

31.10.2007

Dnro 2932/5/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas

LAUSUNTO SOSIAALIASIAMIESTOIMINNAN KEHITTÄMISTÄ SELVITTÄNEEN TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoani ehdotuksista sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämiseksi. Ehdotukset sisältyvät Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisen työryhmän mietintöön (sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007). Työryhmän tehtävänä oli arvioida sosiaaliasiamiestoiminnan nykytila ja laatia toiminnan kehittämiseksi ehdotukset.

Esitän aluksi joitakin havaintojani siitä, miten sosiaaliasiamiestoiminta on näkynyt oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Sosiaaliasiamiestoiminta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain voimaan tulon jälkeen vuoden 2001 alusta sosiaaliasiamieheen tai sosiaaliasiamiesjärjestelmään on viitattu noin 60 kanteluratkaisussa. Pidän määrää suhteellisen vähäisenä.

Sosiaaliasiamiestoiminnan käynnistysvaiheessa oikeusasiamiehelle kanneltiin mm. siitä, että sosiaaliasiamiestä ei ollut vielä kunnassa nimetty, vaikka sosiaaliasiamies olisi tullut olla nimettynä heti lain voimaan tullessa 1.1.2001. Muutamassa kantelussa epäiltiin sosiaaliasiamiehen puolueettomuutta, kun sosiaaliasiamieheksi oli nimetty oman toimen ohella kunnan sosiaaliorganisaatiossa työskennellyt henkilö. Myös sosiaaliasiamiehen kelpoisuusvaatimuksia arvosteltiin ennen kuin sosiaaliasiamiehen kelpoisuusehtoja täsmennettiin 1.8.2005 voimaan tulleessa laissa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista.

Yksittäisen sosiaaliasiamiehen toimintaan kohdistuneita kanteluita on ollut vain muutama, eivätkä ne ole johtaneet oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Vaikka kantelu ei olekaan kohdistunut nimenomaan sosiaaliasiamieheen, on joissakin kanteluissa ilmaistu pettymystä siitä, että epäkohta ei ole poistunut huolimatta kantelijan yhteydenotosta sosiaaliasiamieheen. Usein kantelijalla on saattanut olla virheellinen käsitys sosiaaliasiamiehen toimivallasta ja mahdollisuuksista muuttaa päätöksiä.

Muutamassa tapauksessa sosiaaliasiamies on toiminut kantelijan asiamiehenä tai avustanut häntä kantelun tekemisessä oikeusasiamiehelle tai toimittanut kantelijan pyynnöstä lisäselvitystä oikeusasiamiehelle.

Myös oikeusasiamies on joissakin tapauksissa ohjannut kantelijaa ottamaan yhteyttä kuntansa sosiaaliasiamieheen saadakseen asiassaan neuvoa tai ohjausta. Kysymys on ollut sellaisesta asiasta, jota oikeusasiamiehellä ei ole ollut aihetta ryhtyä tutkimaan, mutta kantelijaa on ollut syytä ohjata itse selvittämään asiaansa viranomaisessa.

Oikeusasiamiehen kansliasta ollaan usein yhteydessä kunnan sosiaaliasiamieheen valmisteltaessa oikeusasiamiehen tarkastusta kunnan sosiaalitoimeen.

Kaiken kaikkiaan sosiaaliasiamiestoiminta on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa jäänyt näkymättömäksi. Laillisuusvalvontakokemukseni perusteella en voi myöskään arvioida sosiaaliasiamiestoiminnan vaikutuksia kunnan sosiaalitoimeen tai asiakkaiden asemaan.

Työryhmän ehdotukset

Lausuntopyynnössä toivottiin arviointia erityisesti siitä, olivatko työryhmän ehdotukset riittäviä sosiaaliasiamiehen palvelujen tasavertaisen saatavuuden ja laadun varmistamisessa koko maassa.

Esitän lausuntonani seuraavaa.

Ehdotus 1: Sosiaaliasiamiestoiminnan organisointi

Työryhmän mietinnöstä ilmenee, että sosiaaliasiamiespalvelua toteutetaan kunnissa omana palveluna, kuntien välisin sopimuksin, kuntien välisinä ostopalveluina tai kunnan ulkopuoliselta organisaatiolta hankittuna ostopalveluna. Mietinnön mukaan suurin osa sosiaaliasiamiehistä toimii sivutoimisina siten, että nämä tehtävät on liitetty kuntaan jo aiemmin palkatun henkilön muihin tehtäviin. Mietinnön mukaan sivutoimiset sosiaaliasiamiehet kokevat osaamisensa muita useammin puutteelliseksi, eikä liian pienellä väestöpohjalla ole riittävästi asiakasyhteentoja kokemuksen ja ammattitaidon kertymiseksi. Työryhmän mietinnöstä ilmeneekin, että 35,7 prosentilla sosiaaliasiamiehistä oli vuonna 2004 ollut yhteydenottoja ainoastaan 0–9. Työryhmän mukaan useat sivutoimisista sosiaaliasiamiehistä kokivat myös varsinaisen päätehtävänsä ja sosiaaliasiamiestehtäviensä yhteensovittamisen aiheuttaneen rooliristiriitoja ja heikentäneen riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Mietinnössä todettiin, että sosiaaliasiamiestoiminnasta saadun kokemuksen perusteella sosiaaliasiamies työllistyy kokoaikaisesti keskimäärin 100 000 asukkaan väestöpohjalla.

Työryhmä ehdotti, että mm. riippumattomuuden turvaamiseksi ja ammatillisen tietotaidon kertymiseksi sosiaaliasiamiesten tulisi olla päätoimisia ja että palvelun saatavuuden ja toisaalta asiakkaiden aseman ja oikeuksien arvioimisen kannalta sopiva väestöpohja yhtä sosiaaliasiamiestä kohden olisi enintään 100 000. Työryhmän esittämät näkökohdat (sivulla 46–47) puoltavatkin mielestäni tätä ehdotusta.

Yhdenvertainen kohtelu edellyttää, että sosiaaliasiamiespalvelu on asiakkaiden

saatavissa tasavertaisesti maan eri osissa ja että se on laadukasta kaikkialla maassa. En voi kuitenkaan ottaa yksityiskohtaisesti kantaa siihen, miten tämä parhaiten turvataan. En siten katso voivani ottaa kantaa esimerkiksi siihen, olisiko sosiaaliasiamiespalvelu paras tuottaa kunnan omassa organisaatiossa vai sen ulkopuolella enkä siihen, mikä olisi sosiaaliasiamiehen paras sijoituspaikka kunnan organisaatiossa.

Sosiaaliasiamiestoiminnan puolueettomuus, riippumattomuus ja uskottavuus edellyttävät kuitenkin mielestäni sitä, ettei sosiaaliasiamies ole sellaisessa asemassa, että hän joutuu päättämään myös asiakkaiden eduista ja oikeuksista.

Ehdotus 2: Sosiaaliasiamiehen riippumattoman aseman varmistaminen

Olen samaa mieltä kuin työryhmä siitä, että sosiaaliasiamiestoiminnan puolueettomuus ja riippumattomuus tulee turvata ja toiminnan kehittymistä tulee arvioida myös kunta- ja palvelurakennetta uudistettaessa.

Sosiaaliasiamiestoiminnan rahoituksen siirtäminen valtiolle voisi olla eräs keino sosiaaliasiamiesten puolueettomuuden ja riippumattomuuden lisäämiseksi. Kannatan työryhmän ehdotusta sosiaaliasiamiehen puolueettomuutta ja riippumattomuutta koskevan periaatteellisen säännöksen lisäämisestä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 24 §:ään.

Työryhmän toteuttamassa kyselyssä suurin osa vastanneista oli kokenut voivansa toimia tehtävissään puolueettomasti ja riippumattomasti. Kuitenkin lähes 35 prosenttia niistä, jotka oli määrätty hoitamaan sosiaaliasiamiestehtäviä, oli kokenut ettei voi toimia riippumattomasti. Työryhmän mietinnössä viitattiin myös kyselytutkimukseen (Minna Dogan, Sosiaaliasiamiehet asiakkaiden aseman ja oikeuksien edistäjinä, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, Helsinki 2006), jonka mukaan sosiaaliasiamiehet olivat kokeneet joutuneensa uhkailujen ja painostuksen kohteeksi. Painostus oli kyseisen tutkimuksen mukaan liittynyt muun muassa sosiaaliasiamiehen selvityksen ennakkolliseen tarkistamiseen.

Pidän erittäin huolestuttavana, jos sosiaaliasiamiehiä pyritään estämään puuttumasta kunnan epäkohtiin tai ajamasta asiakkaiden asioita tai painostetaan kaunistelemaan kunnanhallitukselle annettavaa selvitystään. Selvityksen yhtenä tehtävänä on tuottaa palveluista päättävälle ja palvelujärjestelmää kehittäville tietoa palvelujärjestelmän toimivuudesta palvelujen käyttäjien näkökulmasta.

Toisaalta myöskään sosiaaliasiamiehen toiminta ja hänen tekemänsä selvitys ei voi olla asiallisen arvostelun ulottumattomissa. Sosiaaliasiamiehen selvitys voi sisältää myös yksipuolista tietoa asiakkaiden kokemuksista, jos se perustuu yksinomaan sosiaaliasiamieheen yhteyttä ottaneiden tyytymättömien asiakkaiden näkemyksiin. Sosiaaliasiamies voi ehkä kokea painostuksena sellaisenkin arvostelun, jolla on pyritty estämään selvityksen virheitä tai virhepäätelmiä.

Mielestäni väitteitä sosiaaliasiamiesten painostamisesta ja uhkailusta olisi kuitenkin syytä tutkia tarkemmin. Tehtävä sopinee Sosiaali- ja terveysturvan

tutkimus- ja kehittämiskeskukselle (jäljempänä Stakes), jonka roolin vahvistamista mm. erillisselvitysten tekemisessä työryhmäkin ehdottaa.

Yhtenä mahdollisuutena sosiaaliamiehen selvityksen riippumattomuuden turvaamisessa voisi olla se, että selvitys annettaisiin kunnanhallituksen sijasta ensin lääninhallitukselle, josta se toimitettaisiin kunnanhallitukselle.

Ehdotus 3: Sosiaaliamiehen työn ja osaamisen kehittäminen

Työryhmän kaikki ehdotukset (sivulla 52) sosiaaliamiesten täydennyskoulutuksesta, sosiaaliamiesten selvitysten yhdenmukaistamisesta ja muistutusjärjestelmän työkäytäntöjen kehittämisestä ovat mielestäni tärkeitä ja kannatettavia. Myös ehdotus sosiaaliamiestoiminnan kytkemisestä sosiaalialan osaamiskeskusten toimintoihin (sivu 53) on mielestäni kannatettava.

Muistutusmenettelyn käyttöä joustavana sosiaalihuollon asiakaspalautejärjestelmänä tulisi mielestäni pyrkiä lisäämään. On kaikkien kannalta epätarkoituksenmukaista, että asiakas ottaa ensimmäiseksi yhteyttä yleiseen laillisuusvalvojaan (oikeusasiamies, oikeuskansleri, lääninhallitus) sellaisessa asiassa, johon hän voisi saada vastauksen yksinkertaisesti ja nopeasti muistutusmenettelyssä. Sosiaaliamiehen palveluista ja myös muistutusmenettelystä on tiedotettava kuntalaisille riittävästi.

Ammattitaitoiset sosiaaliamiehet edistävät osaltaan sosiaalihuollon asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Ehdotus 4: Sosiaaliamiestoiminnan seurannan ja valvonnan kehittäminen

Työryhmän ehdotukset Stakesin roolin vahvistamisesta sosiaaliamiestoiminnan erillisselvityksissä ja tiedonkeruussa sekä asiakastilastoinnin yhtenäistämistä ovat mielestäni kannatettavia.

Työryhmä katsoo, että lääninhallituksen roolia sosiaaliamiestoiminnassa tulisi vahvistaa. Työryhmän mukaan lääninhallitus voisi esimerkiksi järjestää sosiaaliamiehille ja kuntien edustajille yhteisiä työkokouksia ja seminaareja. Kuten työryhmäkin toteaa, sosiaaliamiehet joutuvat yleensä työskentelemään yksin, mikä lisää tarvetta kollegiaaliseen tukeen. Olen samaa mieltä myös siinä, että yhteiset tilaisuudet tukisivat sosiaaliamiesten rooli-identiteettiä ja vahvistaisivat heidän riippumattomuuttaan. Mikäli lääninhallituksen katsotaan olevan se taho, joka tällaista toimintaa järjestää, se tulee kuitenkin toteuttaa siten, että se ei vie lääninhallituksen voimavaroja muista lääninhallituksen tärkeistä valvontatehtävistä.

Lopuksi eräitä muita havaintoja työryhmän mietinnöstä

Työryhmän mietinnössä todetaan (sivulla 24) olevan varsin tavallista, että sosiaaliamies on yhteydessä lääninhallitukseen, ministeriöihin, oikeusasiamiehen kansiaan tai tietosuojavaikuttetun toimistoon ennen kuin hän kykenee ohjaamaan asiakastaan oikeuksiensa täysimääräisessä

käyttämisessä. Sosiaaliasiamiesten yhteydenotot oikeusasiamiehen kansliaan ovat kuitenkin harvinaisia. Oikeusasiamiehen kanslian henkilöstö ei voikaan ottaa kantaa esimerkiksi laintulkintakysymyksiin eikä antaa muutakaan oikeudellista neuvontaa yksittäisissä asioissa.

Sosiaaliasiamiehen tehtäväksi on säädetty muistutuksen tekemisessä avustaminen. Työryhmän mietinnössä todetaan (sivulla 24), että eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun myötä käytännöksi on muodostunut, että kohtuullisena aikana muistutuksen käsittelylle voidaan pitää enintään kuukauden käsittelyaikaa. Lisään tähän kuitenkin, että muistutuksen asianmukainen käsitteleminen usein edellyttää suullisen tai kirjallisen selvityksen pyytämistä yhdeltä tai useammalta viranhaltijalta, jolloin muistutuksen käsittely voi aiheellisesti kestää kauemminkin.