

17.11.2015

Dnro 2922/4/15

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

ASIAKKAIDEN OSALLISTUMISOIKEUDEN TOTEUTUMISESTA ON HUOLEHDITTAVA PALVELUJEN JÄRJESTÄMISTAPAA MUUTETTAESSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 21.6.2015 Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystalouden menettelyä vammaispalvelun järjestämistä ja päätöksentekoa koskevassa asiassa. Kantelija kertoi, että Vantaan sosiaalitoimi on lopettamassa (irtisanomassa) työkeskuksen ja Vantaan sosiaalitoimen välillä tehtyä ostopalvelusopimusta. Kantelukirjoituksen mukaan kantelijaa ei oltu riittävästi kuultu ennen työkeskusta koskevan sopimuksen irtisanomista. Kantelija oli huolissaan ja epävarma siitä, millä tavoin palvelut voidaan jatkossa järjestää kantelijan etujen ja tarpeen huomioivalla tavalla.

2 SELVITYS

- - -

Useat muut työkeskuksen palvelujen käyttäjät ovat myös kirjoittaneet samasta asiasta. Tiedossani lisäksi on, että ainakin Vantaan invalidit ry on tehnyt 28.4.2015 tehdystä viranhaltijan päätöksestä oikaisuvaatimuksen. Kantelija kertoi tehneensä asiassa muistutuksen. Kantelija liitti kirjoituksen oheen laatimansa vaatimuksen päätöksen purkamiseksi.

Koska asia on myös oikaisuvaatimuksena vireillä, Vantaan sosiaali- ja terveystalouden tuli selvittää, millä tavoin työkeskuksen toiminnan lakkaamisesta on tiedotettu palveluiden käyttäjiä ja miten palveluiden käyttäjiä on kuultu tai heille on muutoin varattu tilaisuus esittää mielipiteensä ennen päätöstä sopimuksen irtisanomisesta. Vantaan sosiaali- ja terveystaloukselta pyydettiin myös selvitystä siitä, miten palveluiden käyttäjien palveluja on suunniteltu jatkossa toteutettavan.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Sosiaalihuollon asiakkaan osallistumisoikeus ja palveluiden hyvä laatu

Sosiaalihuoltolain 30 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Säännöksen mukaan sosiaalihuoltoa koskevia päätöksiä ja ratkaisuja tehtäessä ja sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon sosiaalihuollon asiakkaan etu muun muassa siten, kuin sosiaalihuoltolain 4 §:ssä tarkemmin säädetään.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa. Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palveluidensa suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä.

3.2

Saatu selvitys ja arviointi

Vantaan sosiaalitoimen vanhus- ja vammaispalveluiden selvityksen mukaan Vantaan kaupunki irtisanoi Vantaan invalidit ry:n ylläpitämän työkeskuksen ostopalvelusopimuksen päättymään 2015 loppuun mennessä.

Selvityksen mukaan Vantaan vammaispalveluihin on perustettu vuonna 2015 työllistämistä tukevien toimintojen yksikkö, jonka kautta tarjotaan muun muassa sosiaalihuoltolain ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaista työtoimintaa sekä työllistämistä tukevaa toimintaa. Selvityksen mukaan Vantaan oman toiminnan avulla voidaan huolehtia näistä lakisääteisistä velvoitteista, jolloin ostopalveluista voidaan luopua.

Selvityksen mukaan ”työkeskus [työkeskuksen nimi poistettu] tuottamia palveluita vastaavat toiminnot pystytään ja tullaan järjestämään kokonaisuutena kaupungin omana toimintana. Asiakkaiden palvelu pystytään hyvin turvaamaan, vaikka työtoimintapaikka vaihtuisi.”

Selvityksessä on arvioitu, millä tavoin työtoimintaa voidaan tarjota yksilöllisellä tavalla työkeskuksen asiakkaille. Selvityksen mukaan asiakkaiden kuntoutussuunnitelmat ja palvelusuunnitelmat laaditaan yksilöllisesti yhdessä asiakkaiden kanssa. Saamassani selvityksessä on lähdetty siitä, että työkeskuksen asiakkailta on mahdollisuus valita, missä tehtävissä tai missä yksikössä he haluavat jatkossa työskennellä. Selvityksessä on nimenomaisesti todettu, että ”uusiin yksiköihin sijoittuminen toteutetaan asiakkaiden yksilölliset tarpeet huomioon ottaen ja myös asiakkaiden terveydentilaan liittyvät seikat otetaan huomioon kuntoutussuunnitelmien laatimisen yhteydessä.”

Arvioin asiaa seuraavasti.

Vantaan sosiaalitoimella on ollut palveluiden järjestäjänä oikeus päättää siitä, millä tavoin se lakisääteisiä tehtäviään järjestää joko omana toimintana tai hankkimalla palveluita yksityiseltä palveluntuottajalta. Tämän takia sillä on ollut oikeus irtisanoa asiaa koskeva ostopalvelusopimus. Koska tiedossani on, että ostopalveluiden irtisanomisesta on tehty oikaisuvaatimuksia, en arvioi asiaa tältä osin enemmälti. Viime kädessä kysymys ostopalvelusopimuksen irtisanomisesta on saatettavissa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Sen sijaan saamastani selvityksestä ei ilmene, millä tavoin työkeskuksen asiakkaille selvitettiin (kuultiin) tulossa olevia suunnitelmia palveluiden järjestämiseksi ja sopimuksen irtisanomiseksi, toisin sanoen työtoiminnan lakkaamisesta työkeskuksen toimitiloissa.

Viranomaisella on vastuu siitä, että kuntalaiset saavat oleellisen tiedon riittävän laajasti tuotettuna heille merkityksellisistä palveluista ja muista asioista, kuten viranomaisen tekemistä ratkaisuksista tai päätöksistä sekä niiden vaikutuksista. Viranomaisella on vastuu myös siitä, että sen asiakkailleen antamat tiedot ovat virheettömiä ja ajantasaisia.

Sosiaalihuollon järjestäjällä on velvollisuus tiedottaa omasta toiminnastaan ymmärrettävällä ja saavutettavalla tavalla. Tiedottaminen ja sen sisältö on järjestettävä asiakaskunta ja palveluiden käyttäjien tarpeet ja olosuhteet huomioon ottavalla tavalla.

Kun toiminnan muutokset vaikuttavat yksittäisen asiakkaan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, on tämä asiakkaalle tiedottaminen tehtävä myös sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n edellyttämällä tavalla. Mainitun säännöksen mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on säännöksen mukaan annettava siten, että sosiaalihuollon asiakas riittävästi ymmärtää annetun selvityksen sisällön ja merkityksen.

Vantaan sosiaalitoimen vanhus- ja vammaispalveluiden selvityksen mukaan työkeskuksen asiakkaat on tavattu vuonna 2013, jolloin heidän kanssaan on keskusteltu myös heidän mahdollisesta siirtymisestä kaupungin omaan toimintaan. Vuonna 2013 järjestettiin myös tutustumiskäynti kaupungin omiin yksikköihin. Selvityksestä ei ilmene, että työkeskuksen asiakkaita olisi tämän jälkeen tavattu tai että heille olisi selvitetty palveluiden järjestämisen vaihtoehtoja ja sitä, millä tavoin heidän asiassaan yksilöllisesti voidaan edetä.

Mielestäni tällä menettelyllä on laiminlyöty viranomaiselle kuuluva yleinen informointi- ja tiedottamisvelvollisuus sekä myös sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittama selvittämisvelvollisuus.

Saamastani selvityksestä ilmenee, että Vantaan sosiaalitoimen vanhus- ja vammaispalvelut tulee arvioimaan yksilöllisellä tavalla kuntoutussuunnitelmissa (asiakassuunnitelmissa) kunkin asiakkaan yksilölliset tarpeet sekä hänen tosiasialliset mahdollisuutensa osallistua kaupungin omissa yksiköissä järjestettävään toimintaan. Tältä osin asiassa on toimittu asianmukaisesti. Totean tässä yhteydessä yleisesti vielä seuraavaa.

Sosiaalihuoltolain 38 §:n mukaan, kun palveluiden ja tuen tarve on jatkuvaa tai toistuvaa, palveluja on järjestettävä siten, että tavoitteena on asiakkaan itsenäinen selviytyminen ja tuen tarpeen päättyminen asiakkaan kanssa tavoitteeksi asetetun määräajan jälkeen. Säännöksen 3 momentin mukaan henkilöille, joiden tuen tarve on pysyvä tai pitkäaikainen, tuki (palvelut) on pyrittävä järjestämään siten, että palveluiden jatkuvuus turvataan, ellei palveluiden muuttaminen ole asiakkaan edun mukaista.

Sosiaalihuoltolain 39 §:ssä on säädetty asiakassuunnitelmasta ja asiakassuunnitelman sisällöstä. Säännöksen mukaan asiakkaalle tehtyä palveluntarpeen arviointia on täydennettävä hänelle laadittavalla asiakassuunnitelmalla tai muulla vastaavalla suunnitelmalla, ellei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta. Asiakassuunnitelma sisältää sekä asiakkaan että ammatillisen arvion sosiaalihuollon asiakkaan tuen tarpeesta. Asiakassuunnitelmaan tulee sisällyttää myös asiakkaan oma arvio ammatillisen arvion lisäksi tarvittavista palveluista ja toimenpiteistä.

Sosiaalihuollon asiakaskirjoista annetun lain 15 §:n mukaan palveluntarpeen arviointia koskeviin asiakirjoihin on kirjattava asiakkaan ja muiden suunnitelman toteuttamiseen osallistuneiden käsitys ja työntekijän arvio siitä, miten suunnitelmassa esitetyt tavoitteet ovat toteutuneet. Asiakassuunnitelmaan on vastaavasti kirjattava asiakkaan omat ja mahdollisesti eriävät näkemykset siitä, mitä palveluja tulisi järjestää ja miten niitä tulisi toimeenpanna.

Palvelutarpeen kartoituksen avulla ja asiakassuunnitelmalla toteutetaan osaltaan sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamaa asiakkaan osallistumisoikeutta ja viranomaiselle kuuluvaa selvittämisvelvollisuutta.

Korostan tässä yhteydessä, että palvelutarpeen arvioinnilla ja asiakassuunnitelmalla suunnitellaan ja arvioidaan yhdessä sosiaalihuollon asiakkaan kanssa mm. sitä millä tavoin, miten ja missä laajuudessa asiakkaan palvelutarpeisiin voidaan vastata.

Sosiaalihuollon viranomaisella on sinänsä oikeus päättää palveluiden järjestämisestä ja siitä miten se palveluja kulloinkin toteuttaa. Sosiaalihuollon asiakkaalla on lakiin perustuva oikeus osallistua palveluidensa suunnitteluun ja oikeus odottaa, että viranomaisen tekee häntä koskevat ratkaisut siten, kuin sosiaalihuoltolaissa ja sosiaalihuollon asiakaslaissa on säädetty. Sosiaalihuollon asiakkaan kannalta on tärkeää, että hän tietää, millaisiin toimenpiteisiin viranomaisen hänen asiassa ryhtyy. Sosiaalihuollon asiakkaan on tiedettävä myös ne vaihtoehdot toimintatavat, joita viranomaisella asiassa mahdollisesti on sekä se, millä tavoin hänen on itse meneteltävä viranomaisen häntä koskevien toimien johdosta. Sosiaalihuollon asiakkaalla tulee siten olla tosiasiallinen mahdollisuus arvioida viranomaisen toiminnan oikeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä sitä, millaisiin toimenpiteisiin hän voi asiassa itse ryhtyä, jos hän katsoo, ettei viranomaisen ole toiminut hänen asiassa hänen oikeuksiensa, vaatimuksiensa tai etujensa edellyttämällä tavalla.

Vantaan sosiaali- ja terveystoimi on antamassaan selvityksensä ilmoittanut, että se on antanut työkeskuksen asiakkaiden esittämiin vaatimuksiin sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamat vastaukset. Koska ainakin jotkut näistä muistutuksista on tulkittavissa myös oikaisuvaatimuksiksi, on Vantaan sosiaalitoimen palvelupäällikkö ilmoittanut 23.10.2015, että näiltä osin asia tutkitaan myös oikaisuvaatimuksena päätöksestä.

- - -

4 TOIMENPITEET

Kiinnitän Vantaan sosiaali- ja terveystoimen vanhus- ja vammaispalveluiden huomiota edellä asiakkaan osallistumis- ja tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeudesta sanottuun. Tässä tarkoituksessa lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen Vantaan sosiaali- ja terveystoimelle. Kirjoitus ei anna aihetta puoleltani muuhun.