

SOSIAALIASIAMIEHEN SELVITYS VUODELTA 2018

Asiakkaiden aseman ja oikeuksien tarkastelua Akaan, Forssan, Hämeenlinnan ja Riihimäen kaupungeissa sekä Hattulan, Hausjärven, Humppilan, Janakkalan, Jokioisten, Lopen, Tammelan, Urjalan ja Ypäjän kunnissa

Loippo, Satu



SOSIAALIASIAMIEHEN SELVITYS VUODELTA 2018

Asiakkaiden aseman ja oikeuksien tarkastelua Akaan, Forssan, Hämeenlinnan ja Riihimäen kaupungeissa sekä Hattulan, Hausjärven, Humppilan, Jokioisten, Janakkalan, Lopen, Tammelan, Urjalan ja Ypäjän kunnissa

Satu Loippo
Pikassos



SAATTEEKSI

Kunnilla on lakisääteinen velvollisuus sosiaalipalveluiden järjestämiseen. Kunnan tehtävänä on sosiaalisten ongelmien ehkäisy, sosiaalisen turvallisuuden ylläpitäminen sekä ihmisten omatoimisuuden tukeminen. Sosiaalipalvelut ovat keskeinen hyvinvointipalvelujen kokonaisuus. Sosiaalihuoltoon kuuluvia sosiaalipalveluja ovat muun ohella vanhusten palvelut, mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asu-
mispalvelut, lasten huolto- ja tapaamis- sekä elatussopimusten vahvistaminen, lapsiperheiden ja aikuisten sosiaalityö sekä lastensuojelun palvelut. Sosiaalipalveluja tarvitsee lähes jokainen kansalainen jossain elämänkaaren vaiheessa.

Kunta voi järjestää palveluita myös toisen kunnan kanssa yhdessä tai hankkia palveluita ostopalvelusopimukseen perustuen. Järjestämistavastuisella kunnalla on näissäkin tilanteissa vastuu siitä, että palvelut vastaavat sitä tasoa, mitä edellytetään lain tai suositusten tasolla kunnan omilta palveluilta.

Kunnan – tai sopimukseen perustuen kuntayhtymän tai muiden kuntien yhteenliittymien – vastuulla on huolehtia siitä, että sosiaalipalveluja tarvitsevat saavat palvelut lain vähimmäisvaatimusten mukaisina riittävän laajuisina riittävän varhaisessa vaiheessa.

Kunnan – viime kädessä kunnanvaltuuston ja -hallituksen – on huolehdittava siitä, että sosiaalialan ammattilaisilla on riittävä osaaminen ja riittävästi aikaa asiakkaidensa tilanteen arvioimiseen, dokumentaatioon ja konkreettiseen asiakkaiden auttamiseen. Kunta vastaa myös aina palveluiden laadusta eikä se voi siirtää vastuutaan asiakkaille tai heidän omaisilleen.

Kunta ei useimpien sosiaalihuollon tehtävien osalta voi vedota määrärahaan eikä siihen, ettei asianomaisessa kunnassa ole kyseistä palvelua tarjolla. Sosiaalihuollon järjestäminen on viranomaistoimintaa, jota sitoo lainsäädäntö. Hallinnon lainalaisuuden periaate tarkoittaa sitä, että sosiaalihuollon ammattilaisten toiminnan täytyy perustua ensisijaisesti voimassaolevaan lainsäädäntöön, vaikka kunta voikin antaa tarkempia lautakunnan vahvistamia linjauksia.

Kehittämissuhteideni kaikkia kuntia koskien ovat luvussa 2.10.

Erityiskiitokseni kaikille sosiaalityöstä ja sosiaalipalveluista kiinnostuneille! Näitä asiakkaita ja työntekijöitä kohtaan ilokseni paljon.

Tampereella 5.4.2019

Satu Loippo

SISÄLLYS

Saatteeksi	2
1 Johdanto	1
1.1. Sosiaaliamies asiakkaiden aseman edistäjänä	1
2 yhteydenotot sosiaaliamiehelle	3
2.1. Sosiaalihuollon ammattilaisen velvollisuuksista	6
2.1.1. Hyvän hallinnon periaatteiden edistäminen	6
2.1.2. Epäkohdista ja epäkohdan uhasta ilmoittaminen	8
2.2. Toimeentulotuki	10
2.3. Sosiaalityö ja sosiaaliohjaus aikuisasiakkailta	11
2.4. Lasten ja perheiden palvelut	17
2.4.1. Lastensuojelu	19
2.4.2. Lasten huolto- ja tapaaminen	23
2.4.3. Varhaiskasvatus	26
2.5. Vammais- ja kehitysvamma palvelut	27
2.6. Kuljetuspalvelut	29
2.7. Vanhustenhuolto	32
2.8. Omaishoidontuki	37
2.9. Tietosuoja ja tietojen käsittely sekä dokumentaatio	39
2.10. Sosiaaliamiehen kehittämisehdotukset kaikkia kuntia koskien	43
3 Kuntakohtaiset tiedot	44
3.1. Akaa ja Urjala	44
3.2. Hattula	45
3.3. Hämeenlinna	45
3.4. Janakkala	48
3.5. Hausjärvi	48
3.6. Loppi	49
3.7. Riihimäki	49
3.8. Forssan seudun hyvinvointikuntayhtymä	51
.....	54

1 JOHDANTO

1.1. Sosiaaliamies asiakkaiden aseman edistäjänä

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista¹ (asiakslaki) on ollut voimassa vuodesta 2001. Lain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa.

Asiakaslaisissa säädetään myös sosiaaliamiestoiminnasta ja sosiaaliamiehen tehtävistä. Sosiaaliamieheltä edellytetään asiakaslain 24 a §:n mukaista ylempää korkeakoulututkintoa, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot sosiaalityössä. Tehtävään on kelpoinen myös henkilö, jolla on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus.

Sosiaaliamiehen tehtävänä on asiakaslain mukaan

- neuvoa asiakkaita asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa
- avustaa muistutuksen tekemisessä
- tiedottaa asiakkaan oikeuksista
- toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi sekä
- antaa selvitys kunnanhallitukselle asiakkaan aseman kehittymisestä kunnassa.

Vaikka sosiaaliamies ei käytä julkista valtaa esimerkiksi tekemällä asiakkaita koskevia päätöksiä, sosiaaliamiehellä on lakiin ja säädökseen perustuvia tehtäviä ja toimivaltaa. Sosiaaliamiehen tulisi sijoittua kunnassa hallinnollisesti siten, ettei luottamus hänen riippumattomuutensa vaarannu. Kunnat voivat järjestää sosiaaliamiestoiminnan kuten muutkin sosiaalihuollon palvelut, yksin, ostopalveluina tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Pikassos sosiaaliamiespalvelun tuottajana

Pikassos Oy² on tuottanut sosiaaliamiespalveluja vuodesta 2003 lähtien. Pikassos tuotti sosiaaliamiespalvelut vuonna 2018 kaikille Kanta-Hämeen kunnille sekä Pirkanmaan kunnista Akaalle ja Urjalalle. Sopimuskuntia ovat Akaa, Urjala; Hattula, Hämeenlinna, Janakkala; Hausjärvi, Loppi ja Riihimäki; Forssa, Humppila, Jokioinen, Tammela ja Ypäjä. Forssan hyvinvointikuntayhtymä tuottaa sosiaalihuollon palvelut viidelle jäsenkunnalleen.

Sosiaaliamiehen toimialueella on noin 196 600 asukasta. Sopimuskuntien määrä on pysynyt vuodet 2017 ja 2018 ennallaan. Sosiaaliamiehenä on vuodesta 2003 alkaen toiminut yhteiskuntatieteiden maisteri, laillistettu sosiaalityöntekijä Satu Loippo.

¹ Laki 812/2000.

² Sosiaalialan osaamiskeskus Kanta-Hämeessä, Pirkanmaalla ja Satakunnassa.

Sosiaaliasiamiehen laatii julkisen selvityksen vuosittain

Sosiaaliasiamiehen tulee seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä vuosittain selvitys kunnanhallitukselle. Tämä selvitys on Pikassoksen sosiaaliasiamiehen 17. selvitys. Kaikki selvitykset ovat luettavissa Pikassoksen verkkosivulta³.

Sosiaaliasiamiehen selvitys on julkinen asiakirja. Koska se on sosiaaliasiamiehelle tulevien asiakas- ja omaispalautteiden perusteella laadittu asiakirja, se kuvastaa kuntien sosiaalihuollon tilaa sellaisena, kuin se palautteiden perusteella välittyy sosiaaliasiamiehelle.

Selvityksissä tarkastelen vuosittain sosiaalihuollon palveluista yleensä aikuisten palveluita, lasten ja perheiden palveluita, vammais- ja kehitysvammapalveluita sekä ikäihmisten palveluita. Tarkastelun painopiste kohdistuu yleensä niihin ilmiöihin, joissa asiakas- ja omaispalautteiden perusteella on eniten kehitettävää. Selvityksissä voidaan lisäksi kohdistaa huomiota myös muihin, asiakkaiden oikeuksiin ja asemaan heijastuviin ilmiöihin, vaikka ne eivät suoraan kuuluisi sosiaalihuoltoon.

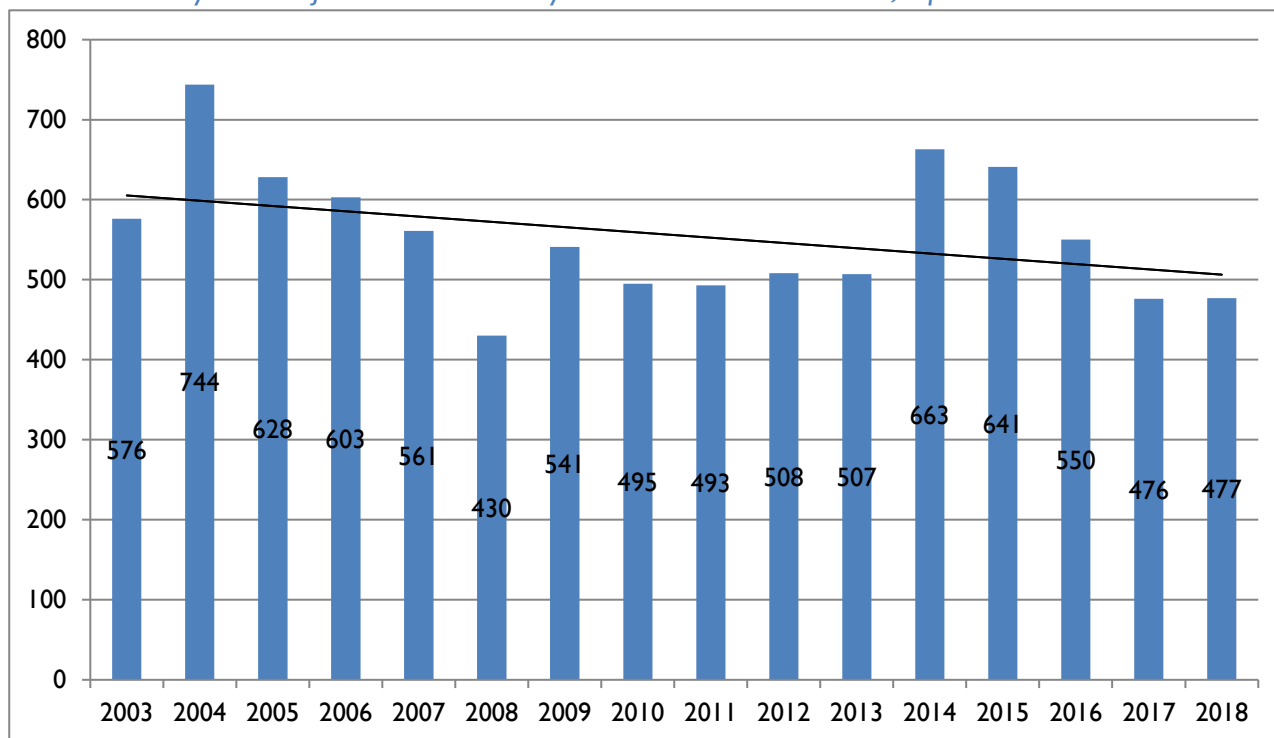
Kunnissa tehdään paljon erilaista kehittämistä ja uudistustyötä, joka ei aina välity sosiaaliasiamiehelle. Kun sosiaaliasiamieheen ollaan yhteydessä, yhteydenottajalla tuntee usein epätietoisuutta ja tyytymättömyyttä sosiaalihuollon – kunnan omiin tai yksityisiin – sosiaalipalveluihin tai hänelle on muutoin epäselvää, mihin hänen tulisi olla yhteydessä. Selvityksessä voidaankin vain harvoin arvioida kuntien onnistumisia.

³ <http://www.pikassos.fi/sosiaaliasiamies-4/selvitykset>

2 YHTEYDENOTOT SOSIAALIASIAMIEHELLE

Sosiaaliamiehelle tuli vuonna 2018 yhteensä 477 yhteydenottoa⁴. Vuoteen 2017 verrattuna yhteydenottoja (476) oli lähes täsmälleen saman verran. Sopimuskuntiin kohdistui yhteydenottoista 459 ja toimialueen kuntien ulkopuolelle 18 (24)⁵. Sosiaalihuoltoon kuulumattomia yhteydenottoja koko alueella oli 51 (48)⁶. Kuvion 1 perusteella yhteydenottojen määrän kehitys on aleneva.

Kuvio 1: Yhteydenottojen määrän kehitys vuosina 2003 – 2018, kpl⁷



Omaiset ja läheiset ottavat eniten yhteyttä

Suurin yhteydenottojaryhmä olivat huoltaja-asemassa tai omaisena tai läheisenä olevat (48 prosenttia kaikista yhteydenottajista). Asiakkaiden omat yhteydenotot muodostivat tätä pienemmän osuuden (33 prosenttia) nyt toista kertaa peräkkäin. Kuntien henkilöstöltä yhteydenottoja tuli 61 (12,8 prosenttia). Pidän henkilöstön yhteydenottoja suuressa arvossa.

Yhteydenottoista 21,2 prosenttia (30,1 prosenttia) oli vuonna 2018 yleistä tiedustelua tai työntekijöiden konsultaatiotarvetta. Loput yhteydenotot kuvastavat tyytymättömyyttä esimerkiksi palvelutar-

⁴ Tässä luvussa ovat kaikki Pikassoksen sosiaaliamiehelle tulleet yhteydenotot.

⁵ Yhteydenotto voi kirjautua toimialueen ulkopuolelle mm. silloin, että yhteydenottaja asuu itse sopimuskuntien alueella, mutta palvelun järjestämisvastuinen kunta on sopimuskuntien ulkopuolella.

⁶ Nämä liittyivät esimerkiksi terveydenhuoltoon, ulosottotoimeen, TE -toimiston palveluihin, oikeusapuun, sosiaalivaikutukseen, asumisasioihin ja edunvalvontaan.

⁷ Vuoden 2003 tilastointi aloitettiin 24.4. lukien.

peen arvioinnin toteuttamistapaan, asiakkaan mielipiteen selvittämiseen ja sen merkitykseen asiakkaan tilanteen arvioinnissa; päätöksen perustelemiseen, sopimuksen sisältöön, tietosuoja- ja tietoturvakysymyksiin, asiakkaan neuvontaan, ohjaukseen tai kohteluun sekä päätöksenteon keston.

Yhteydenotoista enää vain noin puolet (52,6 prosenttia) tulee puhelimitse. Sähköpostin ja muiden sähköisten kanavien (esim. Suomi.fi – palvelu) käyttö on kasvussa. Vuonna 2018 näiden osuus oli 44,7 prosenttia, kun se vielä 2017 oli vain 26,3 prosenttia kaikista yhteydenotoista. Muistutusten määriä ei vuodelta 2018 selvitetty, sillä en asiamiehenä saa kaikista kunnista ao. tietoa.

Yhteydenottojen määrät vaihtelevat kunnittain selvästi

Kuntien keskinäiset erot näkyvät parhaiten taulukossa I. Siinä on kuvattu asiatapahtumien osuuksia suhteessa kaikkiin asiamiehelle tullessiin yhteydenottoihin ja kunnan väkilukuun⁸.

Hausjärven kuntaa koskien tuli sekä 2017 että 2018 eniten yhteydenottoja suhteessa kunnan väestöön. Hausjärven kuntaa koskevien yhteydenottojen määrät ovat olleet kunnan väestöön suhteutettuna suurempia kuin muissa kunnissa jo vuosia. Akaata (46 yhteydenottoa vuonna 2018) koskien tulee lähes 2,5 kertaa enemmän yhteydenottoja kuin saman kokoisesta Janakkalasta (19). Kaikista sosiaaliasiamiehelle tulevista yhteydenotoista Hämeenlinnaa koskien tulee enää vajaa kolmannes samaan aikaan, kun erityisesti Forssan hyvinvointikuntayhtymää, Hausjärveä ja Akaata sekä Urjalaa koskevien yhteydenottojen osuudet ovat kasvussa.

Taulukko I: Kunnan asiatapahtumien osuus suhteessa kaikkiin asiatapahtumiin ja kunnan väestömäärään, %

Yhteydenottojen määrä yhteensä vuonna 2018, kpl		Osuus kaikista asiamiehelle tulleista yhteydenotoista, %			Osuus suhteutettuna kunnan/kuntayhtymän väestömäärään, %		
		2017	2018	KA ⁹	2017	2018	KA
Akaa/Urjala ¹⁰	66	13,2	13,8	13,5	0,29	0,31	0,30
Hattula	13	4,4	2,7	3,6	0,22	0,14	0,18
HML	136	33,0	28,5	30,8	0,23	0,20	0,22
Janakkala	19	4,2	4,0	4,1	0,12	0,11	0,12
Hausjärvi	49	7,8	10,3	9,1	0,43	0,58	0,51
Loppi	29	4,6	6,1	5,4	0,27	0,36	0,32
Riihimäki	62	12,2	13,0	12,6	0,20	0,21	0,21
Forssan hyvinvointiky.	85	15,5	17,8	16,7	0,22	0,26	0,24

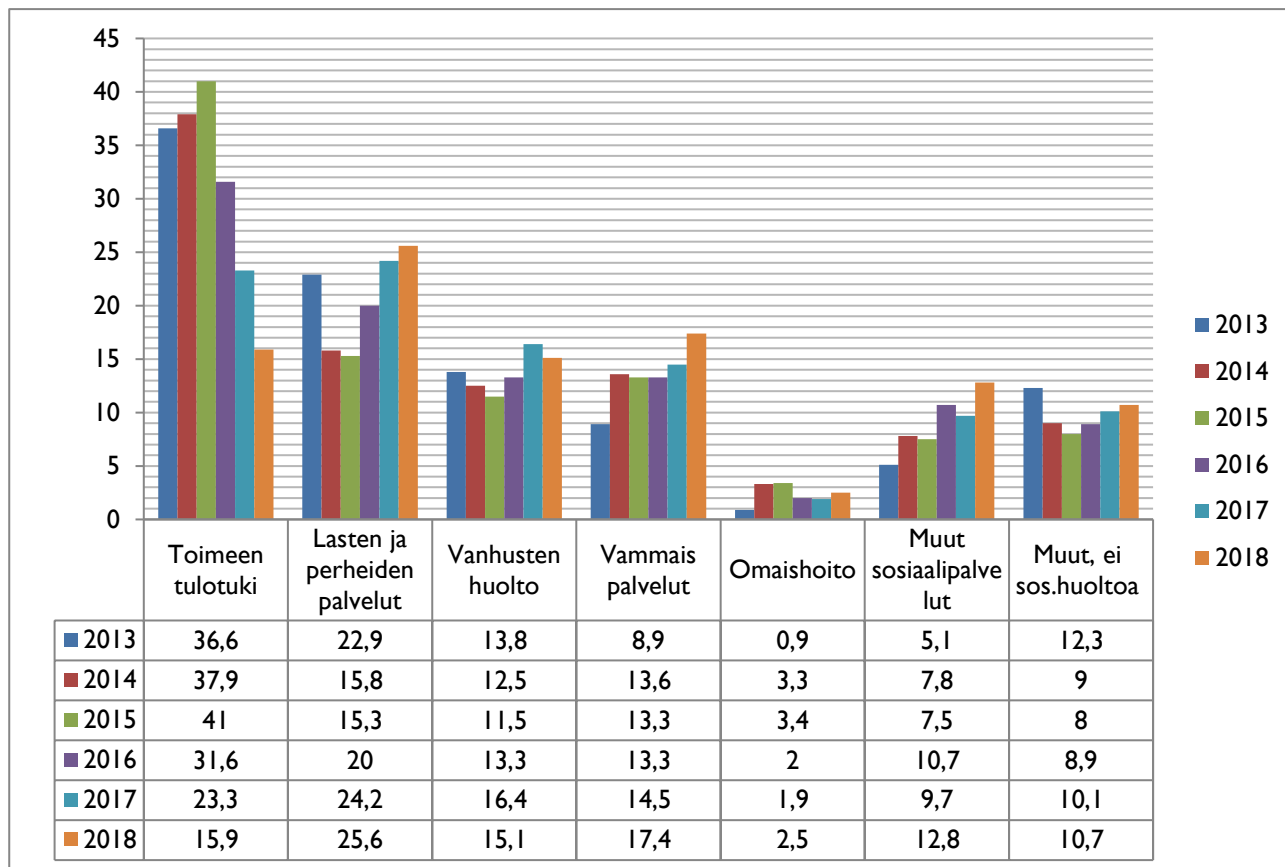
⁸ Väestötietona on käytetty tietoja 31.12.2017.

⁹ Lyhenne tarkoittaa tässä kahden vuoden keskiarvoa.

¹⁰ Akaata ja Urjalaa on perusteltua arvioida tässä yhteydessä yhdessä, koska Akaa tuottaa isäntäkuntana monia sosiaalihuollon palveluja Urjalan asukkaille. Akaata koskien yhteydenottoja oli 46 ja Urjalaa koskien 20.

Kuviosta 2 näkyy, että nykyisin lasten ja perheiden palveluita koskevat yhteydenotot muodostavat ylivoimaisesti suurimman osuuden kaikista yhteydenotoista. Määrällisesti niitä oli yhteensä 122 (25,6 prosenttia kaikista yhteydenotoista). Myös vammaisten ja kehitysvammaisten palveluja sekä aikuis-sosiaalityötä koskevat yhteydenotot ovat tasaisessa kasvussa.

Kuvio 2: Asiatapahtumien jakautuminen eri tehtävälajeihin vuosina 2013 – 2018, %.¹¹



Toimeentulotuen (perustoimeentulotuki ja täydentävä sekä ehkäisevä toimeentulotuki) yhteydenottojen osuuden vähentyminen on ollut hyvin voimakasta. Tärkeimpänä syynä tähän on perustoimeentulotuen siirtyminen Kelan vastuulle. Sosiaaliamiehellä ei ole toimivaltaa Kelaan nähden.

Aikuisiin kohdistuva sosiaalityö on kuviossa 2 sijoitettu muihin sosiaalipalveluihin. Aikuis-sosiaalityötä koskevia yhteydenottoja oli 61 vuonna 2018 (31 vuonna 2017 ja 40 vuonna 2016).

¹¹ Lasten ja perheiden palvelut koostuvat lastensuojelusta, lasten huolto- ja tapaamisasioista sekä elatuksesta, perheneuvonnasta, lapsiperheiden kotipalvelusta ja päivähoidosta tai varhaiskasvatuksesta. Vanhushuolto sisältää myös ikäihmisten kotihoidon. Muut sosiaalipalvelut sisältävät lapsettomiin aikuisasiakkaiden sosiaalityön, päihdehuollon, mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut ja kuntouttavan työtoiminnan.

2.1. Sosiaalihuollon ammattilaisen velvollisuuksista

2.1.1. Hyvän hallinnon periaatteiden edistäminen

Useissa kunnissa asiakkaiden tiedottamiseen, neuvontaan, mielipiteen selvittämiseen ja kuulemiseen sekä päätöksentekoon kiinnitetään huomiota. Saan silti palautteita, joiden perusteella minulle välittyy, että hyvän hallinnon vaatimukset eivät edelleenkaan toteudu yhdenvertaisesti kaikkien sopimuskunnissa asioivien sosiaalihuollon asiakkaiden kohdalla. Minulle välittyy myös, ettei kaikkia hyvään hallintoon liittyviä vaatimuksia tunnusteta riittävästi ja/tai lainsäädännön vaatimuksia ei osata soveltaa hallinnollisessa työskentelyssä, jota sosiaalipalvelut keskeisesti edustavat.

Asiakkaan oman käsityksen ja mielipiteen selvittäminen

Sosiaalihuollon asiakkaille on hyvin tärkeää, että he kokevat voivansa osallistua ja vaikuttaa niihin toimiin, joita viranomainen heidän kohdallaan toteuttaa. Minulle välittyy toistuvasti, että asiakkaan tai hänen edustajansa tyytymättömyys voi kohdistua lähes pelkästään kokemukseen, ettei asiakkaan omaa näkemystä ole otettu työskentelyssä huomioon ja/tai sitä ei ole kirjattu sellaisena, kuin asiakas on sen esittänyt. Asiakkaalle on voinut jäädä vaikutelma, ettei hänen mielipiteellään ole ylipäättään mitään merkitystä viranomaistoiminnassa, koska viranomainen yksipuolisesti määrittelee, mitä palvelua kunnasta saa ja millä tavoin se järjestetään.

Mielestäni erityisesti huolellisella dokumentaatiolla (laadittaessa esim. palvelutarpeen arvioinnin yhteenvedoita, palvelusuunnitelmaa tai asiakaskertomuksia) voidaan merkittävästi vähentää asiakkaiden tyytymättömyyttä kuulluksi tulemisesta. Dokumentaatiota tulisi mielestäni pyrkiä toteuttamaan ns. avoimen dokumentaation¹² muodossa tai vähintään käyttämällä asiakkaan omia kuvauksia ja muotoiluja omasta tilanteestaan.

Neuvonta- ja tiedotusvelvollisuuden toteutuminen

Julkisuuslain 5 luvussa on säännökset viranomaisen velvollisuuksista edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Ao. luvun 20 §:ssä on säännökset viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Sen mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoa-aineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan.

Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan tulee antaa riittävästi tietoja mm. kunnan järjestämistä palveluista. Viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet. Hallintolain 9 § velvoittaa viranomaisia käyttämään asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Sopimuskuntien verkkosivutiedottamisen laajuus, tietosisältö ja kieliasu vaihtelevat erittäin paljon. Selkeästä ja riittävän laajasta verkkotiedottamisesta haluan erityisesti nostaa esille Janakkalan kunnan sosiaalipalveluiden verkkosivut kokonaisuudessaan sekä Hämeenlinnassa erityisesti lasten, nuorten ja perheiden palveluiden verkkosivut. Molemmat kunnat julkaisevat sosiaalihuollon viranhaltijoiden nimet ja ne ovat myös uudistaneet ja päivittäneet sivujaan säännöllisesti¹³.

¹² Asiakas itse näkee, mitä hänen elämäntilanteestaan kirjataan.

¹³ Hämeenlinnan sosiaalipalveluiden verkkosivu-uudistus on vielä 22.3.2019 vielä jonkin verran kesken, sillä kaikki linkit eivät toimi tai lomakkeet eivät löydy annetun linkin takaa.

Viranomaiset ovat oikeusasiamiehen mukaan vastuussa siitä, että kuntalaiset saavat oleellisen tiedon riittävän laajasti tuotettuna heille merkityksellisistä palveluista ja muista asioista, kuten viranomaisen yhteystiedoista. Hänen mukaansa viranomaisen tulee huolehtia, että verkkosivuilta saatavat tiedot ovat ajantasaiset ja asiakkaalla on käytettävissään päivitetty yhteystiedot hänen asioitaan hoitavalle viranomaiselle.¹⁴

Sosiaaliviranomaisen on erikseen asiakaslain 5 §:n perusteella selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset ja muut seikat, joilla on merkitystä häntä koskevassa asiassa. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeus saada ymmärrettävällä tavalla tietoja palvelujärjestelmistä ja häntä koskevista seikoista turvaa keskeisesti sitä, että asiakas pystyy muodostamaan oman käsityksensä asiasta ja ilmaisemaan oman mielipiteensä viranomaisen esittämistä seikoista ja häntä koskevista päätösehdotuksista.¹⁵

Kun henkilö hakeutuu ensimmäisiä kertoja sosiaalipalveluiden piiriin, hänen tiedontarpeensa ovat erilaiset kuin henkilöllä, jolla on jo kokemusta sosiaalipalveluista. Asiakkaat pystyvät yleensä ottamaan uutta tietoa vastaan kerrallaan vain pieniä määriä, varsinkin kun sosiaalihuollon puoleen kääntyvän henkilön tai hänen läheisensä elämäntilanne on usein hyvin kuormittava. Kunnan sosiaalipalvelujärjestelmä on kokemukseni mukaan asiakkaille ja heidän omaisilleen usein monimutkainen ja vaikeaselkoinen.

Koska kuntien sosiaalipalveluiden sisällöt yhteisestä lainsäädännöstä huolimatta vaihtelevat jonkin verran, viranomaisen pitää varautua huolellisesti kertomaan ao. kunnan palvelurakenteesta. Tämä tarkoittaa käytännössä, että sosiaaliviranomaisen täytyy varautua vastaamaan samankin asiakkaan tiedusteluihin useasti ja neuvomaan samaa asiakasta eri tavoin samassakin asiassa. Vaikeaselkoisen asian kuvaamiseen täytyy mielestäni varautua myös erikseen arvioimalla, millä nimenomaisella tavalla neuvontaa ja ohjausta annetaan kussakin yksilöllisessä tilanteessa ja minkälaisia sanavalintoja käytetään.

Päätösten perusteleminen asia-argumenteilla ja säädöksillä

Yhä edelleen näen päätöksiä, joista ei selviä, mitkä seikat ovat vaikuttaneet siihen, että asiakkaan sosiaalipalvelua koskeva tukihakemus on osittain tai kokonaan hylätty. Päätöksestä ei myöskään aina selviä, mitä asiakas täsmälleen ottaen on hakenut. Jos asiakas hakee ”apua kotona selviämiseen”, mielestäni tämä – sen yleisluontoisuudesta huolimatta – tulee näkyä päätöksessä. Viranomaisen tehtävänä on palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä tuoda esille ne eri mahdollisuudet, joilla kotona pärjäämistä voidaan tukea. Toisinaan sosiaalihuollossa yhä myös pohditaan, tuleeko asiakkaalle antaa hänen asiassaan kirjallinen päätös¹⁶.

Hallintolain 7 luvussa on yleiset säännökset päätöksen muodosta, sisällöstä ja päätöksen perustelemisesta. Hallintopäätös on annettava kirjallisesti (myös suullisen päätöksen jälkeen) ja se on perusteltava hallintolain 45 §:n mukaisesti. Päätöksessä on otettava kantaa kaikkiin hakemuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Päätöksen perusteluvollisuuden tarkoituksena on varmistaa, että asianosainen saa tiedon paitsi asian lopputuloksesta myös sen perusteista. Perusteluilla on myös keskeinen merkitys sosiaalihuollon

¹⁴ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 17.1.2017, dnro 385/4/16. [Viitattu 23.1.2018]. Saantitapa: [http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?\\$%7BAPPL%7D=ereopaa&\\$%7BBASE%7D=ereopaa&\\$%7BTHWIDS%7D=0.1/1515930901_19322&\\$%7BTRIPPIFE%7D=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?$%7BAPPL%7D=ereopaa&$%7BBASE%7D=ereopaa&$%7BTHWIDS%7D=0.1/1515930901_19322&$%7BTRIPPIFE%7D=PDF.pdf)

¹⁵ Ks. esim. apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu, dnro EOAK/3681/2018. [Lainattu 14.1.2019].

¹⁶ Sosiaalihuollossa oikeus kirjalliseen, perusteltuun päätökseen on erittäin vahva ja tämä seikka pääosin tunnustetaan.

asiakkaan muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Erityisesti silloin, jos viranomainen ei hyväksy hakijan esittämiä selvityksiä, on päätöksessä esitettävä hallintolain mukaisesti ja asiakkaalle ymmärrettävällä tavalla perustelut sille, miten ja miksi tällaiseen lopputulokseen on asian arvioinnissa päädytty.

Apulaisoikeusasiamies korostaa, että päätöksentekoon oikeutetun viranomaisen tulee tutkia hakemus siinä laajuudessa ja sen mukaisesti, miten asiakas on hakenut sosiaalipalvelua. Asiakkaalla on siten oikeus saada päätös siihen, mitä hän on tosiasiallisesti hakenut. Asianosaisaloitteisessa, (suulliseenkin) hakemukseen perustuvassa asiassa ei voida tehdä päätöstä sellaiselle ajalle tai sellaisissa asiassa, jota asiakas ei ole hakenut. Hallinnon oikeusperiaatteiden mukaan hakemuksen johdosta tehtävässä päätöksessä ei voida samalla päättää tai ottaa kantaa johonkin sellaiseen asiaan, mitä asiakas ei ole hakenut. Päätöksen voi lainmukaisesti tehdä vain sille ajalle, mille asiakas on tukea hakenut.¹⁷

Jo pidempään olen kiinnittänyt huomiota siihen, että palvelupäätökset tehdään määräaikaisina eli päätöksen päättymisajankohdaksi kirjataan jokin tietty päivämäärä. Erityisen ongelmallisina pidän vain muutamaan kuukauteen rajoittuvia määräaikaisia päätöksiä vammaisilla ja kehitysvammaisilla, joilla sairaus tai vamma ei kokonaan poistu. Eduskunnan oikeusasiamies on todennut, että kun on kysymys subjektiivisista oikeuksista (useat vammaispalvelulain tarkoittamat palvelut sekä erityishuolto), joiden tarve on jatkuva, tulisi päätökset pääsääntöisesti tehdä toistaiseksi voimassa olevaksi¹⁸.

Määräaikainen päätös on asiakkaan kannalta erityisen kuormittava sen vuoksi, että vammainen tai hänen omaisensa joutuvat hakemaan palvelua toistuvasti uudelleen tai ainakin olemaan aloitteellisia uuden päätöksen saamiseksi. Määräaikaisuus tuottaa myös huolta palvelun jatkosta ja epätietoisuutta tulevaisuuden selviämisestä. Sosiaalipalveluita voidaan järjestää tilapäiseen, toistuvaan tai pitkäaikaiseen tuen tarpeeseen¹⁹. Mielestäni asiakkaan esittämä hakemus sekä hänelle tehty palvelutarpeen arviointi ovat keskeisiä lähtökohtia myös sosiaalipalvelua koskevan päätöksen voimassaolon määrittämiseksi.²⁰

2.1.2. Epäkohdista ja epäkohdan uhasta ilmoittaminen

Sosiaalihuoltolain 5 luvussa säädetään sosiaalipalveluiden laadun varmistamisen keinoista. Lukuun on lisätty 1.1.2016 voimaan tulleet säännökset siitä, miten sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluvan, itsenäisten ammatinharjoittajien tai toimeksiantosuhteessa vastaavia tehtäviä hoitavien tulee toimia huomattessaan asiakkaiden sosiaalihuollon toteuttamisessa epäkohdan tai sen uhan.

Ilmoitus epäkohdasta tehdään ensin toiminnasta vastaavalle henkilölle, esimerkiksi hoivayksikön esimiehelle. Tämän tulee ilmoittaa asiasta sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle (esim. vanhuspalveluiden johtaja) sekä käynnistää yksikössään toimet epäkohdan tai sen uhan poistamiseksi. Aluehallintovirastoon ilmoitus tulee tehdä, jos epäkohtaa tai sen uhkaa ei korjata viivytyksettä.

¹⁷ Esim. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 20.12.2018, dnro EOAK/7043/2017. [Lainattu 1.2.2019]. Saantitapa: <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/ratkaisut/-/eoar/7043/2017>

¹⁸ Esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 7.3.2017. Dnro EOAK/716/2017 ja EOAK/741/2017.

¹⁹ Sosiaalihuoltolaki 38 §.

²⁰ Toimeentulotuki on luonteeltaan sosiaalipalvelu, jossa ratkaisut lähtökohtaisesti tehdään kuukauden ajalle. Tukea voidaan myöntää kuukautta lyhyemmäksi tai pidemmäksi ajaksi. Sen sijaan kielteinen ratkaisu voidaan tehdä vain yhden kuukauden ajalle kerrallaan. Toimeentulotukilaki 15 § 1 momentti.

Epäkohtailmoituksia tehdään vähän, vaikka epäkohtia havaitaan

Minulle välittyi sosiaaliamiehenä, että epäkohdan uhkaa koskevia ilmoituksia tehdään sosiaalihuoltolain 48 §:n mukaisesti vähän²¹. Kuitenkin asiakaspalautteiden perusteella viranhaltija voi kuvata yksittäiselle sosiaalihuollon asiakkaalle työmääräänsä kertomalla, kuinka monta asiakasta tai asiakasperhettä hänellä on vastuullaan²². Toisinaan minulle on välittynyt, että sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluva ei ole tunnistanut työssään havaitsemaansa ilmiötä epäkohdaksi, josta tulisi ilmoittaa.

Epäkohdalla tarkoitetaan hallituksen esityksessä esimerkiksi asiakasturvallisuudessa ilmeneviä puutteita, asiakkaan kaltoin kohtelua ja toimintakulttuuriin sisältyviä asiakkaalle vahingollisia toimia. Kaltoin kohtelulla tarkoitetaan fyysistä, psyykkistä tai kemiallista eli lääkkeillä aiheutettua kaltoin kohtelua. Toimintakulttuuriin sisältyvistä ongelmista sen sijaan voi olla kyse esimerkiksi yksilön perusoi-keuksien tosiasiallisesta rajoittamisesta vakiintuneita hoitokäytäntöjä suoritettaessa. Menettelyn tarkoituksena on sitouttaa myös työnantajapuoli hyväksymään ilmoitusvelvollisuuden käyttö ja hyödyntämään sitä toimintansa kehittämisessä.²³

Sosiaalialan työntekijöiden havaitsemia työn epäkohtia sekä epäkohtien raportoinnin mahdollisuuksia ja seurauksia selvitettiin jo vuonna 2016²⁴. Kyselytutkimukseen vastaajista (88 %) oli havainnut ainakin yhden työyhteisönsä liittyvän epäkohdan viimeisen vuoden aikana. Vastaajien havaitsemat epäkohdat olivat luonteeltaan toistuvia tai pitkäaikaisia. Enemmistö vastaajista (57 %) ilmoitti, ettei työyhteisössä ole keskusteltu siitä, kuinka havaituista epäkohdista raportoidaan.

Raportoinnin ohjeistamisen sijasta lähes puolet vastaajista on havainnut työyhteisössään varoittelua siitä, ettei joistain epäkohdista kannata puhua. Työyhteisössä suhtaudutaan hyvin vaihtelevasti henkilöihin, jotka raportoivat epäkohdista. Vastaajista 41 prosenttia oli havainnut työyhteisössä rangaistuksia epäkohtaan puuttumisesta ja 25 prosentilla oli sellainen käsitys, että jonkun työsuhde oli päätynyt epäkohtaan puuttumisen vuoksi. Vastaajista 20 prosenttia oli havainnut työyhteisössään epäkohdista puhumisen kieltoja. Useimmiten epäkohdista kiellettiin kertomasta organisaation johdolle ja paikallispoliittisille päättäjille sekä mediaan.

Enemmistö sosiaalialan työntekijöiden havaitsemista epäkohdista juontui palveluiden resursseista. Alhaiset henkilöstöresurssit ja tiheä henkilöstövaihtuvuus vaaransivat asiakkaiden oikeuksien toteutumisen. Yleisin asiakkaisiin liittyvä epäkohta oli se, ettei toimipaikassa kerätä tai käsitellä asiakaspalautetta. Valtaosa vastaajista (56 %) ilmoitti, ettei heidän raportoima epäkohta ollut poistunut siitä raportoinnin jälkeen.²⁵

Resurssivajeista pitää ilmoittaa

Mielestäni henkilöstön vähyys, ylikuormitus ja/tai liian suuri asiakasmäärä työntekijää kohden ovat sellaisia epäkohdan uhkia, joista pitää ilmoittaa. Mielestäni työntekijän pitkäaikainen kuormitus yleensä heijastuu tai voi heijastua yksittäisen asiakkaan saamaan palveluun ja asiakkaan asemaan. Vaikka asiakasturvallisuus ei olisikaan välittömässä vaarassa, havaintojeni perusteella liian suuri asiakasmäärä yleensä johtaa myös palvelun laatupuutteisiin samaan aikaan, kun tilanne kohtuuttomasti kuormittaa työntekijöitä.

²¹ Sain eräästä kunnasta tiedon, että jo alkuvuodesta 2019 epäkohtailmoituksia oli tullut 25. Samaan aikaan julkisuudessa oli käyty laajaa keskustelua vanhusten hoivan puutteista.

²² Asiakaspalautteen perusteella tätä on tapahtunut ainakin lastensuojelussa ja vammaispalveluissa.

²³ HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, ss. 141 – 142.

²⁴ Tiitinen, Laura & Silen, Marianne (2016). Sosiaalialan epäkohdat ja niiden käsittely – kyselyraportti.

²⁵ Em. kyselyraportti. Esimerkiksi Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia jatkaa vuoden 2019 tarkastuksilla sen valvomista, miten henkilökunta on ohjeistettu ilmoittamaan (vanhusten) hoidon puutteista, miten ilmoitukset käsitellään ja miten ilmoittajia suojellaan.

Asiakkaan tai häntä edustavan omaisen näkökulmasta tieto siitä, että asiakkaan asioita hoitavalla työntekijällä on kohtuuton työtaakka, voi lisätä asiakkaan tai omaisten huolta tarpeettomasti muutenkin kuormittavassa tilanteessa. Tiedän kuitenkin, että toisinaan työntekijä toivoo, että asiakas tekisi kantelun, koska hänen oma epäkohtailmoituksensa ei ole johtanut mihinkään.

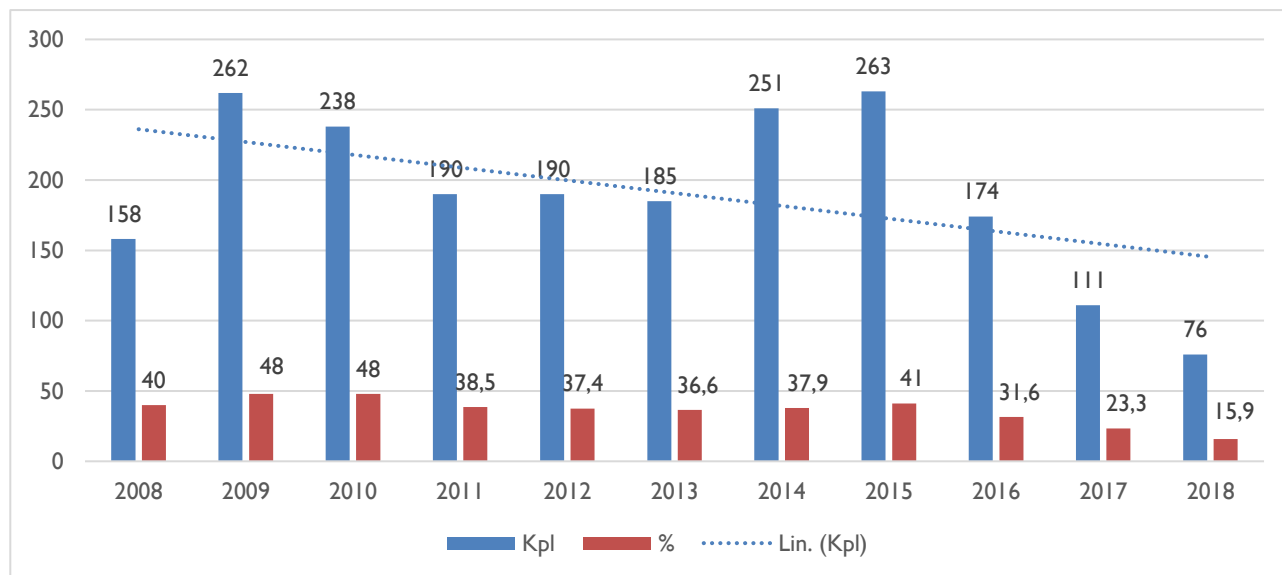
Mielestäni lainsäätäjä on tarkoittanut, että sosiaalihuollon ammattilainen käyttää oikeuttaan tehdä ilmeisen epäkohdan uhasta ilmoitus esimiehelleen varsin matalalla kynnyksellä. Ilmoituksenvelvollisuutta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa säännöksen tarkoituksena on turvata erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden hyvän hoidon ja huolenpidon toteutumista ja edistää heidän hyvinvointiaan.

Ehdotan, että kunnissa arvioitaisiin, mihin toimenpiteisiin niiden tulisi ryhtyä kunnan omien sosiaalihuollon ja yksityisten ostopalveluyksiköiden henkilöstön epäkohtia koskevan ilmoitusvelvollisuuden vahvistamiseksi. Esitän myös arvioitavaksi, millä tavoin henkilöstön palautetieto systemaattisesti kootaan ja analysoidaan, jotta tarvittaviin toimenpiteisiin voitaisiin viivytystä välttämättä ryhtyä.

2.2. Toimeentulotuki

Kuvio 3 osoittaa, että perustoimeentulotukea sekä täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea koskevat yhteydenotot ovat alimmalla tasollaan kymmeneen vuoteen. Kun aiemmin toimeentulotuen kokonaisyhteydenotot muodostivat ylivoimaisesti suurimman yhteydenottosektorin, on näiden osuus enää vajaa 16 prosenttia kaikista yhdenotoista.

Kuvio 3: Toimeentulotukea koskevat yhteydenotot vuosina 2008 – 2018, kpl ja % kaikista yhteydenotoista



Saan myös Kelan hallinnoimaan perustoimeentulotukeen liittyviä yhteydenottoja, vaikka sosiaaliamiehelle ei ole annettu toimivaltaa Kelaan nähden. Perustoimeentulotukea kaikista toimeentulotukeen liittyvistä yhteydenotoista koski 46 yhteydenottoa ja täydentävää tai ehkäisevää ainoastaan 30 yhteydenottoa.

Osa perustoimeentulotukea koskevista yhteydenotoista tulee kuntien sosiaalityön viranhaltijoilta. Minulle välittyi, että kuntien sosiaalityöntekijät ja -ohjaajat joutuvat käyttämään edelleen paljon aikaa asiakkaidensa perustoimeentulotuen päätösten selvittämiseen asiakkailleen ja tarkistamispyyntöjen tekemiseen Kelalle.

2.3. Sosiaalityö ja sosiaaliohjaus aikuisasiakkailla

Kelan yhteydenotto kuntaan asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen arvioimiseksi

Sosiaalityö on sosiaalihuoltolaissa säädetty sosiaalipalvelu, josta vastaavat kunnat. Kelalla on muiden viranomaisten tavoin sosiaalihuoltolain 35 §:ssä säädetty velvollisuus ohjata Kelassa asioivia asiakkaita kääntymään tarvittaessa kunnan sosiaalipalveluiden puoleen. Ilmoituksen (ns. huoli-ilmoitus) voi tehdä ilman asiakkaan suostumusta, jos suostumusta ei voida saada ja henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii. Ilmoitus sosiaalihuollon tarpeesta olevasta on salassapitosäännösten estämättä tehtävä viipymättä²⁶.

Kela on antanut ohjeistuksen sosiaalityön huoli-ilmoituksen tekoon²⁷. Ensisijaisesti on selvitettävä, kuinka perustoimeentulotuen asiakkaan tilannetta voidaan auttaa Kelan omin palveluin. Jos Kelan omat ohjaus- ja neuvontapalvelut eivät ole riittäviä asiakkaalle ja perustoimeentulotuen käsittelijä arvioi, että asiakkaalla on sosiaalityön tarve, asiasta keskustellaan asiakkaan kanssa. Ilmoitus kuntaan tehdään yleensä vain asiakkaan suostumuksella. Jos asiakas ilmoitusta toivoo, se on ohjeen mukaan kuitenkin tehtävä.

Ilmoituksen tekokynnys vaikuttaa olevan liian korkealla

Kelan etuusohjeen mukaan ilman asiakkaan suostumusta ilmoitus sosiaalityön tarpeesta olevasta tehdään, jos asiakkaan avuntarve on ilmeinen. Ilmeisessä avuntarpeessa asiakasta voi pitää, jos hän on kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan tai lapsen etu vaatii sitä.

Esimerkinomaisia tilanteita, joissa asiakkaalla voi olla ilmeinen sosiaalihuollon tarve ovat elämänhallinnan laaja-alaiset ongelmat, jotka vaikeuttavat arkea, vuokra- ja sähkövelka ja vuokravakuuksien realisoitumiset, erilaiset riippuvuudet kuten päihde- tai peliongelmat, itsensä tai lähipiiriin vahingoittamisen uhkailu, lähisuhdeväkivalta tai sen uhka. Erikseen todetaan, etteivät esimerkiksi asiakkaan vuokratilastit tai asunnottomuus pelkästään aiheuta ilmeistä avun tarvetta asiakkaalle.

Mielestäni ilmoituksentekomahdollisuus on tällaisella ohjeistuksella nostettu korkealle²⁸. Minulle on välittynyt, että sosiaalihuollon tarpeessa oleva pääsääntöisesti suostuu ilmoituksen tekoon. Sosiaaliamiehenä teen huoli-ilmoituksia toistuvasti ja lähes yksinomaan asiakkaan suostumukseen perustuen.

²⁶ Sosiaalihuoltolaki 35 § 1 ja 2 momentit.

²⁷ Sen lisäksi, että Kela voi tehdä ns. huoli-ilmoituksen, Kelan kuuluu ilmoittaa kunnalle muun ohella alle 25-vuotiaista, jotka ovat saaneet perustoimeentulotukea neljän kuukauden ajan sekä toimeentulotuen perusosan alennuspäätöksestä (TotuL 10 § 2 mom.). Lähde: Kelan etuuskohtaiset etuusohjeet. Perustoimeentulotuen etuusohje, s. 162. [Lainattu 14.1.2019]. Saantitapa: https://www.kela.fi/kelan-etuusohjeet_ohjeet-etuuksittain

²⁸ Kelasta on saatavissa tilastotiedot kuntakohtaisesti kuntiin lähetetyistä huoli- ilmoituksista. Keskimäärin näitä oli sopimuskuntien kohdalla noin 32 vuonna 2017²⁸. Vuoden 2018 tietoja ei ollut saatavilla.

Kelan ja kunnan yhteistyö yksittäisen asiakkaan asioissa

Minulle on jäänyt epäselväksi, miten laajasti sopimuskunnissa tehdään Kelan kanssa yhteistyötä yksittäisten asiakkaiden kohdalla. Sen sijaan minulle on ajoittain välittynyt, että kunnan sosiaaliviranomaisen yhteydenotto ja/tai edes kirjallinen lausunto ei ole vaikuttanut yksittäisen perustoimeentulotuki-asiakkaan tilanteeseen (esim. asumismenojen osalta), mitä pidän yllättävänä tietona.

Vaikka perustoimeentulotukeen liittyvä yleinen ohjaus ja neuvonta sekä varsinainen päätöksenteko ovat Kelan vastuulla, toimeentulotukilaki edellyttää, että kunnat ja Kela tekevät yhteistyötä toimeentulotuen tarkoituksen toteuttamiseksi. Apulaisoikeusasiamies on todennut²⁹, että yhteistyövelvoitteen hoitaminen voi edellyttää yksittäisen asiakkaan asiassa sitä, että Kela, varsinkin jos kyse on haa-voittuvassa asemassa olevasta henkilöstä, on asiakkaan asiassa yhteydessä kunnan sosiaalitoimeen asiakkaan tilanteen selvittämiseksi.

Eri viranomaisten yhteistyövelvoitteesta säädetään myös hallintolaissa ja sosiaalihuoltolaissa³⁰. Koska Kela ei tee sosiaalityötä, ilmoituskynnyksen kunnan sosiaalihuoltoon tulisi mielestäni olla matalampi kuin miltä se nyt tilastojen valossa vaikuttaa.

Asunnottomuuden syiden selvittäminen kuuluu kunnan sosiaalityön tehtäviin

Kelan etuusohjeessa todetaan erikseen, ettei asiakkaan asunnottomuus pelkästään aiheuta ilmeistä sosiaalityön tarvetta asiakkaalle. Pidän asiakkaan edun vastaisena tulkintaa, ettei asunnottomuus edellytä ilmoituksen tekemistä kuntaan. Mielestäni aikuisiin suuntautuvaan sosiaalityöhön kuuluu, että asunnottoman henkilön palvelutarve selvitetään.

Jos asiakas itse tietoisesti ilmoittaa haluavansa elää ilman vakituista asuntoa, hänen palvelutarpeensa on kuitenkin selvitetty, arvioitu ja hänen oma näkemyksensä mahdollisista muista tuen tarpeistaan on dokumentoitu.

Välitystili sosiaalityön välineenä

Välitystilillä tarkoitetaan menettelyä, jolla asiakas tai sosiaalihuollon toimielin Kelalle esittämällään hakemuksella pyytää Kelan maksaman etuuden (esim. eläkkeen tai työttömyysturvan) maksamista kunnan lautakuntaelimelle ns. välitystilille. Välitystililtä maksetaan asiakkaan arjen menoja kunnan vi-
ranhaltijan valvonnassa.

Välitystilin käyttöönotto edellyttää usein, että asiakas on toistuvasti hakenut kunnalta toimeentulotukea, vaikka tulojen pitäisi riittää elinkustannuksiin ja on arvioitu, että asiakkaalla on vaikeuksia raha-asioidensa hoidossa. Välitystilimenettely on asiakkaille vapaaehtoinen ja hän voi peruuttaa suostumuksensa etuuksiensa maksamisesta välitystilille.

Erään kunnan mukaan välitystilejä käytetään ennen kaikkea asumista turvaamaan. Välitystilejä on kunnan mukaan perustettu paljon sellaisille asiakkaille, jotka ovat toistuvasti hakeneet kunnasta harkinnanvaraista toimeentulotukea vuokravelkoihin. Toinen ryhmä ovat puolestaan asiakkaat, joilla välitystilin avulla on vuosikausia turvattu perustarpeita ja oikeampi palvelu voisi olla edunvalvonta - jos he vain pääsisivät sen piiriin.

²⁹ Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu, dnro EOAK/6708/2017. [Lainattu 7.3.2019]. Saantitapa:<https://www.oikeusasiamies.fi/fi/ratkaisut/-/eoar/6708/2017>

³⁰ Hallintolaki 10 §, viranomaisten yhteistyö ja sosiaalihuoltolaki 41 §, monialainen yhteistyö.

Välitystilien määrä on kyselyn perusteella nousussa. Välitystileille kertyy edelleen joidenkin asiakkaiden kohdalla merkittävän suuria summia. Mikäli säästöjä kertyy, ne tulee ohjata asiakkaan pankkitilille³¹, ellei niitä ole suunniteltu käytettäväksi esimerkiksi johonkin hankintaan. Jos välitystiliasiakkaalla kertyy tuloista säästöjä eikä niitä voi siirtää asiakkaan omalle pankkitilille, on hakemus edunvalvonasta mielestäni aina Kuntaliiton ohjeen mukaan tehtävä³².

Mielestäni asiakkaan edun mukaista on, että välitystilistä Kelan myönteisen päätöksen jälkeen aina tehdään sopimus, josta yksiselitteisesti ilmenevät asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet. Päätöksen merkitys on ”tiedottava”, sillä välitystilin perustaminen asiakkaalle ei ole sosiaalipalvelu eikä siihen liittyen muutoksenhakukelpoinen.

Taulukko 2: Välitystilien käyttö sopimuskunnissa joulukuussa 2011, 2017 ja 2018

	Välitystilejä 12/2011 ³³	Välitystilejä 12/2017	Välitystilejä 12/2018	Syyt nykyiselle määrälle?	Kertykö ylimääräistä rahaa?	Päätös?	Sopimus?	Kelan hylkäävät päätökset
Akaa	Ei tietoa	28	27	Asiakaskohtainen tarve	Ei	Kyllä	Ei	Ovat suuri ongelma.
Urkala	16	10	8	Ei tarkoituksenmukainen talousasioiden hoitokeino sekä riittämättömät henkilöstöresurssit.	Kyllä, noin 2600 €.	Ei	Kyllä	Kela ei ole tehnyt hylkääviä päätöksiä.
Hattula	12	9	5	Järjestelmä on aikaa vievä eivätkä henkilöstöresurssit riitä.	Kyllä, noin 9000 €.	Kyllä	Ei	Eivät ole ongelma tai hakemuksia ei ole tehty.
HML	19	n. 70	n. 110	Joskus ainoa apu pitkäaikaiseen taloussolmuun. Tarkoitus on auttaa vaikeimman yli ja aktivoida asiakas ottamaan vastuu taloudestaan	Kyllä, noin 5000 €	Kyllä	Ei, mutta selvitetään asiakkaalle tämän oikeudet	Ovat aiheuttaneet jonkin verran vaikeuksia.
Janakkala	28	34	37	Lähinnä sellaisille asiakkaille, joilla on toistuvia vuokravelkoja.	Kyllä, noin 6000 €	Kyllä	Ei	Ovat aiheuttaneet jonkin verran vaikeuksia.
Hausjärvi	21	4	3	Järjestelmä on aikaa vievä. Kela ei	Kyllä, noin 2000 €.	Ei	Ei	Eivät ole ongelma tai hakemuksia ei ole tehty.

³¹ Yleensä asiakkaan etuustulot ohjautuvat kunnan pankkitilille, josta ne kirjanpidollisesti on ohjattava esim. asiakkaan omalle tilille tai välitystiliasiakkaiden yhteiselle tilille. Tilien saldot pitää täsmäyttää kirjanpidossa vuosittain 31.12. ja tositteet ovat kirjanpitoaineistoa. Kirjanpitoaineistona niitä koskee mm. tarkat säilytysajat.

³² Laki holhoustoimesta 8 §: Edunvalvoja voidaan määrätä henkilölle, 1) joka sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi on kykenemätön valvomaan etuaan taikka huolehtimaan itseään tai 2) varallisuuttaan koskevista asioista, jotka vaativat hoitoa eivätkä tule asianmukaisesti hoidetuiksi muulla tavoin.

³³ Sosiaaliamiehen selvitys vuodelta 2011, s. 9 – 11. Saantitapa: <https://pikassos.fi/sosiaaliamies-4/selvitykset>

				suostu, vaikka asiakas suostuisi.				
Loppi	33	Ei vastattu						
Riihimäki	40	23	16	Ei tarkoituksenmukainen asiakkaan kohdalla. Asiakas vastustaa välitystilin perustamista	Ei	Ei	Kyllä	Eivät ole ongelma tai asiaa koskevia hakemuksia ei ole tehty.
Forssan hyky	Ei tietoa	Ei vastattu						
YHT.	169 <	178 <	206 <		2000 -9000 €			

Välitystilin luonne kunnan sosiaalihuollossa on oikeudellisesti epäselvä

Asiakkaan eri sosiaalivakuutusetuuksien maksamisesta säädetään Kelan soveltamassa lainsäädännössä eikä vastaavia säädöksiä löydy sosiaalihuollon lainsäädännöstä.³⁴ Asetelma on juridisesti erikoinen. Edunvalvontapäätöksen tai -määräyksen viimesijaisuus aiheuttaa sen, että myös välitystiliä tulisi ennen edunvalvontaan hakemista käyttää. Samaan aikaan sosiaalihuollon lainsäädäntöön ei ole asetettu kunnille lakisääteistä velvollisuutta luoda ja ylläpitää välitystilejä, jotka usein koetaan kunnissa melko työläiksi.

Kela ei myöskään kaikissa kunnankaan tekemissä hakemuksissa suostu maksamaan asiakkaan sosiaalivakuutusetuuksia kunnan välitystilille. Edelleen asiakas voi peruuttaa etuuksiensa maksamisen välitystilille eli järjestelmän ylläpito voi osoittautua mahdottomaksi sen ilmeisistä asiakkaan talouden tasapainottamiseen liittyvistä hyödyistä huolimatta.

Täydentävän toimeentulotuen saaminen hautaukseen

Yksittäisistä täydentävään toimeentulotukeen liittyvistä ilmiöistä suurimmaksi nousi vähävaraisen henkilön hautaukseen liittyvät tiedustelut. Näissä oli kysymys taloudellisen tuen saamisesta seurakunnan ja hautaustoimiston kuluihin sekä omaisten vastuista ja velvoitteista. Perukirja ilmiönä nousi esille jokaisessa yhteydenotossa. Kysymyksiä herättivät myös kunnan sosiaalitoimen antamat ohjeet tai suulliset linjaukset mahdollisen hautausavustuksen saamisesta.

Lähiomainen oli valmis huolehtimaan vainajan hautaukseen liittyvistä asioista, mutta hän epäili, että vainaja oli ollut kuollessaan varaton. Lähiomainen halusi tietää, voiko hän nyt kuolemasta tiedon saatuaan lähteä sopimaan asioista hautaustoimiston kanssa, vaikka kuolemansyynselvittämisen vuoksi hautauksen toteuttaminen siirtyisi ennakoidusta. Omainen halusi

³⁴ Esimerkiksi *kansaneläkelain* 67 §:n mukaan esityksen etuuden maksamisesta kunnan toimielimelle voi tehdä etuudensaaja, hänen avio- tai apu puolisonsa, muu omaisensa tai henkilö, joka hänestä pääasiallisesti huolehtii, taikka kunnan asianomainen toimielin. *Työttömyysturvalain* 11 luvun 9 §:n mukaan työttömyysetuus voidaan joko osittain tai kokonaan kunnan toimielimen pyynnöstä erityisen painavasta syystä maksaa toimielimelle toistaiseksi tai määräajan etuuden saajan, hänen perheensä ja hänen huollettavinaan olevien lasten elatukseen. *Sairausvakuutuslain* 15 luvun 12 §:n mukaan sairauspäiväraha voidaan maksaa 1 momentissa tarkoitetulle kunnan toimielimelle joko osittain tai kokonaan toimielimen pyynnöstä käytettäväksi vakuutetun ja hänen perheensä huoltoon edellyttäen, että sairauspäivärahan maksamista sen saajalle itselleen ei voida pitää tarkoitustaan vastaavana hänen elämäntapojensa vuoksi.

tietää, voiko hän saada taloudellista tukea hautauksen kustannuksiin, kuten hän oli saanut tuttavilta kuulla.

Edunvalvojana toimiva lähiomainen ja pesän osakas halusi tietää, miten tulisi toimia vainajan maksamattomien laskujen kanssa. Perukirjoitus oli sovittu tehtävän pankin toimesta (kulut noin 700 €). Pesän osakkaalle oli suullisesti kunnan sosiaalitoimesta annettu ymmärtää, ettei kuolinpesä saisi hautaukseen avustusta, ellei Kela myöntäisi ensin perustoimeentulotukea. Lisäksi oli todettu, että hautaukseen myönnettävä avustus olisi enintään 630 euroa, mikä on pienempi summa kuin kunnan sisäisissä ohjeissa hautaukseen oli määritelty.

PRO SOS – hankkeessa³⁵ selvitettiin eri kuntien täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea koskevia ohjeistuksia. Hautauskustannusten osalta kunnissa huomioitiin yleensä kohtuulliset ja välttämättömät hautauskulut sekä seurakunnan kulut, jos kuolinpesän varat eivät niitä kattaneet. Välttämättöminä kuluina huomioitiin esimerkiksi arkku, arkkuun huolto, vainajan vaatetus ja kuljetuskustannukset, tuhkausten kulut sekä välittömät hautaamisesta johtuvat seurakunnan maksut.

Menettelytavoissa on eroja muun ohella sen suhteen, milloin hautausavustusta voi hakea. Useimmiten avustusta voi hakea vasta perukirjan toimittamisen jälkeen. Joillakin kunnilla oli hankintasopimus hautausliikkeeseen ja tarvittaessa myönnetään sopimushintaan perustuva maksusitoumus. Hautausavustukseen ei pääsääntöisesti sisälly hautakiveä, muistolaattaa, lehti-ilmoitusta, muistotilaisuutta ja/tai kahvitusta.³⁶ Selvityksessä ei ollut mukana Pikassoksen sopimuskuntia.

Arkkuhautaus on yleensä jonkin verran kalliimpaa kuin uurnahauta³⁷, mutta kunta ei voi edellyttää, että hautaus kustannetaan vain uurnahautaan. Seurakunnan kuluja ovat esim. haudan avaus ja peitto, hautausmaksu, hautapaikkamaksu ja siunauskappelin vuokratkulut. Hautaustoimisto³⁸ perii maksun arkusta tai uurnasta, kuljetuksista, kukkien ja hautakiven toimituksesta sekä mahdollisen perukirjan laatimisesta.

Taulukko 3: Hautauksen kulut täydentävässä toimeentulotuessa, 2018

	Kustannusten enimmäiskorvausmäärä, €	Hautaustoimistojen palvelut kilpailutettu	Erillinen hakemus hautauskuluihin
Akaa	910 € (lisäksi srk:n kulut ja tuhkauskasku)	Ei	Kyllä
Urkala	780 €	Ei	Ei
Hattula	500 €	Ei	Kyllä
HML	600 €	Ei	Ei

³⁵ Esim. Riihimäki linjaa, että hautauskuluihin myönnetään toimeentulotukea pääosin vasta perunkirjoituksen jälkeen. Poikkeuksen muodostavat välitystiliasiakkaat tai ne vainajat, joissa sosiaalitoimi muutoin huolehtii hautauksesta. Hautauskuluina huomioidaan välttämättömät hautaukseen liittyvät menot: arkku, uurna, vainajan vaatetus, kuljetus, hautaustoimiston ja seurakunnan kulut. Jos vainajalla on varallisuutta ja ne kattavat hautauskulut, mutta omaisuus ei ole helposti realisoitavissa, myönnetään toimeentulotukea takaisinperinnällä. Ilman hoitajaa olevalle kuolinpesälle myönnetään maksusitoumus hautaustoimiston sekä seurakunnan välttämättömiin kuluihin ja tehdään perintä kuolinpesältä. Jos pesässä on varallisuutta, lähetetään perintäpäätös Valtiokonttoriin. Riihimäen kaupungin toimeentulotuen soveltamisohjeet 1.2.2017 lukien, s. 8.

³⁶ Si, Linda (2019). Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki. Soveltamisohjeistusten koonti eri alueilta. PRO SOS -hanke.

³⁷ Esim. erään sopimuskuntien ulkopuolisen seurakunnan kuluja: arkkuhautaus (haudan kaivuu, peittäminen ja jälkityöt) 420 – 600 € ja uurnahautaus 110 – 150 €. Hautapaikka: arkulle 114 – 150 € ja uurnalle 50 € oman kunnan jäsenelle.

³⁸ Erään hautaustoimiston kuluja: arkut 500 – 1000 €; uurnat alkaen 80 €; kuljetus alkaen 90 €; perunkirjoitus alkaen 400 €; hautakivet alkaen 1185 €; erillinen palvelupaketti arkkuhautaukseen 460 € tai tuhkaukseen sekä uurna 500 €.

Janakkala	850 €	Ei	Ei
Hausjärvi	800 €	Ei	Kyllä
Loppi	Ei vastattu.		
Riihimäki	1100 €	Ei	Kyllä
Forssan hyky.	Ei vastattu.		

Vastentahtoiset pesän osakkaat

Erityisen haastavia olivat tilanteet, joissa kuolinpesän osakas oli haluton osallistumaan millään tavoin vainajan hautauksen hoitamiseen. Yleensä tällaiset omaiset kieltäytyvät (ensin) myös huolehtimasta perukirjan laadittamisesta ja jopa mahdollisesta perinnöstä.

Eräissä tilanteissa kunnan työntekijän tietoon oli tullut, että vainajalla ei ollut lähiomaisia, mutta pesän osakkaina oli mm. sisarusksia. Nämä olivat kieltäytyneet hoitamasta vainajaa hautaan. Vainajalla oli poliisin mukaan ollut käteistä niin paljon mukanaan, että hautaamisen kustannukset tulevat niillä katetuksi. Myös varallisuutta oli, sillä vainaja oli asunut omakotitalossa. Työntekijä käytti paljon aikaa pesän osakkaiden taivutteluun, ja lopulta yksi sisarus lupautui hoitamaan vainajan asiaa.

Perukirja on laadittava säännösten mukaisesti määräajassa

Yhteydenottajat ovat kokemukseni mukaan poikkeuksetta erittäin epätietoisia siitä, millä tavoin perukirja pitäisi tehdä ja kuka sen tekemisestä tai teettämisestä vastaa. Osa on myös haluttomia käynnistämään perukirjan laatimista. Kuolinpesän osakas (esim. vainajan aikuinen lapsi) on saattanut vieraantua jo varhaisessa lapsuudessa vainajasta ja/tai vainajan elämäntavat ovat johtaneet pitkäkestoiseen välirikoon. Joillakin kuolinpesillä ei ole ollenkaan pesän osakkaita.³⁹

Kunnan sosiaalitoimen edustaja ei voi toimia ns. perukirjan ilmoittajana eikä laatia perukirjaa silloinkaan, että vainaja on kuollut ilman omaisia ja kuolinpesä on varaton. Kuolinpesän osakas voi itse laatia perukirjan, mutta se voi olla työlästä ja vaikeaa, jos kuolinpesässä on erilaisia velkoja (kuten maksamattomia sairaalalaskuja, asumiseen liittyviä kuluja ja/tai kulutusluottoja, pikavippejä tms.) ja kuolinpesän osakkaita useita.

³⁹ Jos perillisiä ei ole, kuolemasta pitää ilmoittaa kirjallisesti Valtiokonttoriin ja viime kädessä Valtiokonttori huolehtii vainajan asiat. Jos kukaan ei ryhdy vainajan omaisuutta hoitamaan, on Perintökaaren 18 luvun 4 §:n mukaan sen, jolle se olosuhteisiin katsoen lähinnä kuuluu, otettava vainajan omaisuus haltuunsa ja kutsuttava paikalle osakas tai ilmoitettava kuolemantapauksesta oikeudelle. Poliisiviranomainen on ao. säännöksen nojalla velvollinen suorittamaan em. toimet, jos sen apuun turvaudutaan tai tämä muutoin on tarpeellista. Ilmoituksen saatuaan tulee oikeuden, mikäli tämä on tarpeen, määrätä toimitsija huolehtimaan vainajan omaisuudesta ja siihen liittyvistä toimista.

Perukirjan laatiminen tai laadituttaminen aiheuttaa vähintään aina jonkin verran kuluja⁴⁰ eikä kuolinpesän osakas omalle vastuulleen tulevien kustannusten pelossa ole aina halukas olemaan asiassa mukana⁴¹. Perukirjan voi maksua vastaan teettää esimerkiksi pankissa tai hautaustoimistossa, jollei sitä laadi itse.

Yhteydenottajan serkku oli kuollut ilman lähiomaisia. Yhteydenottaja oli edunvalvojana ikään-tyneelle ja huonokuntoiselle tädille, joka luultavasti oli kuolinpesän osakas. Yhteydenottajan käsitys oli, että kuolinpesä oli ylivelkainen. Yhteydenottaja halusi tietää, miten hautaus hoide- taan, kuka hautauksen maksaa ja voiko hautauksen kustannuksiin saada taloudellista tukea sekä missä laajuudessa tukea voisi saada. Lisäksi hän halusi tietää, kenen näissä olosuhteissa kuului vastata perukirjan teettämisestä ja sen kuluista.

Perukirja täydentävän toimeentulotukihakemuksen liitteenä

Kunnat yleensä edellyttävät, että kuolinpesä esittää perukirjan ennen hautaukseen myönnettävää täy- dentävää toimeentulotukea. Koska perukirjan valmistuminen vie yleensä vähintään joitakin viikkoja (jopa enimmäisajan, kolme kuukautta), mm. seurakunta ja hautaustoimisto joutuvat odottamaan mak- susuorituksiaan.

Hautaustoimistojen liitolle on tullut palautetta kuntien sosiaalitoimen maksamien hautausten maksu- käytännöistä perukirjan laatimisveloitteeseen liittyen. Liiton arvion mukaan sosiaalitoimen tulee rat- kaista toimeentulotukihakemus (hakemus hautauskuluihin) lakisäätteisessä määräajassa, eikä hake- muksen käsittely voi odottaa perukirjan valmistumista.

Liitto korostaa, että toimeentulotukilainsäädännössä ei vaadita perukirjan toimittamista. Liiton mu- kaan myös palveluita tarjoavan hautaustoimiston tulee saada korvaus maksuehtojensa puitteissa. Liitto esittää, että sosiaalitoimi tekee perinnän kuolinpesässä mahdollisesti olevista varoista.⁴²

Ehdotan kunnille harkittavaksi, tulisiko täydentävän toimeentulotuen myöntämistä koskevaa ohjeistusta tarkistaa perukirjan vaatimisen ja perintähakemuksen osalta sekä arvioida hau- taustoimistojen kilpailuttamisen mahdollisuuksia.

2.4. Lasten ja perheiden palvelut

Lasten ja perheiden palveluihin sisältyvät lastensuojelu, lapsiperheiden kotipalvelu, lapsiperheiden so- siaalityö, lasten huolto-, tapaamis- ja elatusasiat, isyyden selvittäminen sekä lastenvalvojan toimintaan liittyvät asiat, päivähoito ja varhaiskasvatus sekä kasvatus- ja perheneuvonta.

Lasten ja perheiden palvelut muodostivat vuosina 2017 ja 2018 suurimman yhteydenottosektorin. Yhteydenottoja oli yhteensä 122 (115), joista pelkästään lastensuojelua koski 89 (93) yhteydenottoa. Lasten huoltoon ja tapaamiseen, elatukseen ja isyyden selvittämiseen liittyviä yhteydenottoja oli yh- teensä 14 (10). Lapsiperheiden sosiaalityötä koski lasten ja perheiden palveluja koskevista palautteista 14 (9), päivähoitoa 3 (2) ja lapsiperheiden kotipalvelua 3 (1).

⁴⁰ Muun ohella sukuselvitystä varten hankittavat virkatodistukset ovat maksullisia asiakirjoja. Perukirjan tekemiseen voi kuitenkin tietyissä tilanteissa saada julkista oikeusapua.

⁴¹ Perintökaaren 21 luvun 2 mom. mukaan perunkirjoitusvelvollinen osakas vastaa henkilökohtaisesti vainajan velasta, jos hän lai- minlyö perunkirjoituksen toimituttamisen määräajassa. Perunkirjoitus on toimitettava 3 kk:n kuluessa kuolemantapauksesta, jollei asianomainen verovirasto saman ajan kuluessa tehdyistä hakemuksesta pesän laatuun katsoen tai muusta erityisestä syystä tätä aikaa pidennä.

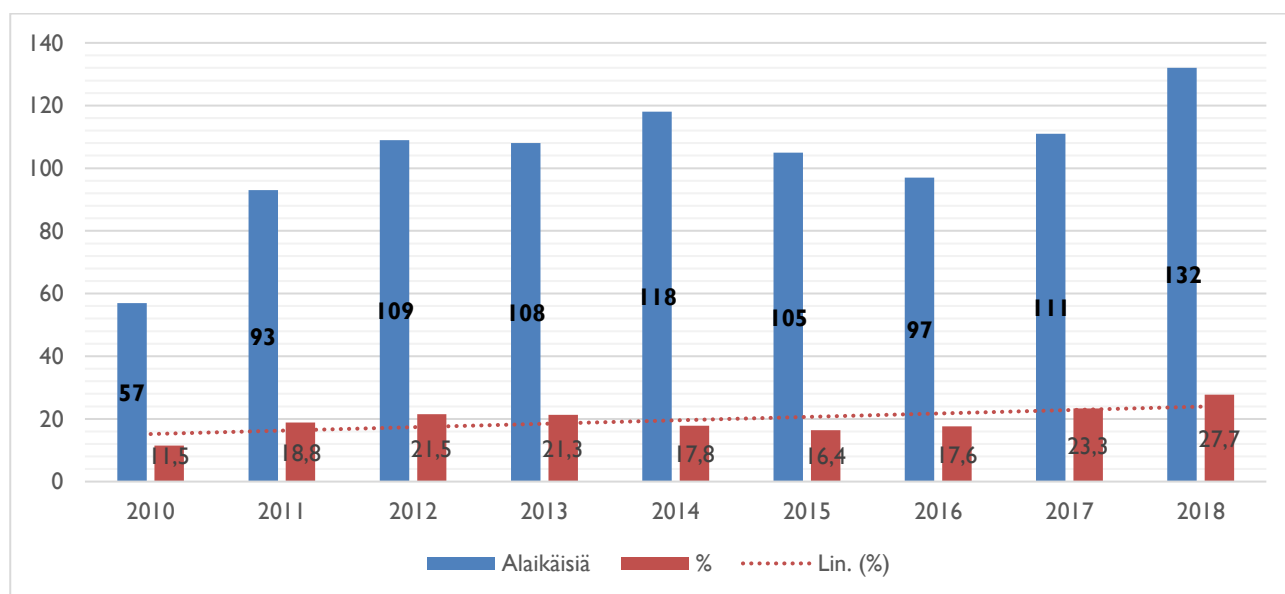
⁴² Suomen hautaustoimistojen liiton kirjelmä 12.1.2019. Ei julkisesti saatavilla.

Alaikäisiin täytyy kiinnittää erityishuomiota

Lasten oikeuksien sopimuksen mukaan lasta koskevia päätöksiä tehtäessä on aina ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsia on perustuslain 6 §:n mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Vuonna 2018 yhteydenotoista alaikäistä koski 132 (111) yhteydenottoa, eli noin 27,7 prosenttia (kuvio 4). Alaikäiset eivät itse ota sosiaaliamiehen yhteyttä. Suurin osa yhteydenottajista oli alaikäisten huoltajia tai muita omaisia (90 %). Alaikäisten joukossa on useita kehitysvammaisia tai neuropsykiatrisia piirteitä omaavia henkilöitä.

Kuvio 4: Sosiaaliamiehelle tulleiden yhteydenottojen kohteena alaikäinen; henkilöä ja % kaikista yhteydenotoista vuosina 2010 – 2018



Erityistä tukea tarvitsevien lasten ja nuorten asema on edelleen heikko

Kun lapsella tai nuorella on jokin neuropsykiatrisen erityispiirre (kuten autismin kirjon piirteitä, sosiaaliseen vuorovaikutukseen liittyviä haasteita, toiminnanohjauksen ongelmia; itsetuhoisuutta, masennusta; tunteiden säätelyn haasteita; tarkkaavuuden säätelyn häiriöitä ja näiden piirteiden eriasteisia yhdistelmiä) havaintoni on yhä, että eri viranomaisten yhteistyö lapsen ja perheen parhaaksi on puutteellista, koordinoimatonta tai vanhempien vastuunotto- ja huolehtimisvastuulla. Joissakin tapauksissa ammattilaisten toiminta on omiaan vahingoittamaan lapsen ja tämän perheen selviytymisen mahdollisuuksia.

Huoltaja otti yhteyttä erityisen tuen tarpeessa olevan murrosikäisen nuoren asioissa. Huoltajan mukaan nuorella oli useita neuropsykiatrisia piirteitä, vaikka hänelle ei ollut asetettu mitään diagnoosia. Huoltaja koki, ettei nuoren tarpeisiin ollut vastattu asianmukaisesti koulussa ja henkilökohtainen opetussuunnitelma oli vanhemman vaatimuksesta tehty vasta vuoden 2018 alussa. Huoltajalla ei ollut konkretisoitunut, mitä koulun ”erityinen tuki” nuoren kohdalla tarkoitti, lukuun ottamatta erityisopettajan palveluita. Nuori oli ns. tavallisella luokalla, koska hänellä ei ollut älyllisiä haasteita. Nuori oli viestinyt voimakkaasti kokevansa olevansa ”erilainen” muihin nuoriin verrattuna eikä hän ollut käytännössä kyennyt käymään koulussa useisiin kuukausiin. Koulu teki lastensuojeluilmoituksen ja lastensuojelun asiakkuus perustettiin. Huol-

taja oli pidempään yrittänyt saada käynnistettyä lisätutkimuksia nuorelle, mutta käynti terveydenhuollossa oli johtanut lääkärin tekemään arvioon, jonka mukaan ”ao. vanhemman luona asuessaan nuorta ei tulla kouluun saamaan”. Nuorta itseään lääkäri oli luonnehtinut ”manipuloivaksi ja yhteiskuntakelvottomaksi”.

Lähes poikkeuksetta tällaisten lasten ja nuorten asioissa toimivat vähintään terveydenhuollon, varhaiskasvatuksen tai opetustoimen ja lapsiperheiden sosiaalityön edustajat. Perhe saattaa joutua tämän lisäksi asioimaan vammais- tai kehitysvammapalveluissa, Kelan lääkinnällisenä kuntoutuksena yksityisellä toiminta- tai puheterapeutilla ja/ tai kasvatus- ja perheneuvolassa.

Olen samaan mieltä asiasta kirjoittaneiden kanssa, että ”painostavaa arkea ei pidetä akuuttina ongelmana, joka vaatisi hoitoa. Tilanteet pitkittyvät ja monimutkaistuvat. Kun lapsen tai nuoren vanhempien kuormitus kasvaa, myös lastensuojelun asiakkuus perustetaan muiden palveluiden rinnalle”⁴³.

Joissakin tilanteissa lapselle ja nuorelle perustetaan lastensuojelun asiakkuus, ”jotta lapsi ja perhe saisivat riittävät palvelut”. Pidän palvelujärjestelmän pilkkoutumista tällaisissa tilanteissa Lapsen oikeuksien sopimuksen ja muualla lainsäädännössä säädetyn lapsen edun vastaisena.

Vakavana puutteena pidä sitä, että useiden eri säädösten suomista valtuutuksista huolimatta erityistä tukea tarvitseville lapsille ja heidän perheilleen ei monialaista asiantuntemusta hyödyntäen⁴⁴ tehdä sosiaalihuollon ja muiden hallinnonalojen palveluja ja tukitoimia koskevaa yhteistä suunnitelmaa⁴⁵ eikä kukaan vastaa palveluiden koordinoinnista ja tavoitteellisesta työskentelystä.

Esitän kunnille arvioitavaksi, mihin toimenpiteisiin kunnassa tulisi mahdollisesti ryhtyä erityisen tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten palvelukokonaisuuden koordinoimiseksi.

2.4.1. Lastensuojelu

Lastensuojelussa on korostunut oikeusturvavaade

Kunnilla on lastensuojelulainsäädännön nojalla mahdollisuus puuttua hyvin merkittävästi lapsen ja perheen perhe-elämän suojaan sekä muihin perusoikeuksiin. Oikeusturvan tarve onkin lastensuojelussa erityisen korostunut.

Lastensuojelun asiakkaiden oikeusturvan toteutumista pyritään edistämään sääntelemällä esimerkiksi lastensuojelun päätöksentekoa koskevasta menettelystä mahdollisimman tarkasti. Tavoitteena on, että tehdyt ratkaisut olisivat alusta asti lainmukaisia ja viranomaisten käytös hyvän hallinnon mukaista sekä kaikin tavoin asianmukaista. Tällaisia viranomaisen menettelyyn liittyviä säännöksiä ovat esimerkiksi päätösten perusteluvollisuus ja asianosaisten kuulemisvelvollisuus⁴⁶.

Minulla on käsitys, että lastensuojelussa työntekijöillä pääosin olisi mahdollisuus kääntyä tarvittaessa lastensuojelulakia tuntevan juristin puoleen. Palautteiden perusteella minulle on kuitenkin epäselvää, minkälaisissa asioissa juristin konsultaatioon turvaudutaan, sillä menettelyvaatimusten tunteminen tai

⁴³ Paananen, Reija ja Surakka, Anne. Mieli-pidekirjoitus Helsingin Sanomissa 14.1.2019. [Lainattu 21.3.2019].

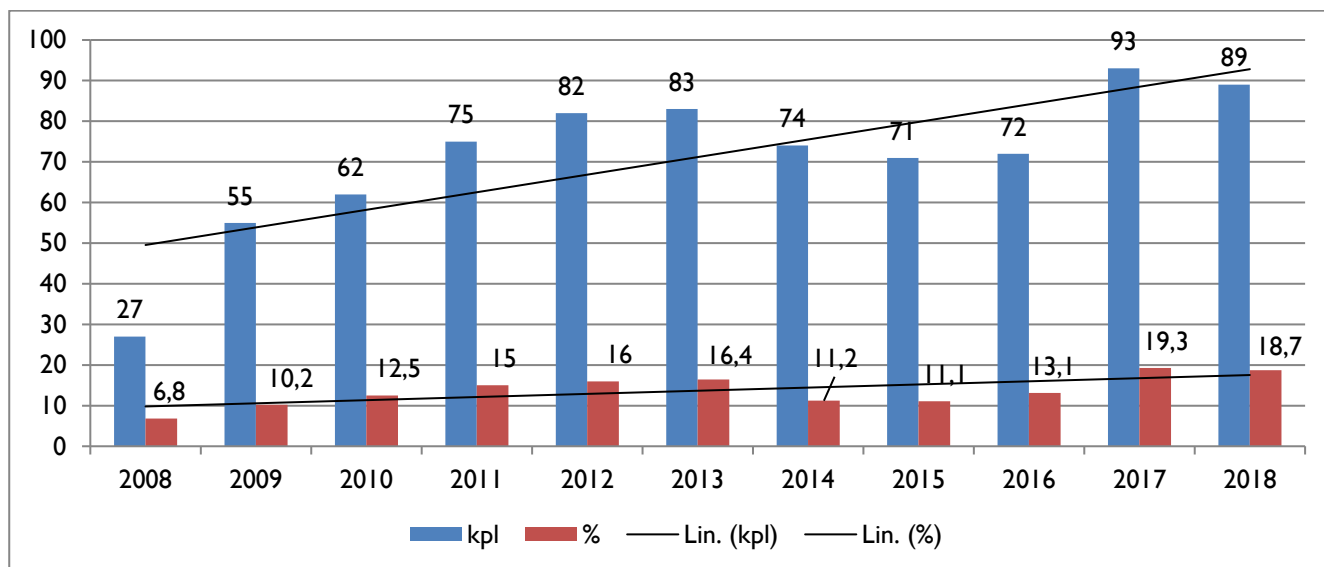
⁴⁴ Esim. sosiaalihuoltolaki 41 §.

⁴⁵ Sosiaalihuoltolaki 39 § 3 momentti. Vaikka yhteisen suunnitelman tekeminen yleensä edellyttää asiakkaan suostumusta, se on tietyissä tilanteissa mahdollista myös ilman asiakkaan suostumusta.

⁴⁶ Lastensuojelun keskusliitto (2011, päivitetty 2017). Oikeusturvakeinot lastensuojelussa. OTM Reetta Peltonen). [Lainattu 21.3.2019]. Saantitapa: <https://www.lskl.fi/teemat/lapsen-oikeudet/lastensuojelun-laatus-ja-asiakkaan-oikeuksia-turvataan-moninkeinoin/>

lain säädösten tulkitseminen yksittäisissä tilanteissa ei palautteiden perusteella ole täysin ongelmantonta. Toisinaan lastensuojeluasioissa käännytään myös sosiaaliasiamiehen puoleen, mitä pidän suuressa arvossa.

Kuvio 5: Lastensuojelua koskeneet yhteydenotot vuosina 2008 – 2018, kpl ja % kaikista yhteydenotoista



Vanhemman asiallisiin tiedusteluihin on vastattava

Saan verrattain paljon sellaista palautetta, jonka mukaan lastensuojelussa⁴⁷ vanhemmat ja huoltajat eivät saa vastauksia esittämiinsä kysymyksiin ja tiedusteluihin. Kysymyksiä on saatettu esittää sekä kasvokkain että sähköisten kanavien kautta ja kysyä samaa asiaa useaan kertaan vastausta tai kommenttia saamatta. Lisäksi saan tiedusteluja siitä, mikä on kohtuullinen aika odottaa kunnan edustajan vastausta. Vanhempi tai huoltaja on saattanut esittää vaatimuksen, että vastaus tulee antaa johonkin tiettyyn päivämäärään mennessä. Kun vastausta ei vanhemman antamaan aikatauluun mennessä saa, vanhempi toisinaan kääntyy sosiaaliasiamiehen puoleen.

Hallintolain 8 § 1 momentin mukaan viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hyvään hallintotapaan kuuluu, että viranomainen lähtökohtaisesti vastaa kaikkiin riittävän selkeisiin ja ymmärrettäviin yhteydenottoihin.⁴⁸ Vastaamisvelvollisuus ei kuitenkaan koske asiattomia tai lähinnä mielenilmauksiksi katsottavia yhteydenottoja, joihin lähettäjä ei selvästikään odota vastausta. Viestin sisällöstä riippuu, vastataanko siihen sisällöllisesti vai ohjataanko viestin lähettäjä esimerkiksi jonkin toisen viranomaisen tai viranhaltijan puoleen asiansa hoitamiseksi.

Riittävän selkeään ja asialliseen viestiin tulee apulaisoikeuskanslerin mukaan siten vastata riippumatta siitä, ryhtyykö viranomainen sen johdosta selvittämään asiaa tai toimimaan viestissä mahdollisesti esitetyn pyynnön tai vaatimuksen mukaisesti. Vastaus voi tapauksesta riippuen olla viittaus jonkin

⁴⁷ Haluan korostaa, että lähes kaikilla muillakin sosiaalipalvelusektoreilla näkyvät samankaltaiset palautteet. Lastensuojelu kuitenkin jonkin verran ylikorostuu palauteaineistossa.

⁴⁸ Ratkaisu 31.12.2018, OKV/79/1/2018. [Lainattu 18.1.2019.] Saantitapa http://www.okv.fi/media/filer_public/eb/63/eb632f38-c5b0-45af-9507-3691a4d10802/okv_79_1_2018.pdf

toisen viranhaltijan jo antamaan vastaukseen tai lyhytkin ilmoitus siitä, että asia kuuluu toisen viranhaltijan tai viranomaisen käsiteltäväksi.⁴⁹

Olen saanut myös palautteita, joissa asiakkaalle tai häntä edustavalle oli hyvin epäselvää, missä vaiheessa hänen asiansa käsittely oli, mitä seuraavaksi tapahtuu ja kuka ottaa asiakkaaseen yhteyttä vai pitääkö asiakkaan itse tavoitella työntekijää.

Apulaisoikeusasiamies on arvioinut, että tiedottaminen tulee toteuttaa siten, että asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus saada tieto asiansa tai hakemuksensa käsittelyvaiheesta viivytyksettä. Hallintolain 23 § 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Hallituksen esityksen mukaan ao. säännöksessä ei tarkemmin määriteltäisi sitä, millä tavoin käsittelyaika-arvio on esitettävä asianosaiselle. Arvio voitaisiin esittää joko suullisesti tai kirjallisesti.⁵⁰

Seulojen antaminen lapsen tapaamisen edellytyksenä

Lasten huoltajavanhempi asui erillään 3- ja 5 -vuotiaista lapsistaan. Käräjäoikeus oli antanut määräyksen, jonka mukaan lapsistaan erillään asuva vanhempi voi tavata lapsiaan valvotusti. Kunta edellytti, että tapaava vanhempi antaa päihdeseulan päihteiden käytön selvittämiseksi. Kunta osoitti myös valvottujen tapaamisten paikan ja ajankohdan. Tapaava vanhempi koki, ettei hänen kanssaan ollut keskusteltu järjestelyistä. Hän koki olleensa velvoitettu suostumaan seuloihin ilman oikeutta kieltäytyä niiden antamisesta. Vanhempi koki, että jos hän suostuu kunnan ehdotukseen tapaamisajankohdasta, hän joutuisi ottamaan töistä palkatonta vapaata, koska lapsen tapaaminen oli sovittu arkipäivälle virka-aikaan.

Lasten huoltaja koki, että hänet on velvoitettu lastensuojelun palvelutarpeen arvioinnin aikana käymään A-klinikalla antamassa verinäytteitä ja lisäksi kerran viikossa ohjauskäynnillä. Huoltajan mukaan käyntien tarkoitus oli arvioida päihteiden käyttöä. Huoltaja koki sosiaaliviranomaisen käytöksen ”törkeänä”, kun tämä oli todennut asiakkaalle tämän olevan alkoholisti ja lasten asumisen ratkeavan sen perusteella, kumman vanhemmat maksa-arvot ovat paremmat.

Oikeusasiamies on useissa antamissaan ratkaisuisa käsitellyt huumausainetestien suorittamiseen liittyviä oikeudellisia näkökohtia⁵¹. Perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetään yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta ja 7 §:ssä henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta. Näiden oikeuksien rajoittaminen edellyttää perustuslain 80 §:n mukaan, että rajoittamisesta on säännelty lailla riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Tämä merkitsee sitä, että henkilön velvoittaminen huumetestiin on mahdollista ainoastaan nimenomaisen lain säännöksen perusteella.

Terveydenhoidollisesta huumausainetestauksesta ei ole nimenomaista lainsäädäntöä. Testi voidaan suorittaa vain, kun asiakas on antanut sen tekemiseen aidon ja todellisen suostumuksen ja hänen oikeusturvastaan on huolehdittu.

⁴⁹ Ks. myös Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen ratkaisu 12.3.2015. Hän korosti, että hyvään hallintoon kuuluu se, että viranomainen vastaa sille esitettyihin asiallisiin kysymyksiin ja yhteydenottoihin ilman aiheetonta viivästystä. Myös sosiaalihuollon asiakkaalta voidaan edellyttää asiallista myötävaikutusta palveluja hänelle järjestettäessä. Mikäli sosiaalihuollon asiakkaan viranomaiselle lähettämät viestit sisältävät epäasiallista ja viranhaltijoita loukkaavaa kieltä, voi se merkitä, että sosiaalihuollon asiakkaan yhteydenotto-pyyntöissä tai viesteissä esiintuomaa ongelmaa tai epäkohtaa ei havaita. [Lainattu 18.1.2019]. Saantitapa: <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/ratkaisut/-/eoar/4265/2014>

⁵⁰ Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 28.3.2014. Dnro 2569/4/13. [Lainattu 18.1.2019]. Saantitapa: <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/ratkaisut/-/eoar/2569/2013>

⁵¹ Esimerkiksi ratkaisut 2085/4/09, 4677/4/09, 4784/4/11, 2598/4/12, 3554/4/2012, EOAK/7279/2017.

Pätevältä suostumukselta on eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä edellytetty ainakin seuraavia seikkoja. Suostumuksen antajan on oltava kykenevä antamaan suostumuksensa. Suostumuksen on oltava riittävään tietoon perustuva, vapaaehtoinen, etukäteen annettu ja sisällöltään riittävän täsmällinen. Suostumuksen antajan tulee myös ymmärtää suostumuksen merkitys ja sisältö. Eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt myös hoitosopimusta ja itsemääräämisoikeuden rajoitusta⁵².

Toimenpiteillä ei voida puuttua potilaan koskemattomuuteen enempää kuin kussakin tilanteessa on välttämätöntä. Mikäli asiakas kyseenalaistaa testin lopputuloksen ja luotettavuuden, asiakkaalla pitää olla mahdollisuus saada varmennus testauksen lopputuloksesta. Tällöin huumetestauksen suorittajana tulisi tehdä terveydenhuollon ammattilainen. Vaihtoehtoisesti sosiaalihuollon yksikön asiakkaat voidaan ohjata huumetestaukseen terveydenhuollon yksikköön, jonka kanssa asiasta on sovittu.⁵³

Korkein hallinto-oikeus on arvioinut, että vanhempi voidaan velvoittaa päihdeseulaan huostaanotetun lapsen tapaamiseksi. KHO katsoi, että lastensuojelulain 62 §:n 2 momentissa annetaan viranomaiselle riittävä lailla säädetty peruste vaatia huostaanotetun lapsen tapaamisen ehtona vanhempaa tai muuta läheistä henkilöä tarvittaessa osoittamaan, että huostaanotetun lapsen tapaamisesta ei aiheudu momentissa tarkoitettua vaaraa lapselle tai muille henkilöille. Tällaisen etukäteisen selvitysvelvoitteen viranomaisen voi asettaa, jos siihen on olemassa objektiivinen peruste, kuten viranomaisella oleva tieto vanhempien päihdehistoriasta.

Vanhemman asiana on KHO:n mukaan toimittaa selvitys, jonka avulla viranomaisen voi varmistaa, että yhteydenpito voi tapahtua lastensuojelulain mukaisesti lapsen edun huomioon ottavalla tavalla. Tällaisen selvitysvelvoitteen asettamisessa ei ole kysymys henkilön velvoittamisesta henkilökatselmukseen. Lastensuojelulain 62 §:ää on tulkittava edellä esitetyllä tavalla niiden lapsen perus- ja ihmisoikeuksien suojaamiseksi, joiden vuoksi lastensuojelulaki yleensä ja sen rajoitustoimenpiteitä koskevat säännökset erityisesti on säädetty. Yhteydenpidon rajoittamista koskevassa päätöksessä oli päätöksentekohetkellä käytettävissä ollut selvitys huomioon ottaen voitu määrätä, että vanhemman oli ennen tapaamista osoitettava päihdeettömyytensä päihdeseulalla.⁵⁴

Tiedossani on, että kunnissa ohjataan vanhempia antamaan päihdeseuloja, vaikka lapsi ei ole huostaanotettu. Palautteiden perusteella minulle välittyi, että vanhemmat kokevat joutuneensa suostumaan testaukseen uhalla, että vanhemman ja lapset tapaamiset muutoin estyvät kokonaan ja/tai lastensuojelussa muutoin ryhdytään vanhemman kannalta ”järeempiin” toimiin. Tiedossani on myös, että seulojen antamista voidaan edellyttää vanhemmilta jo, kun lapselle vasta tehdään palvelutarpeen arviota eikä lastensuojelun asiakkuutta ole perustettu.

Tehostettu perhetyö

Tehostettu perhetyö on lastensuojelulain 36 §:ssä tarkoitettu avohuollon tukitoimi. Saan ajoittain palautetta myös perhetyöstä. Yleisemmin palaute koskee perhetyöntekijän vuorovaikutustapoja, työskentelyn muotoja perheessä tai työskentelyn tavoitetta, joka on usein jäänyt epäselväksi.

Eräissä tilanteissa perheessä oli kolme alaikäistä lasta, joista vanhin oli sijoitettu avohuollon tukitoimena. Vanhimmalla lapsella oli neuropsykiatrisia piirteitä. Kotona oleville lapsille kunta

⁵² Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu, dnro 4314/4/06. Saantitapa: <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/ratkaisut/-/eoar/4314/2006> ja ratkaisu, dnro 4677/4/09. Saantitapa: <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/ratkaisut/-/eoar/4677/2009>

⁵³ Mykkänen, Sirpa ym. (toim.) (2015) Suositus terveydenhoidollisesta huumetestauksesta. Asianmukaiset menettelytavat sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköille, ss. 27 - 28. Juvenes Print. Tampere. Saantitapa: <http://www.julkari.fi/handle/10024/126298>

⁵⁴ KHO: 2019:8 [Lainattu 1.2.2019]. Saantitapa: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatokset/1548330890623.html>

järjesti tehostettua perhetyötä ostamalla sitä yksityiseltä palveluntuottajalta. Huoltaja ei kokenut palvelua sujuvaksi eikä kokenut sen vastaavan perheen tarpeisiin. Huoltajaa ihmetytti perhetyöntekijöiden työskentelytavat ja hän oli kokenut näillä olevan jatkuvasti kova kiire, huoltajaa ei autettu kotitöissä, tapaamispäiviin ei huoltaja saanut vaikuttaa, vaan ne tulivat annettuina; huoltaja ei tiennyt, mikä hänelle itselleen suunnatun työskentelyn tavoite oli ja miksi huoltajaa kiellettiin puhumasta ”menneistä” perhetyöntekijälleen. Huoltaja itse koki, että hänelle olisi tärkeää voida käsitellä tuntemuksiaan puhumalla.

2.4.2. Lasten huolto- ja tapaaminen

Saan verrattain usein palautteita, joiden perusteella minulle välittyy, että sosiaalihuollon viranomainen on antanut asiakkaan tai tämän edustajan ymmärtää, että sosiaaliviranomaisella on lakisääteisesti toimivaltaa vaatia asiakasta tekemään jotain ja/tai toimia lapsen huoltoon ja tapaamiseen liittyen tietyllä tavalla.

Sosiaaliviranomaisen toimivallasta huoltoriidoissa

Palautteiden perusteella huoltoriidan osapuoli (toinen lapsen vanhemmista) kokee, että sosiaaliviranomainen on velvoittanut tekemään yhteistyötä lapsen toisen vanhemman kanssa; luovuttamaan lapsi toiselle vanhemmalle silloinkin, että alaikäinen sitä itse vastustaa; viemään lapsi toiselle vanhemmalle ja/tai neuvottelemaan lapsen asioista lapsen toisen vanhemman kanssa sillä uhalla, että muuten sosiaaliviranomainen turvautuu lastensuojelulaissa säädettyihin toimiin (esimerkiksi kiireelliseen sijoitukseen ja huostaanottoon).

Mielestäni lastenvalvojana toimiva kunnan viranhaltija tai edes lastensuojelun sosiaalityöntekijä ei voi velvoittaa lapsen vanhempaa yhteistyöhön toisen vanhemman kanssa eikä vaatimaan, että vanhemman on luovutettava lapsi tapaamisiin sosiaaliviranomaisen suorittamien seurausten uhalla. Mielestäni sosiaaliviranomaiselle ei ole laissa annettu tällaista toimivaltaa.

Haluan korostaa, että monissa tilanteissa on vahvasti lapsen edun mukaista, että tämän vanhemmat pystyisivät eronsa jälkeenkin toimimaan yhdessä lapsensa parhaaksi ja keskustellen sopimaan lapsensa asioista. Sosiaaliviranomaisen (esim. perheoikeudellisen yksikön lastenvalvoja tai sosiaalityöntekijä) toimivaltaan voi kuulua työskentely molempien vanhempien kanssa siten, että vanhempien keskinäiselle yhteistyölle olisi aiempaa paremmat edellytykset. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi neuvotteluja erilaisissa kokoonpanoissa ja tarvittaessa ohjaamista esim. perheneuvolaan tai perheasiain neuvottelukeskukseen.

Oikeusasiamiehen mukaan hallintolain 6 §:stä ilmenevä tarkoitussidonnaisuudenperiaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituseriä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. Apulaisoikeusasiamies on eräissä toisessa ratkaisussaan arvioinut, ettei hän voi pitää hyväksyttävänä sitä, että yksittäinen viranomainen esittää kannanottoja, jotka eivät kuulu sen toimivaltaan.⁵⁵

Asiakkaat tiedustelevat aiempaa selvästi enemmän heidän asioitaan hoitavien sosiaaliviranomaisten koulutustaustoista ja työvuosista. Asiakas tai hänen edustajansa saattaa antaa palautetta työntekijän kokeneisuudesta tuomalla esiin, että ”työntekijä vaikutti epävarmalta eikä osannut vastata kysymyksiin”. Ilmiö on mielestäni suoraan kytköksissä sosiaaliviranomaisten rekisteröintivelvoitteeseen.

⁵⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 7.3.2017. Dnro EOAK/716/2017 ja EOAK/741/2017.

Olosuhdeselvityksen laatiminen ostopalveluna

Käräjäoikeuden on lapsen huoltolain 16 §:n nojalla yleensä hankittava lapsen huolto- ja asumisjärjestelyjä koskevan kanteen yhteydessä selvitys lapsen asuinkunnan sosiaalilautakunnalta.⁵⁶ Olosuhdeselvityksen (tai huoltoselvityksen⁵⁷) laatimistavasta, selvityksen sisällöstä, luonteesta tai teoreettista viitekehystä ei ole säännöksiä lapsenhuoltolaissa tai -asetuksessa.

Maija Auvinen arvioi, että selvitystyötä luonnehtivat seuraavat seikat: 1) selvityksen laatiminen ei kuulu hallintotoimintaan varsinaisena sosiaalipalveluna, 2) selvitystyö tulee vireille tuomioistuimen tapauskohtaisesta pyynnöstä, 3) selvitystyön tuloksena ei ratkaista hallinnollisesti sitä riitaa, josta selvitystä on pyydetty ja 4) selvitykseen ei voi hakea valittamalla muutosta, mutta siitä voi tehdä hallintokantelun. Huoltoselvitys on julkinen, lakisääteinen tehtävä, jonka antamiseen sosiaalitoimella on tuomioistuimen pyynnöstä velvollisuus.⁵⁸

Palautteiden perusteella minulle selvisi, että eräs sosiaaliviranomainen on käyttänyt selvityksen teossa tietyn yksityisen ammatinharjoittajan palveluita. Selvitys oli erään vanhemman kertoman mukaan tehty noin 2 viikossa ja vanhempaa oli tänä aikana tavattu vain kerran. Vanhempi oli kokenut ammatinharjoittajan toiminnan hyvin epäammattimaisena eikä vanhemmalle ollut selvinnyt, oliko sosiaalitoimen alainen lastenvalvoja tai sosiaalityöntekijä osallistunut mitenkään olosuhdeselvityksen konkreettiseen tekemiseen tai käräjäoikeudelle annetun lausunnon kirjoittamiseen. Toinen saman ammatinharjoittajan toimintaa kuvaavan vanhemman palaute koski edellä kuvattujen seikkojen lisäksi kokemusta, että ammatinharjoittajan käytös ja lausunto olivat hyvin puolueellisia. Käräjäoikeus oli tässä tapauksessa arvioinut, että ”olosuhdeselvitys poikkeaa yleisestä käytännöstä” ja tuomari oli erikseen arvioinut selvitystä sanalla ”erikoinen”.⁵⁹

Mielestäni on kyseenalaista, voiko kunta tai kuntayhtymä siirtää käräjäoikeudelle annettavan sosiaaliviranomaisen lausunnon tekemisen tai edes selvityksen tekemiseen liittyvät vanhempien tapaamiset yksityiselle ammatinharjoittajalle. Edellä kuvatuissa tilanteissa vanhemmat eivät tienneet kuka sosiaaliviranomaisen edustaja selvityksen teossa oli mukana ja/tai mikä hänen mahdollinen roolinsa oli ollut lausunnon kirjoittamisessa.

Peruslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Hallintolakia sovelletaan yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (2 § 3 mom.), jolloin mm. kaikki hyvän hallinnon vaatimukset ulottuvat yksityiseen toimijaan. Minulle ei selvinnyt, mihin lain säännökseen sosiaaliviranomainen oli perustanut näkemyksensä, että se voi hankkia lasten huoltoon ja tapaamiseen liittyvän selvitystyön yksityiseltä ammatinharjoittajalta.

⁵⁶ Laki lapsen huollosta ja tapaamisesta, 16 §. Lain uusi 16 § (8.2.2019/190) tulee voimaan 1.12.2019 lukien, jolloin säännöksen sisältö merkittävästi täsmentyy.

⁵⁷ Ks. tarkemmin Auvinen, Maija (2006). Huoltoriidat tuomioistuimissa. Sosiaalitoimi selvittäjänä, sovittelijana, asiantuntijana, Yliopistollinen väitöskirja. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki.

⁵⁸ Em. teos, ss. 95- 105. Auvinen huomauttaa, että sosiaaliviranomaisen toimintaan sovelletaan sen tehtävistä annettuja erityissäännöksiä sekä niiden ohella kuntalakeja ja hallintolakia. Huoltoselvitykseen valmistelutyön on katsottu kuuluvan myös asiakaslain soveltamisalaan (mm. oikeus hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun; syrjimättömyys, lapsen edun ensisijaisuus, lapsen mielihyvän selvittäminen ja kuuleminen; alaikäisen kielto-oikeus; lapsen edunvalvonta lapsen ja huoltoriidan osapuolena olevan vanhemman eturistiriidan vuoksi).

⁵⁹ Maija Auvisen mukaan hallinnon yleisperiaatteista selvityksen tekoa ohjaa keskeisesti puolueettomuusperiaate, minkä vuoksi selvityksen tulee perustua kattavaan tietoon ja selvitykseen sisältyviä merkityksellisenä pidettäviä tosiasioita on arvioitava puolueettomasti. Selvitysten keskeisenä hallinnollisena näkökohtana puolueettomuusperiaate rajoittaa hallintoviranomaisen harkintavaltaa. Em. teos., s.98.

Lastenvalvojan palveluiden saatavuus

Kanta-Hämeeseen on 1.1.2019 lukien perustettu koko maakunnan kattava perheoikeudellinen yksikkö. Perheoikeudellisessa yksikössä työskentelee sekä lastenvalvoja että sosiaalityöntekijöitä. Pidän tätä erittäin myönteisenä ja tärkeänä uudistuksena. Sopimuskunnista vain Akaassa ja Urjalassa on edelleen lastenvalvojan tehtäviä yksin hoitava viranhaltija, jolla on myös jonkin verran muita sosiaalihuollon tehtäviä.

Lastenvalvojan tehtäviä hoitavalta edellytetään sosiaalityöntekijän tutkintoa tai muuta tehtävään soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa⁶⁰ (esimerkiksi juristin koulutusta). Sen sijaan lastenvalvojan tehtävistä ei lainsäädännössä ole säädetty⁶¹. Lastenvalvojat ovat vakiintuneesti hoitaneet myös sellaisia sosiaaliviranomaisille kuuluvia tehtäviä, jotka liittyvät lasten huoltoon ja tapaamisoikeutta sekä lapsen elatusta koskevien sopimusten laatimiseen ja vanhempien neuvontaan ja ohjaukseen sopimusten tekemisessä.⁶² Niissä perheoikeudellisissa yksiköissä, joissa lastenvalvojen lisäksi on sosiaalityöntekijöitä, eri ammattilaiset konkreettisesti hoitavat jonkin verran eri tehtäviä.

Ilman huoltaja-asemaa lapsen asioissa toimiva vanhempi

Lapsen huoltolain 4 §:n mukaan lapsen huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, asuinpaikasta ja muista henkilökohtaisista asioista. Huoltaja myös edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa, jollei laissa ole toisin säädetty.

Eryteisesti lastensuojelussa ja lapsen huoltoon, tapaamisoikeutta sekä elatusta koskevissa asioissa nousee esille kysymys siitä, kenellä on alaikäiseen lapseen nähden huoltaja-asema. Jos vanhemmalla ei ole huoltaja-asemaa, vanhemman mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa alaikäisen lapsensa asioihin ovat rajallisemmat ilman esim. käräjäoikeuden työnjakomääräystä.

Lastensuojelulain 4 §:n mukaan lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat muun muassa lapsen läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet. Vaikka vanhemmalla ei olisi huoltaja-asemaa, hän saattaa silti olla lapselle läheinen. Läheisellä tarkoitetaan erityisesti niitä ihmisiä, jotka lapsi kokee merkityksellisiksi⁶³.

Saan palautetta erityisesti sellaisilta vanhemmilta (usein miehiltä), joilla ei eri syistä ole huoltaja-asemaa alaikäiseen lapseensa nähden. Palautteista kuvastuu suuri tyytymättömyys siitä, että viranhaltijat eivät kerro sosiaalipalveluissa alaikäiseen kohdistettavista ja kohdistuneista toimenpiteistä ja/tai vanhempi muutoin kokee jääneensä ulkopuoliseksi lapsensa sosiaalipalveluihin liittyvistä asioista eikä ole saanut mahdollisuutta kertoa omia näkemyksiään lapsen tilanteesta; vaikuttaa toimenpiteisiin tai ilmoittaa omaa kiinnostustaan vastata lapsen hoidosta jatkossa.

Mielestäni viranhaltijan tulisi näissä tilanteissa erityisesti kiinnittää huomiota siihen, millä tavoin hän kuvaa vanhemmalle tämän oikeuksia ja velvollisuuksia suhteessa alaikäistä lasta koskevaan osallistamiseen tai päätöksentekoon. Mielestäni asiakaslain 5 §:n säädetty toimenpidevaihtoehdoista kertominen edellyttää, että myös ilman huoltaja-asemaa olevalle vanhemmalle kerrotaan hänen oikeutensa

⁶⁰ Sosiaalihuoltolaki, 27 a §

⁶¹ Lukuun ottamatta isyyslakia sekä 1.4.2019 voimaan tulevaa äitiyslakia (253/2018). Niissä säädetty lastenvalvojan tehtävät rajoittuvat isyyden (tai äitiyden) selvittämiseen ja tunnustamisen vastaanottamiseen sekä isyys- tai äitiysoikeudenkäynteihin.

⁶² Tehtävistä on säädetty lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 7, 8 ja 8 a §:ssä, lapsen elatuksesta annetun lain 7, 8, 8 a ja 8 b §:ssä ja sosiaalihuoltolain 14 §:ssä sekä sosiaalihuoltoasetuksen 17 §:ssä

⁶³ Tarkemmin läheistyöstä ks. Lastensuojelun käsikirja. [Lainattu 27.3.2019]. Saantitapa: https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/lastensuojelu_laheisty

ja velvollisuutensa sillä tavoin, että hän riittävästi ymmärtää selvityksen sisällön ja merkityksen omalla kohdallaan.

2.4.3. Varhaiskasvatus

Uusi varhaiskasvatustilaki tuli pääosin voimaan 1.9.2018 lukien. Lain 53 §:n mukaan asiakaslain 24 §:ssä tarkoitetun sosiaaliamiehen tehtävänä on myös varhaiskasvatuksen osalta neuvoa asiakkaita, avustaa asiakasta muistutuksen tekemisessä, tiedottaa asiakkaan oikeuksista, toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

Varhaiskasvatukseen liittyviä palautteita tulee hyvin vähän. Pääosin ne liittyvät asiakasmaksuihin. Kuitenkin myös lapsen varhaiskasvatuksen järjestäminen (esim. päiväkotitai perhepäivähoito); varhaiskasvatussuunnitelman teon viivästyminen ja/tai tekemättä jättäminen; lapsen ryhmän henkilöstön mitoitus ja osaaminen tai aikuisten lapseen päivähoiton aikana kohdistamat toimet ovat olleet palautteiden aiheina.

Päivähoitoa ei saa ilman lastensuojelun asiakkuutta

Perheen lapsille oli perustettu lastensuojelun asiakkuus vuonna 2015. Huoltajan mukaan lastensuojelun asiakkuus oli perustettu, jotta perhe saisi 2- ja 4 -vuotiaalle päivähoitopaikan. Perheen äiti oli vammaisen ja työkyvytön ja päivähoito äidin mukaan tuki perheen isän jaksamista. Huoltaja ihmetteli, minkä vuoksi kunnassa on linjattu, että päivähoitopaikan saa vain lastensuojelun tukitoimena, jos lapsen vanhempi on kotona. Eivätkö perheen olosuhteet vaikuta mitenkään päivähoitopaikkaan?

Varhaiskasvatustilain 1 § 5 momentin mukaan varhaiskasvatusta voivat saada lapset, jotka eivät vielä ole oppivelvollisuusikäisiä sekä milloin erityiset olosuhteet sitä vaativat, myös sitä vanhemmat lapset. Lain 12 §:n mukaan lapselle on järjestettävä varhaiskasvatusta kokopäiväisesti, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista. Mielestäni lastensuojelun asiakkuuden perustaminen varhaiskasvatuksen saamiseksi ei vastaa lainsäätäjän tarkoitusta.

Lapsi voi joutua fyysisen kaltoinkohtelun kohteeksi päivähoiton aikana

Huoltaja kääntyi sosiaaliamiehen puoleen lastensuojelun sosiaalityöntekijän ohjaamana. Huoltaja oli erittäin tyytymätön 6 -vuotiaan lapsensa hoitoon. Huoltajan mukaan lasta oli kiusattu ja purtu päivähoiton aikana. Huoltaja koki, että asiaa oli vähätelty päivähoitossa eikä päivähoitossa huoltajan käsityksen mukaan ryhdytty mihinkään muihin toimiin kuin keskusteltu henkilökunnan kanssa. Lasta veloitettiin makaamaan hiljaa sängyssä ns. päivälevon aikana, vaikka lasta ei väsyttänyt. Huoltajalla oli käsitys, etteivät myöskään hiljaiset leikit olleet päivälevon aikana mahdollisia. Lapsi oli kertonut, että päivälevon aikana lastenhoitaja oli vetänyt lapsen jalasta alas sängystä ja lapsen ranteessa, oikeassa reidessä ja sääressä oli kotona illalla todettu isot mustelmat. Vanhemmat olivat kuvanneet nämä jäljet.

Pidän erittäin vakavina ja huolestuttavina tällaisia muutamien vanhempien palautteita siitäkin huolimatta, että kyseessä ovat yksittäiset, eri päivähoitoyksiköihin ja kuntiin liittyvät palautteet. Usein vanhemmat eivät ole osanneet valokuvata jälkiä eikä niistä siten aina ole ollut saatavissa enää kuvaaineistoa siinä vaiheessa, kun he ovat kääntyneet sosiaaliamiehen puoleen.

Minulle on työntekijöiden kertomana välittynyt, että päivähoitossa on aggressiivisia tai muutoin käyttäytymiseltään haastavia lapsia, jotka lyövät tai purevat myös hoitajia eivätkä vanhemmat aina ole

valmiita viemään ohjauksesta huolimatta lapsiaan tutkimuksiin lapsen käytöksen syiden selvittämiseksi.

Vanhempien palautteista minulle on välittynyt, että erityistä tukea tarvitsevia lapsia on sijoitettu lapsiryhmiin arvioimatta riittävällä huolellisuudella, soveltuuko ryhmän koko ja henkilöstön erityisvalmiudet lapselle. Minulle tulleiden palautteiden perusteella erityisen tuen lapsilla on hyvin harvoin oma avustaja päivähoitossa eivätkä vanhemmat yleensä ole sellaista edes osanneet hakea. Varhaiskasvatustlain 35 §:n mukaan päiväkodin henkilöstön määrässä⁶⁴ on otettava huomioon se, että päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai muuten tuen tarpeessa oleva lapsi.

Päivähoidolla on ohjausvelvollisuus myös oikeusturvakeinoista

Eräessä päivähoitoon liittyneessä tilanteessa huoltaja oli kääntynyt sosiaaliamiehen puoleen kysyäksään tältä neuvoja. Keskustelun kuluessa selvisi, että huoltaja oli yrittänyt selvittää asiaa myös joiltakin muilta tahoilta. Huoltaja koki, että hänellä oli aiemmin ollut hyvä ja asiallinen keskustelu kunnan päivähoiton edustajan kanssa. Kun kunnan edustajalle jonkin ajan kuluttua paljastui, että huoltaja oli ollut yhteydessä sosiaaliamieheen, huoltaja oli saanut päivähoiton vastuuhenkilöltä sähköpostiviestin, jossa tämä oli ilmoittanut, että ”häntä harmittaa, että (huoltajan nimi) on kontaktoinut eri tahoja. Olisi ollut parempi suoraan keskustella (päivähoiton edustajan kanssa)”. Huoltaja koki, että tuntui pahalta lukea tällaista sähköpostista, koska kirjoitettuna viesti oli jyrkempi kuin mitä viestin lähettäjä ehkä tarkoitti.

Varhaiskasvatustlain 16 §:n mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatukseen oikeutetun lapsen vanhemmille tai muille huoltajille neuvontaa ja ohjausta heidän käytettävissään olevista varhaiskasvatuspalveluista. Ohjauksessa on selvitettävä varhaiskasvatuksen eri toimintamuodot ja tarjolla olevat vaihtoehdot sekä muut seikat, joilla on vaikutusta lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Mielestäni tähän ohjaus- ja neuvontavelvollisuuteen voi katsoa kuuluvan yleisellä tasolla myös asiakkaiden oikeusturvaan ja sosiaaliamiespalveluihin liittyvän ohjauksen.

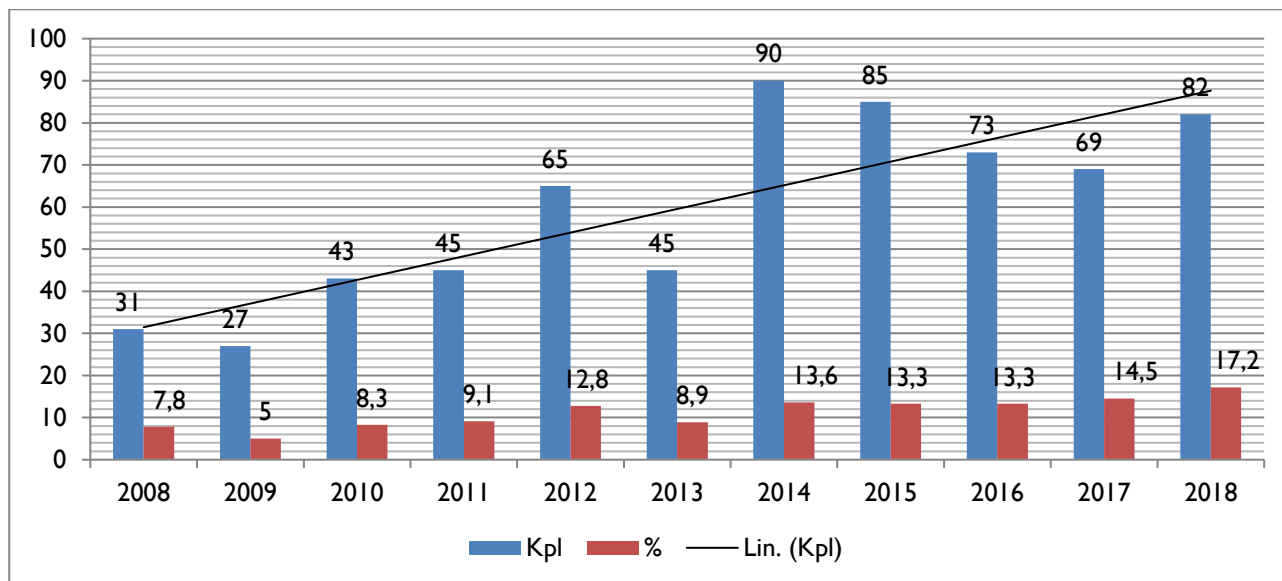
2.5. Vammais- ja kehitysvamma palvelut

Vuonna 2018 vammais- ja kehitysvamma palveluita koskien yhteydenottoja oli yhteensä 82 (kuvio 6). Näistä 38 koski kehitysvammahuoltoa.

Yhteydenottojen määrässä on selvä nousu vuoteen 2017. Kaikista vammaispalvelua ja kehitysvammahuoltoa koskevista yhteydenotoista noin 24 prosenttia kohdistuu Hämeenlinnaan, Forssan hyvinvointikuntayhtymään noin 22 prosenttia ja Hausjärveen noin 15 prosenttia.

⁶⁴ Varhaiskasvatustlain 35 §:n 2 momentin mukaan erityisen tuen tarpeiset lapset on huomioitava henkilöstömitoituksessa, jos päiväkodissa ei ole tällaista lasta varten avustajaa. Avustajaa ei saa lukea henkilöstömitoitukseseen. Lainkohta on kirjoitettu ehdottomaan muotoon eikä se kirjoitusasunsa perusteella anna kunnille harkintavaltaa asiassa.

Kuvio 6: Vammais- ja kehitysvamma palveluja koskeneet yhteydenotot vuosina 2008–2018, kpl ja % kaikista yhteydenotoista



Laillinen edustaja täytyy dokumentoida asiakasasiakirjoihin

Laillisella edustajalla tarkoitetaan alaikäisten huoltajaa tai erikseen, täysi-ikäiselle maistraatin päätöksellä tai käräjäoikeuden tuomiolla määrättyä edunvalvojaa. Laillisella edustajalla on mm. asiakaslain 9 §:n nojalla suoraan oikeus vaikuttaa täysi-ikäisen päämiehensä sosiaalipalveluiden tarpeen arviointiin, vaihtoehtojen punnintaan sekä tehtäviin päätöksiin. Vastaava oikeus pääsääntöisesti on myös omaisella tai läheisellä, vaikka he eivät olisi edunvalvoja-asemassa.

Mielestäni yksittäisen sosiaalihuollon viranhaltijan on aina erikseen osana asiakkaan palvelutarpeen arviointia selvitettävä, onko täysi-ikäisellä laillinen edustaja tai edunvalvontavaltuutus tehty tai valtakirja annettu jollekin valtuutetulle. Myös ohjaus edunvalvontavaltuutuksen tekoon on mielestäni perusteltu, jos asiakkaan henkinen toimintakyky on tuolloin riittävä valtuutuksen tekemiseen. Tämä vaatimus koskee vammaisten ohella kaikkia sosiaalihuollon asiakasryhmiä, esim. mielenterveyskuntoutujia tai vanhuksia.

Minulle välittyy toisinaan, että sosiaaliviranomainen ei ole selvittänyt, tarvitaanko täysi-ikäisen asiakkaan asioissa laillista edustajaa ja/tai sosiaaliviranomainen ei ole rekisteröinyt ja tallentanut huolellisesti edunvalvontaa koskevaa tietoa tai asiakirjaa, minkä vuoksi jo vuosia edunvalvojana toiminut omainen on saattanut joutua toimittamaan uudestaan kuntaan tiedon laillisesta asemastaan kyseisen vammaisen asioissa.

Kunnalla on lakisääteinen velvollisuus dokumentoida täysi-ikäiselle asiakkaalle määrätyn laillisen edustajan tai asiakkaan valtuuttaman henkilön nimi, yhteystiedot ja toimivalta. Jos asiakirja koskee alaikäistä asiakasta, kunnan on dokumentoitava huoltajan tai muun laillisen edustajan nimi, yhteystiedot ja toimivalta sekä huoltajuudesta erotetun vanhemman mahdollinen tiedonsaantioikeus.⁶⁵

⁶⁵ Laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista 9 § 1 momentti 3 ja 4 kohdat. Tarvittaessa asiakasta koskeviin perustietoihin kirjataan asiakkaan omaisen, läheisen tai muun asiakkaan hoitoon tai huolenpitoon osallistuvan henkilön nimi, yhteystiedot ja rooli asiassa.

Jos täysi-ikäisellä on laillinen edustaja (vaikka toimivalta rajoittuisi vain taloudellisten asioiden hoitoon), täysi-ikäistä päämiestä koskevat palvelupäätökset, asiakasmaksupäätökset ja hoitoa tai palvelua koskevat asiakasmaksulaskut pitää ohjata edunvalvojalle ja tämän ilmoittamaan ajantasaiseen osoitteeseen.

Minulle on palautteiden perusteella selvinnyt, että hoidettava on saanut esimerkiksi laskuja hoitopaikkaansa, vaikka hän ei itse ymmärrä niiden merkitystä eikä ole osannut niitä jatkolähetetään edunvalvojalleen. Edelleen minulle on selvinnyt, että hoitohenkilökunta ei ole aina toimittanut näitä kirjeitä edunvalvojalle, vaan edunvalvoja on ne itse lopulta löytänyt päämiehen luota. Haluan korostaa, että päämiehellä on oikeus saada esim. palvelupäätös ja palvelusuunnitelma edunvalvojan ohella.

Eräissä tapauksissa kunnan lähettämät laskut ja asiakasta koskevat asiakirjat päätyivät edunvalvojan vuosia vanhaan osoitteeseen, jossa jo asuivat uudet asukkaat. Ainakin joitakin salassapidettäviä asiakirjoja sisältäviä kirjeitä oli avattu, ennen kuin ne oli laitettu uudestaan postin kuljetettavaksi. Asian selvittely kesti useita kuukausia ja vaati edunvalvojalta toistuvia yhteydenottoja kuntaan.

Palveluseteli vammaisen henkilökohtaisen avun järjestämistapana

Sain palautteen, jossa aikuinen henkilö oli hakenut kunnan vammaispalveluista tukea henkilökohtaisen avustajan palkkaamiseen 50 h kuukautta kohden. Asiakas oli kertomansa mukaan ilmoittanut, että hän ei voi toimia itse henkilökohtaisen avustajan työnantajana.

Jos vammaisen ei toimi avustajan työnantajana, kunnan tulee järjestää avustajapalvelut jollakin muulla vammaisen tarpeita vastaavalla tavalla. Nämä muut tavat on vammaispalvelulain 8 d §:ssä tyhjentävästi säännelty. Ns. työnantajamallin lisäksi kunta voi antaa vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten palvelusetelin, jonka arvo on kohtuullinen; hankkia vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai järjestää palvelun itse taikka sopimuksin yhdessä toisen kunnan tai toisten kuntien kanssa.

Kunta oli tilanteessa myöntänyt vammaiselle henkilökohtaista apua 30 h/kk. Haettua pienemmälle tuntimäärälle esitettiin perusteluina vammaisen henkilön puolison roolia arjessa ja osallistumista lasten hoitoon sekä perheen saamaa kotipalvelua. Kunta oli päätöksessä järjestämistapoina tuonut esiin vain työnantajamallin (vaikka vammaisen oli siitä jo kieltäytynyt) sekä palvelusetelin. Vammaisen ei tiennyt, että hän voi kieltäytyä setelistä siitä vaiheesta, kun hän otti sosiaaliamiehen yhteyttä.

Setelin arvo oli määritelty siten, että avustajan tuntipalkaksi jäi 15 euroa/h. Vammaisen henkilö oli tiedustellut kunnan hyväksymiltä palveluseteliyrityksiltä alustavasti palvelun saamista ja keskusteluissa oli paljastunut, ettei 15 euroa/h riittäisi siihen, että vammaisen saisi hankittua hänelle myönnetyt 30 avustustuntia kuukaudessa.

Henkilökohtainen apu on avustamisen saantiedellytykset täyttävälle vammaiselle maksuton palvelu. Kunta oli palvelusetelin arvon määrittelyssä jättänyt huomioimatta, että 15 euroa/h ei riitä myönnetyn palvelun saamiseen eikä kunta siten ollut määritellyt setelille kohtuullista arvoa. Vammaisen subjektiivinen oikeus henkilökohtaiseen apuun hänelle myönnetyssä laajuudessa ei voinut toteutua, koska kunta oli määritellyt setelin arvon vähäisemmäksi kuin palvelun hinta oli palveluseteliyrittäjiksi hyväksytyillä palveluntuottajilla. Jotta vammaisen tässä tilanteessa olisi saanut hänelle myönnetyn palvelun täysimääräisesti, hänen olisi pitänyt maksaa uupumaan jäävät tunnit itse.

2.6. Kuljetuspalvelut

Tarkastelen kuljetuspalveluja erikseen sen vuoksi, että Kanta-Hämeessä tehty uudistus kohdistui sekä vammaisiin että vanhuksiin.

Kunta vaihtoi vammaispalvelulain mukaiset kuljetukset sosiaalihoitolain mukaisiin

Yhteydenottaja oli saanut aiemmin kuljetuspalveluja vammaispalvelulain mukaisena ns. ”muuna palveluna”. Hänelle oli 21.12.2016 tehdyllä päätöksellä myönnetty 10 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa vammaispalvelulain 8,1 §:n nojalla. Kunta lähetti asiakkaalle uuden taksikortin tammikuussa 2018. Kortin yhteydessä ei ollut viranhaltijapäätöstä. Päätös annettiin – ilman palvelutarpeen arviointia tai palvelusuunnitelman päivittämistä 19.2.2018 siten, se oli tehty sosiaalihoitolain perusteella ja matkojen määrä oli pudonnut 8 yhdensuuntaiseen matkaan kuukaudessa (1.2.18 alkaen). Kunnan mukaan asiakas ei ollut vaikeavammainen, eikä kunnalla ollut määrärahoja vammaispalvelulain 8,1 §:n mukaiseen kuljetuspalveluun.

Vammaispalvelulaki edellyttää, että edellytykset täyttävä vammaisen saa vähintään 18 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa. Matkojen määrä voi siis olla suurempi kuin 18. Kuljetuspalvelumatkojen määrää ei kuitenkaan voi alentaa kuin poikkeuksellisesti ja käytännössä vain tilanteissa, joissa vammaisen on saanut kunnalta taloudellista tukea vammaismitoitettun auton hankintaan. Kunta ei em. tilanteessa ollut myöntänyt vammaiselle autoa missään vaiheessa. Menettelyn ongelmallisuutta korostavat matkojen määrän putoaminen vammaisen olosuhteiden pysyessä ennallaan ja se, ettei vammaiselle tehty palvelusuunnitelmaa, jota lainsäädäntö mielestäni tällaisessa tilanteessa edellyttää.

Kuljetuspalveluiden toimivuus Kanta-Hämeessä

Kaikki Kanta-Hämeen kunnat sekä Forssan hyvinvointikuntayhtymä siirtyivät käyttämään Maakunnallista kuljetuspalvelukeskusta. Kuljetuspalvelukeskus hankkii sosiaalihoitolain 23 §:n mukaiset ja vammaispalvelulain 8 § 2 momentin mukaiset kuljetuspalvelut ostopalveluna Taksi Tampereelta⁶⁶. Koko Kanta-Hämeeseen muutokset ulottuivat 1.9.2018 lukien.

Minulle tulleissa palautteissa on ollut kysymys ostopalvelusopimukseen liittyen asiakkaan tietosuojasta; palvelun saatavuudesta ja toimivuudesta sekä asiakkaalta palvelun käytöstä perittävistä maksuista. Näkövammaisten haasteet korostuivat palautteissa.

Palvelun saatavuusongelmissa oli loppuvuodesta 2018 kyse siitä, että etukäteen, ohjeen mukaan 2 h aiemmin, tilattu taksi ei koskaan saapunut eikä asiakas saanut tästä tietoa. Mitään korvaavaa kuljetusta ei järjestetty. Taksi saattoi tulla merkittävästi myöhässä sovitusta aikataulusta. Tuloaikaa saatettiin siirtää siitä asiakkaalle ilmoittamatta ja loppuvuoden sääolosuhteissa se tuotti usealle vammaiselle merkittävää haittaa: ”seisoin ulkona yksin pimeässä ja se oli pelottavaa ja turvatonta”.

Taksi Tampere saattoi ohjata kuljetuspalveluasiakkaan hankkimaan taksikytyi itse ja lähettämään syntynyt lasku yritykselle.

Ostavastuu taksin hinnasta oli ilmoitettua suurempi

Olen saanut palautetta, jonka mukaan kuljetuspalveluiden asiakkailta perittiin suurempia omavastuumaksuja kuin mitä heille oli ilmoitettu. Eräässä tilanteessa Taksi Tampere ilmoitti asiakkaan hinnaksi 6,10 €, minkä maksamisesta asiakas kieltäytyi sen vuoksi, että matkaa oli alle 16 km ja etukäteen annettu tieto maksusta oli 3,90 €. Toisella kertaa taksiryrittäjä peri 6,10 € eikä suostunut neuvottelemaan pienemmästä asiakkaan omavastuusta.

⁶⁶ Verkkosivut: <https://www.taksitampere.fi/sote/>

Sain myös tiedon, että sosiaalihuoltolain mukaisten liikkumista edistävien palveluiden matkat olisi Taksi Tampereella hinnoiteltu 3 eri hintaluokkaan. Käytännössä sama asiakas saattoi joutua maksamaan samasta matkasta erisuuruisen omavastuun eri matkakerroilla siitä riippuen, minkä hintaluokan taksi hänelle saapuisi. Asiakkaalle ei saanut etukäteen ilmoittaa saapuvan taksin hintaluokkaa.

Salassa pidettävien tietojen antaminen kuljetusten järjestämisen edellytyksenä

Eräs kunta lähetti kuljetuspalvelumatkojen järjestämistä varten kuljetuspalvelua jo käyttävälle asiakastietolomakkeen⁶⁷. Lomakkeen palauttaminen ja lomakkeeseen merkittyjen suostumusten antaminen olivat edellytys sille, että asianomainen henkilö voisi jatkossa käyttää kuljetuspalvelua.

Lomake tuli täyttää ja lupa tietojen käyttämiseen antaa, vaikka henkilölle olisi myönnetty ns. vakiotaksioikeus eli oikeus käyttää tutun kuljettajan tuttua kuljetuskalustoa. Osa kysymyksistä soveltui huonosti vakiotaksin käyttäjälle. Kunnan edustaja ilmoitti sähköpostilla, että jos suostumuksia ja muita pyydettyjä tietoja ei anneta, kunta ei voi toimittaa asiakkaan tietoja uudelle kuljetusten järjestäjälle ja kuljetuspalvelun käyttömahdollisuus päättyy.

Kun palveluntuottajan (yksityisen taksirytyksen) arvioitiin tarvitsevan näin laajasti kuljetuspalveluja tarvitsevan henkilön henkilötietoja, vammaa ja sairautta koskevia tietoja sekä muita salassapidettäviä tietoja, nousi keskusteluun nopeasti kuljetuspalvelua tarvitsevan henkilön oikeus salata ne syyt, joiden vuoksi hänelle kuljetuspalvelua oli myönnetty.

Sosiaalihuollon viranomaisella voi tietyin edellytyksin olla oikeus luovuttaa salassapidettäviä tietoja muulle - myös yksityisesti sosiaalihuoltoa tuottavalle - taholle. Näistä edellytyksistä säädetään asiakaslain 3 luvussa. Lähtökohtaisesti sosiaalihuollon asiakkaan salassapidettäviä tietoja voidaan luovuttaa asiakkaan suostumuksella tai tämän laillisen edustajan suostumuksella tai jos laissa erikseen siitä säädetään. Jos suostumusta ei voida saada tai asiakas tai hänen laillinen edustajansa tietojen antamisen nimenomaisesti kieltää, yksityisesti sosiaalihuoltoa järjestävälle sosiaaliviranomainen voi luovuttaa tietoja vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä asiakkaan välittömän hoidon tai huollon toteuttamiseksi tai muusta tähän rinnastettavasta syystä.

Vaikka minulla ei ole mahdollisuuksia arvioida lomakkeessa vaadittujen tietojen luovuttamisoikeutta tämän enempää, olen eri mieltä kunnan kanssa siitä, että palvelua ei voitaisi järjestää ilman kaikkien lomakkeessa olevien tietojen antamista. Todettakoon myös, että esim. vammaiselle myönnetty kuljetuspalvelu on subjektiivinen oikeus. Mielestäni vammaista ei voi jättää ilman hänelle subjektiivisesti kuuluvaa oikeutta, vaikka hän ei luovuttaisi kaikkia lomakkeessa pyydettyjä tietoja tai jos hän kunnan näkökulmasta ”rikkoo” palvelun saamisen ehtoja. Vammaiselle on tällöin järjestettävä hänen tarvitsemansa kuljetuspalvelut jollakin muulla, hänelle sopivalla tavalla.

Kunta vastaa palvelun toimivuudesta

Mikäli kunta järjestää kuljetuspalveluja ostopalveluna, on sen valvottava ostamiensa palvelujen laatua ja niiden järjestämistä. Kunta ei voi siten siirtää omaa järjestämisvastuutaan palveluntuottajalle tai

⁶⁷ Lomakkeessa kysytyt tiedot olivat seuraavat: Henkilötiedot (nimet, kutsumanimi, henkilötunnus, osoite, puhelinnumerot, sähköposti); suostumus puhelinnumeron luovuttamiseen kuljettajalle matkan ajaksi; suostumus tekstiviestien lähettämiseen ; asiointikieli; kommunikointi; asuinkunta; keneen otetaan yhteyttä, jos matkalla tulee ongelmia (henkilön nimi ja puhelinnumero); käytetyt apuvälineet; vamma tai sairaus, jonka vuoksi ette voi matkustaa yhdessä toisten henkilöiden kanssa, vaan tarvitsette mahdollisuuden matkustaa yksin.

kunnalle kuuluvaa valvontavelvollisuutta yksittäiselle asiakkaalle.⁶⁸ Kunta ei esimerkiksi voi ilmoittaa, että Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on arvioida taksipalveluiden saatavuutta tai laatua⁶⁹.

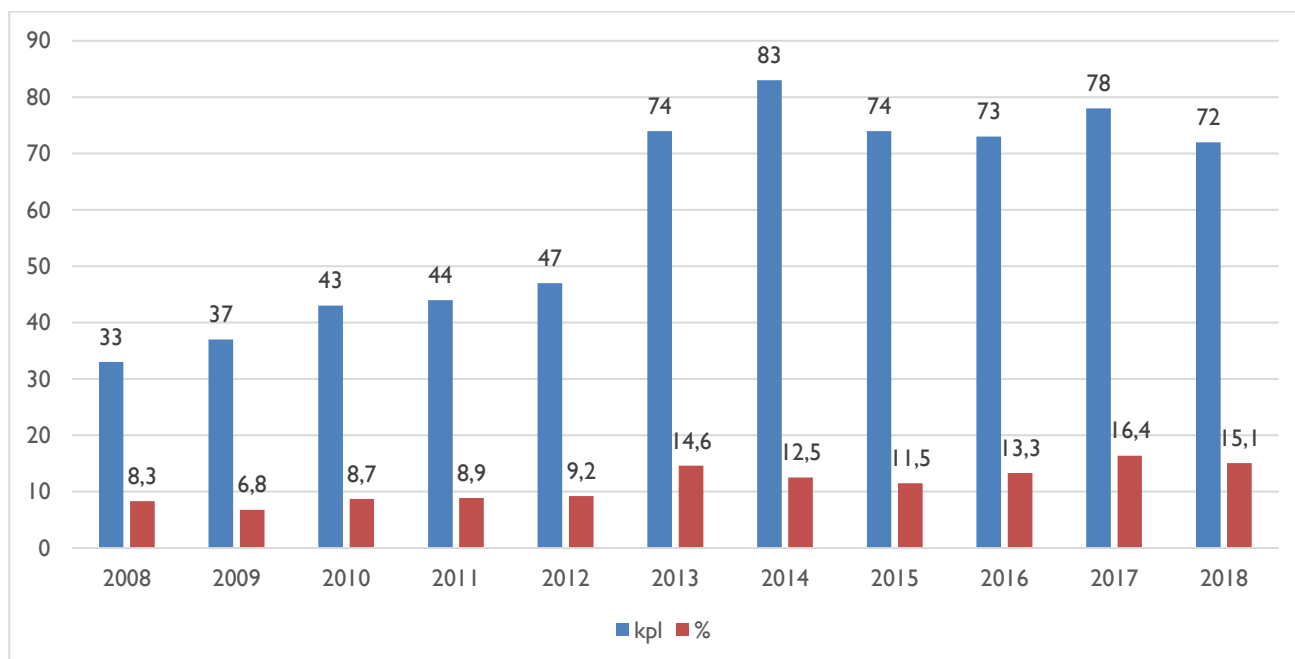
Minun käsitykseni on, että asiakkaan oikeusturva ostopalvelurakenteessa edellyttää, että kunta viime kädessä sopimussanktioiden tms. menettelyjen avulla huolehtii siitä, että ilman kuljetusta Taksi Tampereen toimesta jäänyt asiakas saa korvaavan palvelun (tai rahallisen hyvityksen itse maksetusta kuljetuksesta), jotta asiakkaalle myönnetty oikeus liikkumiseen voi toteutua. Mielestäni yksittäisen kunnan on ohjeistettava asiakkaitaan oikeusturvakysymyksissä eikä se voi siirtää tätä vastuuta Maakunnalliselle kuljetuspalvelukeskukselle.

2.7. Vanhustenhuolto

Ikäihmisten sosiaali- ja vanhustalvelulain mukaisiin palveluihin ja ikäihmisten kotihoitoon liittyviä yhteydenottoja tuli yhteensä 72. Näistä 17 koski kotihoitoa.

Selvästi suurin osa (45) yhteydenotoista tulee omaisilta, läheisiltä tai tuttavilta (63 %). Henkilöstö ottaa yhteyttä noin 19 prosentissa yhteydenotoista. Hoidon ja huolenpidon tarpeessa olevat heikkokuntoiset ikääntyneet eivät yleensä kykene ottamaan sosiaaliamiehen itse yhteyttä.

Kuvio 7: Vanhustenhuollon yhteydenotot sosiaaliamiehelle vuosina 2008–2018, kpl ja % kaikista yhteydenotoista



⁶⁸ Oikeusasiamiehen ratkaisu 4.12.2014, dnro 2177/4/14. [Lainattu 22.3.2019] Saantitapa: <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/ratkaisut/-/eoar/2177/2014>

⁶⁹ Liikenne- ja viestintäviraston edustajan vastaus 1.1.2019. "Taksipalvelun virheellisuuden arviointiin sovelletaan yleisiä sopimusoiden ja kuluttajaoikeuden periaatteita, jolloin asiakkaan pitää reklamoida palveluntuottajaa." Olen tästä ohjauksesta sikäli eri mieltä, että ostopalveluiden kohdalla kunta ensisijaisesti valvoo palveluiden toimivuutta.

Palvelusetelin arvon määrittely tehostetussa palveluasumisessa

Olen jo aiemmin tuonut esille huoleni siitä, että palvelusetelilainsäädännön soveltaminen vanhusasiakkaiden yksilöllisiin tilanteisiin voi vaarantaa asiakkaan oikeusturvan. Palautteiden perusteella olen todennut, etteivät palvelusetelin vastaanottaneet vanhuksset tai edes heidän omaisensa ole tietoisia, että heillä on oikeus kieltäytyä palvelusetelin vastaanottamisesta⁷⁰.

Minulle välittyä, että hoivan järjestämistä koskeva keskustelu saatetaan käydä sillä tavoin, että vanhukselle tai hänen omaiselleen syntyy vaikutelma vaihtoehtottomuudesta ja/tai ota-tai-jätä -asetelmasta, jossa kieltäytyminen vähintäänkin merkittävästi lykkää hoivapalvelun järjestymistä. Osassa kuntia asiakkaiden tai heitä edustavien omaisten ohjaus ja neuvonta on puutteellista eikä setelin arvo muodostu kohtuulliseksi.

Eräessä tilanteessa ikääntynyt, muistisairas vanhus oli siirtynyt asumaan kokonaan yksityiseen vanhusten hoivakotiin. Vanhus oli asunut aiemmin kotonaan. Toimintakyvyn heikennyttyä hänelle oli omaisen mukaan tarjottu kunnasta palveluseteliä, jolla hän voisi osittain kattaa tarvitsemansa hoivan palvelut yksityisestä palvelutalosta. Omainen ihmetteli kovasti palvelusetelin arvon määrittelyä ja palvelusetelin myöntämisessä noudatettua toimintatapaa. Omainen koki, että kunta ei tarjonnut muita vaihtoehtoja eikä vanhus osannut tällaisia edes toivoo. Seteliä oli tarjottu kotikäynnillä ilman, että omainen oli paikalla. Palvelusetelin arvo määriteltiin niin alhaiseksi, että omaiset joutuivat maksamaan hoivasta ensin noin 800 – 900 euroa kuukaudessa vanhuksen omavastuun lisäksi. Kun omainen haki setelin arvon korotusta, korotuspäätös tehtiin, mutta vanhukselle annetuista asiakirjoista ei selvinnyt, minkä vuoksi korotus ei ollut haetun suuruinen. Omaisille jäi edelleen maksettavaa vanhuksen hoivan omavastuusta. Omaiselle jäi käsitys, ettei korotusta tehdä, koska vanhus omisti omakotitalon. Vanhukselle oli tehostettuun palveluasumiseen esitetty käyttövaraksi 90 euroa kuukaudessa, jota on käytetty aiemmin laitoshoidossa⁷¹.

Tilanteessa vanhukselle annettiin tulosidonnainen palveluseteli. Tulosidonnaisen palvelusetelin arvo voi perustua joko kunnan määrittelemien asiakkaan jatkuviin ja säännöllisiin tuloihin tai arvo voi perustua pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevan tulojen huomioon ottamiseen (nykyisin) asiakasmaksulain 10 b – 10 c §:ssä säädetyllä tavalla.

Omainen ihmetteli läheiselleen myönnetyn palvelusetelin arvoa. Palvelusetelipäätöksestä ei selvinnyt, miten setelin arvo (noin 3 000 €/kk) oli määritelty, vaikka kyseessä oli tulosidonnainen palveluseteli. Palvelun omavastuu (noin 720 €/kk) oli jäämässä tuloihin nähden liian suureksi, eivätkä nettotulot riittäneet omavastuuseen ilman perustoimeentulotuen hakemista. Palveluseteliä koskevassa päätöksessä ei mainittu lakia eikä säännöstä, jota asiassa sovellettiin. Kun omainen yritti tiedustella palvelusetelin määräytymisperusteita, hän sai kunnan edustajalta sähköpostiinsa verkkolinkin kunnan lautakunnassa vahvistamiin yleisiin maksulinjauksiin.

Tulosidonnaisen palvelusetelin arvon tulee palvelusetelilain 7 §:n mukaan olla kohtuullinen. Setelin arvon kohtuullisuutta arvioitaessa kunnan pitää ottaa huomioon kustannukset, joita aiheutuisi kunnalle, jos se järjestäisi vastaavaa hoivaa omana tuotantona tai ostamalla sitä yksityisiltä sosiaalipalvelutuottajilta.

Vanhusten hoivapalveluiden kustannukset ovat kunnille varsin merkittävä menoerä, sillä kunnan asukasta kohden laskettuna asumispalveluiden nettokäyttökustannukset olivat 328,5 euroa vuonna

⁷⁰ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009) 6 § 1 mom.

⁷¹ Laitoshoidon käyttövara on 108 euroa/kk vuosina 2018 ja 2019.

2017.⁷² Mikäli kunta määrittelee setelin arvon liian alhaiseksi, kunta tosiasiaassa säästää hoivakustannuksissa ja samalla siirtää suurempaa maksuosuutta hoivan tarvitsijalle.

Hallintotoiminnan keskeinen vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta tarkoittaa sitä, että hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia epäasiallisia perusteita voivat olla esimerkiksi julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu.⁷³

Kunnan on selvitettävä asiakkaalle tämän asema palveluseteliä käytettäessä, palvelusetelin arvo, palvelujen tuottajien hinnat, omavastuuosuuden määräytymisen perusteet ja arvioitu suuruus sekä vastaavasta palvelusta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaan määräytyvä asiakasmaksu. Kokemukseni mukaan nimenomaan palvelusetelin käyttöönottoon liittyvien kunnan velvoitteiden tunnistaminen on puutteellista.

Tehostetun palveluasumisen asukkaan oikeusturva on heikko

Asumispalvelua järjestetään sosiaalihuoltolain 21 §:n nojalla henkilöille, jotka tarvitsevat soveltuvan asunnon sekä samanaikaisesti asukkaan tarpeen mukaista hoitoa ja huolenpitoa. Hoitoa voidaan järjestää ympärivuorokautisesti. Asukkaat sijoittuvat asumaan tehostetun palveluasumisen yksikköön esimerkiksi kunnan vanhusten asiakasohjauksen kautta. Tehostetun palveluasumisen yksiköihin ei siis juurikaan enää kyetä hakeutumaan itsenäisesti tai edes omaisten avustamana. Asukkaiden keski-ikä on korkea, monilla on muistisairaus ja heidän hoivan tarpeensa on vastaavasti hyvin suurta.

Hoidon ja huolenpidon tarpeessa olevien asema ja oikeusturva eroavat merkittävästi sen mukaan, onko asukas kunnan ostopalvelusopimukseen perustuen sijoittunut asumaan johonkin palvelutaloon vai onko hän hakeutunut sinne itsenäisesti ns. itsemaksavana asiakkaana.

Mielestäni tehostetussa palveluasumisessa asuvien oikeusturvaa heikentäviä tekijöitä ovat mm. seuraavat:

- Asumispalvelu sisältää kuluttaja- ja sopimusoikeudellisia piirteitä. Tällainen asetelma on havaintojeni mukaan asukkaiden ja heidän omaistensa kannalta vaikeasti ymmärrettävä ja asukkaan oikeusturvan näkökulmasta epäselvä. Kuluttaja-asiamiehen käsitys on, että jos asukas on kunnan ja palvelutalon välisen ostopalvelusopimuksen piirissä tai jos asukkaalla on kunnan antama maksusitoumus, asukkaan ja palvelutalon välinen sopimussuhde jää kuitenkin kuluttajansuojalain ulkopuolelle. Jos asukas ostaa palvelutalolta muita erillispalveluja, kuluttajansuojalaki tulee kuitenkin sovellettavaksi.⁷⁴
- Vuokrasopimusten puutteet. Vuokrasopimuksesta ei esimerkiksi aina ilmene, mitä lainsäädäntöä siihen sovelletaan tai miten irtisanomisaika määräytyy. Vuokrasopimukseen myös asumispalveluissa sovelletaan asuinhuoneiston vuokrauksesta annettua lakia⁷⁵. Jos viittaus AHVL:iin vuokrasopimuksessa on, lain sitovia irtisanomisaikoja ei havaintojeni perusteella noudateta. Irtisanomisilmoitusta ei myöskään anneta kirjallisesti eikä vuokrankorotusperustetta mainita,

⁷² Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi © Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2005–2019, [CC BY 4.0](#) Ikääntyneiden ympärivuorokautisen hoivan asumispalveluiden nettokäyttökustannukset, euroa/ asukas. Käyttökustannuksiin lasketaan toimintamenot ja poistot sekä arvonalentumiset ja vyörytysmenot. Käyttötuottoihin lasketaan toimintatulot ja vyörytystulot. Nettokäyttökustannukset saadaan vähentämällä käyttökustannuksista käyttötuotot.

⁷³ Esim. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 29.8.2018. Dnro EOAK/274/2018.

⁷⁴ Kuluttaja-asiamiehen linjaus (2011, tarkistettu 2015). Vanhusten palveluasumista koskevat elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan väliset sopimukset [Lainattu 29.6.2018]. Saantitapa: <https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/julkaisut/kuluttaja-asiamiehen-linjaukset/toimialakohtaiset/vanhusten-palveluasumista-koskevat-elinkeinonharjoittajan-ja-kuluttajan-valiset-sopimukset/>

⁷⁵ L 481/1995, ns. huoneenvuokralaki, AHVL.

vaikka AHVL näihin velvoittaa. Erityisesti kunnoltaan heikentyneiden vanhusten kannalta vuokrasopimusten laatimisessa ja sisällössä on ongelmia. Vanhus voi esimerkiksi pitkälle edelleen muistisairauden vuoksi olla kyvytön ymmärtämään vuokrasopimuksen merkitystä.

- Kaikilla, edes muistisairailla vanhuksilla ei ole maistraatin vahvistamaa tai käräjäoikeuden määräämää laillista edustajaa (edunvalvojaa), vaikka heillä saattaakin olla omainen, joka pystyy hoitamaan vanhuksen hoitoon ja asiakasmaksuihin liittyviä asioita. Jos hoidettavalla ei ole laillista edustajaa, on mielestäni ongelmallista, että vuokrasopimuksen allekirjoittaa hänen omainsensa. Kaikille ei ole omaisia ollenkaan tai edes sellaisia omaisia, jotka haluaisivat tai jaksaisivat olla hoidettavan edun ja oikeuksien valvojina.
- Kunta voi kilpailutuksen myötä siirtää hoidettavan uuteen yksikköön ilman irtisanomisaikaa ja/tai tämän tosiasiallista mahdollisuutta riitauttaa asiaa. Kunta on voinut aiemmin ostaa sosiaalipalveluna vanhuksen hoivaa ja asumista yksityiseltä palveluntarjoajalta ja päättää sittemmin tarjota palvelut omana tuotantonaan. Asukkaalle saatetaan tehdä uusi palvelupäätös uuteen yksikköön, mutta asukas ei saa lähtöyksiköstä kirjallista irtisanomisilmoitusta. Asukkaan muutto ”vanhasta” paikasta ”uuteen” on saattanut tapahtua käytännössä ilmoittamalla asukkaalle suullisesti, että tavarat ja asukas siirretään tiettyinä päivinä uuteen asumispaikkaan. Tietooni on tullut, että hoidettavan kannalta yllättävissä tai nopeissa muutoissa hän saattaa joutua maksamaan sekä edellisen asuinpaikan lähtökuukauden vuokran että uuden asuinpaikan vuokran samalta kuukaudelta. Asumisyksikkö, josta hoitoa tarvitseva asukas joutuu lähtemään, perustelee vuokranmaksuvelvollisuutta sillä, että kyseessä on ns. ”irtisanomisajan vuokra”, vaikka huoneenvuokralain mukaista kirjallista irtisanomisilmoitusta ei ole annettu⁷⁶.
- Hinnat ja palveluiden sisältö eivät selviä etukäteen. Minulla on tiedossa, että järjestämisvastuisen kunnan viranhaltija on ilmoittanut, ettei hän pysty kertomaan, minkä verran tehostettu palveluasuminen hoidettavalle maksaa tai minkä verran tämä joutuu maksamaan vuokraa. Hoivan ja asumisen kustannukset saattavat selviä asukkaalle ja omaisille vasta siinä vaiheessa, kun vanhus on jo asettunut (ostopalvelu)yksikköön asumaan. Pidän tätä suurena epäkohtana.

Asiakasmaksupäätösten ja -laskutuksen epäselvyydet

Asiakasmaksupäätösten tekeminen on parantunut sopimuskunnissa merkittävästi. Erityisesti haluan nostaa esille Akaan ja Lopen, jotka halusivat erikseen sosiaaliamiehen kanssa käydä läpi muun ohella maksupäätöksiin liittyviä näkökohtia.

Jos kunta tai kuntayhtymä järjestää palveluja ostopalveluna, palvelun käyttäjältä on asiakasmaksulain 12 §:n mukaan perittävä samat maksut ja korvaukset kuin kunnan tai kuntayhtymän itse järjestämistä vastaavista palveluista. Asiakkaalta sosiaalipalveluista (esim. lapsiperheiden kotipalvelu, lapsen kodin ulkopuolisen sijoituksen aikainen hoito; vanhusten kotipalvelu tai kotihoito, palveluasumisessa annettu hoito ja huolenpito; omaishoidon aikaisesta vapaasta annettava hoito; terveyskeskusvuode-

⁷⁶ Kuluttajansuojalain 3 luvun 1 mom. mukaan elinkeinonharjoittaja ei saa käyttää kulutushyödykkeitä tarjotessaan sopimusehtoa, jota hyödykkeen hinta ja muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen on pidettävä kuluttajien kannalta kohtuuttomana. Sopimusehto on kohtuuton mm. silloin, jos se aiheuttaa kuluttajan vahingoksi selvän epätasapainon osapuolten sopimuksesta johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien välille. Sopimusehtojen on myös oltava selkeitä ja ymmärrettäviä ja kuluttajalla on oltava mahdollisuus tutustua ehtoihin ennen sopimuksen tekemistä.

osaston lyhytaikainen tai kuntouttava laitoshoido jne.) perittävistä maksuista on aina annettava muutoksenhakukelpoinen, kirjallinen päätös. Muutoksenhakuohjeus tulee erityisesti tasamaksujen kohdalla liittää asiakkaalle lähetettävään laskuun⁷⁷.

Palvelu- ja maksupäätöksiin liittyy kuitenkin edelleen ongelmia. Maksupäätöksistä ei aina selviä, miten on päädytty johonkin lopulliseen summaan eikä päätöksestä ole luettavissa, mitä palveluita maksu kattaa tai mistä eristä laskutettava summa koostui. Päätöksistä ei selvinnyt, mikä oli palvelun yksikköhinta (esim. €/h; €/käynti; €/kk jne.) eikä niistä selvinnyt käyttämättömästä palvelusta perittävät maksut. Asiakkaalle tai häntä edustavalle omaiselle saatetaan lähettää maksun määräytymistä koskevaksi informaatioksi laskukaava, joka asiakkaan tai omaisen näkökulmasta on täysin ”mystinen”.

Laskusta ei aina selviä laskutuskausi tai laskutuskausi käsittää useita kuukausia, jolloin myös perittävä summa voi olla suuri. Laskuista ei ilmene, mihin nimenomaiseen viranomaispäätökseen ao. lasku perustuu. Mielestäni laskusta tulisi käydä ilmi, kenen viranomaisen tekemään ja milloin annettuun päätökseen ao. lasku perustuu⁷⁸. Mielestäni tämä vahvistaa asiakkaan oikeutta perusteltuun tietoon ja viranomaistoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Yhteydenottaja ihmetteli puolisolleen tehtyä tehostetun palveluasumisen maksupäätöstä. Päätös oli annettu 29.1.2018 lukien toistaiseksi, mutta se oli annettu tiedoksi vasta 24.5.2018. Päätöksen perusteluina mainittiin ainoastaan lautakuntapäätös sekä asiakasmaksulaki. Mitään säännöksiä ei mainittu. Maksun määräytymisen perusteena päätöksessä oli maininta: ”asiaksmaksu määräytyy asiakkaan tulojen ja välttämättömien palveluasumismenojen erotuksesta. Käyttövara huomioidaan, mikäli säästöt (pankkitalletukset, osakkeet ja rahastot) ovat alle 6000 euroa”.

Asiassa ilmeni, että ns. ateriapaketin hinta oli 14,20 €/vrk, hoivapalvelumaksu 591,72 €/kk ja ns. asu-mishuoltomaksu 96 €/kk. Lisäksi asukas joutui maksamaan muun ohella vuokrasta sekä tarvitsemistaan lääkkeistä.

Mielestäni asiakasmaksupäätöstä ei voi tehdä takautuvasti eli laatia maksupäätös toukokuussa 2018 siten, että se tulee takautuvasti voimaan tammikuusta 2018 lukien. Mielestäni ei myöskään ole riittävä, että päätöksestä ei käy tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin ilmi, miten nimenomaisesti kyseisen asukkaan asiaksmaksu on määritelty ja minkä verran maksut hänellä ovat. Edellä käytetty muotoilu on mielestäni myös käyttövaran osalta liian ylimalkainen. Jos ns. käyttövaraa ei jätetä, asia tulee mielestäni kunkin yksittäisen asiakkaan kohdalla erikseen perustellen todeta.

Kunta ei voi rajoittaa asiakasmaksualennuksen hakemista

Omainen ihmetteli, eikö tehostetussa palveluasumisessa tarvitse jäädä ns. käyttövara ollenkaan. Läheinen asui kunnan ostopalvelusopimuksella yksityisessä hoivakodissa. Häneltä perittiin vuokraa 390 euroa kuukaudessa, johon hän ei varallisuuden vuoksi saanut Kelalta asu-mistukea. Läheinen maksoi aterioistaan noin 400 euroa kuukaudessa sekä hoivamaksun lisäksi ns. tukipalvelumaksua. Yhteydenottajalle oli epäselvää, mitä erilaisia kustannuseriä tukipalvelumaksu sisälsi. Kunnasta oli ilmoitettu omaiselle, että jos varoja on yli 4000 euroa, maksun alennusta ei voi edes anoa.

Hyvään hallintoon kuuluu, että asiakkaita tai heidän edustajiaan ohjataan sillä tavoin, että he voivat saada oikean ja riittävän tiedon oikeusturvakeinoistaan siitä riippumatta, mikä on viranomaisratkaisun

⁷⁷ STM Kuntainfo 1/2019. [Lainattu 15.3.2019]. Saantitapa: https://stm.fi/documents/1271139/11628549/Kuntainfo_1-2019_Asiaksmaksut_verkkoon.pdf/21e998ef-c02c-d653-c1c1-d8005022578b

⁷⁸ Tämä voitaisiin mielestäni toteuttaa esimerkiksi muotoilulla ”Päätös 1.2.2018, viranhaltija se ja se”.

lopputulos. Vaikka varallisuus voi estää asiakasmaksun alentamisen, asiakkaalla tai häntä edustavalla on oikeus esittää asiakasmaksun alentamista koskeva hakemus ja saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiinsa koskeva perusteltu ratkaisu sekä turvautua halutessaan muutoksenhakuun. Mikäli asiakas tai häntä edustava omainen ei voi tehdä hakemusta, he eivät saa muutoksenhakukelpoista päätöstä eivätkä voi saattaa asiaa tuomioistuimen arvioitavaksi.

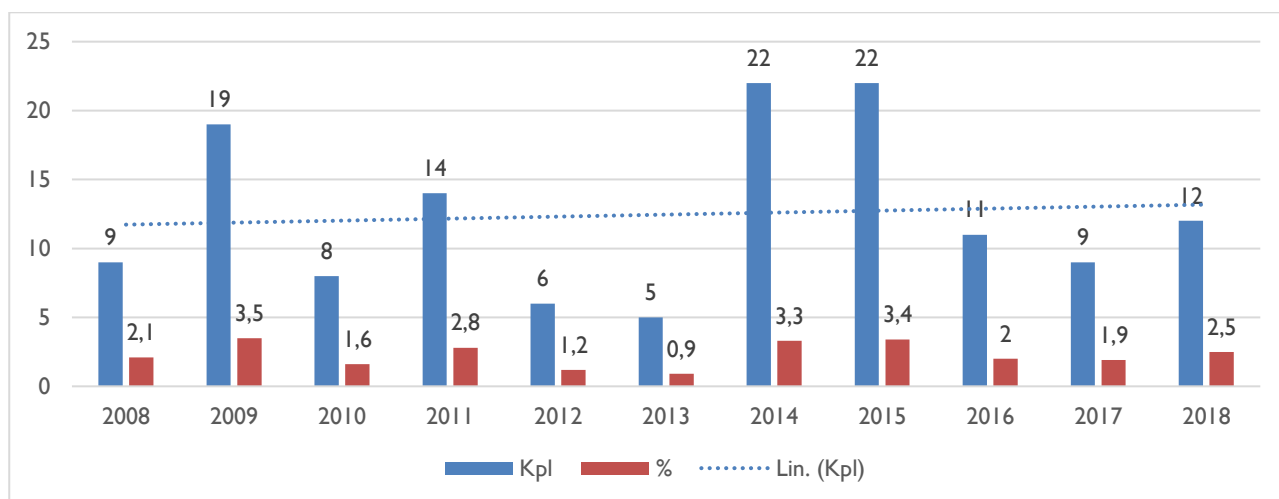
2.8. Omaishoidontuki

Omaishoidolla tarkoitetaan vammaisen, vanhuksen, tai sairaan henkilön hoidon ja huolenpidon järjestämistä kotiloissa omaisen tai muun hoidettavalle läheisen henkilön avulla. Laajasti ottaen omaishoitaja on henkilö, joka pitää huolta perheenjäsenestään tai muusta läheisestään, joka sairaudesta, vammaisuudesta tai muusta erityisestä hoivan tarpeesta johtuen ei selviydy arjestaan. Hoidettava voi olla lapsi tai aikuinen.

Iso joukko omaisia hoitaa läheistään ilman omaishoidon tukena maksettavaa hoitopalkkiota tai hoitajan työtä tukevia sosiaali- ja terveystalvaeluita. Selvityksen mukaan omais- ja perhehoitajien palveluja on lisätty, mutta ei niin laajasti kuin lainsäädäntö edellyttäisi. Eniten on lisätty omaishoitajien hyvinvointi- ja terveystarkastuksia sekä omaishoitajien vapaiden sijaistamisen vaihtoehtoja.⁷⁹

Selvitys osoittaa, että kunnat ovat vähentäneet kalliimpia hoitomuotoja ja laitoshoidtoa jo useiden vuosien ajan ja omaishoito lisääntyy kunnissa. Omaishoidon tuen myöntämiskriteerit ovat kunnissa olennaisesti kotihoidon myöntämiskriteerejä tiukemmat, joten on ilmeistä, että omaishoidon asiakkaiden toimintakyky on keskimäärin huomattavasti kotihoidon asiakasta huonompi. Omaishoidon tukea saavilla (vanhus)asiakkailta on keskimääräistä suurempi riski siirtyä ympärivuorokautisten palvelujen piiriin.⁸⁰

Kuvio 8: Omaishoidon tukea koskevat yhteydenotot sosiaaliamiehelle vuosina 2008 – 2018, kpl ja %



⁷⁹ Anja Noro (toim.) Omais- ja perhehoidon kehitys vuosina 2015–2018 Päätelmät ja suositukset jatkotoimenpiteiksi. Sosiaali- ja terveystalvaelministeriön raportteja ja muistioita 61/2018. Saantitapa: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161377/R_61_2018_OMPE_11022019.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁸⁰ Mikkola, Teija (2018). Kuntien omaishoidon tuen palkkioiden kustannukset sivukuluineen vanhuspalveluissa. Omais- ja perhehoidon kehitys vuosina 2015–2018 Päätelmät ja suositukset jatkotoimenpiteiksi. Sosiaali- ja terveystalvaelministeriön raportteja ja muistioita 61/2018; s.59.

Omaishoidon tukea koskevan asian vireilletulo

Sosiaalihuollossa asia voi tulla vireille eri tavoin. Tavallisia vireilletulotapoja ovat asiakkaan tai häntä edustavan tahon tekemä puhelinsoitto, kunnan verkkosivujen kautta tapahtuva yhteydenotto, toisen viranomaisen (esimerkiksi Kelan) tekemä sähköinen huoli-ilmoitus tai vaikkapa sairaalan sosiaalityöntekijän, päiväkodin johtajan tai poliisin yhteydenotto.

Hallintoasian vireilletulosta säädetään useissa laeissa kuntia sitovasti.⁸¹ Vireilletuloa koskevalla oikealla merkinnällä on suuri merkitys muun ohella siksi, että asian käsittelyaikaa ja lakisäätteistä enimmäiskäsittelyaikaa verrataan asian vireilletulohetkeen, ei esimerkiksi kirjallisen hakemuksen saapumishetkeen. Esimerkiksi sosiaalipalvelua koskeva päätös on toimeenpantava viimeistään kolmessa (3) kuukaudessa asian vireilletulosta⁸².

Sosiaalihuoltolain 34 §:n mukaan asia tulee vireille hakemuksella tai kun kunnan sosiaalihuollon työntekijä on muulla tavoin saanut tietää mahdollisesti sosiaalipalveluiden tarpeessa olevasta henkilöstä. Kunnan sosiaalihuollon työntekijä voi olla esimerkiksi sosiaaliohjaaja, joka palvelee asiakkaita neuvontapisteessä tai sosiaalityöntekijä, joka toisen asiakkaan asioissa on neuvottelussa sairaalassa.

Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu.

Saman kunnan sisällä voidaan omaishoidon tuen hakemuksia käsitellä eri tavoin. Eräissä kunnassa vammaisten hoitoon tarkoitettu omaishoidon tuki voidaan myöntää vasta sitten, kun kotikäynti on tehty. Koska kotikäynnin tekeminen voi viivästyä useilla viikoilla, mahdollisen omaishoidon tuen maksu viivästyy samassa suhteessa. Samassa kunnassa ikääntyneiden hoitoon tarkoitettu omaishoidontuki myönnetään hakemuskuukautta seuraavan kuukauden alusta lukien.

Jos edellytykset omaishoidon tuelle ovat olemassa, tulee kunnan mielestäni myös toimeenpanna päätös takautuvasti eli maksaa palkkio takautuvasti sen jälkeen, kun hallintopäätös hoidettavalle ja hallintosopimus (so. omaishoitosopimus) hoitajaksi suostuvan kanssa on laadittu.

Mielestäni hakemus on aina ratkaistava siitä hetkestä lukien, kun se hallintolain 20 §:n mukaisesti tulee vireille. Hakemusasia on myös aina ratkaistava sitä ajanjaksoa koskien, jota hakemus koskee. Ratkaisu ei voi koskea lyhyempää tai pidempää ajanjaksoa, kuin mitä asiakkaan hakemus koskee.

Omaishoidon vapaan aikaisista palveluista perittävät maksut

Yhteydenottaja toimi omaishoitajana. Hän kertoi, ettei hän halunnut jättää puolisoaan yksin eikä sen vuoksi ollut pitänyt omaishoitajan vapaita. Omaishoitajan vapaan aikaista hoitoa ja huolenpitoa järjestettiin siten, että hoidettavan kotiin tuli ulkopuolinen hoitaja 3 tuntina viikossa eli 12 tuntina kuukaudessa. Omaishoitajalle on täysin epäselvää, miten omaishoidon vapaan aikainen hoivamaksu määräytyy, mutta hän oli jäänyt käsitykseen, että maksua perittäisiin 11,40 €/vrk, vaikka palvelun määrä jää alle 24 tuntiin/kk. Omaishoitaja koki, ettei hänelle tehdystä palvelupäätöksestä selvinnyt maksun perusteet.

Asiaa selviteltäessä ilmeni, että joissakin kunnissa on otettu käyttöön ns. tilapäinen perhehoito, jota voidaan käyttää omaishoitajan vapaan aikaisen hoidon toteuttamiseen. Kyse oli omaishoitolain 4 § 2

⁸¹ Sosiaalihuoltolaki 34 §; asiakasasiakirjalaki 14 ja hallintolaki 20 §.

⁸² Sosiaalihuoltolaki 45 §. Vrt. vanhuspalvelulaki 18 § 2 mom.: sosiaalipalvelut on oikeus saada viimeistään kolmen kuukauden kuluessa päätöksen teosta.

momentissa tarkoitetuista alle vuorokauden pituisista virkistysvapaista Käytännössä päivämaksuna perittiin omaishoidon vapaiden maksuista annetun säännöksen mukainen maksu.⁸³

Hoitajan vapaiden aikaisesta hoidettavan huolenpidosta voi periä maksun, mutta alle vuorokauden mittaiselta jaksolta ei mielestäni voi periä laissa säädettyä enimmäismaksua. Enimmäismaksu 11,40 €/vrk voitaisiin edellä kuvatussa tilanteessa mielestäni periä vain, jos vapaan aikaista hoitoa annettaisiin vähintään 24 tuntia kuukaudessa.⁸⁴

Omaishoitaja kertoi saavansa ikääntyneen läheisen hoitoon ns. toisen palkkioluokan mukaista omaishoidon tukea (578,05 €/brutto/kk). Hoidettava oli ns. tilapäisessä perhehoidossa 7 päivää kuukaudessa. Omaishoitaja ihmetteli tilapäisen perhehoidon maksua sekä sitä, että omaishoitajan omaa hoitopalkkiota alennettiin hoidettavan perhehoidon ajalta 80 euroa. Koska hoidettava siirtyi perhehoitoon maanantaina noin klo 10.30 ja palasi seuraavana sunnuntaina noin klo 13.00, täysiä perhehoitovuorokausia oli hieman yli 6 vrk/kk.

Mielestäni omaishoitajan vapaan aikainen hoidettavalle tarjottava hoito ei kaavamaisesti oikeuta vähentämään omaishoitajana toimivan hoitopalkkiota.⁸⁵ Kunnalla on mielestäni kuitenkin oikeus tarjota myös maksullisia omaishoitajan työtä tukevia palveluita; esimerkiksi perhe- tai laitoshoidoa. Lakisääteistä palkkiota pienempää palkkiota voidaan maksaa siitä erikseen sopien⁸⁶.

2.9. Tietosuoja ja tietojen käsittely sekä dokumentaatio

Tietosuojaan tilastoituvat kaikki sellaiset yhteydenotot, joissa on kysymys asiakkaan oikeudesta tutustua itseä tai alaikäisiä lapsiaan koskeviin tietoihin tai viranomaisen menettelystä tietojen käsittelyyn tai luovuttamiseen liittyen.

Tarkastelen tässä luvussa myös sosiaalihuollon viranomaisten dokumentaatiota asiakaspalautteiden pohjalta sekä sähköpostin käyttöä asiakkaan asioiden hoidossa.

Sähköpostin käyttö asiakkaan tiedusteluihin vastaamisessa

Erään kantelun⁸⁷ käsittelyn aikana selvisi, että kantelija oli useasti tiedustellut asiakirjoja kirjallisesti sähköpostitse. Kunnan antaman selvityksen mukaan sosiaalityöntekijä ei ole vastannut sähköposteihin sen vuoksi, että asiakasasioiden käsittely sähköpostitse on ollut ohjeistuksen mukaan kiellettyä. Selvityksen mukaan asiat on käyty läpi tapaamisissa tai puhelinkeskusteluissa. Niiden sisältö ei kuitenkaan ole enää ollut hänen muistissaan.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että se seikka, ettei salassa pidettäviä asioita voida välittää asiakkaalle sähköpostitse tietoturvasyiden vuoksi, ei oikeuta viranomaista jättämään vastaamatta asiakkaan asi-

⁸³ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista, 6 b § sekä 6 c §. Vuonna 2018 enimmäisvuorokausimaksu oli 11,40 euroa kutakin täyttä hoitovuorokautta kohden.

⁸⁴ Mielestäni kunta voi järjestää tilapäistä perhehoitoa omaishoitolaain 3 a §:n mukaisesti omaishoitajan hoitotehtävää tukevana palveluna. Kunnalla on mahdollisuus itse määritellä tilapäisen perhehoidon maksu.

⁸⁵ Ks. Rovaniemen hallinto-oikeuden ratkaisu 2.3.2007, Nro 07/0126/1. Hallinto-oikeus katsoi, että hoitopalkkiota ei voida alentaa kaavamaisesti sen johdosta, että henkilö saa kunnallista palvelua tietyn määrän kuukaudessa selvittämättä tarkemmin, miten palvelujen saaminen tosiasiallisesti vaikuttaa hoidon sitovuuteen ja vaativuuteen kuukausittain. Hallinto-oikeus totesi vielä, että merkitystä ei ole sillä, ovatko jotkut annetut palvelut maksuttomia omaishoidon sitovuutta arvioitaessa tai kunakin kuukautena maksettavan omaishoidon tuen lopullista määrää vahvistettaessa.

⁸⁶ Laki omaishoidon tuesta, 5 § 3 momentti.

⁸⁷ Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 11.6.2015, dnro 1241/4/2014.

allisiin kysymyksiin asiansa etenemisestä. Tällaisiin kysymyksiin voidaan vastata tapaamisten yhteydessä tai puhelimitse, kuten selvityksen mukaan oli tehty, edellyttäen, ettei tapaamisen tai puhelun ajankohta viivytä kohtuuttomasti tiedusteluun vastaamista.

Hyvä hallinto voi edellyttää merkintöjen tekemistä tiedusteluun vastaamisesta asiakasasiakirjoihin, jotta viranomaisella voi asianmukaisesti seurata asiakkaan asiassa toimenpiteitä ja asian etenemistä. Asiaa koskee sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain 17 §:n 3 kohta.

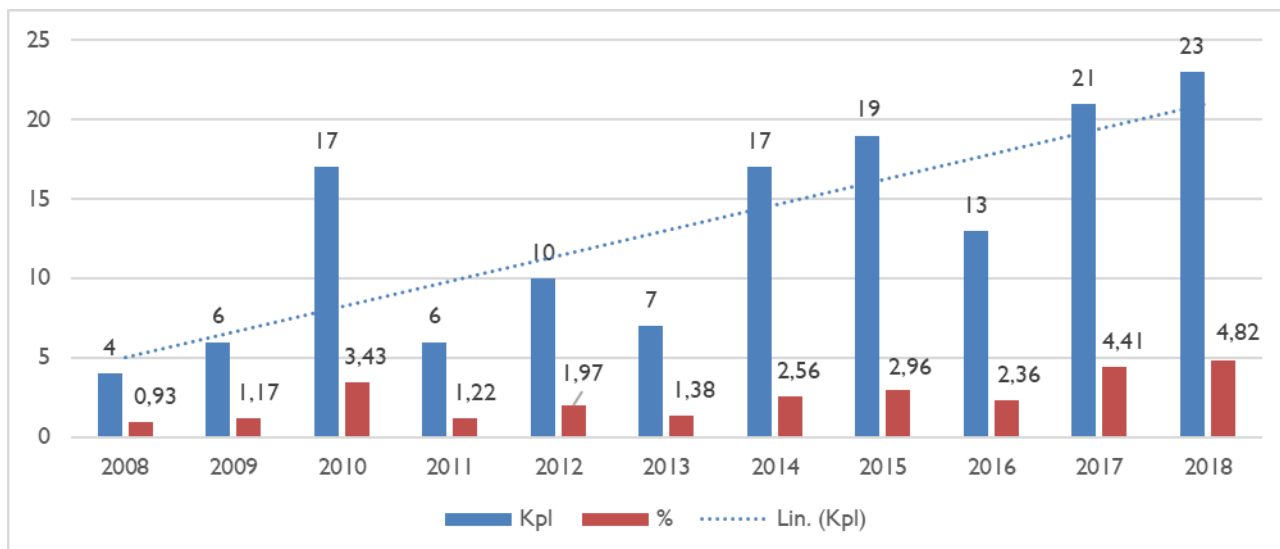
Asian siirto toimivaltaiselle viranomaiselle ja asiakkaan informointi

Asiakas oli lähestynyt kunnan sosiaalipalveluiden viranhaltijaa tavallisella sähköpostilla. Hän oli lähettänyt tavallisella sähköpostilla useita sellaisia viestejä, joista kävi ilmi asiakkaan nimen ja yhteystietojen lisäksi tämän vamma ja sairaus sekä syy, minkä vuoksi asiakas oli lähestynyt kunnan viranhaltijaa. Asiakkaalle selvisi yllättäen, että kyseinen viranhaltija oli siirtynyt kunnan sisällä muihin tehtäviin. Viranhaltija ei ollut missään vaiheessa ilmoittanut, että hän oli vaihtanut tehtäviä eikä enää ollut toimivaltainen käsittelemään asiakkaan esiin nostamia seikkoja. Koska viranhaltijan sähköpostiosoite oli säilynyt ennallaan tehtäväsiirrosta huolimatta, asiakas ei voinut esimerkiksi viranhaltijalta saamallaan palauteviestillä (esim. ”vastaanottajaa ei löytenyt”), päätellä, ettei kyseinen viranhaltija hoida enää asiakkaan asioita. Viranhaltija ei ollut missään vaiheessa itse, saamistaan sähköposteista huolimatta, ilmoittanut asiakkaalle tehtäviensä muutoksesta tai ohjannut asiakasta kääntymään oikean, toimivaltaisen viranhaltijan puoleen. Jälkikäteen asiaa selvitettyä kävi ilmi, että viranhaltija oli siirtänyt sähköpostit toimivaltaiselle viranhaltijalle.

Hallintolain 21 §:ssä säädetään erikseen menettelystä, jossa asiakas on erehdyksessä toimittanut asiakirjan väärälle viranomaiselle. Säännöksessä erikseen todetaan, että asiakirjan siirrosta on ilmoitettava sen lähettäjälle. Kunnan viranhaltija ei edellä kuvatussa tilanteessa ilmoittanut asiakkaalle, ettei ole enää toimivaltainen käsittelemään asiakkaan esiin nostamia asioita eikä hän ilmoittanut tälle sähköpostien siirrosta.

Mielestäni asiakkaalle edellä kuvatussa tilanteessa olisi pitänyt vastata ns. turvaviestillä, ettei ao. viranhaltija ole enää toimivaltainen käsittelemään hänen asiaansa. Asiakas itse toivoi, että viranhaltija olisi ilmoittanut etukäteen tehtäviensä muutoksensa kaikille asiakkailleen. Pidän mahdollisena, että tällainen etukäteinen ilmoittaminen kaikille asiakkaina oleville ei käytännössä ole kunnan sosiaalihuollossa mahdollista. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää, että asiakkaan sähköpostiyhteydenottoihin reagoidaan viivytyksettä ja kerrotaan toimivaltaisen viranhaltijan yhteystiedot.

Kuvio 9: Tietosuojaan liittyvien yhteydenottojen kehitys vuosina 2008 – 2018, kpl ja % kaikista yhteydenotoista



Suullinen tietopyyntö lastensuojelun asiakirjoihin

Minulle on välittynyt, että asiakas tai tämän edustaja on saattanut jäädä käsitykseen, että hän on suullisesti esittänyt hakemuksen, johon hän toivoo sosiaaliviranomaiselta ratkaisua. Erityisesti näin vaikutti olevan salassapidettäviin tietoihin liittyvien tietopyyntöjen kohdalla. Esimerkiksi huoltajavanhempi saattoi asiakassuunnitelmanneuvottelussa pyytää alaikäistä lastaan koskevia tehostetun perheyön asiakirjoja.

Neuvottelussa lapsen asioista vastaava sosiaaliryöntekijä oli saattanut sanoa, että ”katsotaan sitä sitten”. Huoltajalle oli jäänyt käsitys, että asiakirjapyyntö ratkaistaan neuvottelussa esitetyn suullisen pyynnön perusteella myöhemmin. Siihen mennessä, kun huoltaja oli asiamiehen yhteydessä, ei suullista tietopyyntöä ollut ratkaistu. Tämän seurauksena huoltaja yleensä kertoi ymmärtäneensä, ettei alaikäistä koskevia tietoja aiota ollenkaan luovuttaa.

Julkisuuslaki ei edellytä, että tietopyyntö esitetään kirjallisesti eikä varsinkaan, että se laaditaan tietynlaiselle lomakkeelle. Käytännössä tietopyynnön käsittely usein kuitenkin edellyttää tarkempia tietoja, kuin mihin asiakassuunnitelmanneuvottelun kuluessa on tarkoituksenmukaista käyttää aikaa. Tällaisissa tilanteissa korostuu sosiaaliviranomaisen ohjaus- ja neuvontavelvollisuus ja varmistuminen siitä, että tietopyynnön esittäjä on ymmärtänyt, mitä toimenpiteitä tältä edellytetään, jotta tietopyyntö voitaisiin ratkaista.

Tietopyynnön käsittelyn kesto

Sain palautteen, jonka mukaan huoltajavanhempi ei kertomansa mukaan ollut saanut yksityisen palveluntuottajan laatimia kirjauksia, vaikka oli kertomansa mukaan esittänyt pyynnön jo 4 – 6 kuukautta sitten. Mitään kirjallista päätöstä siitä, ettei asiakirjoja toimiteta, ei ollut annettu. Vanhemmalle oli hänen asiaa tiedustellessaan kerrottu, että hän saa tiedot, kun palveluntuottaja ensin toimittaa asiakirjat kunnalle.

Julkisuuslain mukaan asia, joka koskee tiedon antamista asiakirjan sisällöstä, on ratkaistava mahdollisimman pian. Jos asiakirjoja on paljon tai jos niihin sisältyy salassa pidettäviä osia, asia on ratkaistava

viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön saamisesta. Siinä tapauksessa, että ratkaisu on myönteinen, asiakirjojen antamisen niitä pyytäneelle henkilölle tulee myös tapahtua mainitussa määräajassa. Kun kunta ei asiakirjoja koskevien pyyntöjen perusteella antanut edes kieltäytymistä koskevia päätöksiä tai tuolloin voimassa olleen henkilötietolain mukaisia kieltäytymistodistuksia, asianomaiselle ei ollut mahdollisuutta vaatia asiakirjoja julkisuuslain mukaan muutoksenhaun kautta tai saattamalla asiaa tuolloin voimassa olleen henkilötietolain mukaan tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.⁸⁸

Kunta on yksityisen palvelutuottajan toiminnassaan laatimien asiakasmerkintöjen rekisterinpitäjä. Julkisuuslain 5 § 1 momentin mukaan viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Mielestäni se, että pyydetyt asiakirjat ovat palveluntuottajan hallussa tietopyynnön tekohetkellä, ei oikeuta julkisuuslaissa säädettyjen ehdottomien määräaikojen noudattamatta jättämiseen.

Asiakasasiakirjojen huolellinen laatiminen edistää asiakkaan ja työntekijän oikeusturvaa

Sosiaalihuollon asiakkaasta laadittavilla asiakirjamerkinnöillä on erityistä merkitystä asiakkaan palveluiden suunnittelun, niiden toteuttamisen ja seurannan kannalta.

Minulle välittyi, että asiakirjoja pyydetään nähtäväksi lastensuojelusta selvästi muita tehtäväalueita enemmän. Sen vuoksi palautteet asiakirjojen sisällöstä koskevat usein nimenomaan lastensuojelua. Minulle tulevissa palautteissa huoltajat tuovat varsin usein esille kokemuksensa, että alaikäistä koskeviin asiakirjoihin on tehty merkintöjä, jotka eivät pidä paikkaansa tai vanhempi ja huoltaja on tarkoittanut sanoa jotain muuta, kuin mitä kirjauksiin on lopulta kirjattu. Toisinaan esimerkiksi vammaispalveluiden palvelusuunnitelma on pitkä, jopa usean sivun mittainen, mutta asiakkaan avuntarve tai toimenpiteet niihin vastaamiseksi eivät konkretisoidu suunnitelmassa.

Mielestäni dokumentaatioon liittyvät tulkintavirheet voitaisiin tehokkaasti estää ns. avoimella dokumentaatiolla. Avoin dokumentointi tarkoittaa niukimmillaan, että asiakkaalle annetaan säännöllisesti häntä koskevat asiakaskirjaukset, mutta sitä voidaan toteuttaa myös laajemmin, esimerkiksi tekemällä asiakkaan kanssa yhdessä asiakaskirjaukset. Asiakkaat, jotka olivat saaneet asiakaskirjaukset luettavakseen, kokivat olleensa paremmin osallisina työskentelyssä, kuin ne, jotka eivät olleet saaneet kirjauksia⁸⁹.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on antanut kunnille kirjeen lastensuojelun kirjaamiseen liittyen⁹⁰. Aluehallintovirasto on todennut, että lastensuojelun asiakassuunnitelmia tehdään puutteellisesti ja ne kirjataan pitkälle viiveellä järjestettyjen neuvottelujen jälkeen. On myös ilmennyt, että kirjattu suunnitelma on luovutettu asianomaisille vasta siinä yhteydessä, kun sitä on seuraavan kerran päivitetty. Toistuva puute suunnitelmissa on, ettei niihin ole merkitty lainkaan asianomaisten näkemyksiä tuen

⁸⁸ Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 11.6.2015, dnro 1241/4/14. Julkisuuslaki 14 § 3 mom.

⁸⁹ Makkonen, Minna (2013). Asiakasosallisuuden lisääminen lastensuojelun asiakaskirjausten avulla – asiakkaiden kokemuksia lastensuojelutyöstä. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto. [Lainattu 14.1.2019]. Saantitapa: <https://jvx.jyu.fi/handle/123456789/42302#>

⁹⁰ Etelä-Suomen aluehallintovirasto 23.11.2017. Hyvä hallintokäytäntö lastensuojeluasioiden kirjaamisessa. Saantitapa: https://www.avi.fi/documents/10191/37941/Hyvä_hallintokäytäntö_lastensuojeluasioiden_kirjaamisessa.pdf/5ecf117a-8302-4294-9dc4-800fdaa8bd9a

tarpeesta ja palvelujen sekä muiden tukitoimien järjestämisestä. Lisäksi toistuvasti ilmenee, että lapsen toinen vanhempi on saatettu jättää ottamatta mukaan lapsen asian suunnitteluun, vaikka tämä on keskeisesti osallistunut lapsensa elämään ja pitänyt tähän yhteyttä.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto korostaa, että sosiaalihuollon ammattihenkilön työnantajalla on velvollisuus luoda edellytykset sille, että ammattihenkilö saa työssään tarvitsemansa perehdytyksen ja että hän voi osallistua ammattitaitonsa kehittämiseksi tarpeelliseen täydennyskoulutukseen.

Ehdotan kunnille arvioitavaksi, millä eri tavoin sosiaalihuollon ammattilaisten valmiuksia riittävään, informatiiviseen ja asiakirjalain vähimmäisvaatimukset täyttävään dokumentaatioon voitaisiin edistää muissakin kuin lastensuojelun palveluissa.

2.10. Sosiaaliamiehen kehittämissuhteet kaikkia kuntia koskien

Tämän selvityksen perusteella esitän kunnille harkittavaksi seuraavia toimia:

- 1. Ehdotan, että kunnissa arvioitaisiin, mihin toimenpiteisiin niiden tulisi ryhtyä kunnan omien sosiaalihuollon ja yksityisten ostopalveluyksiköiden henkilöstön epäkohtia koskevan ilmoitusvelvollisuuden vahvistamiseksi. Esitän myös arvioitavaksi, millä tavoin henkilöstön palautetieto systemaattisesti kootaan ja analysoidaan, jotta tarvittaviin toimenpiteisiin voitaisiin viivytettä ryhtyä.*
- 2. Ehdotan kunnille harkittavaksi, tulisiko täydentävän toimeentulotuen myöntämistä koskevaa ohjeistusta tarkistaa perukirjan vaatimisen ja perintahakemuksen osalta sekä arvioida hautausseurakuntien kilpailuttamisen mahdollisuuksia.*
- 3. Esitän kunnille arvioitavaksi, mihin toimenpiteisiin kunnassa tulisi mahdollisesti ryhtyä erityisen tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten palvelukokonaisuuden koordinoimiseksi.*
- 4. Ehdotan kunnille arvioitavaksi, millä eri tavoin sosiaalihuollon ammattilaisten valmiuksia riittävään, informatiiviseen ja asiakirjalain vähimmäisvaatimukset täyttävään dokumentaatioon voitaisiin edistää muissakin kuin lastensuojelun palveluissa.*

3 KUNTAKOHTAISET TIEDOT

3.1. Akaa ja Urjala

Akaa

Akaa ja Urjala muodostavat yhteistoiminta-alueen, jossa Akaa vastaa Urjalan puolesta ikäihmisten palveluista ja vammais- ja kehitysvammahuollosta.

Vuonna 2018 Akaata koskien tuli yhteydenottoja yhteensä 47 (54 vuonna 2017). Lastensuojelua näistä koski 10 (11) ja lasten huolto- ja tapaamisasioita 1 (1).

Akaan isäntäkuntana tuottamista palveluista vammaispalveluita koski 3 (3), vanhuspalveluita 10 (8) ja omaishoidon tukea 0 (3) yhteydenottoa. Ikäihmisten kotihoitoa tai kehitysvammahuoltoa koskevia yhteydenottoja ei tullut yhtään.

Aikuissosiaalityötä, mielenterveyskuntoutujien ja päihdekuntoutujien asumispalveluita koskien tuli yhteensä 10 (8) yhteydenottoa. Toimeentulotukea yhteydenotoista koski 8 (vuonna 2017 näitä oli 15), joista 7 (10) liittyi Kelan perustoimeentulotukeen⁹¹. Muita kuin sosiaalihuoltoa koskevia yhteydenottoja oli 5 (6). Työntekijät ottavat myös Akaasta yhteyttä, mitä pidän suurella arvolla.

Sosiaalityön – ja ohjauksen tarve näyttäytyy kunnan palautteissa suhteellisesti suurena. Olen jo aiemmin tuonut esille, että Akaassa mielenterveys- ja päihdekuntoutujien kuntoutuksen ja monialaisen asiantuntemuksen hyödyntämisen keinoja saattaa olla tarvetta arvioida.

Vammaispalveluiden osalta tiedossani on, että kunnan vammaispalvelulain mukaisten palveluiden tarpeen arviointi ja päätöksenteko on ollut merkittävästi ruuhkautunut. Ainakin henkilökohtaista apua on useammalla asiakkaalle myönnetty ilman asiakkaalle annettavaa viranhaltijapäätöstä. Kun päätös lopulta on tullut, on siinä erikseen todettu, että palvelua on myönnetty haettu määrä ilman päätöstä, koska päätöksen teosta vastanneen viranhaltijan työtilanne on ollut ruuhkautunut. Vammainen sai palveluita, mutta päätöksenteko ei toteutunut lainsäädännön vaatimusten mukaisesti eikä vammainen voinut hakea muutosta päätökseen silloin, kun palvelu tosiasiasa käynnistyi.

Esitän kunnalle arvioitavaksi, mitä toimenpiteitä vammaispalvelulain tarkoittamien tehtävien asianmukainen hoitaminen henkilöstöresursoinnin osalta vaatii.

Urjala

Akaa ja Urjala muodostavat yhteistoiminta-alueen, jossa Akaa vastaa Urjalan puolesta ikäihmisten palveluista ja vammais- ja kehitysvammahuollosta. Urjalalaisten näitä sektoreita koskevat yhteydenotot tilastoituvat Akaalle.

Urjalasta tuli yhteensä 19 (7 vuonna 2017) yhteydenottoa. Näistä lastensuojelua koski 4 (0), lapsiperheiden sosiaalityötä oli 1 (1), päivähoitoa 2 (0) ja täydentävää toimeentulotukea koski 2 (5) yhteydenottoa. Kelan perustoimeentulotukea koskevia yhteydenottoja ei ollut yhtään.

⁹¹ Vaikka Kelan perustoimeentulotuki ei ole osa kunnan sosiaalihuoltoa, haluan tilastossa erottaa sitä koskevat yhteydenotot muista Kelan hallinnoimia etuuksia koskevista palautteista.

Aikuisten sosiaalityötä koski 2 ja mielenterveyskuntoutujien asumispalveluita koski yksi yhteydenotto. Ikäihmisten hoidon järjestämistä palvelusetelillä koski 5 (1) yhteydenottoa. Sosiaalihuollon ulkopuolisia asioita koskevia yhteydenottoja oli kaksi.

Urjalan yhteydenottoissa tapahtuu vuosittain vaihtelua, mutta silti ero vuoteen 2017 on varsin suuri. Palautteista näkyvät erityisesti vanhusten palveluihin myönnetyn palvelusetelin arvon määrittelyn, asiaan liittyvän päätöksenteon, palveluntuottajan ja asiakkaan välisen sopimuksen sisältöpuutteet sekä muut setelin käyttäjän oikeusturvaan liittyvät kysymykset.

Olen jo aiemmissa selvityksissäni tuonut esille palvelusetelin käyttöön liittyvät juridiset erityispiirteet. Näistä tärkeimpiä ovat asiakkaalla oleva vahva oikeus kieltäytyä palvelusetelin vastaanottamisesta palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä. Jos asiakas on liian heikkokuntoinen ymmärtääkseen asian merkityksen omalla kohdallaan, mielestäni palvelusetelin käyttöönottoon tulisi ao. asiakkaan kohdalla suhtautua erityisellä varovaisuudella.

Ehdotan kunnalle harkittavaksi, millä tavoin se voisi varmistua palvelusetelin vastaanottamiseen suostuneen iäkkään henkilön aidosta suostumuksesta setelin vastaanottamiseen, setelin arvon määrittelyn kohtuullisuudesta sekä hallintopäätöksen sekä asiakasmaksupäätöksen tekoon liittyvistä hallintolain vaatimuksista.

3.2. Hattula

Hattulaa koskien yhteydenottoja tuli vuonna 2018 yhteensä 13 (21 vuonna 2017). Näistä 8 tuli huoltaja- tai omaisasemassa olevilta. Yhteydenottomäärä on sopimuskuntien alhaisin.

Hattula eroaa muista sopimuskunnista erityisesti siinä, että lastensuojelusta tulee erittäin vähän yhteydenottoja ja suuntaus on jatkunut vuosia. Pidän tätä myönteisenä asiana. Lastensuojelusta yhteydenottoja tuli 0 (1), lasten huolto- ja elatusasioista 1 (1) ja varhaiskasvatuksesta 1 (0). Vuonna 2018 toimeentulotukea koskevia yhteydenottoja tuli 1 (2), joka koski Kelan perustoimeentulotukea.

Eniten, 4 (5) yhteydenottoa tuli kehitysvammahuollosta. Ne liittyivät mm. kokemukseen, että omainen ei voinut vaikuttaa palvelun sisältöön. Arvioni mukaan palautteissa oli keskeisesti kysymys vuorovaikutuksen haasteista. Vammaispalvelulain tarkoittamia palveluita koski 1 (0) yhteydenotto. Vanhustenhuoltoa koski 0 (3), ikäihmisten kotihoitoa 1 ja omaishoidon tukea koski 1 (2) yhteydenotto. Sosiaalihuollon ulkopuolisia asioita koski 3 (7) yhteydenottoa.

Sosiaaliamies oli kutsuttuna tapaamassa henkilökuntaa ja keskustelemassa asiakas- ja omaispalautteista keväällä 2018. Pidän näitä tilaisuuksia suuressa arvossa ja osoituksena viranhaltijoiden kiinnostuksesta asiakkaiden palveluiden kehittämiseen.

3.3. Hämeenlinna

Hämeenlinnasta yhteydenottoja tuli vuonna 2018 yhteensä 136 (157 vuonna 2017). Kokonaisyhteydenottomäärässä on tapahtunut selvää laskua jo neljän vuoden ajan. Yhteydenottojen vähentyminen näkyy selvimmin toimeentulotuessa, lasten huolto ja tapaamis- sekä elatusasioissa, varhaiskasvatuksessa, lapsiperheiden kotipalvelussa ja lapsiperheiden sosiaalityössä.

Kunnan omia palveluita palautteista koski 73 prosenttia (62 %) ja ostopalveluja noin 10 prosenttia (11 %). Minulla ei ole mahdollisuuksia arvioida, mistä näin suuri ero johtuu.

Palautteista tyytymättömyyttä kuvasti 73 prosenttia (vuonna 2017 näitä oli 82 prosenttia). Yhteydenottajista asiakkaiden osuus on laskenut 47 prosenttiin (60 %), sillä huoltajan tai omaisen osuus yhteydenottajista on jo noin 35 prosenttia. Hämeenlinnassa henkilöstö otti yhteyttä sosiaaliamieheen selvästi vuotta 2017 enemmän eli jo 17 prosenttia yhteydenotoista tuli henkilöstön edustajilta. Pidän tätä erittäin myönteisenä.

Kielteisenä palvelun tuottamistavan koki noin 40 prosenttia (45 % vuonna 2017) ja päätökset noin 24 prosenttia (27 %). Tiedustelua yhteydenotoista koski oli noin 24 prosenttia. Yksittäisistä ilmiöistä tietosuoja palautteista koski lähes 6 prosenttia (6 %) ja asiakasmaksuja enää vain 1,5 prosenttia (1,9 %). Olenkin käsityksessä, että nimenomaan asiakasmaksuja koskevan päätöksenteon ja alentamis- tai poistamisarvioinnin osalta Hämeenlinnassa on edistytty merkittävästi vuosien aikana.

Taulukko 4: Asiatapahtumien määrä eri toimintasektoreilla vuosina 2014- 2018.

	Toimeentulotuki	Lastensuojelu	Lastenhuolto ja tapaaminen /elatusasiat/ varhaiskasvatus /lapsiperheiden kotipalvelu/ lapsiperheiden sosiaalityö	Vanhus- tenhuolto ja ikäänty- neiden ko- tihoito	Vammais- palvelut / kehitys- vamma- huolto	Omais- hoito	Muu sosi- aalihoito (esim. ai- kuissosiaa- lityö; päihde- ja mielenter- veyskun- toutujien asumispal- velut; kun- touttava työtoi- minta)	Muut, ei sosi- aali- huoltoa	Yh- teensä
Vuosi 2014	116	33	15	36	40	7	19	32	298
Vuosi 2015	125	32	7	26	30	2	17	23	263
Vuosi 2016	88	16	14	21	41	3	18	20	221
Vuosi 2017	30, joista 29 koski Kelaa	24	4	21	25	2	25	26	157
Vuosi 2018	28, joista 13 koski Kelaa	30	2	14	19	1	27	15	136

Lastensuojelu

Lastensuojelun palautteet muodostavat nykyisin yksittäisenä palveluna suurimman yhteydenottosektorin. Palautteet kohdistuvat lähes yksinomaan kunnan omaan lastensuojelun viranomaistyöhön. Yksittäisiä palautteita tulee myös lastensuojelun ostopalveluna hankitusta tehostetusta perhetyöstä, mutta ei esim. yksityisten lastensuojelulaitosten toiminnasta.

Minulle välittyä, että eri lasten ja nuoren huoltajien, vanhempien tai muiden omaisten antamissa palautteissa on sisällöllistä samankaltaisuutta. Tämän vuoksi palautteet herättävät minussa huolta.

Palautteista välittyy mielestäni selvää henkilöstön työmäärään liittyvää kuormitusta; asiakassuunnitelmien laatimisen ja asiakirjapyyntöjen ratkaisun viivästymisiä; huoltajien ja omaisten tiedusteluihin vastaamattomuutta ja/tai asiakkaalle välittyvää pyrkimystä sivuuttaa tämän esiin nostamat asiat tai niiden (lisä)selvittelyt. Jonkin verran eri palautteet henkilöityvät, mitä pidän myös huolta herättävänä.

Apulaisoikeusasiamies arvioi Pohjolakotia koskevassa valvontaratkaisussaan myös Hämeenlinnan lastensuojelun toimintaa. Hän arvioi kaupungin selvityksen saatuaan, että Hämeenlinnan sosiaalitoimessa sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus on ollut suurta. Sijaishuoltoa hoitavilla sosiaalityöntekijöillä oli selvityksen mukaan 45 asiakasta. Tämä sama seikka on tullut myös minun tietooni.

Apulaisoikeusasiamies arvioi, että asiakasmäärä lastensuojelun työntekijää kohden oli liian suuri. Hän korosti, että vastuussa olevan toimielimen ja lastensuojelutyöstä vastuussa olevien esimiesten tulee varmistua siitä, että sijaishuollosta vastaavalla sosiaalityöntekijällä on tosiasiallinen mahdollisuus suorittaa lakisääteisistä tehtävistään. Apulaisoikeusasiamies pyysi Hämeenlinnan kaupunkia 28.2.2019 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on päätöksen johdosta ryhtynyt.⁹² Minulle ei tämän selvityksen valmistumiseen mennessä tullut tietoa jatkotoimista.

Lastensuojelun dokumentaatiosta tulee myös yhä enemmän palautetta. Osittain tätä selittänee se tosiasia, että huoltajat ja vanhemmat myös pyytävät lastensuojelun asiakirjoja hyvin paljon nähtäväksi. Toisaalta myös työntekijöiden kiire voi heijastua kielteisesti dokumentaatioon.

Palautteet koskevat sitä, miten asiakirjoja ylipäätään on laadittu, mitä sanavalintoja on käytetty ja miten lapsen ja nuoren tai huoltajan ja vanhemman käsitys ja mielipide on asiakirjoihin kirjattu. Lisäksi asiakirjojen laatimiseen liittyvää palautetta tulee viranomaisen käyttämiin perusteluihin tai niiden puutteisiin eri lastensuojelutoimien yhteydessä. Asiakirjapyyntöjen käsittelyprosessi ja käsittelyn kesto nousevat ehkä hieman yllättäen varsin usein esille, sillä olen käsityksessä, että Hämeenlinna on luonut selkeän rakenteen lastensuojelun asiakirjapyyntöjen käsittelyyn.

Aikuisasiakkaiden sosiaalipalvelut

Saan jonkin verran edelleen palautetta mielenterveyskuntoutujien asumispalveluihin liittyen. Palautteet ovat koskeneet Attendoa, Esperia Carea ja Provestaa⁹³ sekä näissä muun ohella henkilökunnan toimintaa ja vuorovaikutusta, tietosuojaa sekä perittyjä maksuja. Minulle välittyy, että asiakkaiden tai heidän omaistensa voimavarat puuttua yksiköiden toimintatapoihin ovat erittäin vajavaiset. Tällöin korostuvat sekä ostajan eli kunnan valvonnan sisältö että yksikön henkilökunnan ammatillisuus ja yksikön johtaminen.

Vammais- ja kehitysvammapalvelut

Kehitysvammahuollosta tuli vain kuusi yhteydenottoa, eli suurin osa koskee vammaispalvelulaissa säädettyjä palveluita. Kuten aiemminkin, palaute koski usein vammaispalvelulaissa säädetyn henkilökohtaisen avun tuntimäärää, sen koettua riittämättömyyttä, kielteisen päätöksen aiheuttamia ongelmia ja puutteelliseksi koettuja perusteluja sekä palvelutarpeen arvioinnin toteuttamistapaa ja kirjaimista.

Kehitysvammaisten palveluita koskien palautteista välittyi esimerkiksi työntekijämuutoksiin liittyen muutoksia sovitussa hoitokäytänteissä. Lisäksi minulle selvisi, että kun asumisyksikkö luovutti tieto-

⁹² Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu, EOAK/3681/2018, lainattu 14.1.2019. [Lainattu 14.1.2019]. Saantitapa: <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/ratkaisut/-/eoar/3681/2018>

⁹³ Nostan nämä yksiköt poikkeuksellisesti esille, koska kyseessä ovat hyvin haavoittuvassa asemassa olevat palvelun tarvitsijat.

jen saantiin oikeutetulle kehitysvammaista koskevia salassapidettäviä tietoja, oli jo vuosia ollut käytäntönä peittää kirjausmerkinnän laatineen työntekijän nimi ja asema. Pidän tätä erittäin kyseenalaisena toimintatapana.

3.4. Janakkala

Janakkalan yhteydenottomäärä oli 19 vuonna 2018 (vuonna 2017 näitä oli 20). Asiakas- ja omaisyhteydenottoja oli 14 ja se on sopimuskuntien pienimpiä.

Toimeentulotukea koski 2 (4), joista Kelaa koskien ei yhtään; lastensuojelua 4 (6), lasten huolto- ja tapaamista sekä elatusta 1 (0), omaishoidon tukea 1 (1), vanhustenhuoltoa 1 (3) sekä vammais- ja kehitysvammapalvelua 3 (3) yhteydenottoa. Aikuisten sosiaalityötä koski 2 (2) ja lapsiperheiden sosiaalityötä 2 (1). Sosiaalihuollon ulkopuolisia asioita 3 (1) yhteydenottoa. Tyytymättömyyttä palautteista kuvasti noin 68 prosenttia. Tiedustelujen osuus oli noin 26 prosenttia.

Minulle välittyi, että Janakkalassa asiakasperheitä pyritään auttamaan sosiaalihuollossa monin eri tavoin. Minulle kuitenkin välittyi, kuten muistakin kunnista, että palautteiden antajien elämäntilanteet ja olosuhteet tuottavat usein tarvetta eri sosiaalihuollon sektoreita koskevalle vuoropuhelulle ja monialaiselle palveluiden koordinoinnille.

3.5. Hausjärvi

Hausjärveä koskien tuli yhteensä 49 (37 vuonna 2017) yhteydenottoa vuonna 2018. Näistä vanhus- ja ikäihmisten kotihoitoa koskevien yhteydenottojen määrä oli 13 (10). Vammaispalveluita ja kehitysvammahuoltoa koski 12 (9). Näiden osuus yhteensä on 51 prosenttia kaikista kuntaa koskevista yhteydenotoista. Pidän tätä huolestuttavana.

Toimeentulotukea koski 2 (7), joista molemmat olivat Kelaa koskevia. Lastensuojelua koski 7 (3), lapsiperheiden sosiaalityötä 2, lasten huolto- ja aikuisten sosiaalityötä 4, mielenterveyskuntoutujan asumispalveluja 1 (2) ja omaishoidontukea 3 (1) yhteydenottoa. Sosiaalihuollon ulkopuolisia asioita koski 4 (4) yhteydenottoa.

Minulle välittyi vanhus- ja kotihoidon osalta samanlaisia teemoja kuten aiemminkin. Nämä koskevat sekä palvelu- että asiakasmaksupäätösten sisältöjä ja perusteluita; palvelusetelin myöntämisessä noudatettuja käytänteitä; palveluiden konkreettista organisoitumista; kunnan ja kuntayhtymän roolien ja vastuiden jakautumista sekä ohjauksen ja neuvonnan oikeellisuutta ja riittävyyttä. Vammais- ja kehitysvammahuollossa näkyvät samat haasteet. Erityisesti kehitysvammahuollon palautteissa nousivat lisäksi esille esimerkiksi kehitysvammaisen lääkityksen hoitaminen sekä kirjaaminen.

Merkittävä osa palautteista vaikuttaa eri tavoin kytkeytyvän palvelun organisoitumiseen, johtamiseen ja määrärahoihin. Ylipäätään minulle välittyi vanhus- ja vammaispalveluiden osalta, että hyvän hallinnon periaatteita ei riittävästi tunneta ja/tai osata sosiaalipalveluiden palvelutarpeen arvioinnissa, päätöksenteossa ja täytäntöönpanossa soveltaa. Minulle välittyi palautteiden perusteella, että kunnassa voisi olla tarpeellista arvioida vanhus- ja vammaispalvelujohtajan viran perustamista.

Ehdotan kunnalle harkittavaksi keinoja, joilla hyvän hallinnon näkökulmat tulisivat tarkemmin huomioon otetuksi sosiaalihuollossa.

3.6. Loppi

Lopelta tuli vuonna 2018 yhteensä 29 (22 vuonna 2017) yhteydenottoa. Näistä asiakkailta tai heitä edustavilta tahoilta tuli 26 yhteydenottoa.

Toimeentulotukea näistä koski 3 (0) yhteydenottoa, jotka kaikki koskivat Kelaa. Lastensuojelua koski 2 (4), lapsiperheiden kotipalvelua 2, lapsiperheiden sosiaalityötä 1 (1) ja lasten huoltoa ja elatusta 1 yhteydenottoa. Hyvinkään perheoikeudellinen yksikkö tuotti perheoikeudelliset palvelut Lopelle vuonna 2018.

Vammaispalvelua ja kehitysvammahuoltoa koski 11 (3) yhteydenottoa; vanhustenhuoltoa ja ikäihmisten kotihoitoa 4 (8), omaishoidontukea 1 (1) ja mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja 2 yhteydenottoa. Sosiaalihuollon ulkopuolisia asioita koski 2 (1) yhteydenottoa.

Palautteista 79 (59) prosenttia ilmentää tyytymättömyyttä päätöksiin, palvelun toteuttamistapaan, tietosuojaan, käsittelyaikaan tai asiakasmaksuihin. Lopella on paneuduttu erityisesti vanhustenhuollon päätöksentekoon yhteistyössä sosiaaliamiehen kanssa. Pidän tätä erittäin myönteisenä.

Kehitysvammahuoltoa koskevien palautteiden taustalla vaikutti ainakin osittain Pajukujan kehitysvammayksikön siirtyminen Etevalta Lopen kunnalle. Palaute koski osan asukkaiden uusia asumisjärjestelyjä ja niiden vaikutuksia, muutoksista tiedottamisen määrää ja sisältöä; uusien vuokrasopimusten laatimista ja osassa niistä olleita epätarkkuuksia ja virheitä sekä palvelusuunnitelmien tarkistamisen aikatauluja. Palautetta välittyi myös laskutuksen virheistä ja erityishuolto-ohjelman sisällöstä.

Minulle välittyi mielenterveyskuntoutujan osalta asumispaikan nopea muutos ilman, että häntä edustavalla olisi ollut tietoa muutoksesta tai hänelle olisi tarjottu mahdollisuutta osallistua palvelutarpeen arviointiin tai palvelusuunnitelman laadintaan. Muutos aiheutti asiakkaalle päällekkäisiä asiakasmaksuja ja vuokratuloja.

Ehdotan kunnalle harkittavaksi, millä tavoin se voisi lisätä mahdollisiin asumispaikan muutoksiin liittyvää ennakkollista tiedottamista sekä varmistua siitä, että palvelutarpeen arviointi ja palvelusuunnitelma tehtäisiin ja dokumentoitaisiin huolellisesti ennen muutoksen käytännön toteuttamista.

3.7. Riihimäki

Riihimäkeä koskien yhteydenottoja tuli 62 vuonna 2018 (2017 yhteensä 58). Näistä lastensuojelun yhteydenotot (11) nousivat suurimmaksi yhteydenottosektoriksi. Täydentävää toimeentulotukea koski 7 yhteydenottoa ja aikuisiin suuntautuvaa sosiaalityötä 5 yhteydenottoa.

Taulukko 5: Asiatapahtumien määrä eri toimintasektoreilla vuosina 2014 - 2018.

	Toimeentulotuki	Lastensuojelu	Lapsiperheiden kotipalvelu, lapsiperheiden sosiaalityö, varaiskasvatus, perheneuvonta,	Vanhustenhuolto ja ikääntyneiden kotihoito	Vammaispalvelut / kehitysvammahuolto	Omaisahoito	Aikuisten sosiaalityö, kuntouttava työtoiminta; päihde- ja mielenterveyskuntoutujien	Muut, ei sosiaalihuoltoa	Yhteensä

							asumis- palvelut		
Vuosi 2014	28	11	3	12	19	2	2	4	81
Vuosi 2015	39	15	5	8	25	6	9	2	112
Vuosi 2016	28	11	6	10	9	0	14	4	82
Vuosi 2017	13, joista Kelaa koski 8 ⁹⁴	20	2	4	9	0	4	6	58
Vuosi 2018	22, joista Kelaa koski 15	11	3	9	8	2	5	2	62

Lastensuojelu

Palautteista minulle välittyi, että myös Riihimäellä perustetaan lastensuojelun asiakkuus vaikeissa huoltoriitatilanteissa. Toisinaan tämä voi olla vanhemman toive. Tyytymättömyys voi kuitenkin kohdistua siihen, ettei lastensuojelu lapsen omaisten mielestäni pysty vaikuttamaan tilanteeseen ja/tai helpottamaan huoltoriidan aiheuttamia ongelmia. Minulle välittyi, että kunta ei ehkä onnistu kuvaamaan osapuolille niitä syistä, joiden vuoksi lastensuojelun asiakkuutta on silti syytä jatkaa. Palautteissa näkyvät selvästi myös ilman huoltaja-asemaa olevien vanhempien tyytymättömyys lapseen kohdistuvista toimenpiteistä tiedottamiseen tai osallistumismahdollisuuksien tarjoamiseen.

Sain myös palautetta siitä, että lastensuojelu jatkoi alaikäisten huostaanottoa, vaikka vahvoja viitteitä yhteydenottajan mukaan oli jo siitä, että lasten kotiuttamista voitaisiin harkita. Minulle välittyi, ettei kunta ollut onnistunut riittävästi kertomaan ja avaamaan niitä erityisiä syitä, joiden perusteella se jatkoi lasten huostaanottoa ja kodin ulkopuolista sijoitusta. Sain myös palautetta omaisilta vaikeudesta tavata ja pitää yhteyttä sijoitettuun lapseen sekä puutteelliseksi koetusta läheisverkoston kartoituksesta. Läheisverkostoon sijoittamiseen liittyvät juridiset seikat nousivat esille muun ohella perhehoitolain soveltamisen osalta.

Minulle välittyi lastensuojelun osalta merkittävää työntekijöiden kiirettä ja siihen liittyen esimerkiksi vaikeutta joiltakin osin noudattaa ja/tai tunnistaa esimerkiksi lastensuojelulain 6 luvussa säädettyjä ehdottomia menettelyvaatimuksia.

Vammaispalvelut

Erityispiirteenä palautteissa oli se, että muihin sopimuskuntiin verraten palautteita tuli selvästi enemmän vammaisia edustavien tahojen, esimerkiksi yhdistysten kautta. Myös tavallinen kansalainen saattoi olla yhteydessä, koska hän oli havainnut lähipiirissään useita vaikeavammaisia avuntarvitsijoita ja ihmetteli näiden saamien palveluiden määrää ja sisältöä sekä esimerkiksi kuurojen asiointivaikeuden

⁹⁴ Vaikka Kelan perustoimeentulotuki ei ole osa kuntien sosiaalihuoltoa, tilastossa se on haluttu erottaa muista Kelan hallinnoimista etuuksista.

huomiotta jättämistä. Kuuron äidinkieli on viittomakieli, eivätkä kaikki kuurot pysty asioimaan suomen kielellä, koska he eivät ymmärrä suomea tai osaa sitä kirjoittaa. Vammaispalveluiden palaute oli samansuuntaista eri yhteydenottajilla, minkä vuoksi ne herättävät minussa huolta.

Palautteissa toistuivat palvelutarpeen arvioinnin toteuttamistapa, kokemus asiakkaan oman mielipiteen sivuttamisesta vamman aiheuttamasta haitasta; päätösten perustelevuus ja palvelun tosiasiallinen toimivuus erityisesti ostopalvelutilanteissa. Minulle – kuten kuntaan suoraankin – tuli palautetta myös vammaisten vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden toimivuuteen liittyvistä merkittävistä puutteista. Kunta oli ulkoistanut koko Kanta-Hämeen tavoin kuljetuspalvelut yksityiselle toimijalle. Jonkin verran minulle välittyi tyytymättömyyttä myös ostopalveluna hankittuun henkilökoh-taiseen apuun. Yleisin tyytymättömyyden aihe oli avustajien jatkuva vaihtuminen.

Ehdotan kunnalle arvioitavaksi, millä tavalla se voisi parantaa erityisesti kuulo- ja näkövam-maisten asiointimahdollisuuksia kunnan sosiaalipalveluissa tai varmistua yksittäisissä tilan-teissa Kelan järjestämien tulkkauspalveluiden riittävydestä.

3.8. Forssan seudun hyvinvointikuntayhtymä

Kuntayhtymän jäsenkunnat ovat Forssan, Humppila, Jokioinen, Tammela ja Ypäjä. Kuntayhtymän kuntien väestöpohja on yhteensä 33 641 henkeä.⁹⁵Pikassos alkoi tuottaa palvelua kuntayhtymälle 12.9.2016 lukien.

Yhteydenottoja tuli sosiaaliamiehelle yhteensä 85 vuonna (74 vuonna 2017). Näistä toimeentulo-tukea koski 2 (25) yhteydenottoa, jotka molemmat koskivat kuntayhtymän hallinnoimaa täydentävää toimeentulotukea. Lastensuojelua koski 19 (16), lapsiperheiden sosiaalityötä 4 (2), lapsiperheiden kotipalvelua 0 (1) ja lasten huolto- ja tapaamisasioita sekä elatusta 6 (1) yhteydenottoa.

Vammaispalvelua ja kehitysvammahuoltoa koski 18 (7) yhteydenottoa. Vanhuspalveluita ja ikäihmis-ten kotihoitoa koski 15 (19) yhteydenottoa sekä omaishoidontukea 3. Aikuisten sosiaalityötä 6. So-siaalihuollon ulkopuolisia yhteydenottoja tuli 12 (8).

Forssaa koskien yhteydenottoja oli 51, joka on 60 prosenttia kaikista kuntayhtymää koskeneista pa-lautteista. Humppilaa koskien yhteydenottoja oli 4, Jokioista koskien 8, Tammelaa koskien 15 ja Ypäjää koskien 7.

Lastensuojelu ja lapsen huolto- ja tapaamisasiat

Lastensuojelun palautteita kuvastivat muun ohella tyytymättömyys tapaan, jolla ilman lapsen huoltaja-asemaa olevaa vanhempaa oli tiedotettu lapseen kohdistuvista toimista. Tyytymättömyyttä aiheutti myös dokumentaatio ja/tai kokemus, ettei vanhemman näkemystä lapsen tilanteesta kirjattu vanhem-man esiintuomalla tavalla.

Palautteista välittyi myös vanhemman tyytymättömyys siihen, ettei lastensuojeluilmoitus johtanut vanhemman toivomiin toimenpiteisiin ja lastensuojelu tai muut kuntayhtymän tukitoimet eivät rea-goineet ollenkaan tai vanhemman mielestäni riittävästi vanhemman esiintuomaan huoleen. Joissakin tilanteissa vaikutti siltä, että vanhempi vaati lastensuojelulta toimia, joihin ei ollut tarkoituksenmu-kaista vastata lastensuojelulain mukaisilla palveluilla.

⁹⁵ Kuntaliitto, 31.12.2016.

Mielestäni tilanteissa, joissa esimerkiksi huoltoriidan osapuolen - toisen vanhemman - tekemä lastensuojeluilmoitus ei johda lastensuojelun asiakkuuteen tai vanhemman vaatimiin toimiin, tulee erityisesti kiinnittää huomiota asian kirjaamiseen sekä asian kuvaamiseen riittävällä tavalla osapuolille.

Olen saanut palautteita, joiden perusteella minulle välittyy, että kaikki ne viranomaistahot, joilla on velvollisuus lastensuojeluilmoituksen tekoon, eivät kerro ilmoituksesta ilmoituksen kohteelle ja tieto tulee lastensuojelun kautta. Mielestäni ilmoitusvelvollisen pitää pääsääntöisesti kertoa ilmoituksesta.

Kuntayhtymän alueelta on tullut muihin sopimuskuntiin verrattuna paljon lasten huoltoon ja tapamiseen liittyvää palautetta. Palautteiden perusteella tyytymättömyys on kohdistunut muun ohella olosuhdeselvityksen tekotapaan ja sisältöön sekä kokemukseen selvittäjän puolueellisuudesta. Palautteet ovat olleet varsin usein samansisältöisiä, mitä pidän huolestuttavana. Kuntayhtymän kunnat kuuluvat 1.1.2019 lukien Kanta-Hämeen perheoikeudellisiin yksikköön. Pidän muutosta erittäin perusteltuna ja tärkeänä uudistuksena.

Erityinen tuki ja vammaisten ja kehitysvammaisten palvelut

Minulle välittyy myös Forssan hyvinvointikuntayhtymän alueelta useampia sellaisia tilanteita, joissa lapsiperheen kuormitus on erityisen suuri sen vuoksi, että lapsella on jokin neuropsykiatrinen erityispiirre, vaikka tätä ei olisi diagnoosilla vahvistettu. Tällaiset perheet voivat sosiaalipalveluista joutua asioimaan omaishoidon tuessa, kehitysvammahuollossa, lapsiperheiden sosiaalityön tai lastensuojelun palveluissa ja erikseen esimerkiksi Kelan myöntämänä lääkinnällisenä kuntoutuksena toiminta- ja puheterapiassa. Toisaalta terveydenhuollon tutkimuksia on saattanut jäädä toteutumatta.

Minulle välittyy, että tällaiset perheet kaipaavat vahvempaa palveluiden kokonaisuuden koordinoitua ja konkreettista arjen tukea. Minulle on välittynyt, että esimerkiksi kehitysvamma- ja vammaispalveluiden viranhaltija ei toisinaan tiedä, miten perheen tilannetta on arvioitu tai pyritty auttamaan muissa sosiaalipalveluissa tai yhteinen keskustelu toisen ammattilaisen kanssa on jäänyt niukaksi.

Lisäksi minulle välittyy, että joidenkin perheiden palveluita on muutettu, vähennetty tai lakkautettu ”niiden kalleuden vuoksi”. Kun jotakin tukitoimea muutetaan tai vähennetään, mielestäni viranomaisella on erityisen suuri velvollisuus perustella sekä asiakasta koskevassa palvelusuunnitelmassa että asiakkaalle annettavassa kirjallisessa päätöksessä ne syyt, joiden vuoksi kuntayhtymä arvioi riittävän tuen järjestävän aiempaa vähäisemmällä tai sisällöltään muutetuilla palveluilla.

Yksittäisenä ilmiönä palautteita tulee eniten vammaispalvelulain lain mukaisista kuljetuspalveluista silloin, kun kuntayhtymän viranhaltijaratkaisu on kokonaan kielteinen. Hakijan tai häntä edustavan omaisen mielestä päätöksen perustelut eivät ole olleet riittäviä tai vammaisen todellisia kulkemiseen liittyviä toimintavajeita ei ole tunnistettu.

Vammaispalveluiden ja kehitysvammahuollon osalta useammalle asiakkaalle tai hänen omaiselleen oli jäänyt epäselväksi, peritäänkö asiakasmaksuja jostakin tukitoimesta ja minkä suuruisena. Monet asianomaisten lakien tarkoittamat tukitoimet ovat täysin maksuttomia. Minulle välittyi, että palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä voi olla tarpeen kuvata mahdollisia maksullisia tukitoimia tarkemmin ja antaa viimeistään myönteisen palvelupäätöksen yhteydessä erikseen asiakasmaksupäätös siltä osin kuin maksuja peritään.

Omaishoidon tuen määrärahat

Kuntayhtymä arvioi omaishoidon tuen saantiedellytysten täyttymisen sekä antaa hakijalle asiaa koskevan ratkaisun. Sen sijaan kuntayhtymän jäsenkunta itsenäisesti määrittelee, minkä verran se varaa määrärahoja omaishoidon tukeen. Minulle välittyi, että syksyllä 2018 määrärahat olivat loppuneet

ainakin Jokioisilla, minkä vuoksi kuntaan muualta muuttanut ei saanut jatkoa aiemmalle myönteiselle omaishoidon tukipäätökselle.

Määrärahasidonnaisissa sosiaalipalveluissa kunnalla on oikeus määritellä määrärahavaraus. Määrärahavaraus tulee kuitenkin perustua palvelutarpeen arvioinnin ja palvelusuunnitelmien kautta tulevaan tietoon kyseisen sosiaalipalvelun tarpeesta eikä kunta voi tietoisesti laatia määrärahavarausta liian alhaiseksi. Tuomioistuinkäytännössä on myös linjattu, että kielteistä päätöstä ei voi tehdä pelkästään määrärahojen vähyyden perusteella.



SOSIAALIALAN SILLANRAKENTAJA

HÄMEENLINNA Sorsanpolku 2 B, 13210 Hämeenlinna

TAMPERE Åkerlundinkatu 2 A, 33100 Tampere

PORI Yrjönkatu 15 A, 28100 Pori

www.pikassos.fi