Palveluntuottaja ei ollut voinut tarjota palvelua yksikössä olleen henkilöstöresurssivajeen vuoksi eikä asumisyksiköstä selvityksen mukaan ollut mahdollista varata pelkkää asuntoa, sillä avustajarinkiä ei ollut saatu rekrytoitua. Selvityksen mukaan hyvinvointialueen vammaispalvelut ei ole saanut asumisyksiköstä vahvistettua tietoa siitä, että palveluntuottajalla olisi ollut mahdollisuutta tarjota asiakkaan palvelutarvetta vastaava asunto ja siihen liitettävät ympärivuorokautiset palvelut.

Selvityksen mukaan kantelijan kanssa käydyssä puhelinkeskustelussa 2.5.2023 oli tullut ilmi, että kantelija oli olettanut, että 12.12.2022 olleella tapaamisella olisi laitettu suullisesti vireille asiakasta koskeva vammaispalveluhakemus palveluasumisen järjestämiseksi omaan kotiin. Palveluasumishakemus oli laitettu puhelun perusteella takautuvasti vireille 12.12.2022 ja siihen oli tehty viranhaltijan päätös 13.6.2023.

Hyvinvointialue totesi lausunnossaan, että tilanteessa oli kiistämätöntä, että vammaispalvelulain mukaista, omaan kotiin järjestettävää palveluasumista koskevan hakemuksen käsittelyn määräaika oli ylittänyt vammaispalvelulaissa säädetyn kolmen kuukauden käsittelyajan.

Asian käsittely oli hyvinvointialueen mukaan vaatinut erityisestä syystä tavanomaista pidemmän käsittelyajan. Asiakkaan tilanteessa sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointi oli ollut pitkäkestoista ja vaativaa. Hyvinvointialueen vammaispalvelut oli lausunnon mukaan pyrkinyt edistämään asiakkaan kotiin järjestettävän palveluasumisen kokonaisuuden arviointia esimerkiksi pyytämällä kotihoidon palvelujen kartoitusta 3.5.2023 alkaen.

Ikääntyneiden asiakasohjauksessa kirjatun kertomustekstin mukaan vammaispalveluista oli soitettu asiakasohjaukseen 25.8.2023 ja palvelutarvetta oli arvioitu tapaamisella vuodeosastolla 5.9.2023.

Saadun lausunnon mukaan asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä oli pyydetty useita perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon arvioita asiakkaan terveydentilasta ja sairaanhoidollisesta tarpeesta. Lausunnon mukaan palvelutarpeen arvioinnin keskeytysjaksoja, joita ei ollut merkitty sosiaalihuollon tietojärjestelmään, olivat odotusajat palveluntuottajien ratkaisuksista ja terveydenhuollon lisäselvitysten pyytäminen.

Hyvinvointialueen selvityksen mukaan 12.12.2022 aloitettu palvelutarpeen arviointi oli päätetty 16.6.2023 ja asiakastietojärjestelmään oli käynnistetty uusi palvelutarpeen arviointi 18.7.2023. Hyvinvointialueen mukaan asiakkaan asioiden selvittely oli kuitenkin tosiasiallisesti jatkunut keskeytyksettä 12.12.2022 lähtien. Lausunnon mukaan palvelutarpeen arvioinnin prosessin yhteydessä oli pyritty varmistumaan, että asian selvittämisessä huomioidaan riittävällä tavalla asiakkaan etu. Asiakasta oli kuultu osana palvelutarpeen arviointia tulkin välityksellä.

Lausunnon mukaan vammaispalveluissa oli erityisesti tullut huomioida, millä tavoin avohuollon palveluin pystytään turvaamaan runsas avuntarve ja hoidollisten toimenpiteiden toteuttaminen ympärivuorokautisesti siten, että avunsaanti on turvattu keskeytyksettä ympäri vuorokauden ja sitä on mahdollisuus tarvittaessa ja äkillisesti järjestää myös useamman, jopa kolmen henkilön, toimesta yhtä aikaa. Käytännössä erittäin runsasta palvelutarvetta vastaavan palvelun tosiasiallinen järjestäminen oli lausunnon mukaan ollut haasteellista, koska hyvinvointialueen omassa sosiaalihuollon palvelutuotannossa ei ole voitu vastata palvelutarpeeseen eikä yksityisillä palveluntuottajilla ollut tarjota tarvetta vastaavaa palvelua, pääosin heikon henkilöstöresurssitilanteen vuoksi. hyvinvointialue ei näin ollen ollut antamansa lausunnon mukaan pystynyt toteuttamaan hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:n mukaista järjestämisvastuuta asiakkaan vammaispalveluihin liittyvässä palvelutarpeessa.

Saadun lausunnon mukaan asiakkaan oli arvioitu olevan sosiaalihuoltolain 3 §:n 3 momentin mukainen erityistä tukea tarvitseva henkilö. Asiakkaan omatyöntekijäksi oli nimetty sosiaalityöntekijä. Asiakaan kokonaistilannetta ja mahdollista siirtymistä omaan kotiin oli tuettu myöntämällä muun muassa harkinnalla vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua, henkilökohtaista apua kotilomia varten sekä sopeutumisvalmennuksena järjestettävää kommunikaatio-ohjausta. Lisäksi oli myönnetty asuntoon kuuluvana välineenä siirrettävä ramppi.

Lausunnon mukaan jälkikäteen arvioiden viivettä palveluratkaisujen löytymiseksi oli mahdollisesti tuottanut myös se, että palvelutarpeen arvioinnissa ja soveltuvan palvelun ja järjestämistavan etsimisessä oli keskitytty vain yhdelle alueelle eikä vammaispalveluiden palvelutarpeen arvioinnissa ollut huomioitu palvelun järjestämismahdollisuuksien selvittämistä muualta hyvinvointialueelta tai muualta Suomesta. Lausunnon mukaan tilanteessa oli kunnioitettu asiakkaan ja puolison toivetta palveluiden sijoittumisesta kotikaupunkiin.

Hyvinvointialueelta saadun tiedon mukaan omaan kotiin järjestettävään palveluasumista koskevaan kielteiseen vammaispalvelupäätökseen 13.6.2023 on haettu oikaisua, ja asia oli edennyt hallinto-oikeuden käsittelyyn.

Antamassaan lausunnossa hyvinvointialue ilmoitti pyytäneensä palvelutarpeen arvioinnin valmistumiseksi vielä elokuussa 2023 erikoislääkärin kannanottoa asiakkaan terveydentilasta ja sairaanhoidollisesta tarpeesta. Lausunnossa todettiin, ettei asiakkaan terveydentila 23.8–12.9 kirjattujen selvitysten perusteella edellytä sosiaalihuoltolain mukaisen laitospalvelun järjestämistä, ja vammaispalvelulain mukaista palveluasumista olisi uuden arvion mukaan mahdollista järjestää omaan kotiin. Lausunnon mukaan terveydenhuollon selvitykset olivat olleet vammaispalveluiden käytössä 22.9 alkaen. Palvelun järjestämiseksi hyvinvointialue ilmoitti lähettäneensä tarjouspyynnön kolmelle eri palveluntuottajalle 10.10.2023.

Lausunnon mukaan hyvinvointialue jatkoi pyrkimyksiään järjestää asiakkaalle palvelutarvetta vastaava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuus. Palvelutarpeen arviointia oltiin lausunnon tekohetkellä päättämässä ja 18.10.2023 päivätyn lausunnon mukaan asiakkaalle oltiin tekemässä uutta päätöstä palveluasumisesta omaan kotiin järjestettynä. Hyvinvointialueen mukaan palvelun tosiasiallisen alkamisajankohdan määrittäisi valittavan palveluntuottajan onnistuminen palvelun toimeenpanossa. Palvelutarpeen arviointi tehdään lausunnon mukaan uudelleen, mikäli asiakkaan toimintakyvyssä ja/tai terveydentilassa tapahtuisi sen kaltaisia muutoksia, jotka vaikuttaisivat palvelun järjestämiseen ja riittävien palveluiden turvaamiseen.

Saadun tiedon mukaan uusi hakemus palveluasumisesta omaan kotiin oli tullut vireille 18.7.2023 ja viranhaltija oli tehnyt asiasta kielteisen päätöksen 30.11.2023. Päätöksen mukaan asiakkaalle oli tehty terveydenhuollon toimesta pitkäaikaishoidon päätös eikä vammaispalveluista voitu tuolloin ottaa kantaa siihen, voidaanko palveluasumista järjestää asiakkaan omaan kotiin henkilökohtaisen avun ja kotihoidon turvin. Päätöksen mukaan asiakkaan palvelun tarvetta ja palveluasumisen edellytysten täyttymistä ja järjestämistapaa arvioitaisiin uudelleen arviolta tammikuussa 2024, kun asiakas oli ehtinyt harjoittamaan kommunikointiohjelman käyttöä ja voitaisiin saada käsitys asiakkaan päätöksentekokyvystä ja kognitiosta. Päätöksessä todettiin lisäksi, että asumisyksikkö johon asiakas oli ollut jonossa, oli ilmoittanut, ettei se voi vastata asiakkaan palveluasumisen tarpeeseen, eivätkä asiakas ja omainen halunneet palveluasumista järjestettävän toisella paikkakunnalla.

Saadun tiedon mukaan asiakkaan asiassa oli sittemmin järjestetty moniammatillinen palaveri 29.2.2024 jossa lääkäri oli todennut, ettei asiakas tarvitse sairaalatasoista jatkohoitoa. Palvelupäällikkö oli todennut palaverissa että asiakkaan kohdalla jatkohoidon järjestäminen oli kestänyt kohtuuttoman kauan. Vammaispalveluista oli kerrottu, että kotihoidolla ei ollut resursseja hoitoringin järjestämiseen asiakkaan kotiin. Asiakkaalle oli tarjottu asumispalvelua toiselta paikkakunnalta, josta asiakas oli kieltäytynyt.

### 3.3 Arviointi ja kannanotto

#### 3.3.1 Oikeusasiamiehen toimivalta

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheutta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Oikeusasiamies ei voi toimivaltansa puitteissa määrätä viranomaista myöntämään vammaispalveluja. Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole arvioida, mitkä vammaispalvelut ovat asiakkaalle sopivia ja riittäviä.

Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Oikeusasiamies ei siten voi muuttaa eikä kumota harkintavallan rajoissa tehtyjä viranomaisten päätöksiä. Yksittäistapauksessa tuomioistuin viime kädessä tutkii, onko vammaispalvelua koskeva hyvinvointialueen päätös ollut lainmukainen.

Eduskunnan oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten viranomainen tai tuomioistuin on käyttänyt harkintavaltansa, jos sitä ei ole ylitetty tai käytetty väärin.

#### 3.3.2 Terveydenhuollon menettely terveyskeskuksen vuodeosastolle siirtymisessä

Kantelija arvosteli terveyskeskuksen vuodeosaston toimintaa. Kantelijan mukaan jatkohoidon ja asumisen järjestelyt olivat sekavia ja viivästyivät kevään 2022 aikana.

Terveydenhuolloilta saadun selvityksen mukaan terveyskeskuksen osastolla ei ollut ennakkoon tiedossa minkälaista hoitoa asiakas tarvitsee, kun hänet oli illalla 7.4.2022 siirretty keskussairaala ambulanssilla vuodeosastolle. Vasta kantelijan soitettua osastolle aamulla 8.4.2022 hoitajat olivat havainneet, että asiakkaan hengitys oli ollut rohisevaa, asiakas oli ollut limainen ja happipitoisuus oli ollut alentunut. Hoitajat olivat imeneet henkitorviavanteesta limaa pois, jonka jälkeen happeutumisen oli helpottunut. Selvityksessä todettiin, että terveyskeskuksen vuodeosastolla ei ollut ollut riittävästi henkilöstöä asiakkaan tarvitsemaan ympärivuorokautiseen valvontaan ja hänet oli tästä syystä ohjattu takaisin keskussairaalaan.

Valmistelemattoman siirron vuoksi asiakkaan tarvitsemaa hoitoa ei ollut voitu turvata terveyskeskuksen vuodeosastolla, ja asiakas oli siirretty seuraavana päivänä takaisin sairaalaan. Käytettävissäni olevan selvityksen valossa näyttää siltä, että sairaalan ja terveyskeskuksen vuodeosaston välisen puutteellisen tiedonkulun johdosta potilasturvallisuus on saattanut vakavasti vaarantua siirtymätilanteessa 7.4.2022. Pidän terveydenhuollon menettelyä tältä osin erityisen moitittavana ottaen huomioon sen, ettei asiakkaalla ole ollut vaikean vamman johdosta minkäänlaisia keinoja itse kutsua tarvitsemaansa apua.

Kiinnitän hyvinvointialueen huomiota huolellisuuteen terveydenhuollon toimintayksiköiden välisessä tiedonkulussa, jotta asiakasta koskevat oikeat tiedot siirtyvät asianmukaisesti toiseen toimintayksikköön ja siten osaltaan turvaavat potilaan tarpeenmukaisen hoidon jatkuvuuden. Pidän hyvänä ja asianmukaisena sitä, että hyvinvointialueella on otettu käyttöön viikoittaiset tilannepalaverit hoitoketjujen toimivuuden parantamiseksi ja siirtoviiveiden välttämiseksi.

Kantelija arvosteli myös sitä, että asiakas oli myöhemmin vuodeosastolla siirretty kahden hengen huoneeseen. Kantelijalta 6.3.2024 saadun tiedon mukaan asiakas oli tuolloin edelleen terveyskeskuksen vuodeosastolla kahden hengen huoneessa.

Saamani selvityksen mukaan asiakas siirrettiin toiseen, kahden hengen huoneeseen vuodeosaston paikkatilanteen vuoksi. Saatujen selvitysten perusteella sain sen käsityksen, että asiakkaan oleminen vuodeosastolla on muodostunut pitempiaikaisemmaksi ratkaisuksi kuin mitä hänen hoitonsa välttämättä olisi edellyttänyt.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 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.

Kiinnitän hyvinvointialueen huomiota asiakkaan yksityisyyden turvaamiseen vuodeosastolla. Asiakkaan jakaessa huoneen toisen potilaan kanssa tulee yksityisyyden turvaamiseen kiinnittää erityistä huomiota varsinkin hoitotoimenpiteiden aikana.

### 3.3.3 Vammaispalveluiden menettely

Neuvontavelvollisuus, palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelman laatiminen

Viranomaisella on hallintolain 8 §:n mukaan yleinen velvollisuus antaa neuvontaa. Neuvontavelvollisuuteen kuuluu asian vireillepanoon ja käsittelyyn liittyvien neuvojen antamista sekä vastaamista asiakkaan kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Kantelijan mukaan jatkohoidon ja asumisen järjestelyt olivat sekavia ja viivästyivät kevään 2022 aikana.

Selvityksestä ilmeni, että vasta kantelijan kanssa käydyssä puhelinkeskustelussa 2.5.2023 oli tullut ilmi, että kantelija oli olettanut, että 12.12.2022 järjestetyn tapaamisen pohjalta oli laitettu vireille vammaispalveluhakemus palveluasumisen järjestämiseksi omaan kotiin. Viranhaltija oli puhelun perusteella laittanut hakemuksen vireille takautuvasti. Saamastani selvityksestä ei ilmennyt, oliko viranomaisen huolehtinut velvollisuudestaan ohjata ja neuvoa hakemuksen teossa aikaisemmin.

Sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentin perustelujen (HE 164/2014 vp) mukaan ilman aiheutonta viivytystä tapahtuva asian käsittely merkitsee myös sitä, että asiakkaan antamien tietojen tarkistaminen ja täydentäminen pyritään suorittamaan mahdollisimman tehokkaasti. Tämä edellyttää, että viranomaisen antaa asiakkaalle selkeät ja helposti ymmärrettävät ohjeet siitä, mitä tietoja asian käsittelemiseksi tarvitaan.

Erytystä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaa sosiaalihuoltolain 36 §:n 5 momentin mukaan virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä. Saamani lausunnon mukaan asiakkaan oli arvioitu olevan erityistä tukea tarvitseva henkilö ja hänen omatyöntekijäkseen oli nimetty sosiaalityöntekijä.

Palvelutarpeen arviointi on sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentin mukaan aloitettava viipymättä ja saatettava loppuun ilman aiheutonta viivytystä. Vammaispalvelujen palvelutarpeen arvioinnin tarkoituksena on selvittää vammaisen henkilön tuen tarvetta. Vammaispalvelulain mukaisten palveluiden ja tukitoimien tavoitteena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.

Asiakkaan palvelutarpeen arviointi kesti kuusi kuukautta, jonka jälkeen palvelutarpeen arviointi oli käynnistetty uudelleen vammaispalveluissa. Hyvinvointialueen mukaan asiakkaan asioiden selvittely oli tosiasiallisesti jatkunut keskeytyksettä 12.12.2022 lähtien. Saadun selvityksen perusteella palvelutarpeen arviointi oli vaativaa ja tästä syystä pitkäkestoista. Käytettävissäni olevista asiakirjoista ilmenee, että asiakas näyttäisi olleen koko arvioinnin ajan hoidettavana terveyskeskuksen vuodeosastolla.

Viranomaisen on huolehdittava asiakkaan tilanteen riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Lainsäädännön lähtökohtana on, että palvelutarpeen arviointi tehdään yhteistyössä asiakkaan ja tarvittaessa hänen läheistensä kanssa. Jotta asiakkailla olisi mahdollisuus ottaa kantaa eri vaihtoehtoihin, lainsäädännössä korostetaan viranomaisten velvollisuutta antaa asiakkaille tietoa eri palveluista ja palvelujen järjestämisestä koskevasta sääntelystä. Saadun selvityksen perusteella hyvinvointialue oli toteuttanut tätä keskeistä velvoitetta esimerkiksi tarjoamalla asumispalvelun kartoitusta myös kotipaikkakunnan ulkopuolelta. Saamistani asiakirjoista ilmenee, että asiakkaan tilanteessa oli ollut epäselvää se, missä määrin asiakas kykeni ilmaisemaan omia mielipiteitään.

Koska saamistani selvityksestä ei ilmennyt tarkemmin, mitä kaikkia selvityksiä palvelutarpeen arviointia varten pyydettiin, eikä sitä, milloin niitä pyydettiin ja milloin ne saatiin, minun on vaikea tältä osin ottaa tarkemmin kantaa palvelutarpeen arvioinnin kestoon. Minulle jäi epäselväksi esimerkiksi se, oliko kotihoidon arviointi tehty vammaispalveluiden 3.5.2023 tapahtuneen yhteydenoton pohjalta vai oliko arviointi tehty vasta 25.8.2023 esitetyn pyynnön perusteella. Mielestäni palvelutarpeen arviointi on kuitenkin kokonaisuudessaan kestänyt kohtuuttoman pitkän aikaa huomioiden, että arviointi käynnistyi jo 12.12.2022. Korostan, että viranomaisella on velvollisuus saattaa palvelutarpeen arviointi loppuun ilman aiheetonta viivytystä. Asiakkaan palvelutarvetta tulisi tämän jälkeen seurata asiakkaalle laadittavan asiakassuunnitelman kautta.

Selvityksestä ilmeni, että asiakkaalle oli myönnetty palvelutarpeen arvioinnin aikana vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua, henkilökohtaista apua kotilomia varten, sopeutumisvalmennuksena järjestettävää kommunikaatio-ohjausta sekä asuntoon kuuluvana välineenä siirrettävä ramppi. Saamistani selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, että asiakkaalle olisi laadittu vammaispalvelujen asiakassuunnitelmaa.

Sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen ole muutoin ilmeisen tarpeetonta.

Sosiaalihuoltolain 41 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden.

Saadusta selvityksestä ilmenee, että vammaispalveluista oli pyydetty useita lausuntoja terveydenhuollon puolelta. Selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, että asiakkaalle olisi hänen suostumuksellaan laadittu sosiaalihuoltolain 39 §:n 3 momentin mukaisesti sosiaalihuollon ja muiden hallinnonalojen palveluja ja tukitoimia koskeva yhteinen suunnitelma, jossa olisi suunnitelman laatimiseen ja käyttöön nähden tarpeellisia tietoja.

Korostan, että vammaisella henkilöllä on lakiin perustuva oikeus saada itseään koskeva asiakassuunnitelma laadituksi. Sosiaalihuoltolain mukaan hyvinvointialueen on laadittava vammaiselle henkilölle palvelutarpeen arviointia täydentävä asiakassuunnitelma, joka sisältää palvelutarpeen edellyttämässä laajuudessa muun muassa asiakkaan ja ammatillisen arvion tuen tarpeesta ja tarvittavista palveluista ja toimenpiteistä. Lisäksi suunnitelmaan tulee kirjata sen toteutumisen seuranta, tavoitteiden saavuttamista ja tarpeiden uudelleen arviointia koskevat tiedot. Asiakassuunnitelma on tarkistettava, jos henkilön palveluntarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu muutoksia sekä muutoinkin tarpeen mukaan. Vammaisella henkilöllä on oikeus pyytää asiakassuunnitelman päivittämistä. Asiakassuunnitelman sisältö on sovitettava yhteen asiakkaan tarvitsemien muiden hallinnonalojen palvelujen ja tukitoimien kanssa.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on korostettu asiakassuunnitelman merkitystä yksilöä koskevassa päätöksenteossa.

Katson, että hyvinvointialue on toiminut sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n, sosiaalihuoltolain 39 §:n ja vammaispalvelulain 3a §:n vastaisesti, kun se ei ole laatinut erityistä tukea tarvitsevalle vammaiselle henkilölle asiakkaan palvelujen toteuttamiseen ja niiden seurantaan kuuluvaa asiakassuunnitelmaa.

## Henkilökohtaisen avun järjestäminen

Kantelija arvosteli menettelyä, jossa henkilökohtaisen avun palveluntuottaja voi valita avustettavat asiakkaat.

Hyvinvointialueen antamasta selvityksestä ilmeni siis, että palvelutarpeen arviointi oli käynnistetty joulukuussa 2022. Kun viranhaltija pyysi huhtikuussa 2023 henkilökohtaisen avun palveluntuottajilta selvitystä mahdollisuudesta järjestää kotiin tuotava hoitorinki, asiakkaan palvelun tarvetta oli siis jo arvioitu yli neljän kuukauden ajan. Saamastani selvityksestä ei ilmennyt, että henkilökohtaisesta avusta kotiin tuotavaa hoitorinkiä varten olisi tehty päätöstä ennen kuin palveluntuottajilta pyydettiin selvitystä mahdollisuudesta järjestää apu asiakkaan kotiin. Minulle jäi tästä syystä epäselväksi, oliko asiakkaan sen hetkinen henkilökohtaisen avun tarve tässä vaiheessa arvioitu hyvinvointialueen puolelta. Saamastani selvityksestä ei myöskään ilmennyt, oliko henkilökohtaista apua haettu.

Vammaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus saada vammaispalvelulain 8 c §:n mukaista henkilökohtaista apua, jos vammaispalvelulaissa määritellyt edellytykset palvelun saamiseksi täyttyvät. Hyvinvointialueella on oikeus saada tarpeellisia ja välttämättömiä tietoja palvelutarpeen arvioimiseksi, palvelun järjestämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi ja palvelujen seuraamiseksi. Näkemykseni mukaan hyvinvointialueella on ollut oikeus pyytää palveluntuottajalta asiakaskohtaista selvitystä siitä, voiko palveluntuottaja tarjota henkilökohtaisen avun palvelua kyseiselle asiakkaalle. Korostan kuitenkin, ettei henkilökohtaisen avun myöntäminen voi olla riippuvaista siitä, saako yksityinen palveluntuottaja rekrytoitua henkilökohtaisia avustajia. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että viranomaisen tulee harkita muiden järjestämistapojen käyttöä, jos palvelun saamisedellytysten on arvioitu täyttyvän mutta palvelua ei voida toteuttaa tietyllä järjestämistavalla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointi kytkeytyy niin kiinteästi palvelujen myöntämistä koskevaan päätöksentekoon, että myös siihen voidaan katsoa liittyvän julkisen vallan käytön piirteitä. (HE 299/2022 vp).

Korostan yleisellä tasolla, että hyvinvointialueen on huolehdittava palvelutarpeen arvioinnista ja esimerkiksi sen arvioimisesta, täyttyvätkö henkilökohtaisen avun saamisedellytykset, sekä muista sen järjestämisvastuulle kuuluvista tehtävistä myös ostopalvelujen osalta.

## Hakemusten käsittely ja päätöksenteko

Jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa ilman aiheetonta viivytystä on turvattu perustuslain 21 §:n 1 momentissa. Viranomaisen velvollisuudesta käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä on säädetty hallintolain 23 §:n 1 momentissa.

Asian käsittelyaika ei saa olla pidempi, kun mitä sen riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen. Jos viranomainen laiminlyö joutuisan käsittelyn noudattamisen tai on muuten passiivinen, oikeusturvakeinona on käytettävissä lähinnä hallintokantelun tekeminen. (Olli Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2016, s. 172–176).

Vammaispalvelulain mukaisia palveluita ja tukitoimia koskevat päätökset on lain 3 a §:n 3 momentin mukaan tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun vammaisen henkilö tai hänen edustajansa on esittänyt palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen.

Vammaispalvelulaissa säädetty kolmen kuukauden määräaika voidaan ylittää vain poikkeuksellisesti, jos asian selvittäminen erityisestä syystä vaatii pitempää käsittelyaikaa. Tällaisena säännöksen tarkoittamana erityisenä syynä pidemmälle käsittelyajalle voi olla vammaispalvelulain perustelujen (HE 166/2008 vp, s. 27) mukaan henkilön vamman tai sairauden harvinaisuus, joka voi aiheuttaa esimerkiksi sen, että tarvittavien lisälausuntojen saaminen voi kestää pidempään, ja asiakkaan palvelutarpeen selvittäminen ja tarvittavien palveluiden ja tukitoimien järjestäminen voi tästä syystä kestää yli kolme kuukautta. Säännöksen mukaan asia tulee silloinkin käsitellä ilman aiheetonta viivytystä. Vammaispalvelulain perustelujen mukaan on tärkeää huolehtia siitä, että tarpeeton sairaala- tai laitoshoido vältetään.

Mikäli asian selvittäminen erityisestä syystä vaatii pitempää käsittelyaikaa, voidaan siis päätös tehdä myös myöhemmin. Tällaisessa tilanteessa viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä muut selvitykset. Korostan, että mikäli viranomainen itse pyytää selvityksiä, sen on valvottava ja seurattava lisäselvitysten saamista. Totean, että viranomaisen on myös oma-aloitteisesti seurattava laissa säädettyjä määräaikoja, jotta ne eivät ylity ja asiat muutenkin tulevat käsitellyiksi ilman aiheetonta viivytystä.

Palveluasumista koskevan, takautuvasti 12.12.2022 vireille tulleen hakemuksen johdosta viranhaltija oli tehnyt kielteisen päätöksen 13.6.2023. Näin ollen palveluasumista koskevan hakemuksen käsittely kesti vammaispalveluissa kuusi kuukautta.

Kotiin järjestettävää palveluasumista koskevaan, 18.7.2023 vireille tulleeseen hakemukseen viranhaltija oli tehnyt kielteisen päätöksen 30.11.2023. Myös tässä hakemuksen käsittelyaika ylitti vammaispalvelulaissa säädetyn käsittelyn enimmäisajan.

Hyvinvointialueen antaman selvityksen mukaan asian käsittely oli vaatinut tavanomaista pidempää käsittelyaika, koska hoidon tarpeen selvittämistä varten tarvittiin selvityksiä terveydenhuollon puolelta. Selvityksestä ei kuitenkaan ilmene tarkemmin, mistä ja milloin selvityksiä oli pyydetty ja milloin ne oli saatu.

Totean, että keskeytysjaksot, jolloin erilaisia lausuntoja oli odotettu, kuuluvat asian käsittelyn kokonaisuikaan. Käsittelyn kokonaisuika voi erityisistä syistä olla tavanomaista pidempi, jos esimerkiksi asian käsittelyn kannalta olennaista tietoa ei ole ollut mahdollista saada määräajan puitteissa.

Hyvinvointialue totesi lausunnossaan, että omaan kotiin järjestettävää palveluasumista koskevan hakemuksen käsittelyn määräaika oli ylittänyt vammaispalvelulaissa säädetyn käsittelyajan, koska asiakkaan asian käsittely oli ollut pitkäkestoista ja vaativaa. Saamastani selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt, oliko määräaikoja seurattu, mitä mahdollisia selvityksiä määräajan jälkeen oli vielä tarvittu tai mitkä muut syyt vaikuttivat siihen, ettei asiaa ollut voitu ratkaista määräajan puitteissa.

Katson hyvinvointialueen menetelleen vammaispalvelulain 3 a §:n vastaisesti koska asiakkaan hakemuksen käsittelyaika ylitti vammaispalvelulaissa säädetyn kolmen kuukauden enimmäiskäsittelyajan eikä saamassani selvityksessä ole yksilöity laissa tarkoitettua erityistä syytä hakemuksen käsittelyn viivästymiselle. Kiinnitän hyvinvointialueen huomiota siihen, että muutoksenhakukelpoisen päätöksen saaminen ilman aiheutonta viivytystä on tärkeää hakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta erityisesti niissä tilanteissa, joissa päätös on hakijalle kielteinen, kuten se on tässä ollut.

Palveluasumisen järjestämistä koskevassa asiassa ristiriitaista on se, että hyvinvointialueelta saadun, 18.10.2023 päivätyn lausunnon mukaan palveluasuminen voitiin uusien tietojen valossa järjestää omaan kotiin ja palveluntuottajilta oli pyydetty palvelun järjestämiseksi tarjouspyyntöjä. Hyvinvointialue oli pyytänyt tarjouksia henkilökohtaisen avun palveluntuottajilta myös huhtikuussa 2023.

Hyvinvointialueen antaman lausunnon mukaan kotiin tuotavan palveluasumisen palvelun tosiasiallisen alkamisajankohdan määrittäisi valittavan palveluntuottajan onnistuminen palvelun toimeenpanossa. Käsitykseni mukaan myönteistä päätöstä palveluasumisesta omaan kotiin ei kuitenkaan ollut tehty, ja palveluasumisesta omaan kotiin oli sittemmin tehty uusi kielteinen päätös 30.11.2023. Päätöksen perustelujen mukaan vammaispalveluissa ei tuolloin voitu ottaa kantaa siihen, voidaanko palveluasumista järjestää asiakkaan omaan kotiin henkilökohtaisen avun ja kotihoidon turvin.

Olen todennut muun muassa ratkaisussani EOAK/2089/2022 (julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla), että asiakkaalle on näkemykseni mukaan tehtävä myönteinen päätös palvelusta, jos palvelun saamisen edellytykset on palvelutarpeen arvioinnin perusteella arvioitu täyttyvän. Jos palvelua ei järjestetä viipymättä tai muuna asiakkaan toivomana ajankohtana, vaan asiakas asetetaan odottamaan päätöksen täytäntöönpanoa, on tältä osin tehtävä kielteinen päätös. Näkemykseni mukaan asiakkaan tulee voida mahdollisena odotusaikana hakea muutosta päätökseen, esimerkiksi sillä perusteella, että hän arvioi tarvitsevansa palvelua kiireellisesti.

Saamani selvityksen pohjalta sain sen käsityksen, että vammaispalveluissa olisi mahdollisesti voitu tehdä myönteinen päätös palveluasumisen toteuttamisesta omaan kotiin, jos palveluntuottajat olisivat onnistuneet rekrytoimaan avustajia vastaamaan asiakkaan avun tarpeeseen tai jos hyvinvointialueella olisi ollut vastaavaa, sopivaa palvelua omana toimintanaan. Tällöin hyvinvointialueen ja palveluntuottajien henkilöstöpula olisi virheellisesti vaikuttanut hyvinvointialueen vastuulla olevaan, asiakkaan palvelutarpeen arviointiin ja palvelupäätösten tekemiseen. Saamani tietojen mukaan asiakkaan saamia kielteisiä päätöksiä ei kuitenkaan ollut perusteltu puuttuvalla henkilöstöllä. Koska palveluasumisen järjestämistä koskeva asia on saatettu tuomioistuimen tutkittavaksi, en arvioi asiaa tältä osin enemmälti.

Totean yleisellä tasolla, että vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan henkilöstö- ja muihin voimavaroihin liittyvät syyt eivät oikeuta poikkeamaan lakisääteisistä määräajoista ja järjestämisvelvollisuuksista.

Korostan, että asiakkaalla on lakisääteinen oikeus saada hakemukseensa viranhaltijan päätös, jonka lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Totean vielä, ettei minulla laillisuusvalvojana ole mahdollisuutta arvioida, ovatko asiakkaalle myönnetyt vammaispalvelut olleet kokonaisuudessaan riittäviä, sopivia ja oikea-aikaisia. Kysymys palvelujen riittävydestä ja tarkoituksenmukaisuudesta kuuluu viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi. Tästä syystä on asiakkaan oikeusturvan kannalta erityisen tärkeää, että hän saa hakemuksensa johdosta muutoksenhakukelpoisen päätöksen ilman aiheetonta viivytystä tai viimeistään laissa erikseen säädetyssä määräajassa.

Vaikeavammaisella henkilöllä on vammaispalvelulain ja -asetuksen edellytysten täytyessä subjektiivinen oikeus palveluasumiseen. Hyvinvointialueella on kuitenkin oikeus päättää, missä ja millä palveluilla palveluasumista järjestetään. Hyvinvointialue voi siis esimerkiksi osoittaa asiakkaalle tietyn asumisyksikön, jossa se voi järjestää asiakkaan tarvitseman asumisen palvelun.

Päätöksen palveluasumisen järjestämisestä on perustuttava selvitettyyn vammaisen henkilön palveluasumisen tarpeeseen. Palveluasumista suunniteltaessa ja siitä päätettäessä on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön mielipiteet ja yksilöllinen tilanne. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan (KHO 18.12.2003 T 3279), että kunta ei ollut voinut päättää palveluasumisen järjestämisestä osittainkaan terveyskeskuksen vuodeosastolla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain perustelujen (järjestämislaki HE 241/2020 vp s. 670) mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuseensa liittyen hyvinvointialueen tulisi itse kyetä vastaamaan yhtäältä keskeisistä järjestämisvastuun toteuttamiseen liittyvistä vastuista sekä kaikista niistä lakisääteisistä vastuista, jotka sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä säädetään palvelujen järjestäjän tehtäviksi. Hyvinvointialue olisi vastuussa perustuslain 19 §:n 3 mukaisista riittävistä sosiaali- ja terveystalv palveluista siten kuin lailla tarkemmin säädetään.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella asiakkaan sairaanhoito vuodeosastolla olisi voitu jo lopettaa, mutta osastohoitoa on jatkettu, koska siirtyminen sosiaalihuollon palveluun on viivästynyt. Hyvinvointialueen selvityksessä nostetaan suurimmaksi ongelmaksi esille se, etteivät ulkopuoliset palveluntuottajat (asumispalveluntuottaja ja henkilökohtaisen avun palveluntuottajat) olleet saaneet rekrytoitua henkilöstöä vastaamaan asiakkaan vaatimaan palvelutarpeeseen eikä hyvinvointialueen omassa sosiaalihuollon palvelutuotannossa ole voitu vastata palvelutarpeeseen. Hyvinvointialue toteaaakin, ettei se ole pystynyt toteuttamaan hyvinvointialueesta annetun lain mukaista järjestämisvastuuta asiakkaan vammaispalveluihin liittyvässä palvelutarpeessa.

Järjestämislain 4 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen on suunniteltava ja toteutettava sosiaali- ja terveydenhuolto sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisena kuin asiakkaiden tarve edellyttää.

Järjestämislain 8 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueella on oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto. Säännöksen perustelujen (HE 241/2020 vp s. 671) mukaan, jotta hyvinvointialue pystyy tosiasiasa huolehtimaan järjestämisvastuuseensa kuuluvista tehtävistään, edellyttää se käytännössä sitä, että hyvinvointialueella on riittävästi myös omaa palvelutuotantoa sekä omaa henkilöstöä ja osaamista tehtävistään suoriutumiseksi. Oman palvelutuotannon olisi oltava riittävä ja laaja-alaisesti toiminta-alueen tehtävät kattavaa siten, ettei jotakin palvelualaa, esimerkiksi kaikkia vammaispalveluja ole kokonaan ulkoistettu, vaan kullakin sektorilla olisi riittävästi myös hyvinvointialueen omaa osaamista. Oman palvelutuotannon tulisi muodostaa toiminnan ytimen siten, että eri toiminnoissa tarvittava oman henkilöstön palvelutuotantoon liittyvä osaaminen sekä toiminnan vakaus olisi turvattu eikä palvelutuotanto vaarantuisi häiriötilanteissa.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että julkisella vallalla on perustuslain 19 §:stä seuraava velvollisuus ylläpitää riittävästi omaa tuotantoa sen varmistamiseksi, että se voi kaikissa tilanteissa turvata jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut (PeVL 15/2018 vp, s. 16). Perustuslakivaliokunnan mielestä oleellista on varmistaa lainsäädännössä se, että vastuussa oleva järjestäjä voi kaikissa tilanteissa turvata sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävän saatavuuden (PeVL 17/2021 vp, s. 18).

Hyvinvointialueen tulee tarpeen mukaan järjestää tarvittavia palveluja omaa palvelutuotantoa kehittämällä, jotta haavoittuvimmassa asemassa olevien vammaisten henkilöiden palvelut voidaan järjestää ja toimeenpanna täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti.

Kiinnitän hyvinvointialueen huomiota edellä sanottuun ja korostan, että viranomaisen ei voi hyväksyttävällä tavalla perustella palveluiden järjestämisen kohtuuttomia viivästyksiä rekrytointiongelmilla. Korostan, että hyvinvointialueella on aina vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan.

## Yhteenveto

### Terveydenhuollon menettely

Pidän terveydenhuollon menettelyä siirtymistilanteessa keskussairaalaista terveystieteiden vuodeosastolle erityisen moitittavana, koska puutteellinen tiedonkulku on saattanut vakavasti vaarantaa potilasturvallisuuden siirtymätilanteessa 7.4.2022 ottaen huomioon sen, ettei asiakkaalla ole ollut vaikean vamman johdosta minkäänlaisia keinoja itse kutsua tarvitsemaansa apua. Kiinnitän hyvinvointialueen huomiota huolellisuuteen terveydenhuollon toimintayksiköiden välisessä tiedonkulussa, jotta asiakasta koskevat tiedot siirtyvät asianmukaisesti toiseen toimintayksikköön ja siten osaltaan turvaavat potilaan tarpeenmukaisen hoidon jatkuvuuden.

Kiinnitän hyvinvointialueen huomiota myös potilaan yksityisyyden turvaamiseen vuodeosastolla.

### Sosiaalihuollon menettely

Asiakkaan palvelutarpeen arviointi on mielestäni kestänyt kokonaisuudessaan kohtuuttoman pitkään, kun se kesti kuusi kuukautta, minkä jälkeen palvelutarpeen arviointi oli käynnistetty uudelleen. Korostan, että viranomaisella on velvollisuus saattaa palvelutarpeen arviointi loppuun ilman aiheetonta viivytystä ja että asiakkaan palveluntarvetta tulisi tämän jälkeen seurata asiakkaalle laadittavan asiakassuunnitelman avulla. Koska asiakkaalle oli syntynyt asiakkuus vammaispalveluihin eikä kyseessä siis ollut tilapäinen neuvonta ja ohjaus, tulee hyvinvointialueen laatia asiakkaalle sosiaalihuollon asiakaslain, sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain edellyttämä asiakassuunnitelma.

Subjektiviisiin oikeuksiin kuuluvien palvelujen, kuten esimerkiksi palveluasumisen tai henkilökohtaisen avun palvelun myöntäminen ei voi olla riippuvaista siitä, saako yksityinen palveluntuottaja rekrytoitua henkilöstöä järjestääkseen palvelun. Viranomaisen tulee selvittää muiden järjestämistapojen käyttöä, jos palvelun saamisedellytysten on arvioitu täyttyvän, mutta palvelua ei voida toteuttaa tietyllä järjestämistavalla.

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan kannalta on erityisen tärkeää, että hän saa hakemukseensa muutoksenhakukelpoisen päätöksen ilman aiheetonta viivytystä, viimeistään laissa säädetyssä määräajassa.

## 4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3 esittämäni käsitykset hyvinvointialueen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni hyvinvointialueelle.