

SOSIAALIASIAMIEHEN SELVITYS VUODELTA 2013

Asiakkaiden aseman ja oikeuksien tarkastelua Akaan, Hämeenlinnan ja Riihimäen kaupungeissa sekä Hattulan, Hausjärven, Janakkalan, Lopen ja Urjalan kunnissa

Loippo, Satu



SOSIAALIASIAMIEHEN SELVITYS VUODELTA 2013

Asiakkaiden aseman ja oikeuksien tarkastelua Akaan, Hämeenlinnan ja Riihimäen kaupungeissa sekä Hattulan, Hausjärven, Janakkalan, Lopen ja Urjalan kunnissa

Satu Loippo
Pikassos 7.4.2014
Kannen kuva Heli Niemi



SAATTEEKSI

Sosiaalihuollon asiakkailla on asiakaslakiin perustuva oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkielensä ja kulttuuritaustansa.

Mitä perustavanlaatuisemmat inhimilliset tarpeet ovat uhattuina ja mitä heikommat ovat yksilön omat voimavarat selvitä, sitä vanhemmat ovat yksilön oikeudet ja sitä selkeämpi on julkisen vallan velvollisuus järjestää toimeentulo ja sosiaali- ja terveystalvet. Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava sen mukaan, kun lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkiselle vallalle on säädetty perustuslain 22 §:ssä yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Tämä merkitsee sitä, että julkisen vallan tulee omilla toimenpiteillään aktiivisesti edistää perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutumista palveluja ja tukitoimia järjestettäessä. Julkiselle vallalle kuuluva perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite korostuu erityisesti silloin, kun kyse on kaikkein heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista, ovat he lapsia tai aikuisia.

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on myös otettava huomioon asiakkaan oikeus määrätä omista asioistaan niin pitkälle kuin mahdollista sekä lapsillekin kuuleva oikeus osallistua ja vaikuttaa omien asioidensa käsittelyyn.

Vuotta 2013 koskeva selvitykseni painottuu heikommassa asemassa olevien ryhmien – lasten, vammaisten, muistisairaiden ja mielenterveyden häiriöistä kärsivien – aseman tarkasteluun. Tarkastelen sosiaaliasiain toimintaan kuulumattomista alueista edunvalvontaa ja terveydenhuoltoa siltä osin, kuin niiden piirissä ilmenneet seikat ovat välittyneet minulle.

Tampereella 7.4.2014

SISÄLLYS

Saatteeksi	
1 Johdanto	1
1.1. Asiakaslaki asiakkaan oikeuksien edistäjänä.....	1
1.2. Asiakkaiden osallisuudesta ja itsemääräämisoikeudesta	2
2 Asiakkaiden yhteydenotot sosiaaliasiamieheen	5
2.1. Toimeentulotuki	7
2.2. Lasten ja perheiden palvelut.....	13
2.2.1. Lastensuojelu.....	15
2.2.2. Lapsen sijoittaminen läheisverkostoon	22
2.3. Vammais- ja kehitysvamma palvelut.....	27
2.4. Vanhustenhuolto.....	35
2.5. Yksityiset ostopalveluna hankitut sosiaalipalvelut.....	43
2.6. Edunvalvonta, valtakirja ja välitystili.....	44
2.7. Terveystuolto	47
2.8. Muistutukset ja kantelut.....	50
3 Kuntakohtainen tarkastelu	54
3.1. Akaan seudun kunnat.....	54
3.2. Hämeenlinnan seudun kunnat.....	56
3.3. Riihimäen seudun kunnat.....	61
4 Sosiaaliasiamiehen oma toiminta	65
LÄHTEET JA LUKEMISTO	67

1 JOHDANTO

1.1. Asiakslaki asiakkaan oikeuksien 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.

Lain tarkoituksena on selkiinnyttää ja yhtenäistää asiakkaan ja sosiaalihuollon toteuttajan yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Henkilöstön toiminta- ja ajattelutavan perustana tulisi olla asiakkaan tarpeet, toiveet ja odotukset sellaisina, kuin asiakas ne ilmaisee. Lain tavoitteena on asiakkaan palveleminen hänen esille tuomiensa lähtökohtien mukaan eikä auttajan tai organisaation sanelemista tarpeista.²

Asiakkaiden itsemääräämisoikeus on vahva asiakaslaissa turvattu oikeus

Sosiaalihuollon asiakslaki korostaa sitä, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Sosiaalihuollon toimintamuodoissa korostuu asiakkaan autonomian lisääminen, asiakkaan aseman vahvistaminen asiointisuhteessa, laitoksessa olevien tai muutoin erityistä hoivaa tarvitsevien asiakkaiden itsehallinnan ja itsemääräämisoikeuden parantaminen.

Erityisesti korostuu sellaisten asiakasryhmien oikeusturvan toteuttaminen, joilla ei itsellään ole edellytyksiä pitää huolta omista oikeuksistaan. Tällaisia ryhmiä ovat erityisesti paljon hoivaa ja huolenpitoa tarvitsevat dementoituneet vanhukset, kehitysvammaiset sekä lapset ja nuoret.³

Yksityiset sosiaalipalvelut kuuluvat sosiaaliamiehen toimintakenttään

Asiakslakia sovelletaan sekä kunnan omaan että yksityiseen sosiaalihuoltoon. Myös kaikki sellaiset sosiaalihuollon palvelut, joista kunta on tehnyt ostopalvelusopimuksen tai joissa asiakas on solminut yksityisen palveluntuottajan kanssa kahdenkeskisen sopimuksen kuuluvat asiakaslain soveltamisalaan.

Sosiaaliamies – määritelmä ja tehtävät

Asiakaslaissa säädetään sosiaaliamiestoiminnasta. Jokaisen kunnan on nimettävä kuntaan sosiaaliamies, jonka tulee olla perehtynyt sosiaalihuollon lainsäädäntöön. Sosiaaliamiehen kelpoisuudesta säädetään 1.8.2005 voimaan tulleessa kelpoisuuslaissa⁴. Sosiaaliamiehellä on oltava sosiaalityöntekijän kelpoisuus tai tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus.

Sosiaaliamiehen tehtävänä on asiakaslain mukaan

- neuvoa asiakkaita asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa

¹ L 812/2000.

² HE 137/1999, s.4.

³ HE 137/1999, s. 3.

⁴ Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 29.4.2005/272, 4 §.

- avustaa muistutuksen tekemisessä
- tiedottaa asiakkaan oikeuksista
- toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi sekä
- antaa selvitys kunnanhallitukselle asiakkaan aseman kehittymisestä kunnassa

Sosiaaliasiamies ei tee palveluja ja etuuksia koskevia päätöksiä. Sosiaaliasiamiehen tulisi sijoittua kunnassa hallinnollisesti siten, ettei luottamus hänen riippumattomuutensa vaarannu. Kunnat voivat järjestää myös sosiaaliasiamiestoiminnan kuten muutkin sosiaalihuollon palvelut, yksin, ostopalveluina tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Sosiaaliasiamiehen laatii selvityksen vuosittain

Sosiaaliasiamiehen tulee seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä vuosittain selvitys kunnanhallitukselle. Tämä selvitys on Pikassoksen sosiaaliasiamiehen I I. selvitys.

Muistutus on vapaamuotoinen palaute palveluista

Sosiaalihuollon asiakkaalla on palveluntuottajasta riippumatta oikeus tehdä saamastaan palvelusta ja kohtelustaan muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutus on vapaamuotoinen huomautus niistä epäkohdista, joita asiakas on kohdannut. Muistutukseen tulee antaa kirjallinen vastaus viivytyksettä, enintään kuin kuukauden kuluessa. Muistutukseen annetusta vastauksesta ei saa hakea muutosta valittamalla.

Pikassos Oy sosiaaliasiamiespalvelun tuottajana

Pikassos Oy⁵ tuotti sosiaaliasiamiespalvelut vuonna 2013 kahdeksalle (8) kunnalle: Akaa, Urjala; Hattula, Hämeenlinna, Janakkala; Hausjärvi, Loppi ja Riihimäki. Sosiaaliasiamiehen toimialueella on noin 162 000 asukasta. Sosiaaliasiamiehenä on vuodesta 2003 alkaen toiminut yhteiskuntatieteiden maisteri Satu Loippo.

1.2. Asiakkaiden osallisuudesta ja itsemääräämisoikeudesta

Asiakkaiden osallisuudesta ja osallistumisesta⁶ puhutaan paljon ja erityisesti asia on ollut esillä keskusteluissa viime vuosina. Asiakaslain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa⁷. Asiakaslähtöisyys merkitsee käytännössä sitä, että sosiaalihuollon asiakkaan kanssa keskustellaan hänen palvelutarpeistaan ja asiakkaan oma näkemys hänelle soveltuvista ja riittävästä palveluista kysytään ja myös kirjataan ylös asiakirjoihin.

Sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan⁸. Asiakkaan ei voi edellyttää osaavan kysyä tai hakea hänelle parhaiten sopivaa palvelua. Viranomaisen on kyettävä oma-aloitteisesti kertomaan, mitä vaihtoehtoja asiakkaan kuvaamassa tilan-

⁵ Sosiaalialan osaamiskeskus Kanta-Hämeessä, Pirkanmaalla ja Satakunnassa.

⁶ Näihin termeihin liittyy erilaisia määritelmiä, joihin en tässä syvenny.

⁷ Sosiaalihuollon asiakaslaki (SHAL 812/2000) 1 §.

⁸ SHAL 5 §.

teessa on ja myös neuvottava asiakasta toimivaltansa rajoissa asian vireille saamiseksi⁹. Asiakslain mukainen neuvontavelvollisuus on laajempi, kuin hallintolaissa säädetty.

Asiakslain 8 § edellyttää, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa otetaan ensisijaisesti huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitetaan hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakkaalle on lain mukaan annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu.

Itsemääräämisellä tarkoitetaan asiakaslaisissa omasta elämästä määräämistä ja omaa elämää koskevien päätösten toteuttamista. Ihmisen sisäinen itsemääräämisoikeus edellyttää henkilön edellytyksiä ja kykyä hallita itseään sekä kykyä harkittuihin, itsenäisiin päätöksiin ja tekoihin. Itsemääräämisoikeus on myös kykyä toimia ilman, että ulkoiset tekijät estävät tahdonmuodostusta. Asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteuttaminen edellyttää yhteistyötä ja vuorovaikutusta asiakkaan ja sosiaalihuoltoa järjestävän tahon kanssa, muun muassa tietojen saantia erilaisista vaihtoehdoista ja asiakkaan osallistumista päätöksentekoon.¹⁰

Saan edelleen monien kuntien asiakkailta palautetta siitä, että asiakkaan oma näkemys hänelle tai hänen perheelleen sopivista palveluista ja tukitoimista sivuutetaan. Mielipidettä voidaan muodollisesti kysyä, mutta asia ratkaistaan kuitenkin viranomaisen sopivaksi arvioimalla tavalla. Tavallista on myös, että kun asiakas ei osaa kysyä tai hakea itselleen sopivaa palvelua, viranomainen ei omaloitteisesti kerro kunnan palveluista. Esimerkkinä todettakoon, että peruspalvelujen tila – raportin mukaan lastensuojelun palveluja sekä perhetyötä tai kotipalvelua käyttäneistä noin viidennes ja toimeentulotukea saaneista lähes kolmannes koki palvelujen saatavuuden vaikeaksi¹¹.

Asiakkaan on vaikeaa osallistua oman asiansa käsittelyyn, mikäli hän ei saa riittävästi tietoa siitä, mitä palveluja kunnassa on, miten palveluja hänen kohdallaan ylipäätään on mahdollista järjestää tai mitä vaihtoehtoja on tarjolla. Jotta asiakas voisi osallistua, vaikuttaa ja kertoa mielipiteensä omassa tilanteessaan, täytyy asiakkaan tiedollisten oikeuksien toteutua. Palveluiden käyttäjien osallisuus omien asioidensa hoitamiseen tai palveluiden järjestämiseen on tärkeää ainakin kolmesta syystä:

1. Yksilön näkökulmasta hänellä on lähtökohtaisesti oikeus olla mukana itseään koskevista asioista päätettäessä. Lisäksi on todettu, että osallisuuden kokemuksella on terapeuttinen ja voimaannuttava merkitys.
2. Palvelujärjestelmän näkökulmasta korostuu halu tuottaa laadukkaita, asiakkaiden tarpeisiin ja toiveisiin vastaavia palveluita.
3. Yhteiskunnan tasolla osallisuuskokemus voi tukea yhteiskuntaan integroitumista.¹²

Asiakkaan tahdosta riippumattomista toimenpiteistä sekä asiakkaan hoitoon tai huoltoon liittyvistä pakotteista ja rajoituksista sekä niitä koskevasta päätöksentekomenettelystä sosiaalihuollossa on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään¹³. Rajoituksia koskevaa yksityiskohtaista lainsäädäntöä on mm. lastensuojelu- ja mielenterveyslaissa. Monissa laeissa säädöksiä ei ole, esimerkiksi vanhuspalvelulaki tunne rajoituksia ollenkaan.

⁹ Hallintolaki 8 §.

¹⁰ HE 137/1999, s. 21–22.

¹¹ Peruspalveluiden tila – raportti 2014, 51.

¹² ks. tarkemmin Laitila (2013), s.22.

¹³ SHAL 8.4 §.

Koska perustuslain 7 pykälän I momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, on käytettyjen rajoitusten perustuttava lakiin eikä lakiin perustumattomia rajoituksia saa käyttää, suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja oikeasuhtaisia (käytetään lievintä toivotun tuloksen täyttävää keinoa), tarkkarajaisia ja syntyneessä tilanteessa välttämättömiä. Sosiaali- ja terveysministeriössä toimineen työryhmän tehtävänä oli valmistella säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoittamisesta.¹⁴

Jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, on asiakkaan tahtoa selvittävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa.¹⁵

Minulle välittyi palautteiden pohjalta, että omaisten mukanaoloa ja osallistumista pyritään toisinaan estämään. Asiakslain säädös edellyttää, että omaisten ja läheisten näkemykset asiakkaan tilanteessa kuullaan, vaikka heidän kantansa ei voikaan yksinään ratkaista asiakkaan tahtoa. Erityisesti tämä korostuu muistisairaiden, kehitysvammaisten, mielenterveyskuntoutujien tai päihdeongelmaisten asioiden kohdalla. Toisinaan myös lastensuojelussa unohdetaan – lain nimenomaisesta velvoitteesta huolimatta – selvittää lapselle läheisten henkilöiden mahdollisuudet pitää huolta lapsesta, jos tämä ei voi jatkaa kotonaan asumista.

Edunvalvontamääräys on viimesijainen toimenpide, jos lievemmat toimet eivät riitä tai ole tarkoituksenmukaisia. Tarkastelen edunvalvontaa tarkemmin luvussa 2.6.

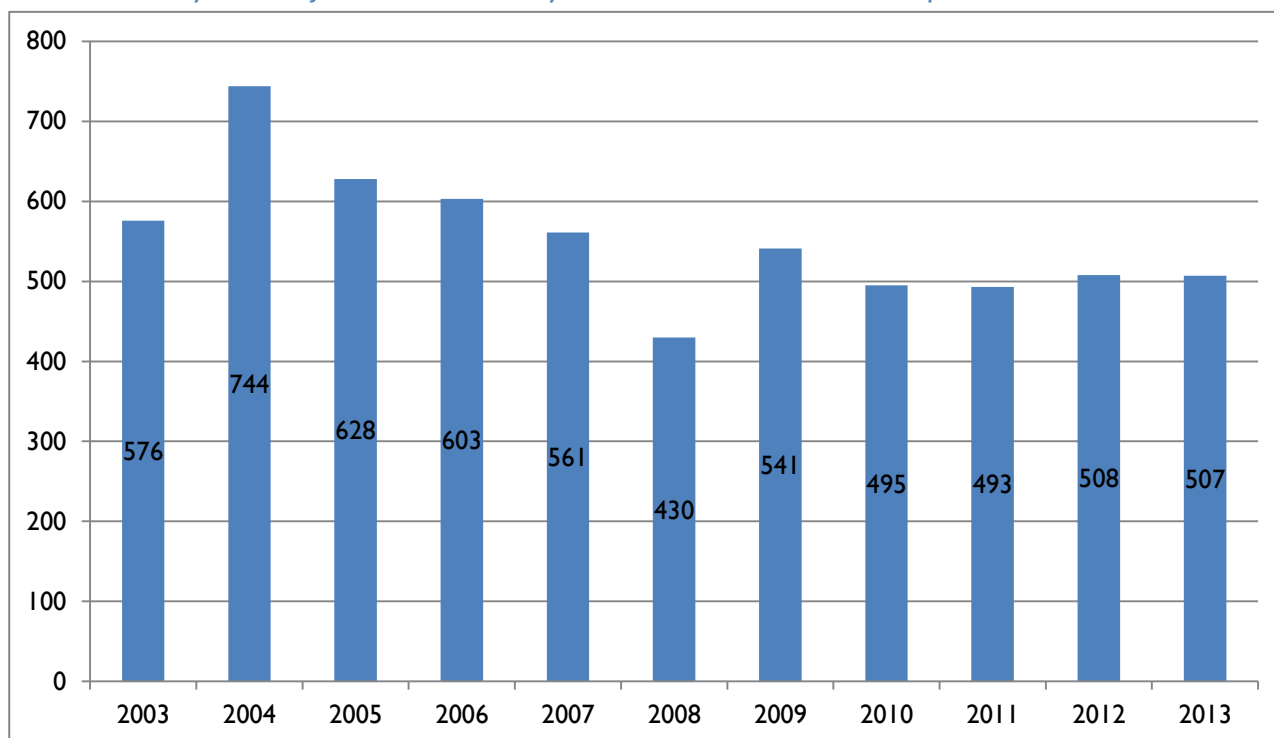
¹⁴ Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus – työryhmän toimikausi oli aj. 1.8.2010 – 28.2.2014.

¹⁵ SHAL 9.1 §.

2 ASIAKKaidEN YHTEYDENOTOT SOSIAALIASIAMIEHEEN

Sosiaaliamiehelle tuli sopimuskunnista¹⁶ vuonna 2013 yhteensä 507 yhteydenottoa. Näistä 17 kohdistui sopimuskuntien ulkopuolelle. Yhteydenottajista noin 60 prosenttia on asiakkaita ja lähes 34 prosenttia yhteydenotoista tulee asiakkaiden omaisilta tai asiakkaita edustavilta tahoilta¹⁷. Yhteydenottajina omaisten ja edustajien määrä on kasvanut tasaisesti viimeisen kolmen vuoden aikana.

Kuvio 1: Yhteydenottojen määrän kehitys vuosina 2003 – 2013, kpl¹⁸



Yhteydenotot koskevat alaikäisiä yhä useammin

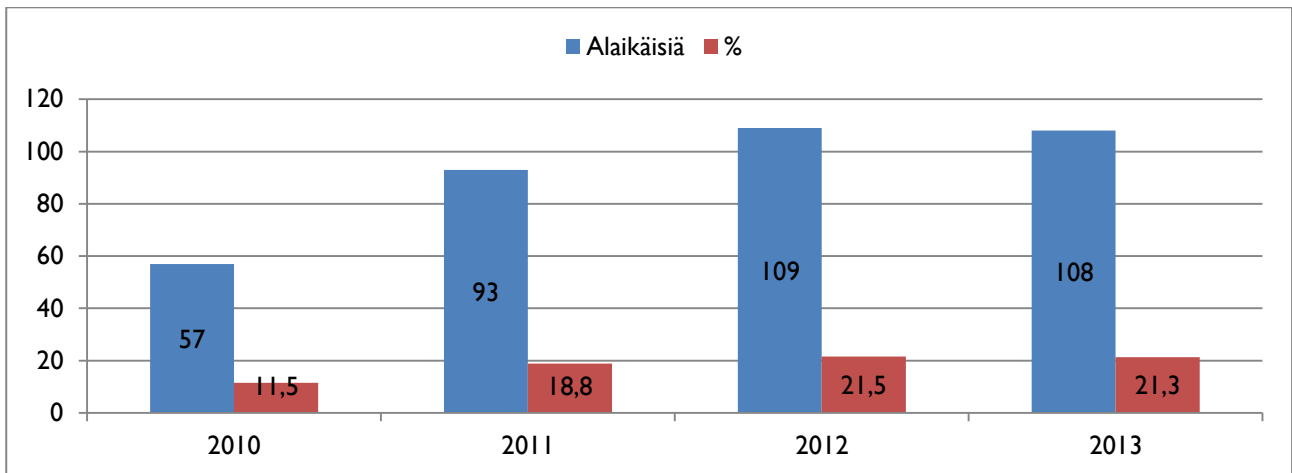
Yhteydenotto koskee alaikäisiä yhä useammin. Vuonna 2013 alaikäisiin kohdistuvien yhteydenottojen osuus oli 21,3 prosenttia, vuonna 2012 se oli 21,5 ja vuonna 2011 noin 19 prosenttia.

¹⁶ Akaa, Urjala; Hattula, Hämeenlinna, Janakkala; Hausjärvi, Loppi ja Riihimäki

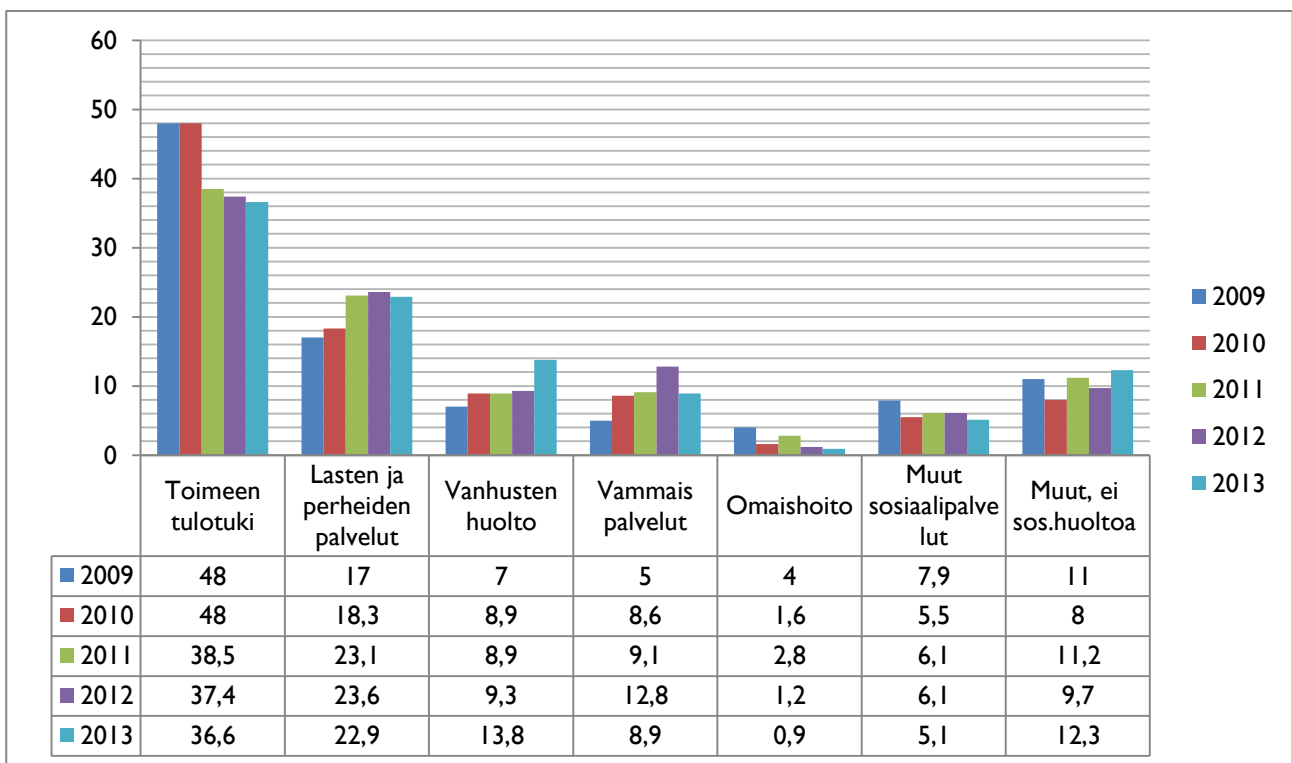
¹⁷ Yhteydenottoja tulee myös sopimuskuntien henkilöstöltä ja esimerkiksi vuokranantajilta.

¹⁸ Vuoden 2003 tilastointi aloitettiin 24.4. lukien.

Kuvio 2: Sosiaaliammattilaisille tulleiden yhteydenottojen kohteena alaikäinen; henkilöä ja % kaikista yhteydenotoista



Kuvio 3: Asiatapahtumien jakautuminen eri tehtäväalueisiin vuosina 2009 - 2013¹⁹, %.



¹⁹ Lasten ja perheen palvelut koostuvat lastensuojelusta, lasten huolto- ja tapaamisasioista, perheneuvonasta, lapsiperheiden kotipalvelusta ja päivähoidosta. Muut sosiaalipalvelut sisältävät kotihoidon, päihdehuollon ja muun sosiaalityön.

Selvin muutos sektorikohtaisissa yhteydenotoissa on tapahtunut toimeentulotukea koskevien yhteydenottojen vähenemisenä. Käsitykseni mukaan tähän on vaikuttanut se, että kunnat pystyvät paremmin noudattamaan laissa säädettyjä toimeentulotuen käsittelyaikoja. Toisaalta erityisesti Hämeenlinnassa on vaikeuksia käsitellä hakemukset seitsemässä arkipäivässä²⁰.

Lasten ja perheiden palveluiden osuus on pysynyt varsin tasaisena. Yleisimmin yhteydenotto tässä ryhmässä koskee lastensuojelun toteuttamista. Vuoden 2013 selvin nousu kohdistui vanhustenhuollon palveluihin. Lisääntyvästi yhteydenottoja tulee myös mielenterveyskuntoutujien asumispalveluita, vaikka määrät ovat edelleen vähäisiä.

2.1. Toimeentulotuki

Terveysteen ja talouteen liittyvät ongelmat kasaantuvat samoille henkilöille

Kelan tutkimuksessa havaittiin, että kohtuullista toimeentuloa uhkaa pienituloisuuden lisäksi koulutuksen puute, sairaudet ja velkaantuminen. Työmarkkinatuen saajista yli 70 prosenttia kokee taloudellisen tilanteensa vaikeaksi ja melkein joka toisella on pysyvä vamma tai sairaus. Taloudellinen huono-osaisuus on vahvasti yhteydessä muihin elämäntilanteisiin. Se ilmenee muun muassa tyytymättömyytenä elämään, terveysongelmina sekä heikentyneenä luottamuksena muihin ihmisiin ja yhteiskunnallisiin instituutioihin. Sosiaaliin suhteisiin liittyvät rajoitteet ilmenevät esimerkiksi yksinäisyytenä.²¹

Perusturvaetuksien riittävyys vaihtelee perheen kokoon ja sosioekonomisen tilanteen mukaan. Parhaiten perusturva kattaa yksin asuvan yli 65-vuotiaan kohtuullisen kulutuksen. Heikoiten perusturvaedut kattavat yksin asuvien alle 45-vuotiaiden sekä lapsiperheiden kohtuullisen kulutuksen.²²

Toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkuus on terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksen mukaan jonkin verran yleistynyt. Aiempaa suurempi osa toimeentulotuen saajista on saanut tukea myös edellisinä vuosina. Toimeentulotuen saajien tuloköyhyys on yleistynyt merkittävästi ja tuen köyhyyttä vähentävä vaikutus on heikentynyt.²³

Minulle on välittynyt, että toimeentulotuen hakijan kannalta pitkäaikainen toimeentulotukiriippuvuus merkitsee erittäin rajoittunutta kulutusmahdollisuutta ja osalla asiakkaista myös joidenkin perustarpeiden – kuten lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden – hankinnan selvää vaikeutumista. Toimeentulotuen tarkoituksena on mahdollistaa ihmisen osallistuminen yhteiskunnalliseen toimintaan, ei pelkästään pitää ihminen hengissä. Tämä on huomioitava, kun pohditaan toimeentulotuen perusosan pienentämistä tai täydentävää toimeentulotukea.

²⁰ Tämä alkoi näkyä sosiaaliamiehenelle enenevästi loppuvuodesta 2013 ja vuodenvaihteessa 2013–2014. Käsittelyaika oli yhteydenottojen perusteella noussut 12–15 arkipäivään.

²¹ STM:n tiedote 22.8.2013.

²² Kela tiedotteita 30.12.2013.

²³ Kuivalainen & Sallila (2013), s. 59–77.

Kunnat saavat valtionosuutta perustoimeentulotuen menoihin

Kunnat saavat vuosittain valtionosuutta osaan toimeentulotuen kustannuksista. Valtionosuutta myönnetään perustoimeentulotuen menoihin. Perustoimeentulotuen menoja ovat

- henkilön ikään ja siviilisäättyyn perustuva perusosa²⁴,
- asumistukilaissa tarkoitettut asumismenot (käytännössä vuokralla asuessa kohtuullinen vuokra ja siihen sisältyvät lämmityskulut),
- taloussähköstä aiheutuvat menot,
- kotivakuutusmaksu sekä
- vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot.

Vaikka perustoimeentulotuen myöntäminen on pääosin mekaanista, siihenkin sisältyy merkittävää hallinnollista harkintaa ja päätösvaltaa. Tätä päätösvaltaa käyttävät kunnissa pääosin etuuskäsittelijät. Euromääräistä kohtuullisuusharkintaa sisältyy sekä huomioon otettaviin tuloihin että menoihin. Harkinnan rooli korostuu tilanteissa, joissa hakijan tuloissa on epäselvyyttä, elämäntilanteet monimutkaisia tai menot poikkeavia.²⁵ Perustoimeentulotuen tasoa pidetään usein riittämättömänä, mikä aiheuttaa erityisesti pitkäaikaisessa toimeentulotukiriippuvuudessa eläville täydentävän toimeentulotuen tarvetta²⁶. Koska olen tarkastellut täydentävän toimeentulotuen myöntämistä laajasti aiemmissa selvityksissäni, kohdistan tässä huomioni perustoimeentulotukeen.

Perusosan alentamisedellytykset on arvioitava huolella

Perusosan määrään tyytymättömyys kohdistuu toisinaan silloin, kun tuen hakija asuu samaa sukupuolta olevan henkilön kanssa samassa asunnossa. Vaikka kummallakin asukkaalla olisi oma vuokrasopimus ja erillistalous mm. siten, että asukkaat hankkivat peseytymis- ja puhdistusaineet itse sekä hankkivat ja valmistavat ruoan omalla kustannuksellaan, perusosa määritellään usein yksinäisen perusosaa alemmaksi. Asiakkaiden tyytymättömyys kohdistuu voimakkaasti siihen, ettei asiakkaan omaa selvitystä yhteisasumisen laadusta huomioda, vaan viranomaisen tulkitsee lähtökohtaisesti kaikenlaisen ”kimppa-asumisen” oikeuttavan perusosan alentamiseen.

Perusosan alentaminen herättää tyytymättömyyttä erityisesti niissä tilanteissa, joissa henkilön perusosaa alennetaan ”rangaistuksena” ensisijaisten etuuksien – käytännössä työttömyysturvaetuuden - katkeamistilanteessa. Toimeentulotuen hakija on saattanut saada työttömyysturvan karenssin sen vuoksi, ettei hän ole ottanut vastaan hänelle tarjottua työ- tai koulutuspaikkaa²⁷ esimerkiksi allergian tai muiden terveydellisten syiden vuoksi. Hän on myös saattanut hakea työttömyysturvan maksatuksen keskeyttämisestä muutosta. Kun sosiaaliviranomainen alentaa perusosaa, ei muutoksenhakuun yleensä ole ehtinyt tulla ratkaisua.

²⁴ Perusosa on laskennallinen oletus yksilön vähimmäistoimeentuloon kuuluvista, jokapäiväisen elämän menoista, kuten ruoasta ja vaatteista. Yksinäisen henkilön perusosasta ravinnon osuudeksi on arvioitu noin 49 %. Vuonna 2013 yksinäisen henkilön perusosa oli 477,26 euroa kuukaudessa, jolloin ravinnon osuus oli 233,86 euroa kuukaudessa.

²⁵ Kuivalainen & Saikku (2013), s. 152.

²⁶ Ema, s. 159.

²⁷ Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa 20 %, jos henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta julkisesta työvoimapalvelusta, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa. Laki tuntee myös muita alentamistilanteita, liittyen esim. kotoutumis- tai aktivointisuunnitelman teosta kieltäytymiseen tai kuntouttavan työtoiminnan keskeyttämiseen. Perusosaa voi alentaa enintään 40 %.

Minulle on välittynyt, että perusosaa alennetaan herkästi, jos asiakkaalla on ”jotain ongelmia työttömyysturvan saamisessa”. Alentamista tapahtuu toisinaan, vaikka laissa säädetty tyhjentyvästi määritellyt alentamisedellytykset eivät sitä mahdollistaisi. Asiakkaalle muutoksenhaku on usein turha ja epätarkoituksenmukainen keino yrittää vaikuttaa asiaan, koska tuomioistuinpäätöksen tullessa alentaminen on usein tosiasiallisesti jo päättynyt.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle tehdyssä kantelussa oli kysymys siitä, voidaanko alentaminen tehdä tilanteessa, jossa toimeentulotuen hakija ei ollut päässyt ensisijaisen työttömyysturvan piiriin sen johdosta, että hänelle oli työvoimaviranomaisten toimesta työnhakijaksi ilmoittautumisten jälkeen asetettu kolmen kuukauden työssäoloehto. Kunnan viranhaltija oli katsonut, että työvoimaviranomaisten asettama työssäoloehto työttömyysturvan saamiseksi on voitu rinnastaa sellaiseksi henkilön omaksi menettelyksi ja laiminlyönniksi, jonka perusteella perusosan alentaminen on toimeentulotukilain 10 §:n mukaisesti tehty. Käytännössä tämä oli johtanut hakijan perusosan katkeamattomaan alentamiseen ainakin kahden vuoden ajan.²⁸

Apulaisoikeusasiamies arvioi, että toimeentulotuen perusosan alentamisedellytyksiä tulee tulkita suppeasti lain sanamuotoon pitäytyen. Hänen mukaansa toimeentulotuen perusosaa ei voida alentaa pelkästään sillä perusteella, että henkilö on menettänyt oikeutensa työttömyysturvaan, vaan alentamisen edellytykset harkitaan kussakin tapauksessa erikseen. Toimeentulotukilain 10 §:n tarikoittaman kieltäytymisen tai laiminlyönnin osoittaminen ei hänen mukaansa ole yksiselitteistä etenkin silloin, kun alentaminen ei perustu yksilöidysti tarjotusta työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä kieltäytymiseen.²⁹

Henkilö oli saanut toimeentulotukea useita kuukausia samalla, kun hoiti kotihoidontuella lastaan. Hän sai opiskelupaikan siten, että opiskelu alkaisi lokakuussa normaalin elokuun sijasta. Kotihoidontukioikeus päättyi heinäkuun lopussa. Henkilön toimeentulotuen perusosaa alennettiin, koska hän ei tiennyt, että hänen on ilmoitauduttava työttömäksi työnhakijaksi ennen opiskelujen alkamista. Perusteena perusosan alentamiselle käytettiin sitä, että henkilö oli laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai julkista työvoimapalvelua ole voitu tarjota.

Tilanteessa perusteet alentamiselle täytyivät, mutta menettelyn kohtuullisuudesta voi olla eri mieltä. Henkilö oli saanut opiskelupaikan, jossa hän aloittaisi eri aikaan, kuin muut opiskelijat sen vuoksi, että hän onnistui korvaamaan aiemmillä opinnoillaan alkusyksyn opintoja. Koska hän ei omaloitteisesti ollut osannut selvittää opintojen yksilöllisen alkamisajankohdan vaikutusta, perusosaa päätettiin alentaa ottamatta huomioon henkilön ja hänen perheensä yksilöllistä tilannetta.

Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimukseen vastanneista 40 prosenttia ilmoitti alentavansa usein tai aina toimeentulotukea, kun alentamisen ehdot täytyivät. Pieni vähemmistö työntekijöistä ei alentanut perusosaa koskaan siitä huolimatta, että heillä oli siihen mahdollisuus ja alentamisen ehdot täytyivät.³⁰

Minulle on välittynyt, että sopimuskunnissa perusosan alentamisen voivat tehdä sekä etuuskäsittelijät että sosiaalityöntekijät. THL:n tutkimuksessa havaittiin, että eri ammattiryhmät suhtautuvat perusosan alentamiseen eri tavoin: etuuskäsittelijöistä viidennes ilmoitti vähentävänsä aina perusosan suuruutta enintään 20 prosentilla, kun sen ehdot täytyivät, ja reilu kolmannes ilmoitti tekevänsä näin usein. Sosiaalityöntekijät puolestaan tekivät perusosaan 20 prosentin alentamisen selvästi harvemmin. Perusosan alentaminen tai alentamatta jättäminen jakaa myös samoissa sosiaalitoimistoissa

²⁸ AOA:n ratkaisu 5.5.2011.

²⁹ Em. ratkaisu.

³⁰ Karjalainen ym. (2013), s. 201- 202.

mielipiteitä. Kaiken kaikkiaan alentamispäätösten teko on kuitenkin etuuskäsittelijöille automaattisempaa ja sosiaalityöntekijöille ja sosiaaliohjaajille harvinaisempaa.³¹

Perusosan alentamisen tarvetta ja määrää tulee sosiaali- ja terveysministeriön mukaan harkita tapauskohtaisesti ottaen huomioon tuen hakijan ja hänen perheensä olosuhteet kokonaisuutena sekä toimeentulotuen tavoitteet siten kuin lain 10 pykälässä säädetään.³² Perusosan alentamisen yhteydessä asiakkaalle on myös laadittava suunnitelma toiminnasta, jolla edistetään asiakkaan itsenäistä suoriutumista³³.

Koska toimeentulotuen varassa elävät ovat tuloilla mitaten yhä enenevästi köyhiä, perusosan alentamisen yhteydessä on aina arvioitava myös sitä, onko alentaminen kohtuutonta, vaikka muodolliset perusteet alentamiselle olisivatkin olemassa.

Asumismenot suurin yksittäinen menoerä

Perustoimeentulotuessa asumismenot ovat suurin yksittäinen menoerä. THL:n tutkimuksessa tehtyjen havaintojen perusteella toimeentulotuki kohdentuu voimakkaasti asumisen turvaamiseen. Tämä puolestaan nostaa esiin kysymyksen asuntomarkkinoiden ja asumistukijärjestelmän toimivuudesta ja toisaalta toimeentulotuessa korvattavien asumismenojen tasosta.³⁴

Vuotta 2012 koskenut sosiaaliasiamiesten kuntakysely osoitti, että kuntalaiset ovat toimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen osalta keskenään eriarvoisessa asemassa asuessaan eri kunnissa. Kunnat säätelevät poikkeuksetta kohtuullisena pidettäviä asumismenoja ja sähkölaskujen hyväksymisperusteet eroavat voimakkaastikin. Myös aravarahoitteisten kuntien kokonaan tai osittain omistamien asuntojen tarjonnassa oli suuria kuntakohtaisia eroja.

Toimeentulotuessa hyväksytään myös asiakkaan hankkima koti- ja palovakuutus, vaikka muut vakuutustyyppit jäävät toimeentulotuen ulkopuolelle. Asiakkaat ovat kuitenkin eriarvoisessa asemassa asuessaan eri kunnissa, koska kotivakuutuksen hyväksyttävä enimmäismäärä vaihtelee kunnista toiseen. Kotivakuutuksen hyväksyttävänä enimmäismääränä voidaan kunnassa pitää 120 euroa vuodessa. Kun kunnan määrittelemä enimmäismäärä tulee täyteen, joutuu asiakas maksamaan loppuosan itse. Esimerkiksi omakotitalossa vakuutukset ovat yleensä selvästi kalliimmat kuin kerrostalososakkeessa, eivätkä samat euromääräiset enimmäismäärät sen vuoksi ole mielestäni perusteltuja.

Vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot

Vähäiset terveydenhuoltokulut sisältyvät henkilön perusosaan ja näillä tarkoitetaan yleensä reseptivapaita lääkkeitä sekä haava- ja sidostarvikkeita. Vähäistä suurempia terveydenhoitomenoja ovat esimerkiksi lääkärin määräämät lääkkeet, lääkinnälliset tarvikkeet, poliklinikka- ja osastohoito sekä silmälasit ja hammasproteesit. Kela-korvattavuus ei ole edellytys sille, että meno voitaisiin hyväksyä toimeentulotuessa menoksi.

Minulle välittyy yhä lisääntyvästi, että suuret terveydenhoitomenot voivat romuttaa henkilön talouden, vaikka Suomessa on kattava sairausvakuutusjärjestelmä, mahdollisuus tietyissä tilanteissa Ke-

³¹ Emt, s. 202–204.

³² STM julkaisu 4/2013, s. 99.

³³ STM julkaisu 4/2013, s. 101–102.

³⁴ Kuivalainen & Salkku 2013, s. 181.

lan myöntämään hoitotukeen ja lääkkeiden hankinnan aiheuttamien kulujen hillitsemiseksi on määriteltä myös vuosittainen lääkekulukatto³⁵.

Terveystuolomenot aiheuttavat sosiaaliasiamiehelle paljon palautetta usein siksi, että niiden hankinnasta aiheutuneita menoja ei hyväksytä toimeentulotuessa, vaikka menot selvästi ylittävät laissa säädetyn ”vähäisen” määrän. Olen saanut lisääntyvästi palautetta myös siitä, että yksityisen lääkärin määräämien lääkkeiden hankintakustannuksia ei hyväksytä toimeentulotuessa. Saan palautetta myös maksusitoumuskäytännöistä lääkkeisiin liittyen. Hakijalle on saatettu aiemmin myöntää lääkkeiden hankintaan maksusitoumus, mutta tästä käytännöstä luovutaan asiakasta etukäteen informoimatta.

Toimeentulotukeen oikeuttavien terveydentuolmenojen sisältöä ei ole toimeentulotukilaissa tarkemmin määriteltä. Sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotuen soveltamisoppaan³⁶ mukaan pääsääntöisesti edellytetään käytettäväksi julkisia terveydentuolpalveluja. Yksityisistä terveydentuoln palveluista aiheutuvat kustannukset voidaan ottaa huomioon vain poikkeuksellisesti, kun asiakkaan tarve saada sellaista hoitoa, jota ei ole saatavissa julkisessa terveydentuolhoidossa, hoidon kiireellisyys tai jatkuva hoitosuhde sitä perustellusti edellyttävät.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle tehdyssä kantelussa oli kysymys siitä, voidaanko yksityisen lääkärin määräämiin lääkkeisiin myöntää toimeentulotukea. Apulaisoikeusasiamies arvioi, että on epäselvää, millä tavoin toimeentulotuessa suhtaudutaan yksityisen lääkärin antamiin lääkemääräyksiin (reseptillä hankittaviin lääkkeisiin). Kysymys ei tällöin ole yksityisen tahon antamasta hoidosta vaan lääkemääräyksestä. Samanlainen lääkemääräys voitaisiin antaa myös julkiselta puolelta. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tilanteessa voi olla ja on usein kysymys sellaisista välttämättömistä ja asiakkaalle tarpeellisista lääkkeistä, joista aiheutuvat kustannukset ovat toimeentulotuen hakijalle samoja riippumatta siitä, onko hän asioinut julkisessa terveydentuolhoidossa vai yksityisessä terveydentuolhoidossa.³⁷

Perheessä oli paljon sairauksia ja niihin sekä resepti- että vapaakauppälääkkeitä. Sairauksien seuranta toteutettiin pääosin julkisella puolella. Erilaisia lääkinnällisiä apuvälineitä oli hankittu myös yksityiseltä yritykseltä. Perhe oli hakenut toimeentulotukea ainakin huhtikuusta 2012 ja myös saanut sitä lähes katkeamatta maaliskuuhun 2013. Toimeentulotuen myöntämisessä oli käytetty paljon harkintaa, ja hyväksyttävänä terveydentuolmenoina oli pidetty mm. hierontaa, vapaakauppälääkkeitä ja yksityisesti hankittuja lääkinnällisiä apuvälineitä. Näiden myöntämistä ei kuitenkaan päätöksissä ollut perusteltu. Päätökset oli tehnyt pääosin sama työntekijä. Kun kunnan työntekijä vaihtui maaliskuussa 2013, käytännössä kaikki terveydentuolhoidokuluihin liittynyt harkinta perheen kohdalla lakkasi ja perheen toimeentulotukioikeus päättyi.

Perheen kohdalla huomiotani herätti saman kunnan eri työntekijöiden täysin erilainen tulkinta samoista asioista. Koska johdonmukaisuus on keskeisimpiä perustuslain 21 pykälässä turvattuja hyvän hallinnon vaatimuksia, kunnan tulee antaa jonkin toimintakokonaisuuden hoitamiseksi riittävän sel-

³⁵ Lääkeostoista voi saada lisäkorvausta, jos Kelan korvaamien lääkkeiden, kliinisten ravintovalmisteiden ja perusvoiteiden yhteenlaskettu omavastuuosuus ylittää Kelan vuosittain määrittämän rajan. Vuonna 2013 omavastuun raja oli 670 euroa. Omavastuukaton täytyttyä asiakas maksaa loppuvuoden ajan Kelan korvaamista, lääkärin määräämistä lääkkeistä 1,50 euroa lääkettä kohden kullakin ostokerralla. Vuodelle 2014 omavastuuta alennettiin siten, että se on 610 euroa vuodessa.

³⁶ STM julkaisu 4/013, s. 111.

³⁷ AOA 2.5.2013.

keät ohjeet, joita eri työntekijät pystyvät noudattamaan. Mielestäni työntekijävaihdos ei sinällään oikeuta muuttamaan perheen kohdalla käytettyjä toimeentulotuen myöntämisperusteita, ellei perheen olosuhteissa ole tapahtunut muutoksia. Hallinnon oikeusperiaatteista erityisesti luottamussensuojanperiaate ehkäisee edunsuovien päätösten muuttamista. Toimeentulotukilaki puolestaan mahdollistaa tuen myöntämisen yksilöllisillä erityisperusteilla.

Asiakkaan asema on kuvatussa tilanteessa erittäin vaikea. Muutoksenhaku ei yleensä tuo oikeusturvaa tämänkaltaisissa asioissa eikä kunnan yleensä katsota ylittäneen harkintavaltaansa jättämällä yksilöllisillä perusteilla aiemmin myönnettyjä menoja hyväksymättä. Asiakkaalla ei myöskään ole käytännössä mahdollisuuksia vaikuttaa työn johtamisen ja organisoinnin tapoihin.

Minulle on välittynyt, että monilla henkilöillä on sellaisia harvinaisia tai vaativahoitoisia sairauksia, joihin on vaikea saada hoitoa julkiselta puolelta tai sairaus tunnustetaan vasta yksityisellä puolella henkilön sairastettua pitkään julkisen puolen kenties laajoistakin tutkimuksista huolimatta. Kun tällainen henkilö sitten hakee toimeentulotukea tutkimuksista ja hoidosta aiheutuneisiin kustannuksiin, kielteinen toimeentulotukipäätös tuntuu kohtuuttomalta. Jos menojen hyväksymistä koskeva arviointi tehdään vain akselilla ”julkinen – yksityinen”, hoidon tarpeellisuusarviointi henkilön kohdalla jää niukaksi.

Osaan julkisellakin puolella toteutettavista hoidosta ja toimenpiteistä sisältyy huomattavan kalliita hoito- ja lääkevalmisteita. Esimerkiksi lihavuusleikkausta ennen henkilö voi joutua hankkimaan kallista laihdutusvalmisteita, jotta leikkaus voitaisiin ylipäättään toteuttaa. On mielestäni selvää, että julkisessa terveydenhoidossa lääketieteellisesti perustelluksi arvioidun leikkauksen toteuttamiseksi tarvittavat laihdutusvalmisteet ovat sellaisia toimeentulotukilaisissa tarkoitettuja vähäistä suurempia terveydenhoitomenoja, jotka tulee hyväksyä menona.

Työntekijävaihdos vaikuttamassa henkilön tai perheen toimeentulotukioikeuteen

Kunnilla on erittäin laaja harkintavalta täydentävän toimeentulotuen myöntämisessä. Kunnat laativat yleensä aina toimeentulotuen sisäiset soveltamisohjeet, joiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa tuen myöntämistä.

Minulle välittyy kuitenkin toistuvasti, että työntekijävaihdos voi muuttaa henkilön tai hänen perheensä toimeentulotuen käsittelyä merkittävästi.

Perheellisellä henkilöllä oli velkajärjestely. Velkajärjestelyyn kuuluvaa tilitystä ei huomioitu menona toimeentulotuessa. Perhe oli aiemman työntekijän aikana saanut harkinnanvaraisesti ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea muun muassa lapsen kahteen eri harrastukseen, vanhemman pitkäaikaisen asiakassuhteen vuoksi yksityisellä lääkärillä asiointiin ja esimerkiksi jouluna ruokakupongin, koska ”pitäähän ne sinun kuitenkin maksaa”. Työntekijävaihdoksen myötä perheelle ei enää myönnetty täydentävää toimeentulotukea kuin ainoastaan yhteen lapsen harrastukseen. Vanhempi oli ahdistunut ja hämmentynyt siitä, että tuen määrä ja saantiedellytykset vaihtelevat kovasti sen mukaan, kenellä asioi. Vanhempi oli saanut talous- ja velkaneuvojalta ohjeen päästää laskut ja tilitykset ulosottoon, jolloin ne näkyisivät tulojen vähennyksenä.

Velkajärjestelyn keskeinen tavoite on maksukyvyttömän velallisen taloudellisen tilanteen ja toimintakyvyn korjaaminen, mikä tapahtuu velallisen velkoja koskevan uudelleenjärjestelyn kautta.

Koska lähtökohtana pidetään, että velkojen maksuohjelmassa otetaan huomioon henkilön kokonaistaloudellinen selviytyminen, ei velkajärjestelyssä olevalle useinkaan synny toimeentulotukioikeutta. Kuten tilannekuvauksesta voi todeta, perheellä kuitenkin oli tosiasiallisesti menoja, joiden tukemista toinen työntekijä piti perusteltuna perheen itsenäisen selviytymisen edistämiseksi, ja toinen työntekijä ei.

Asiakastyön kehittäminen tärkein keino toimeentulotuen tavoitteiden toteutumiselle

THL selvitti myös sitä, miten toimeentulotuen kahden lakisääteisen tavoitteen (välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja itsenäisen selviytymisen edistäminen) toteutumista voitaisiin edistää parhaiten. Vastaajien mielestä asiakastyön kehittäminen on tärkein keino edistää näitä tavoitteita. Asiakastyötä voitaisiin kehittää mm. varaamalla aikaa lisää, osallistamalla asiakkaita ja asiakassuunnitelmiin panostamalla. Tutkimuksessa selvisi, ettei suunnitelmia tehdä aina edes perusosan alentamisen yhteydessä, minkä olen myös sosiaaliasiamiehenä havainnut.³⁸

Muita hyvänä pidettyjä keinoja toimeentulotuen tavoitteiden saavuttamiseksi olivat kuntouttavien työtoiminta-, työpaja- tms. paikkojen määrän lisääminen, yhteistyön parantaminen eri viranomaisien kesken, mutta myös toimeentulotukiasiakkaiden työllistymis- ja koulutusvelvollisuuksien lisääminen. Velvollisuuksien lisäämisen halu kohdistui etenkin nuoriin toimeentulotukiasiakkaisiin.³⁹

2.2. Lasten ja perheiden palvelut

Lapsen etu merkitsee lapsen perusoikeuksien toteuttamista

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen (LOS)⁴⁰ 3 artiklassa veloitetaan ottamaan ensisijaisesti huomioon lapsen etu kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia.

Sopimus edellyttää, että Suomi sitoutuu takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään Suomen tulee ryhtyä kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin.

Suomen on sopimuksen ratifioidessaan taannut, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa.

Sopimus on voimassaolevaa lainsäädäntöä, minkä vuoksi se tulee suoraan esimerkiksi varhaiskasvatuksessa, lapsiperheiden kotipalvelussa, opetustoimessa, lasten- ja nuorten psykiatriassa sekä lastensuojelussa sovellettavaksi.

³⁸ Kuivalainen & Saikku (2013), s. 174–176.

³⁹ Ema., 177–178.

⁴⁰ Lapsen oikeuksien yleissopimus (LOS) 21.8.1991/90.

Vaikka lapsen edun käsite⁴¹ on monitulkintainen, lapsen edun toteutumisessa on kysymys aina lapsen perusoikeuksien toteutumisesta. Lapsen etu on muun muassa ikä- ja elämäntilannesidonnainen, mutta ilman lapsen oman käsityksen ja mielipiteen selvittämistä lapsen etu ei voi toteutua.

Perustuslain mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.⁴² Lapsella ja lapsilla on oltava lapsen oikeuksien sopimuksen⁴³ ja perustuslain⁴⁴ mukaan mahdollisuus vapaasti ilmaista mielipiteensä kaikissa heitä koskevissa asioissa. Heidän näkemykset on otettava huomioon iän ja kehitystason mukaisesti. Tällä on erityistä merkitystä myös vammaisten ja kehitysvammaisten lasten kannalta.

Asiakaslaisissa edellytetään, että alaikäisen asiakkaan toivomukset ja mielipide selvitetään ja otetaan huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat alaikäistä, on ensisijaisesti otettava huomioon alaikäisen etu.⁴⁵

Lapsen osallisuuden mahdollistaminen vaatii aktiivisia toimia

Lapsen osallisuus tarkoittaa lapsen mahdollisuutta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Tämä ei tarkoita sitä, että lapselle siirretään päätösvalta ja vastuu erilaisista asioista. Aikuisella on velvollisuus ottaa lapsi yksilönä huomioon tilanteissa, joilla on vaikutusta lapseen. Lapsi tulee nähdä aktiivisena toimijana omaa elämäänsä koskevissa asioissa.⁴⁶

Lasten ja nuorten osallisuuden toteutuminen ja kuulluksi tuleminen edellyttävät aikuisilta rohkeutta puuttua lasten ja nuorten hyvinvointia uhkaaviin epäkohtiin erityisesti niissä tilanteissa, joissa sosi-aali- ja terveydenhuollon ammattilaisilla voi olla paineita noudattaa annettuja normeja tai työyhteisön vakiintuneita toimintamalleja.⁴⁷ Asiakaslakia säädettäessä käytännön ongelmaksi nähtiin se, ettei kaikilla lasta kuulevilla ole riittävästi tietoa, taitoa ja aikaa kuulla ja tulkita oikein lapsen tuntoja⁴⁸

Lapsen osallisuuden toteutumisen edellytyksenä on kommunikaatio, kuunteleminen, kuuleminen ja kunnioittaminen eli sellainen responsiivinen vuoropuhelu, jolla tietoa vaihdetaan. Responsiivisuuden kuuluu aikuisen kyky reagoida lapsen viesteihin. Lapsen, samoin kuin aikuisen osallisuus edellyttää sitä, että lapset ovat mukana toimintojen suunnittelussa ja että heiltä kerätään palautetta. Osallisuus ei voi toteutua, jos lapsilta ei itseltään kysytä, mitä he pitävät tärkeänä elämässään ja miten he itse kokevat tilanteensa. Erityisesti osallisuusmahdollisuus korostuu tilanteissa, jossa lapsi tai nuori joutuu tavalla tai toisella kaltoin kohdelluksi.⁴⁹

Osallisuus on osa lapsen oikeutta kehitykseen ja osallisuus turvaa syrjimättömyyttä⁵⁰. Lapsen edun ensisijaisuus edellyttää lapsen näkemyksen huomioon ottamista. Lapsen oikeuksiin kytkeytyy aina tietty jännite lapsen suojelutarpeen ja toisaalta lapsen osallisuuden välillä. Lapsen suojelutarve ei

⁴¹ Ks. tarkemmin lapsen edun määrittelystä esim. Rätty (2010), s. 11–18.

⁴² PL 6 § 3 momentti.

⁴³ LOS 12 artikla.

⁴⁴ PL 6.3 §.

⁴⁵ SHAL 10 § 1-2 momentti.

⁴⁶ Hakalehto-Wainio 2014.

⁴⁷ Ema, s.19.

⁴⁸ HE 137/1999, s. 23.

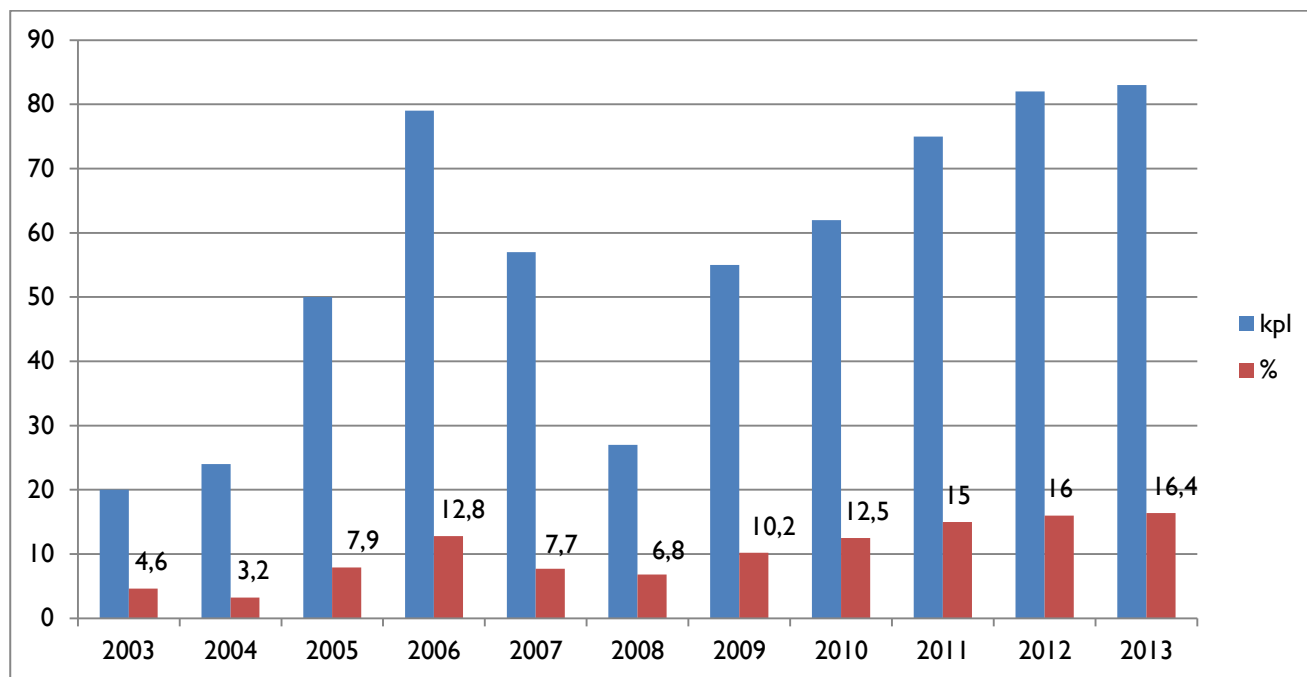
⁴⁹ ETENE – julkaisu 41/2013, s. 18.

⁵⁰ Perustuslain 6 §:n mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. (Alleiviivaus SL).

voi kuitenkin merkitä sitä, ettei lapsi voi osallistua itseään koskevan asian käsittelyyn.⁵¹ Lapsen ikä ja kypsyyt vaikuttavat siihen miten lapsen mielipidettä ja näkemystä tai toiveita selvitetään.

2.2.1. Lastensuojelu

Kuvio 4: Lastensuojelua koskeneet yhteydenotot vuosina 2003 – 2013, kpl ja % kaikista yhteydenotoista



Sosiaaliamiehen yhteyttä ottava on harvoin alaikäinen itse. Yhteydenottaja on lasta tai nuorta koskien useimmiten hänen vanhempansa tai muu sukulainen.

Ehkäisevän lastensuojelun palvelut

Ehkäisevillä palveluilla tarkoitetaan kaikkia sellaisia ennen lastensuojelun asiakkuutta alkavia palveluja, joilla edistetään ja turvataan lapsen kasvua, kehitystä ja hyvinvointia sekä tuetaan vanhemmuutta.⁵² Näitä voivat olla opetuksen, nuorisotyön, äitiys- ja lastenneuvolan tai muun sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä annetut palvelut.

Kun vanhempi on sosiaaliamiehen yhteydessä, paljastuu usein, ettei vanhempi koe perheen saaneen riittävästi tai ollenkaan tukea esimerkiksi terveydenhuollosta tai lapsen koulusta. Tavallista on, että vanhempi kokee lapsen tarvitsevan psykologisia tai neurologisia tutkimuksia, jotka eivät ole käynnistyneet joko ollenkaan tai valmiit tutkimukset eivät ole johtaneet käytännön arkea helpottavaan kuntoutukseen tai muihin palveluihin. Käsittelin tarkemmin erityistä tukea tarvitsevien lasten ja heitä hoitavien vanhempien asemaa vuotta 2011 koskeneessa selvityksessä.

⁵¹ Hakalehto-Wainio 2014.

⁵² Lastensuojelulaki 3 a §.

Koulun mahdollisuudet tarjota riittävästi tukea oppilaille vaihtelevat

Ehkäisevistä palveluista saan tällä hetkellä eniten palautetta koulutoimeen liittyen. Perusopetuslain 3 §:n 2 momentin mukaan opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Laissa säädetään myös tuki- ja erityisopetuksesta, tehostetusta ja erityisestä tuesta.⁵³ Opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä⁵⁴.

Lastensuojelulain 9 §:n nojalla kunnan tulee järjestää koulupsykologi- ja koulukuraattoripalveluita, jotka antavat kunnan perusopetuslaissa tarkoitetun esi-, perus- ja lisäopetuksen sekä valmistavan opetuksen oppilaille riittävän tuen ja ohjauksen koulunkäyntiin ja oppilaiden kehitykseen liittyvien sosiaalisten ja psyykkisten vaikeuksien ehkäisemiseksi ja poistamiseksi. Palveluilla tulee edistää myös koulun ja kodin välisen yhteistyön kehittämistä.

Perusopetuslain 31 §:n 1 momentin nojalla vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalle oppilaalla on lisäksi oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä 39 §:n nojalla järjestettävät palvelut.

Minulle välittyy lisääntyvästi, että lapsen tarkkaavuuden pulmat, levottomuus, oppimisvaikeudet tai erilaiset oman toiminnan ohjaukseen tai sosiaaliseen vuorovaikutukseen liittyvät pulmat ovat usein kouluun liittyvien palautteiden taustalla. Vanhempi on saattanut toivoa esimerkiksi opetuksen eriyttämistä, läksyjen vähentämistä tai tuki- tai erityisopetusta, mutta koulu on vedonnut resurssipulaan tai arvioinut lapsen koulua kohtaan tunteman vastenmielisyyden johtuvan vanhemman omista toimista ja riittämättömästä lapsen tuesta. Tämä on saattanut johtaa lastensuojeluilmoitukseen.

Vaikka lastensuojeluilmoitusta voi harvoin pitää turhana, on mielestäni selvää, että opetustoimessa tulee aktiivisesti löytää keinoja erityistä tukea tarvitsevien lasten ja nuorten koulunkäynnin helpottamiseksi ilman lastensuojelun asiakkuutta. Vanhemman syyllistäminen lapsen koulunkäynnin haasteista ei mielestäni ole toimivan yhteistyön kannalta hedelmällisin toimintatapa. Vanhempi on usein erittäin kuormittunut ottaessaan yhteyttä sosiaaliamiehen ja perheessä tukea tarvitsevat lapsen ohella usein myös vanhemmat.

Eduskunnan oikeusasiamies on arvioinut, että eräs vakava puute perusopetukseen liittyen on se, että oppilashuollon, kuntoutuksen tai muun koulunkäynnin ja oppimisen tuen saatavuus riippuu lapsen asuinpaikasta, kotikunnan taloustilanteesta ym.⁵⁵

Avohuolto

Kun lastensuojeluasiakkuus käynnistyy, tavoitteena on voida tukea perhettä ensisijaisesti avohuollon tukitoimien avulla. Avohuollon tukitoimien tarkoituksena on edistää ja tukea lapsen myönteistä kehitystä, mutta myös tukea ja vahvistaa vanhempien, huoltajien ja lapsen hoidosta vastaavien henkilöiden kasvatuskykyä. Minulle avohuollon palveluita koskien tulee jonkin verran aiempaa vähemmän palautetta ja yhteydenottojen painopiste on siirtymässä muita lastensuojelun toimia koskevaksi.

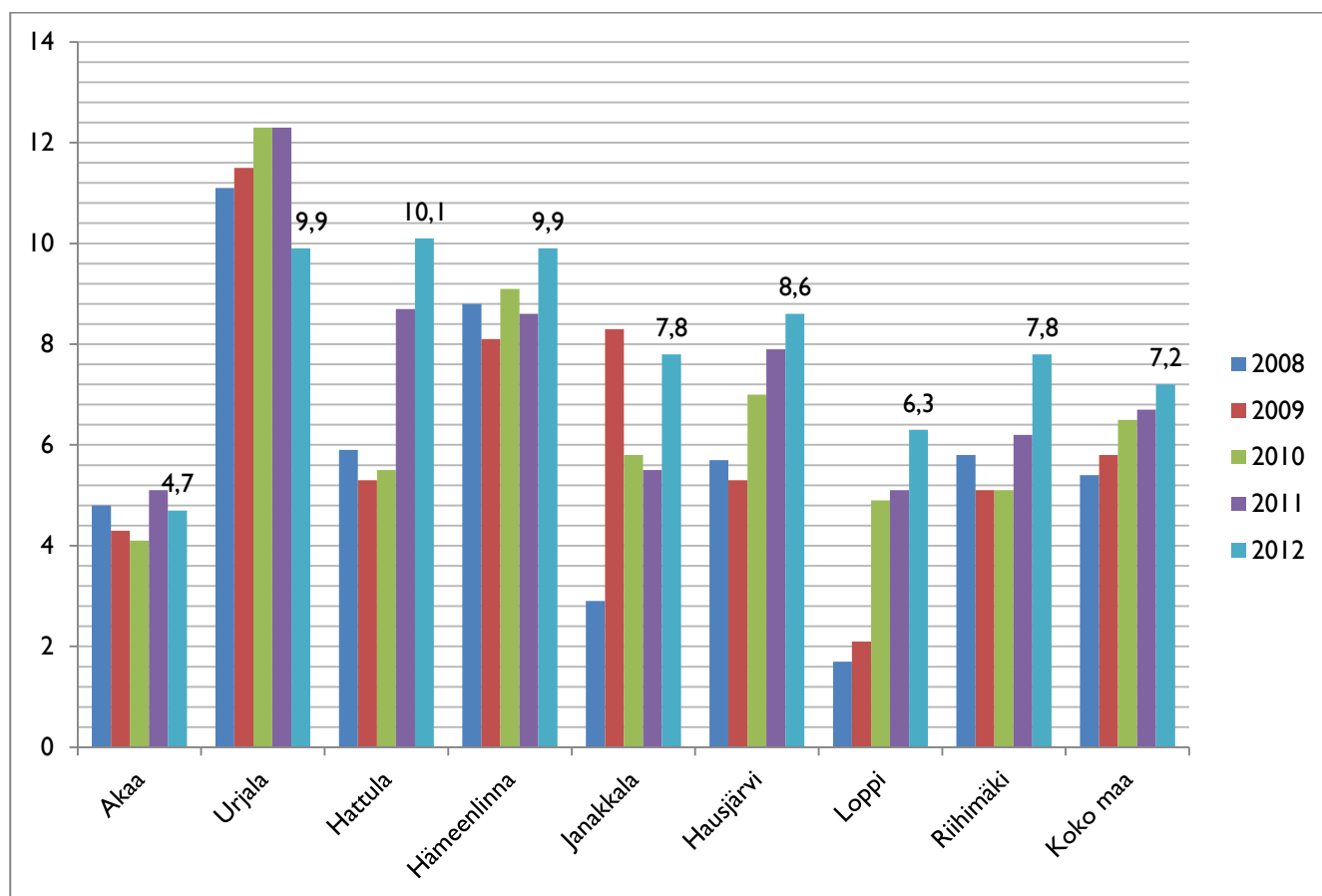
⁵³ Perusopetuslaki 16 §, 16 a§, 17 § ja 17 a §.

⁵⁴ Perusopetuslaki 30 § 1 momentti.

⁵⁵ EOA 17.12.2013.

Alla olevan kuvion perusteella voi todeta, että lähes kaikissa sopimuskunnissa avohuoltoa käytetään enemmän kuin maassa keskimäärin. Selvän poikkeuksen tästä muodostaa Akaan kaupunki, jossa lasten avohuollon palveluiden piirissä olevien lasten määrä on viiden vuoden aikana pysynyt tasaisesti noin neljän prosentin tuntumassa verrattuna samanikäiseen muuhun kunnan väestöön. Urjalan ero Akaaseen on huomattava ja Urjalassa avohuollon tukitoimien piirissä olevia nuoria on ollut jopa 12 prosenttia vastaavanikäisistä kunnan asukkaista, vaikka onkin hienoisessa laskussa. Lopella avohuollon piirissä olevien määrä on lisääntynyt kaikki tarkasteluvuodet, vaikka vuonna 2008 avohuollon palveluiden piirissä oli alle kaksi prosenttia kunnan vastaavanikäisestä väestöstä. Hattulassa avohuollon tukitoimien piirissä olevien lasten osuudessa tapahtui selvä lisäys vuosien 2010 ja 2012 välillä.

Kuvio 5: Lastensuojelun avohuollollisten tukitoimien piirissä vuoden aikana olleiden 0 – 17 -vuotiaiden lasten osuus vuosina 2008 – 2012, % vastaavanikäisestä väestöstä⁵⁶



Sijaishuolto

Lapsen sijaishuollolla tarkoitetaan huostaanotetun tai kiireellisesti sijoitetun tai tuomioistuimen antaman väliaikaisen määräyksen nojalla sijoitetun lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämisestä kodin ulkopuolella. Kodin ulkopuolella oli vuoden 2012 aikana sijoitettuna yhä enemmän lapsia ja nuoria. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten kokonaismäärä (yli 17 830) kasvoi 1,6

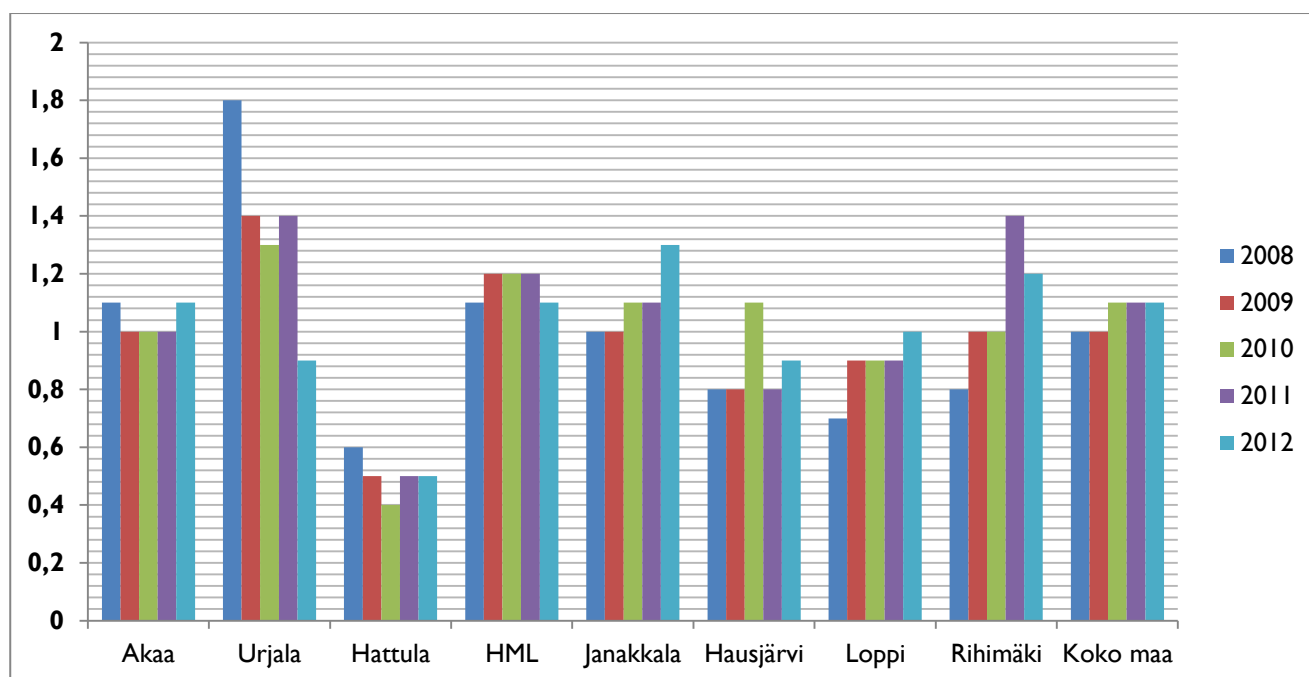
⁵⁶ THL, Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKAnet 2005 – 2013.

prosenttia edellisestä vuodesta. Kaikista vuonna 2012 kodin ulkopuolelle sijoitettuna olleista lapsista oli huostaan otettuja tai kiireellisesti sijoitettuja yhteensä 12 105 lasta, tahdonvastaisesti huostaanotettujen lasten osuus näistä oli 18 prosenttia.⁵⁷

Kiireellisen sijoituksen ja huostaanoton oikeusvaikutukset ovat samanlaisia. Sosiaaliviranomaiselle siirtyä pääosin lasta koskeva päätöksenteko eikä huoltaja tai vanhempi voi esimerkiksi päättää siitä, missä lapsen hoito, huolenpito ja asuminen tuolloin järjestetään.

Oheisesta kuviossa (kuvio 6) on esitetty sopimuskuntien huostassa olleiden lasten osuudet. Huostassa olleiden lasten osuuksissa on vuosittaista vaihtelua kunnan sisällä. Urjalassa huostassa olleiden lasten osuus on viiden vuoden tarkastelujaksolla vähentynyt erittäin selvästi samaan aikaan kun myös avohuollon tukitoimena sijoitettujen lasten osuus samanikäisistä on vähentynyt (kuvio 5). Riihimäellä huostassa olleiden osuus on ollut selvässä nousussa, vaikka 2012 osuus väheni edellisestä vuodesta samaan aikaan, kun avohuollon tukitoimien piirissä olleiden lasten osuus lisääntyi merkittävästi. Hattula erottuu muista sopimuskunnista valtakunnan tasoon verrattuna alhaisena pysyneenä huostassa olleiden lasten osuutena.

Kuvio 6: Huostassa olleet 0-17 – vuotiaat viimeisimmän sijoitustiedon perusteella, % vastaavikäisestä väestöstä⁵⁸



Käyttövarojen maksamatta jättäminen rangaistuksena

Tilanteessa 16 vuotta täyttänyt nuori oli sijoitettu lastensuojelulaitokseen. Koska nuoren epäiltiin anastaneen toisen nuoren varoja, nuori menetti rangaistuksena omat käyttövaransa kuukauden ajalta. Nuoren kohdalla toimittiin myös siten, että nuoren ”huonon” käytöksen seurauksena hänelle ei järjestetty syntymäpäiväjuhlia tai hän menetti määräjäksi – esimerkiksi viikon ajaksi – oikeuden ”kaikkein kivaan”.

⁵⁷ Peruspalvelujen tila – raportti 2014, ss. 52-53.

⁵⁸ THL, Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKAnet 2005 – 2013.

Lastensuojelulaitoksessa käyttövarojen määrä on 15 vuotta täyttäneelle lapselle tai nuorelle vähintään määrä, joka vastaa kolmasosaa kulloinkin voimassa olevasta elatustuen määrästä⁵⁹ Vuonna 2013 täysimääräinen elatustuki oli 151,85 euroa kuukaudessa, jolloin käyttövara oli vähintään 50,62 euroa kuukaudessa⁶⁰.

Käyttövaroja ei voi koskaan alentaa rangaistuksena, kuten laitoksessa nuoren kohdalla tehtiin. Käyttövarojen määrään ja maksamiseen ei vaikuta lapsen tai nuoren käyttäytyminen sijaishuolto paikassa. Käyttövarojen määrää ei siten voida vähentää esimerkiksi lapsen karkumatkojen tai muun käyttäytymisen perusteella. Käyttövaroja ei voi myöskään käyttää lapsen yksin antamalla suostumuksella vahingon korvaamiseen. Nuoren asioista vastaava sosiaalityöntekijä voi arvioida, miten käyttövaroja on lapselle maksettu ja mihin niitä on käytetty.⁶¹

Yhteydenpidon rajoittaminen

Lastensuojelulaissa säädetään rajoituksista, joita laitokset voivat tietyissä perustelluissa tilanteissa käyttää. Yhteydenpidon rajoitusta voidaan käyttää myös perhehoidossa. Rajoitustoimenpiteestä on kysymys silloin, kun toimenpiteellä joudutaan puuttumaan perustuslaissa turvattuihin lapsen perusoikeuksiin. Rajoitustoimenpiteistä on aina valittava lievin mahdollinen vaihtoehto eikä rajoituksia voi perustella laitoksen säännöillä. Lastensuojelulaitoksen on kirjattava käyttämänsä rajoitustoimenpiteet ymmärrettävästi ja asianmukaisesti.⁶²

Kohtaan edelleen varsin usein tilanteita, joissa kodin ulkopuolelle kiireellisesti tai huostaanotettuna sijoitetun lapsen tai nuoren vanhemmat, sukulaiset tai muut läheiset kokevat, että lapsen ja sukulaisten yhteydenpitoa esimerkiksi puhelimitse, tapaamisella laitoksessa tai kotikäynneillä rajoitetaan. Esimerkiksi isovanhempi saattaa kokea, että mahdollisuus tavata ja pitää yhteyttä kodin ulkopuolelle sijoitettuun lapseen päättyy kokonaan, jos lapsen eronneista vanhemmista vain toinen on huoltaja. Sosiaaliviranomainen ei tällöin isovanhemman mukaan huomioi huollosta erotetun vanhemman sukulaisten kytköstä lapseen, eikä lapsen mielipidettä asianmukaisesti selvitetä.

Lastensuojelulain 62 §:ssä säädetty yhteydenpidon rajoitusta koskeva päätös tehdään, jos lapsen oikeudesta tavata vanhempansa tai muita lapselle läheisiä henkilöitä ei voida lapselle tehtävässä asiakassuunnitelmassa sopia. Asiakassuunnitelma laaditaan yhteistyössä asianosaisten kanssa. Jos yhteydenpidon määrästä tai sen toteuttamistavasta on asianosaisten välillä vähäinenkin erimielisyys, tulee rajoittamispäätös tehdä. Asiakassuunnitelma ei ole sellainen asiakirja, jolla voitaisiin sitovasti päättää lapsen ja lapsen läheisten välisestä yhteydenpidosta, niiden laajuudesta ja toteuttamistavasta. Yhteydenpidon rajoittamispäätös tulee tarvittaessa tehdä myös lapsen sukulaisille.⁶³

Tilanteessa isovanhempi ihmetteli, mikseivät 10 kuukauden ikäisen lapsen vanhemmat saa tavata lastaan. Lapsen vanhemmilla oli päihdeongelma ja heidät molemmat oli velvoitettu antamaan päihdeseulat ennen lapsen ja vanhemman tapaamisten toteutumista. Lapsen äiti oli antanut peräkkäin useita puhtaita näytteitä, mutta siitä huolimatta ennalta sovittu lapsen ja vanhemman tapaaminen isovanhemman luona peruttiin. Tapaamisissa olisi ollut läsnä isovanhempien lisäksi sijaisperhe. Lapsen ja vanhemman tapaamisen peruuttamisesta ilmoitti sijaisvanhempi, joka edellytti isovanhemman ilmoittavan tapaamisen peruuttamisesta lapsen

⁵⁹ Lastensuojelulaki 55 § 2 mom.

⁶⁰ Vuonna 2014 elatustuki 153,63 €/kk eli käyttövaran määrä on vähintään 51,21 €/kk.

⁶¹ Lastensuojelun käsikirja.

⁶² Valviran ohje 3/2013, s.3.

⁶³ Ks. Saastamoinen, s.176–177.

äidille. Lapsen asioista vastaava työntekijä ei soittanut tai perustellut muutosta lapsen vanhemmille mitenkään. Isovanhempi oli ollut edellisessä asiakassuunnitelmeneuvottelussa, minkä vuoksi hän oli selvillä myös siitä, mitä lapsen ja vanhempien yhteydenpidosta oli sovittu.

Kuvatussa tilanteessa yhteydenpidosta oli asiakassuunnitelmassa sovittu. Tapaamisten toteutumisen edellytyksenä vanhemmilta edellytettiin puhtaita päihdeseulatuloksia. Vanhemmilla ei käytännössä ollut vaihtoehtoja kieltäytyä päihdeseuloista uhalla, etteivät lapsen tapaamiset muutoin toteudu ollenkaan. Vapaaehtoinen suostumus tarkoitti käytännössä ehdotonta velvoitetta, koska vanhempi ei halunnut aiheuttaa tilannetta, jossa tapaamiset estyisivät kokonaan.

Alaikäiset nuoret oli sijoitettu kiireellisesti kunnan omaan lastensuojelulaitokseen. Lasten sijoituksen oli tarkoitus jatkua huostaan otettuna toisella paikkakunnalla. Lapsistaan erossa asunutta toista huoltajaa veloitettiin ennen lasten ja vanhemman välisiä viikonlopputapaamisia antamaan päihdeseulat. Perusteeksi esitettiin, että "koska muutkin vanhemmat antavat". Vanhempi kertoi olleensa päihdeettömän lähes 20 vuotta. Hänen omaa ilmoitustaan päihdeettömydestä ei uskottu eikä kunta esittänyt mitään lakiperustelua menettelylleen.

Lastensuojeluilmoituksen perusteella käynnistyneen lastensuojelutarpeen selvityksen aikana vanhemmalle ilmoitettiin, että "kuuluu lastensuojelutarpeen selvitykseen, että vanhempi menee päihdehoitajalle ja siihen liittyviin seuloihin". Vanhempi ei osannut kyseenalaistaa vaatimusta eikä kieltäytyä virtsanäytteen antamisesta.

Lastensuojelulaki ei tunne huostaanotetun lapsen vanhemmille tehtäviä päihdeseuloja eli henkilönkatsastusta. Hallinto-oikeus on ainakin yhdessä ratkaisuisaan arvioinut, ettei seulojen antamiseen ole vanhemmilla lakiin perustuvaa velvollisuutta edes yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen yhteydessä⁶⁴.

Yhteydenpidon rajoittamista toteutetaan minun havaintojeni mukaan myös siten, että lapsen sijoitustilanteessa tapaamisia ja puheluita vähennetään esimerkiksi kuukauden ajaksi. Tätä perustellaan sillä, että lapsi saisi aikaa asettua uuteen paikkaan, rauhoittua kokemuksistaan ja tutustua uuteen paikkaan, sijaisperheeseen tai laitoksen henkilökuntana. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi ratkaisussaan, että kaavamaisesti kaikkia sijoitettuja lapsia koskeva menettely on lastensuojelulain vastainen eikä perustu yksilölliseen lapsen edun arvioitiin.⁶⁵

Nuoren henkilönkatsastus laitoksessa

Tilanteessa alaikäinen nuori oli kiireellisesti sijoitettu lastensuojelulaitokseen. Nuori veloitettiin laitoksessa antamaan toisena päivänä laitokseen saapumisesta virtsanäyte mahdollisen päihdeiden käytön selvittämiseksi. Nuorelle asiaa perusteltiin laitoksessa sillä, että "seulat otetaan kaikilta", minkä vuoksi hän suostui virtsanäytteen antamiseen. Nuori sai myöhemmin nuoren asioista vastaavalta työntekijältä suullisesti kuulla, että seulojen ottamisen syytä oli se, että nuori oli ennen sijoittamistaan ollut kateissa. Sen lisäksi nuorelle ilmoitettiin laitoksen henkilöstön toimesta, ettei nuori voinut pitää yhteyttä kuin rajattuihin henkilöihin.

Tapauksessa nuori ei saanut olla yhteydessä kaikkiin niihin henkilöihin, joihin hän olisi halunnut olla yhteydessä eivätkä kaikki sukulaiset voineet olla nuoreen yhteydessä. Nuorelle asetettiin yhteyden-

⁶⁴ Kuopion hallinto-oikeus 13.1.2011.

⁶⁵ AOA 1.11.2013.

pidon rajoittamispäätös⁶⁶ kuitenkin ilman, että asiasta tehtiin erikseen päätöstä. Yhteydenpidon rajoittamispäätös on annettava sille henkilölle (esimerkiksi sukulaiselle), ketä se koskee, jos yhteydenpidosta ei ole voitu sopia asiakassuunnitelmassa.

Nuorelta otettiin virtsanäyte eli häneen kohdistettiin lastensuojelulaissa tarkoitettu henkilönkatsastus⁶⁷. Henkilönkatsastus merkitsee vakavaa puuttumista lapsen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tämän vuoksi henkilönkatsastuksen suorittamisen edellytyksenä on, että lastensuojelulaitoksella on perusteltua syytä epäillä, että nuori on käyttänyt lain 31 §:n 3 momentissa tarkoitettuja aineita, yleensä huumausaineita. Henkilönkatsastuksen toimittamisesta pitää laitoksen johtajan tai hänen määräämänsä henkilön tehdä kirjallinen päätös, vaikka siitä ei voi hakea muutosta. Päätös on lähetettävä huoltajalle ja 12 vuotta täyttäneelle lapselle.

Myöhemmin ilmeni, että nuorelle tehtiin myös liikkumisrajoitusta koskeva päätös lastensuojelulain 69 §:n mukaisesti. Päätöksen enintään seitsemän vuorokautta kestävästä kiellosta poistua laitoksen alueelta, laitoksesta tai tietyn asuinyksikön tiloista voi tehdä laitoksen johtaja tai hänen määräämänsä henkilö, jos se on nuoren huollon kannalta välttämätöntä ja lapsen edun mukaista laissa säädettyjen lisäedellytysten täyttyessä. Päätös on annettava todisteellisesti⁶⁸ tiedoksi 12 vuotta täyttäneelle ja tämän huoltajalle. Päätöksestä voi hakea muutosta. Tapauksessa nuori ei siihen mennessä, kun hän oli sosiaaliamiehen yhteydessä, ollut saanut mitään näistä päätöksistä.⁶⁹

Tapauksessa nuorelle jäi käsitys, että seurat otetaan kaikilta laitokseen tulevilta nuorilta automaattisesti, koska ne ovat osa laitoksen sääntöjä. Laitoksen säännöillä ei kuitenkaan koskaan voida tehdä lastensuojelulain säädöksiä merkityksettömiksi. Koska lastensuojelussa lapsen asema on selkeästi alisteinen suhteessa viranomaiseen, suostumuksen pyytämistä alaikäiseltä ei ole pidettävä asianmukaisena. Lapsen asema laitoksessa on sellainen, että hän ei välttämättä koe voivansa vaikuttaa asiaan muutoin kuin suostumalla siihen, että hänen osaltaan rajoitustoimenpiteitä toteutetaan.⁷⁰

Sosiaalityöntekijän on varmistuttava siitä, että lapsi tai nuori ymmärtää asian

Alaikäisten lasten ja nuorten kohdalla on mielestäni erityisesti varmistuttava aina siitä, että nuori ymmärtää saamansa asiakirjan merkityksen ja sisällön. Hänelle tulisi mielestäni kertoa viimeistään päätöksen luovuttamisen yhteydessä, mitä päätös hänelle merkitsee, miksi se on tehty, voiko hän hakea siitä muutosta ja miten muutoksenhaku käytännössä toteutetaan.

Valviran mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän velvollisuuksiin kuuluu, että lapselle kerrotaan ymmärrettävästi hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sijaishuollossa sekä siitä, että perustuslain takaamat perusoikeudet ja kansainvälisen lapsen oikeuksien sopimuksen määrittämät lapsen oikeudet koskevat myös häntä. Valvira edellyttää, että lapselle annetaan aluehallintoviraston, sosiaaliamiehen ja muiden laillisuusvalvojien yhteystiedot ja häntä on tarvittaessa opastettava asian hoitamisessa.⁷¹

⁶⁶ Käsitteelin yhteydenpidon rajoittamista aiemmin tässä selvityksessä.

⁶⁷ Lastensuojelulaki 66.2 §.

⁶⁸ Hallintolain 60 §:ssä säädetään todisteellisesta tiedoksiannosta. Säännöksen mukaan tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan. Käytännössä henkilön, jota päätös koskee, että allekirjoituksellaan vahvistettava saaneensa päätöksen.

⁶⁹ Kunta ilmoitti, että henkilönkatsastusta koskeva ja liikkumisrajoitusta koskeva päätös kuitenkin tehtiin ja ne luovutettiin nuorelle.

⁷⁰ Saastamoinen 2008, 149–150.

⁷¹ Valviran ohje 3/2013.

Sijaishuollon valvontaa täytyy lisätä

Eduskunnan oikeusasiamies on arvioinut⁷², että eräs lastensuojelun asiakkaiden perus- ja ihmisoikeusongelma kytkeytyy siihen, että sijaishuollon valvonta on riittämätöntä.

Olen jo vuotta 2012 koskeneessa selvityksessäni todennut, että lapsen sijoittaneella kunnalla on ensisijainen velvollisuus valvoa ostamiensa sijaishuoltopalveluiden laatua, riippumatta siitä, onko kysymyksessä laitos- vai perhehoito. Saan toisinaan yhä nähtäväkseni esimerkiksi muistutusvastauksia, joissa todetaan, että lastensuojelulaitoksia valvoo aluehallintovirasto.

Aluehallintoviraston valvontavelvollisuus on kuitenkin lastensuojelulaitostenkin kohdalla toissijainen. Toimeksiantosuhteisten sijaisperheiden valvonta kuuluu yksinomaan kunnalle⁷³. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on aina valvottava mm. rajoitustoimenpiteiden käyttöä⁷⁴ sen lapsen kohdalla, jonka asioista hän on vastuussa. Yksittäinen kunta ja sen viranhaltija ei voi sijoittamansa lapsen tai nuoren kohdalla ulkoistaa omaa valvontaansa esimerkiksi sijaishuollon palveluita organisoivalle kuntien yhteistyöelimelle.⁷⁵

Sosiaaliasiamiehelle tulevat yhteydenotot sijaishuollon toteuttamisesta on määrällisesti suhteellisen vähäisiä. Jos yhteydenotto koskee laitousyksikköä tai ammatillista perhekotia, tulee keskustelussa kuitenkin usein esille sellaisia yksikön toimintamalleja ja -tapoja, jotka eivät vastaa lastensuojelulais- sa säädettyä. Pidän selvänä, että yhteydenottajan oman tai sukulaislapsen lisäksi myös muut laitokseen sijoitetut lapset tai nuoret saattavat joutua epäasiallisten tai jopa lainvastaisten toimintamallien kohteeksi. Näistä esimerkkeinä ovat ns. yhteisö- ja rangaistukset, jossa yhden nuoren käytöksen vuoksi kaikkiin yksikössä asuviin nuoriin kohdistuu jokin rajoittamistoimi (esimerkiksi liikkumisvapauden rajoitus).

Käsitykseni on edelleen, että kuntien täytyy valvoa sijaishuoltoa tarkemmin.

2.2.2. Lapsen sijoittaminen läheisverkostoon

Lapsi voidaan sijoittaa kodin ulkopuolelle eri lastensuojelulain säädöksiä soveltaen. Lastensuojelulain lähtökohtana on, että harkittaessa lapsen sijoittamista kodin ulkopuolelle, tulee aina selvittää lapsen sukulaisten tai muiden lapselle läheisten henkilöiden mahdollisuudet ottaa lapsi luokseen asumaan tai muutoin osallistua lapsen tukemiseen. Selvittäminen voidaan lain mukaan jättää tekemättä, jos sitä ei asian kiireellisyys tai muun perustellun syyn vuoksi ole tarpeen tehdä. Lapsen asumista ja sijoituspaikkaa koskeva asia on ratkaistava aina lapsen edun mukaisella tavalla.⁷⁶ Puolet huostassaoleista (10 675) lapsista oli vuoden 2012 lopussa sijoitettuna perheisiin, joista sukulais- tai läheisperheiden osuus oli noin 11 prosenttia⁷⁷.

⁷² EOA 17.12.2013.

⁷³ Valtiontalouden..., s.69 -70. Lisähaastetta asiaan tuo se, ettei ammatillisen perhekodin käsitettä ole määritelty laissa, minkä vuoksi niiden toiminnasta osa vastaa käytännössä laitoshoidon ja osa perhehoitoa.

⁷⁴ Valviran valvontaohjelmia 2/2012, s. 10.

⁷⁵ Tampere tarjoaa sijaishuollon palveluita keskityn organisaation "Luotsin" kautta mm. Akaalle ja Urjalalle. Hämeenlinna tarjoaa sijaishuollon perhehoidon palveluja keskitetyn organisaationsa "Kanervan" kautta kaikille muille sopi- muskunnille.

⁷⁶ L 417/2007, 32 §.

⁷⁷ Peruspalvelujen tila – raportti 2014, ss.52–53.

Kuntaliitto on antanut muistion läheisverkostosijoituksiin liittyen.⁷⁸ Muistiossa arvioidaan, että mikäli lapsen asuminen ja hoito päätetään järjestää läheisverkostossa lastensuojelupäätöksellä (avohuollon sijoituksena, kiireellisesti sijoitettuna tai huostaanotettuna) tai huoltajuuksjärjestelyin, on lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteltava asia huolellisesti. Lapsen mahdollisesti vastaanottavan läheisen suostumus pitää olla varmistettu ja pitää olla selvitettyä, miten pitkäksi aikaa läheinen on valmis sitoutumaan.

Muistiossa tuodaan esille, että määräaikaisen avohuollon sijoituksen, kiireellisen sijoituksen tai huostaanoton aikana lapsen hoidosta vastaavalle syntyy perhehoitajaan rinnasteinen asema, minkä vuoksi hän on oikeutettu hoitopalkkioon ja kulukorvaukseen. Huoltojärjestely läheiselle ei automaattisesti tuota tätä oikeutta.

Minulle alkoi tulla läheisverkostosijoituksiin liittyviä yhteydenottoja jo vuoden 2012 puolella.⁷⁹ Haasteita aiheutui erityisesti kun lapsi oli sijoittunut asumaan toisella paikkakunnalla olleen sukulaisen tai läheisen luokse.

Läheisverkostosijoituksiin liittyy minulle tulleiden palautteiden perusteella ainakin seuraavia ongelmia:

- Läheisverkostosijoitusta on voitu käyttää avohuollon sijoituksen tai huostaanoton sijasta siten, ettei kunta myönnä huoltaja-aseman saaneelle hoitajalle taloudellista tukea tai palkkiota tai kulukorvauksia hoitotyöstä.
- Läheisverkostosijoitus huoltojärjestelyinä ei ole lastensuojelulain tarkoittamaa sijaishuoltoa eikä läheisverkostossa sijoitettuna ollut lapsi ole oikeutettu jälkihuoltoon tai itsenäistymisvaroihin.
- Lasta ei tunnusteta oikeutetuksi toimeentulotukeen oheishuoltajan luona asuessaan tai lapsen perusosa merkitään toimeentulotukilaskelmassa lapsen ikätason mukaisesti, vaikka se on aina yksinäisen henkilön perusosa.
- Lainsäädäntö ei takaa lapsen hoidosta vastaavalle oheishuoltajalle palkkiota tai kulukorvausta, vaikka sijoitus läheisverkostoon olisi tehty sosiaaliviranomaisen myötävaikutuksella.
- Huoltojärjestelyin toteutettu läheisverkostosijoitus on toisinaan vaikea erottaa yksityisestä sijoituksesta ja kunta tulkitsee esim. omatoimisen oheishuoltajuuden hakemisen merkiksi yksityisestä sijoituksesta.
- Läheisverkostoon sijoitettu lapsi voi olla turvattomassa asemassa, koska lapsen vanhempi voi hakea lapsen pois ilman ns. huoltajien työnjakomääräystä. Työnjakomääräyksen hakeminen käräjäoikeudelta on kuntien työntekijöille vieras, eivätkä viranhaltijat aina osaa ohjata lapsen hoitajaa tässä suhteessa.
- Lapsen lähtökunta ei ole velvoitettu maksamaan taloudellista tukea toisessa kunnassa asuvalle oheishuoltajalle lapsen kotikunnan vaihduttua, minkä vuoksi hoitaja voi jäädä kokonaan ilman tukea.
- Vaikka oheishuoltajalla ei ole lapsen nähden elatusvelvollisuutta, voi hoitaja joutua maksamaan omien tulojensa mukaan määräytyvän päivähoitomaksun⁸⁰.

⁷⁸ Kuntaliiton 1. muistio 28.6.2012. Kuntaliiton 2. muistio 20.12.2013.

⁷⁹ KHO antoi vuoden 2013 aikana muutamia ratkaisuja liittyen läheisverkostosijoituksiin: vuosikirjaratkaisut KHO 2013:174 ja KHO 2013:175 sekä KHO 15.11.2013, dnro 2456/3/12.

⁸⁰ Kuntaliitto on antanut tätä koskevan ohjeistuksen. Sen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon maksuista annetun lain 10 a §:ssä määritellään päivähoitomaksun määrittämisen perusteena olevat tulot: Päätettäessä lasten päivähoidosta määrättävästä maksusta otetaan perheen tuloina huomioon palvelun käyttäjän sekä hänen kanssaan yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävän henkilön veronalaiset ansio- ja pääomatulot sekä verosta vapaat tulot. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen 2 §:ssä puolestaan määritellään palvelujen käyttäjä ja perhe: Lasten päivähoidossa palvelun käyttäjäksi katsotaan lapsen ohella hänen kanssaan yhteistaloudessa elävät vanhemmat tai muut huoltajat; perheellä tarkoitetaan

- Kunnissa on epäselvää, mikä on lapsen vastaanottaneen kunnan ja lapsen lähtökunnan vastuut ja velvollisuudet.
- Kunnissa on hyvin vaihteleva osaaminen läheisverkostosijoituksiin liittyvissä eri tilanteissa.

Seuraavassa on kuvaus minulle tulleesta yhteydenotosta.

Tilanteessa 2 -vuotias oli asettunut asumaan isotädilleen. Oheishuoltajahakemus oli vireillä käräjäoikeudessa. Lapsen vanhemmat olivat työttömiä ja toisella heistä oli masennusta. Heillä oli sosiaalihuollon asiakkuus. Lapsen sijoitus isotädin luokse oli hoitajan käsityksen mukaan väliaikaista. Sosiaalitoimistossa hoitajalle ei ole kerrottu mitään mahdollisesta hoitopalkkiosta tai kulukorvauksista eikä muustakaan taloudellista tuesta ollut keskusteltu. Hoitaja oli myös itse työttömänä. Lapsen osalta ei ollut tehty mitään päätöksiä, joista lapsen hoitajana toimiva olisi tiennyt. Lapsi oli päivähoidossa, mutta hoitajalla ei ollut käsitystä, oliko hän hoidossa lastensuojelun avohuollon tukitoimena vai pelkästään hoidon tarpeen vuoksi.

Vaikka erilaiset tapahtumat tulevat sosiaalitoimessa vastaan usein yllättäen, olisi hoitajana toimivalle mielestäni viipymättä pitänyt varata neuvottelu- ja ohjaukseynti. Sosiaaliviranomaisilla on velvollisuus lastensuojelulain 31 §:n 1 momentin mukaisesti järjestää neuvotteluja, joihin he voivat kutsua tarpeelliseksi arvioimiaan tahoja. Tällöin myös salassapitovelvollisuus väistyy.

Riippumatta siitä, mihin toimenpiteisiin lapsen kohdalla olisi ryhdytty, olisi mielestäni pelkästään lapsen edun toteutumisen kannalta ollut välttämätöntä viivytyksettä neuvotella lapsen hoidon ja asumisen järjestelyistä, sopia ja tehdä hoitajalle muutoksenhakukelpoiset päätökset mahdollisesta taloudellisesta tuesta sekä muutoinkin asiakaslain 5 §:n mukaisesti selvittää hoitajalle eri toimenpidevaihtoehdot.

Henkilö oli saanut oheishuoltaja-aseman lastensuojelun sosiaalityöntekijän avustamana. Lasten isä oli tuonut lapset isovanhemmalle hoitoon lähinnä oman vaikean taloudellisen tilanteensa vuoksi. Isovanhempi sai Kelasta lapsen molempien vanhempien osalta elatusuet, lapsille kuuluvat lapsilisät ja asumistuen oman eläkkeensä lisäksi. Lisäksi hän oli aikuissosiaalityön asiakas. Lasten mahdollista oikeutta toimeentulotukeen ei arvioitu missään vaiheessa. Isovanhemmalla oli syntynyt merkittäviä vuokravelkoja ja hänellä oli häätöuhka, minkä vuoksi oli tehty lastensuojeluilmoitus.

Tilanteessa kysymyksiä herättää erityisesti se seikka, olisiko kunnan pitänyt jo selvästi aiemmin varmistua hoitajan taloudellisesta kyvystä huolehtia lapsista ja/tai arvioida lasten oikeutta toimeentulotukeen? Lastensuojelulain 32 §:n 3 momentin mukaan henkilölle, jolle on uskottu lapsen huolto vanhempien ohella tai sijasta ja jonka luona lapsi asuu, tulee tarvittaessa turvata perhehoitajalain 4 §:n 1 ja 2 momentissa mainitut edellytykset lapsen hoitamiseksi ja kasvattamiseksi. Koska isovanhempi oli saanut oheishuoltaja-aseman sosiaaliviranomaisen avustamana, olisi kokonaisuutta pitänyt arvioida myös ko. säännöksen lähtökohdista sen lisäksi, ettei oheishuoltajana toimivalla ole mitään lakiin perustuvaa elatusvelvollisuutta.

14 -vuotias nuori asui isovanhemman luona B:n kunnassa. Hän oli ollut aiemmin kirjoilla A:n kunnassa. A:n kunnan toimesta nuori oli ollut avohuollon sijoituksella isovanhemmalla B:n kunnan alueella noin vuoden. Avohuollon sijoituksen aikana isovanhemmalle oli maksettu

yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa eläviä henkilöitä sekä molempien samassa taloudessa eläviä alaikäisiä lapsia. Jos lapsi asuu oheishuoltajiensa kanssa, jotka asetuksen mukaan ovat palvelun käyttäjäksi katsottavia muita huoltajia, heidän tulonsa otetaan perheen tuloina huomioon päivähoitomaksuja määrättäessä. Lapsen biologisen vanhempien tuloja ei voida ottaa huomioon, koska lapsi ei asu heidän kanssaan yhteistaloudessa. Lähde: Aija Puustinen-Korhonen 8.11.2013 sähköpostissa asiamiehelle.

hoitopalkkiota ja kulukorvausta. Palkkion ja kulukorvauksen maksaminen lopetettiin, kun oli paljastunut, että nuori oli B:n kunnassa kirjoilla. Kunnissa oli eri näkemys siitä, minkä kunnan kuului vastata taloudellisesta tuesta ja minkä kunnan kuului ryhtyä lastensuojelulaissa säädettyihin toimenpiteisiin, joiden edellytykset olivat nuoren kohdalla täyttyneet.

Kuvatussa tilanteessa kuntien erimielisyys kustannusten jakautumisesta kuntien kesken aiheutti tilanteen, jossa isovanhempi ei pitkähköön aikaan tiennyt asemaansa ja oikeuksiaan suhteessa taloudelliseen tukeen. Lisäksi keskusteluun nousi nopeasti kysymys kuntien keskinäisestä hallintoriidasta.⁸¹

Minulle on välittynyt myös, että yhteydenottaja on saattanut kokea itsensä sellaiseksi lapselle läheiseksi henkilöksi, jonka mahdollisuuksia vastata lapsen hoidosta olisi tullut arvioida pohdittaessa lapsen kodin ulkopuolista sijoitusta. Esimerkiksi isovanhempi on saattanut kokea, ettei sosiaaliviranomainen ole ollut edes halukas keskustelemaan asiasta.

Osalle kuntia yksityisessä sijoituksessa noudatettavat menettelyvaatimukset vieraita

Lastensuojelulain mukaan sellaisesta lapsesta, jonka muu kuin sosiaalihuollosta vastaava toimielin on pysyväisluonteisesti sijoittanut yksityiskotiin, on viipymättä ilmoitettava sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle. Ilmoituksen on velvollinen tekemään sekä lapsen huoltaja että henkilö, jonka hoitoon lapsi on sijoitettu.

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on ilmoituksen saatuaan selvitettävä, sopiiko yksityiskoti olosuhteiltaan lapsen hoitoon ja kasvatukseen, kykeneekö lapsen luokseen ottanut henkilö huolehtimaan lapsesta sekä onko sijoitus lapsen edun mukainen. Sijoituksen hyväksymisestä on tehtävä päätös.⁸² Toimielimen on selvitettävä lapsen hoitoonsa ottaneelle henkilölle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä tuettava tarvittaessa hoitajaa järjestämällä lastensuojelulain seitsemän luvun mukaisia (so. avohuollon) tukitoimia.⁸³

Kunnan on myös pidettävä rekisteriä kunnassa yksityisesti sijoitetuista lapsista. Rekisteriin tulee merkitä tiedot lapsesta, häntä hoitavasta henkilöstä ja lapsen huoltajista ja tarvittaessa vanhemmista. Tästä rekisteristä – kuten muistakin lastensuojelun rekistereistä - on laadittava asianmukainen rekisteriseloste.⁸⁴

Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan toimielimen on yksityisen sijoituksen tapahduttua ryhdyttävä välittömästi kaikkiin niihin toimenpiteisiin, joita lapsen etu vaatii, mukaan luettuna lapselle ja lapsen hoitajalle riittävät taloudelliset tukitoimet sekä huolehtia ensisijaisten etuuksien hakemisesta ja maksamisesta (esimerkiksi elatustuki) lapselle.

Toimielin voi myös tarvittaessa tukea lasta ja yksittäistä hoitajaa lastensuojelulain 36 §:ssä säädettyjen toimien avulla. Se, missä tilanteessa avohuollon tukitoimia järjestetään, riippuu lapsen elämänti-

⁸¹ Kunnat voivat hakea hallintoriitamenettelyllä korvausta toiselta kunnalta esimerkiksi tilanteessa, jossa toinen kunta katsoo joutuneensa aiheettomasti maksamaan toiselle kunnalle kuuluneita lapsen tai nuoren lastensuojelun kustannuksia.

⁸² Lastensuojelulaki 81 § 1 ja 2 momentit.

⁸³ Lastensuojelulaki 81 § 3 momentti.

⁸⁴ Rätty, s. 529–530.

lanteesta kokonaisuudessaan ja esimerkiksi suhteesta biologisiin vanhempiin tai muihin läheisiin sekä lapsen erityisistä yksilöllisistä tarpeista.⁸⁵

14 -vuotias nuori oli asunut kolme vuotta asiamieheen yhteyttä ottaneella nuoren sukulaisella. Sukulainen oli saanut erään kunnan esimiesasemassa olevalta henkilöltä tiedon, että sukulainen voisi saada perhehoitajalaissa säädetyn korvauksen hoitotyöstä. Esimies oli kehoittanut sukulaista hakemaan perhehoitajalain mukaisia korvauksia ja todennut niiden kuuluvan sukulaiselle. Nuori oli tullut sukulaisille täysin perheiden keskenään tekemän sopimuksen perusteella eli kyseessä oli yksityinen sijoitus. Yksityisestä sijoituksesta oli tehty ilmoitus sosiaalitoimen edustajalle, mutta kotikäyntiä ei ollut tehty eikä sijoituksesta annettu kirjallista päätöstä. Hoitajalla ei ollut oheishuoltaja-asemaa, mutta hän onnistui hoitamaan nuoren asioita esimerkiksi terveydenhuollossa nuoren vanhemman antamalla valtakirjalla. Kun sukulaiselle asiamieheen yhteydenoton jälkeen selvisi, ettei hän KHO:n antamien ratkaisujen perusteella vaikuttaisi olevan oikeutettu perhehoitajalain mukaisiin korvauksiin, hänen pettymyksensä oli suuri.

Aiempien sosiaaliasiamiehen selvitysten perusteella minulle on välittynyt, että yksityisen sijoituksen ilmoituksia tulee kuntiin verrattain vähän. Onkin luultavaa, että yksityisiä sijoituksia on kunnan alueella selvästi tiedossa olevaa enemmän.

Minulle on välittynyt myös, ettei kaikissa kunnissa tunneta yksityiseen sijoitukseen liittyviä menettelyllisiä vaatimuksia tai niitä jätetään kiireessä noudattamatta. Minuun yhteyttä ottanut hoitaja kertoi ilmoittaneensa yksityisestä sijoituksesta puhelimitse. Kunnan sosiaalityöntekijä oli puhelinkeskustelun kuluessa todennut, että sijoituspaikka soveltuu lapsen hoitoon. Työntekijä ei ehdottanut kotikäyntiä eikä hän myöskään tehnyt asiaa koskevaa päätöstä.

Yksityisesti sijoitetun lapsen hoitajalla voi olla erityistä taloudellista intressiä siitä, että asiassa tehdään nimenomainen päätös yksityiskodin hyväksymisestä. Kansaneläkelain 51 §:n mukaan eläkkeensaajan lapsikorotusta voidaan maksaa myös eläkkeensaajalle, jonka kotiin on sijoitettu lastensuojelulain 81 §:ssä tarkoitettu lapsi. Lapsilisälain 6 §:n 2 momentin mukaan lapsilisä voidaan maksaa myös muulle henkilölle kuin lapsen vanhemmalle tai huoltajalle, jos tämä huolehtii lapsen kasvatuksesta ja hoidosta. Myös asumistukilain 1 §:ssä kasvattilapsi rinnastetaan säännöksessä tarkoitettuihin samaan ruokakuntaan luettaviin sukulaisiin.⁸⁶

Yksityisesti sijoitettu lapsi voi olla oikeutettu toimeentulotukeen

Yksityisen sijoituksen myötä sille henkilölle, joka on ottanut lapsen hoidettavakseen, ei synny elatusvelvollisuutta. Tämä voi merkitä sitä, että yksityisesti sijoitetulle lapselle syntyy oikeus toimeentulotukilain mukaiseen toimeentulotukeen.

Apulaisoikeusasiamies korostaa, että toimeentulotuen myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa (ja toimeentulotukea määrättäessä) yksityisesti sijoitettua lasta on käsiteltävä riippumatta hänen iästään, omana, toimeentulotukilain 3 §:n tarkoittamana perheenä, jolloin toimeentulotuki on määrätävä hänen kohdallaan itsenäisesti soveltaen toimeentulotukilain säännöksiä.

Toimeentulotuen määrään eivät siten vaikuta lapsen hoitajan tai hänen toimeentulotukilain 3 §:n tarkoittaman perheensä tulot ja varat. Mikäli yksityisesti sijoitettu lapsen hoitaja tarvitsee toimeentulotukea, määrätään hänen oikeutensa toimeentulotukeen riippumatta yksityisesti sijoitetun lapsen

⁸⁵ AOA:n ratkaisu 18.9.2012.

⁸⁶ Kuntaliiton muistio 20.12.2013.

tuloista, varoista ja menoista.⁸⁷ Olen viranhaltijoiden kanssa käymieni keskustelujen perusteella todennut, ettei kaikissa kunnissa tunneta yksityisesti sijoitettujen lasten erityisasemaa suhteessa toimeentulotuen perusosaan.

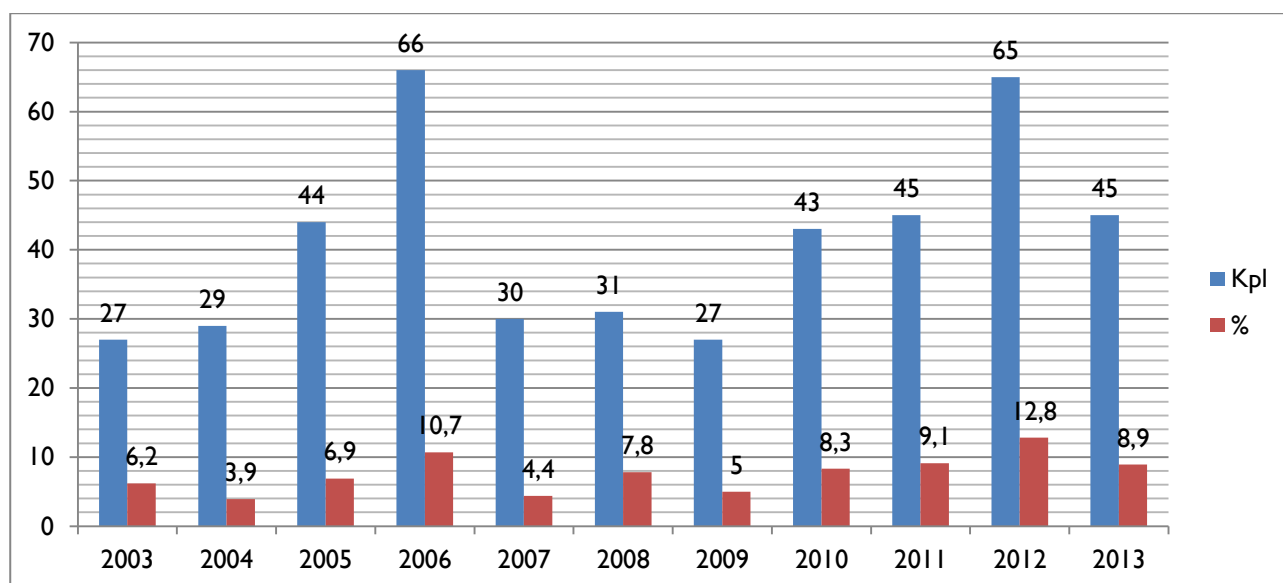
2.3. Vammais- ja kehitysvammopalvelut

Vuonna 2013 vammais- ja kehitysvammopalveluita koskien yhteydenottoja oli 45 (kuvio 7). Vammaisia lapsia näistä yhteydenotoista koski seitsemän yhteydenottoa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan⁸⁸ vammaisten henkilöiden keskeiset perus- ja ihmisoikeusongelmat liittyvät seuraaviin asioihin:

- Vammaisten yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien toteutumisessa on fyysisiä, oikeudellisia ja sosiaalisia esteitä tai kohtuullisten mukautusten puutteita.
- Vammaisten työllistymistä ja oikeutta perheeseen ei tueta riittävästi.
- Vammaisten laitoshoidossa itsemääräämisoikeuden rajoittamiskäytännöt vaihtelevat.
- Puutteita vammaisten lasten sosiaali- ja terveystalveluiden saamisessa.

Kuvio 7: Vammais- ja kehitysvammopalveluja koskeneet yhteydenotot vuosina 2003–2013, kpl ja % kaikista yhteydenotoista



Minulle näkyivät vammaispalveluissa vuonna 2013 erityisesti henkilökohtaiseen apuun liittyvät kysymykset. Sain palautetta riittämättömäksi koetusta henkilökohtaisen avun tuntimäärästä ja kunnan kieltäytymisestä tuntimäärän lisäämiseen. Sain myös tiedusteluja mahdollisuudesta saada asiakkaan tai omaisen kuvaamassa tilanteessa henkilökohtaista apua. Eräässä tilanteessa täysi-ikäinen nuori tarvitsi apua joutuessaan satunnaisesti jäämään pois työtoiminnasta epilepsia-kohtausten vuoksi.

⁸⁷ Lapsella on yksityisen sijoituksen aikana oikeus lapsilisään, joka on tässä mielessä toimeentulotukea määrättäessä lapsen tulo. Samoin lapsella on oikeus saada vanhemmiltaan heidän elatusvastuustaan johtuen elatusapua. Mikäli vanhemmat eivät kykene täyttämään elatusvastuutaan, voi lapsella olla oikeus elatusavun vahvistamisen jälkeen saada elatustukea. Lähde AOA 18.9.2012.

⁸⁸ EOA 17.12.2013.

Avun tarve oli vaihteleva ja enintäänkin vain muutamia tunteja viikossa. Nuoren työssäkäyvälle vanhemmalle ihmeteltiin, minkä vuoksi tämä ei voi jäädä pois töistä nuoren hoitamiseksi.

Eräessä tilanteessa kunta kieltäytyi muista henkilökohtaisen avun järjestämistavoista kuin siitä, että vammainen toimii itse työnantajana tai vammaisen suostuu käyttämään kunnan virassa olevaa avustajaa, jonka työaika rajoittui virka-aikaan. Vammaisen ei mielestään vammansa vuoksi kyennyt toimimaan työnantajana eikä hän halunnut ottaa tehtävää hoitaakseen. Henkilökohtaisen avun tarve ajoittui myös iltaan, jolloin kunnan viranhaltija ei olisi ollut tarkoituksenmukainen vaihtoehto. Vammaisen ei myöskään löytänyt tilitoimistoa, joka olisi halunnut ottaa henkilökohtaisen avun palkkaukseen liittyvät asiat hoitaakseen. Kunta edellytti, että vammaisen puoliso hoitaa avustajien palkanmaksuun liittyvät tehtävät vastoin vammaisen henkilön ja tämän puolison toiveita.

Lisäksi minulle välittyi, että joissakin kunnissa vaikeasti vammaisella oli vaikeuksia saada palveluasumispäätös kotiin. Eräessä kunnassa kielteistä ratkaisua perusteltiin sillä, että palveluasumispäätös on kunnalle kallis. Toisessa kunnassa vammaisen palveluasumishakemukseen ei annettu ratkaisua ollenkaan ja vammaisen sijoitettiin vastoin hänen omaa toivettaan kunnan lähinnä ikääntyneille ihmisille tarkoitettuun tehostetun palveluasumisen yksikköön.

Minulle paljastui myös erään kunnan kohdalla, että vammaispalvelulaissa säädettyjä hakemuksen käsittelyaikoja ei noudatettu eikä päätöstä asiakkaan ensimmäiseen hakemukseen annettu ollenkaan useaan vuoteen. Asiakas turvautui asiassaan juristin apuun.

Vammaisten lasten oikeuksien toteutumisessa monia haasteita

Oikeusasiamiehen esiin nostamista seikoista minulle näkyy myös vammaisten lasten ja heidän perheidensä saaman tuen, ohjauksen ja neuvonnan puutteet sekä riittämättömät tai hakijan ja hänen perheensä yksilölliseen tilanteeseen sopimattomat palvelut.

Itä-Suomen yliopiston professori Suvianne Hakalehto-Wainio arvioi, että vammaisten lasten oikeuksien toteutumisen suurimpana esteenä on se, ettei vammaisia lapsia kuulla riittävästi heitä koskevissa asioissa kuten avun ja tuen määrittelyssä. Vammaisista lapsista on myös puutteellisesti tietoa.

Vammaisten lasten kokema syrjintä on Hakalehto-Wainion mukaan yleistä. Syrjintää ei osata tunnistaa eikä siihen osata puuttua. Syrjintään liittyvistä loukkauksista ei myöskään määrätä hyvitystä.⁸⁹ Eettinen neuvottelukunta pitää tärkeänä, että erityislapset ja nuoret tulisivat nähdyiksi ja kuulluiksi omana itsenään. Neuvottelukunnan mukaan erityisyydet tulee tunnistaa myönteisenä ja hyväksyttynä osana lapsia ja nuoria.⁹⁰

Vammaiset lapset ovat Hakalehto-Wainion mukaan eriarvoisia palvelujen toteutumisessa, koska kuntien resurssit ja priorisoinnit vaihtelevat. Vammaisten lasten vanhemmat eivät saa riittävästi tukea, ohjausta ja neuvontaa, ja henkilökohtaisten avustajien sekä tulkkaus- ja kuljetuspalvelujen saatavuus on riittämätöntä.⁹¹

⁸⁹ Hakalehto-Waunio 2014.

⁹⁰ ETENE – julkaisuja 41/2013, s. 22.

⁹¹ Hakalehto-Wainio 2014.

Vammaisten lasten vanhempien ohjaus ja tuki usein puutteellista

Sosiaaliamiehenä saan varsin paljon palautetta siitä, että vammaisten lasten vanhempien saama tuki on täysin riittämätöntä ja vanhemmilla on eri paikkakunnilla asuessaan hyvin erilaiset mahdollisuudet saada palveluita tai edes siihen liittyvää neuvontaa.

Jos perheelle syntyy vammaisen lapsi, perhe saa ensitiedon vammasta sekä sen tutkimuksesta ja hoidosta sairaalasta. Kun perhe ei enää tarvitse sairaalan palveluita, siirtyminen kunnan vammais- palveluiden piiriin voi muodostua kynnykseksi.

Perheellä oli noin yhden vuoden ikäinen syntymästään asti kehitysvammaisen lapsi. Perhe koki, ettei lapsen asioita hoidettu kunnassa millään tavalla. Perhe oli saanut sairaalan kautta tiedon, että jatkossa lapsen ja perheen tuesta ja ohjauksesta vastaisi kunta, jonka työntekijä ottaisi perheeseen yhteyttä. Kunnasta ei otettu perheeseen yhteyttä, vaan perhe pitkään yhteydenottoa odotettuaan soitti kuntaan. Lapselle tehtiin palvelusuunnitelma, mutta ei erityis- huolto-ohjelmaa. Perheen asioita hoitavalle työntekijälle oli epäselvää, minkälaista kuntoutta- va päivähoido on tai minkälaisia palveluja kunta hankki kehitysvamma- palveluja tarjonneelta kuntayhtymältä. Hän vetosi siihen, ettei tuntenut lapsen vammaa tai vamman aiheuttamia tuentarpeita, koska ”kunnassa ei ole muita vastaavia”. Kunnassa oli nimetty erikseen työ- ryhmä, joka arvioi kuntoutustarpeet ja päätti niistä. Perheen hakiessa tukea ensitietokurssil- le, todettiin heille kurssin olevan ”hirveän kallis”. Perheen ahdinkoa lisäsi se, että neuvolas- sakaan ei ollut kokemusta lapsen vammasta ja lapsen kehityksen arvioinnit olivat jääneet tekemättä. Perhe koki, että he olivat joutuneet ottamaan kaikesta täysin itse selvää.

Minulle on välittynyt, että joissakin kunnissa perheelle ei aina kerrota vammais- palveluiden hake- mismahdollisuudesta erityisesti, kun vammaisen on pieni lapsi. Kunnassa saatetaan myös hylätä mahdolliset hakemukset sillä perusteella, että kaikki pienet lapset tarvitsevat valvontaa ja ohjausta vammasta riippumatta. Tavallista on, että kunta ei myönnä omaishoidontukea alle 3-vuotiaan lapsen hoitoon, koska tulkitsee Kelan myöntämän kotihoidontuen ja/tai lapsen saaman vammais- tuen riittä- vän hoitotyön korvaukseksi.

Minulle välittyy, että kunta ei aina tunnista, että vammaisen lapsen hoito ja valvonta eroaa kenties merkittävästikin vammattoman samanikäisen lapsen ohjauksen ja valvonnan tarpeesta. Lähtökohtai- sesti vammaisia lapsia kohdellaan lainsäädännössä kuten muitakin vammais- palveluiden hakijoita eli kategorisia ikärajoja esimerkiksi sen suhteen, milloin vammais- palveluja aletaan myöntää, ei ole ole- massa. Omaishoidon tuesta annetussa laissa ei puolestaan ole säännöksiä Kelan maksamien etuuk- sien ja omaishoidon tuen yhteensovittamisesta.

Vammais- palveluja koskevan neuvonnan saaminen voi olla täysin riippuvainen viranhaltijan osaami- sesta ja myös kunnan taloudellisesta tilanteesta.⁹² Mitä niukemmin kunnalla on vammais- palveluihin varattu määrärahoja, sitä niukemmin palveluista ajoittain tunnutaan kertovan asiakkaille. Minulle välittyy, että asiakkaalle joskus tehdään hakemukseen ensin kielteinen päätös ja katsotaan, hakeeko asiakas siihen muutosta. Koska muutoksenhakuun annettavassa ratkaisussa menee huomattavan kauan (Hämeenlinnan hallinto- oikeudessa vuonna 2013 vammais- palvelujen koskevien asioiden käsit- telyaika oli lähes 10 kuukautta⁹³), pystyy kunta lykkäämään tuomioistuimen tekemän mahdollisen myönteisen päätöksen täytäntöönpanoa.

⁹² Olen jo aiemmin todennut, että kuntien keskinäiset erot tässä suhteessa ovat erittäin suuria. Osassa kunnista palve- lujen laatu, määrä ja henkilöstön osaaminen on korkealla tasolla, osassa puolestaan ei.

⁹³ Hämeenlinnan hallinto- oikeudelta 7.3.2014 saatu tieto.

Mielenterveyspalveluja tarjottava kunnassa esiintyvän tarpeen mukaisesti

On arvioitu, että erilaisista mielenterveysongelmista mukaan luettuna neurologiset sairaudet kärsii vuosittain jopa 40 prosenttia väestöstä. Mielenterveyden häiriöt eivät kuitenkaan ole lisääntyneet. Mielenterveyslain 4 §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän on huolehdittava siitä, että mielenterveyspalvelut järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisiksi kuin kunnassa tai kuntayhtymän alueella esiintyvä tarve edellyttää. Mielenterveyspalvelut on ensisijaisesti järjestettävä avopalveluina sekä niin, että oma-aloitteista hoitoon hakeutumista ja itsenäistä suoriutumista tuetaan.⁹⁴

Mielenterveyden ongelmat ja häiriöt voivat ilmetä monin tavoin ja oirein. Häiriöistä on kyse silloin, kun oireet rajoittavat yksilön toiminta- ja työkykyä, osallistumis- ja selviytymismahdollisuuksia tai aiheuttavat kärsimystä ja psyykkistä vajaakuntoisuutta. Mielenterveyden edistämiseksi lähtökohtana on mielenterveyttä suojaavien tekijöiden vahvistaminen ja sitä vahingoittavien tekijöiden vähentäminen yhteiskunnan, yhteisöjen ja yksilöiden tasolla.

Mielenterveyspalveluiden kustannuksia ei ole saatavilla koko maan tasolla, koska palvelut järjestetään eri kunnissa eri tavalla. Mielenterveyden häiriöistä aiheutuvat kustannukset ovat kuitenkin merkittävä menoerä.⁹⁵

Lasten ja nuorten psykiatrinen hoito

Minulle on välittynyt, että eri kunnissa lasten ja nuorten psykiatrian palvelujen saannissa on hoitotakuusta huolimatta eroja. Erityisesti vaikeuksia vaikuttaa olevan erikoissairaanhoidotasoisten psykiatristen ja neurologisten tutkimusten saamisessa ja/tai lapsen tai nuoren psykiatrian tai neurologian alaan kuuluvan kuntoutusterapian käynnistämisessä.⁹⁶

Peruspalvelujen tila – raportin perusteella lastenpsykiatrisen ja nuorisopsykiatrisen hoidon saatavuus vaihtelee maan eri osissa. Lasten ja nuorten psykiatrisen erikoissairaanhoidon avohoitokäynnit ovat raportin mukaan lisääntyneet voimakkaasti, mutta sairaalajaksojen lisääntyminen pysähtyi 2000-luvun loppupuolella. Lasten sairaalahoitojen jaksojen määrät näyttävät kääntyneen jopa hienoiseen laskuun.⁹⁷

Ennaltaehkäisevä ja varhainen lasten mielenterveyden hoito kustannustehokkainta

Lasten ja nuorten mielenterveyshäiriöiden ennaltaehkäisevissä palveluissa on alueellista epätasavertaisuutta peruspalvelujen tila – raportin mukaan edelleen. Lasten ja nuorisopsykiatrisen erikoissairaanhoidon palvelukysyntä on kasvanut, Kelan vammaistuki lasten mielenterveyshäiriöiden korvauksina on lisääntynyt ja lastensuojelun palvelutarve on kasvanut. Ennaltaehkäisevän toiminnan kehittämisen rinnalla huomiota tulee raportin mukaan kiinnittää lasten mielenterveyden häiriöiden varhaiseen hoitoon. Sen menetelmät ovat kustannustehokkaita. Kustannus-hyötysuhde on kaikkein paras varhaisella iällä toteutettavissa. Perustasolla, häiriökehityksen alkuvaiheessa toteutetut hoidot

⁹⁴ Mielenterveyslaki 1160/1990

⁹⁵ Laitila (2013), s.7,11–18

⁹⁶ Tarkastelin ongelmaa laajemmin vuotta 2011 koskeneessa selvityksessä, ss.17–20.

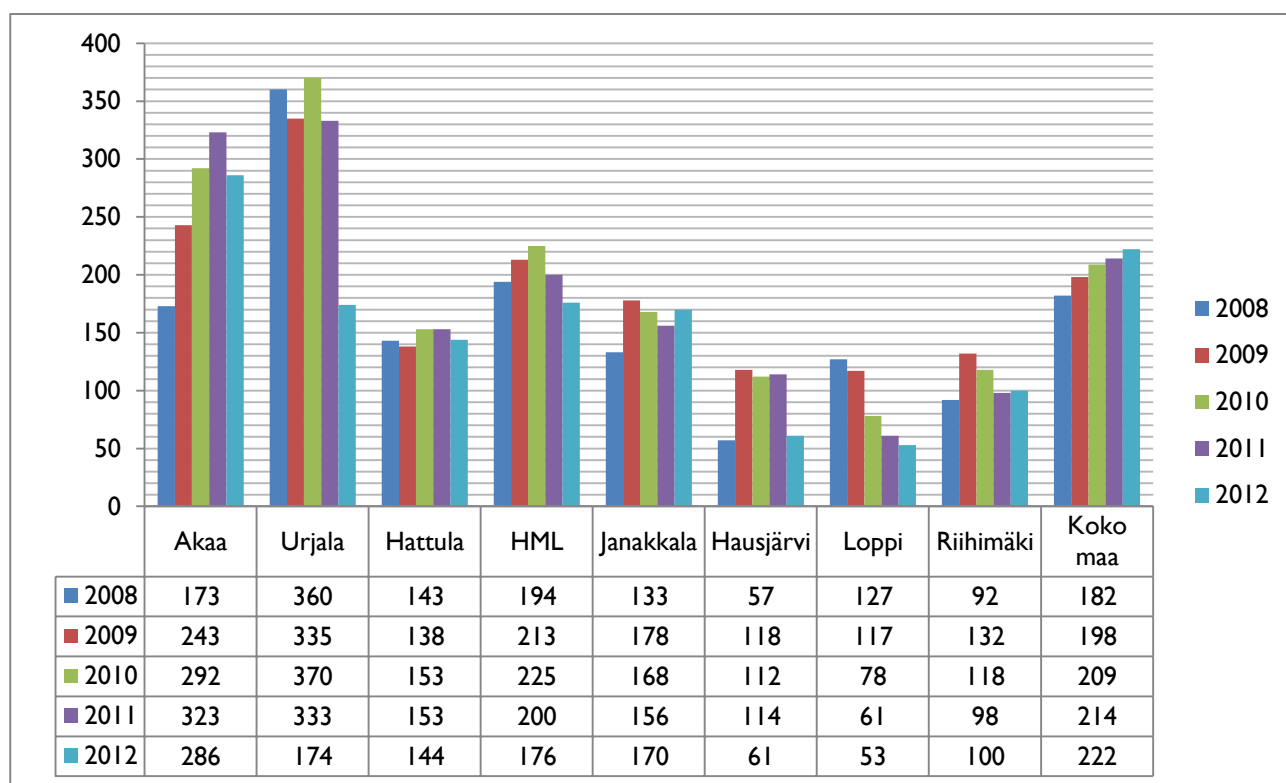
⁹⁷ Peruspalvelujen tila – raportti 2014, s. 61.

ovat kevyempiä ja edullisempia kuin erikoissairaanhoidon hoitomuodot ja terveystaloustieteellisen tutkimuksen mukaan huomattavan kustannustehokkaita.⁹⁸

Alla olevissa kuvioissa on esitetty erikoissairaanhoidon avohoitokäynnit erikseen lasten- ja erikseen nuorisopsykiatriassa. Käyntien määrä ei suoraan kerro palveluiden mahdollisista saatavuusongelmista.

Akaassa ja Urjalassa erikoissairaanhoidotason lastenpsykiatrian avopalveluita on käytetty huomattavasti maan keskiarvoa enemmän (kuvio 8). Hattulassa, Janakkalassa ja Riihimäellä palveluiden käyttö on suhteellisen tasaista ja se jää selvästi valtakunnan tason alle. Hausjärvellä ja Lopella lastenpsykiatrian avopalveluiden käyttö on suhteellisen vähäistä, vaikka vuosittaista vaihtelua onkin. Lopella lasten avopalveluiden käyttö on laskenut selvästi viiden vuoden takaisesta tilanteesta, ja on sopimuskunnista vähäisintä vuonna 2012.

Kuvio 8: Erikoissairaanhoidon avohoitokäynnit, lastenpsykiatria/ 1000 0-12 -vuotiasta⁹⁹



Kuvioista (kuviot 8 ja 9) näkyy, että lasten- ja nuortenpsykiatrian avopalveluiden käytössä on eroja myös kunnan sisällä. Esimerkiksi Hämeenlinnassa nuorisopsykiatrian avopalveluita käytetään selvästi maan keskiarvoa enemmän, kun vastaavasti lastenpsykiatrian avopalveluita käytetään hyvin maan keskiarvon mukaisesti.

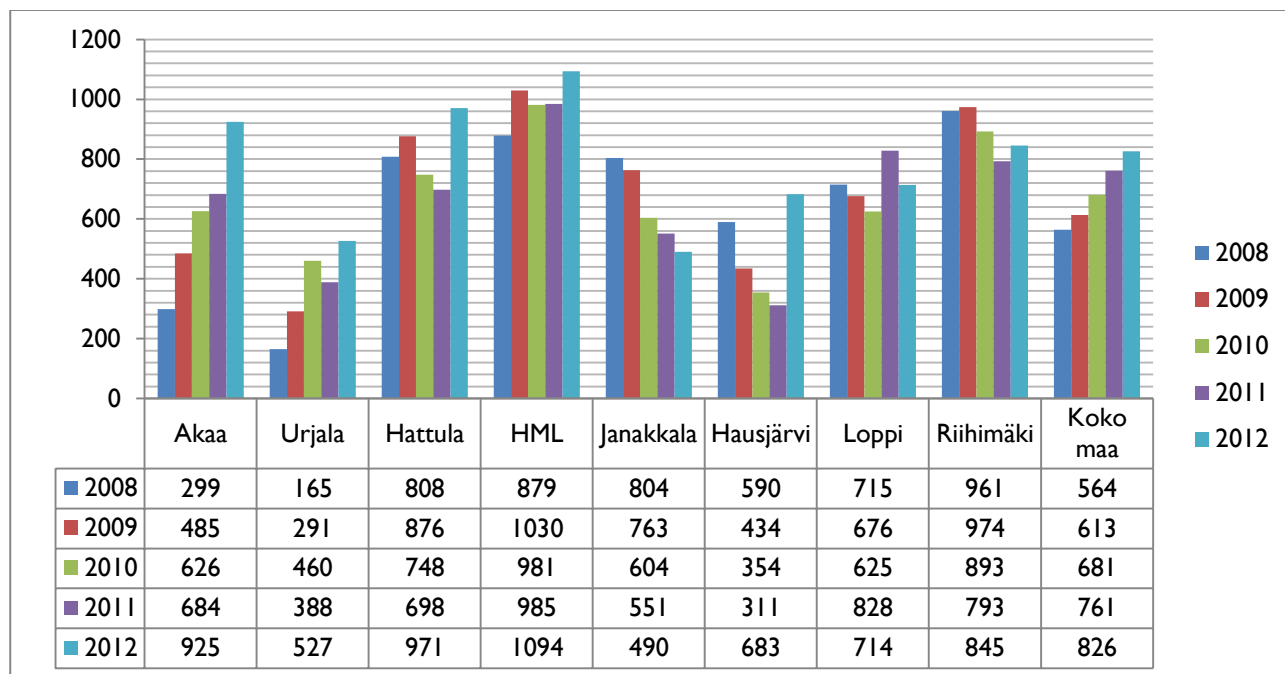
Kaikissa sopimuskunnissa nuorisopsykiatrian avopalveluita käytetään enemmän kuin lastenpsykiatrian avopalveluita. Vain Akaassa, Hattulassa, Hämeenlinnassa ja Riihimäellä käytetään nuorisopsykiatrian avopalveluita maan keskiarvoa enemmän. Nuorisopsykiatrian erikoissairaanhoidotason

⁹⁸ Peruspalvelujen tila –raportti 2014, s. 62.

⁹⁹ THL, Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKAnet 2005 - 2013.

avopalveluissa on tapahtunut viiden vuoden aikana selvää kasvua Akaassa, Urjalassa, Hämeenlinnassa ja Hausjärvellä. Palveluiden käyttö on vähentynyt Janakkalassa ja Riihimäellä. Hausjärvellä nuorisopsykiatrian avohoitokäynneissä oli vuosien 2011–2012 välillä merkittävä ero.

Kuvio 9: Erikoissairaanhoidon avohoitokäynnit, nuorisopsykiatria/ 1000 13 -17 -vuotiasta¹⁰⁰



Mielenterveyskuntoutujille oma vastuutyöntekijä?

Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma¹⁰¹ korostaa asiakkaiden ja heidän omaistensa osallistumista mielenterveys- ja päihdetyön suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin. Asiakkaan osallisuutta halutaan vahvistaa mm. siten, että asiakkaiden yhdenvertaisuutta palveluiden piiriin pääsemisessä vahvistetaan. Tavoitteena suunnitelmalla on myös edistää palveluiden saamista joustavasti yhden oven periaatteella. Lisäksi suunnitelmalla halutaan edistää kokemusasiantuntijoiden ja vertais-toimijoiden mukaan ottamista mielenterveys- ja päihdetyön suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin.

Minulle on välittynyt, että sosiaalihuollossa mielenterveyskuntoutujien ja heidän omaistensa mukaan ottaminen asiakkaan tuen tarpeen arviointiin ja sopivien tuen muotojen määrittelyyn vaihtelee kuntain. Esimerkiksi eri kuntien sosiaalihuollossa mielenterveyskuntoutujien asumiseen liittyviä asioita hoidetaan eri tavoin. Mikäli asumiseen liittyviä asioita hoidetaan osana vammaispalveluja, minulle on välittynyt, että kuntoutuja saattaa saada vähemmän tukea ja ohjausta kuin jos mielenterveyskuntoutujien asumispalveluista on vastuussa erikseen nimetty työntekijä.

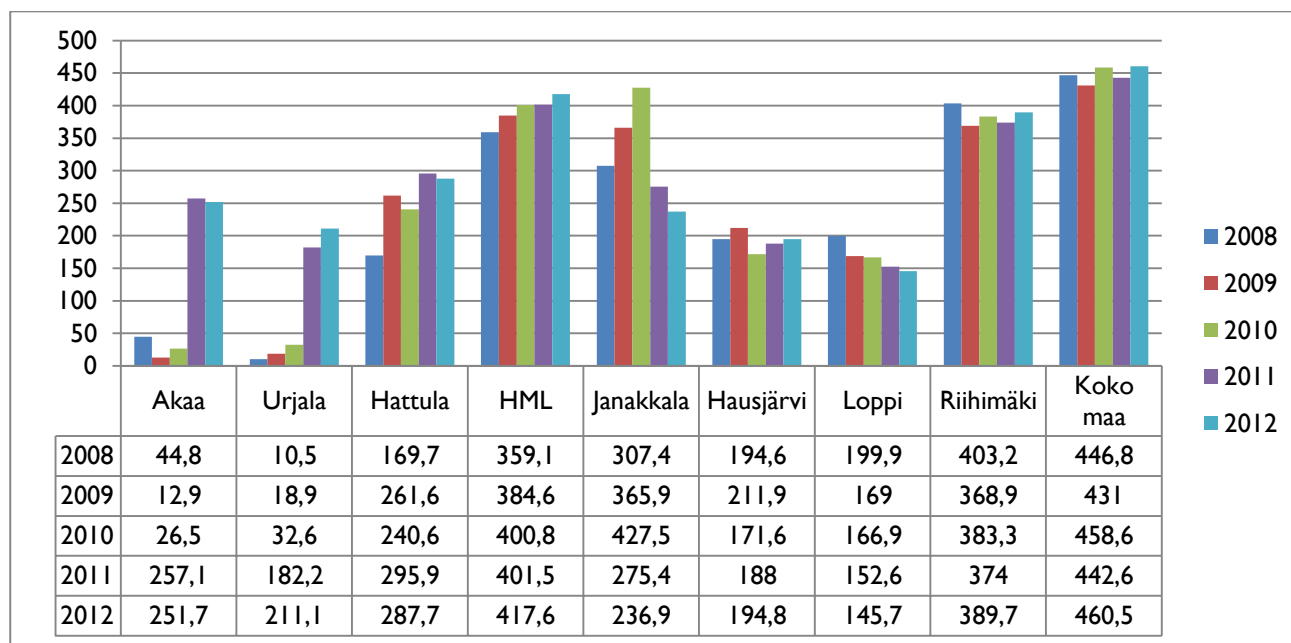
Alla olevassa kuviossa on esitetty mielenterveyden avohoidon käyntien määrä aikuisilla. Kuviosta näkyy, että käynneissä voi olla erittäin suurta vuosittaista vaihtelua, mutta erityisesti Akaan ja Urjalan käyntien erittäin merkittävä lisääntyminen vuosina 2010 ja 2011 korostuu. Vain Hämeenlinna ja Riihimäki lähentyvät käynneillä mitaten maan keskiarvoa. Janakkalassa käyntien määrä on ollut kun-

¹⁰⁰ THL, Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet 2005 - 2013.

¹⁰¹ STM 3/2009.

nan kokoon nähden suuri, mutta on laskusuunnassa. Avopalveluiden käyttöön vaikuttanevat mm. palvelujen saatavuus (esim. jonotusajat, henkilöstöressurit) ja saavutettavuus (esim. etäisyys, kustannukset) sekä toisaalta kuntalaisten kyky ja halu hakea mielenterveyden häiriöihin apua. Noin viidennes vanhemmista piti peruspalveluiden tila – raportin mukaan aikuisten psykiatrian ja mielenterveyspalvelujen, lasten- ja nuorisopsykiatrian saatavuutta melko tai erittäin vaikeana¹⁰².

Kuvio 10: Aikuisten mielenterveyden avohoitokäynnit/ 1000 18 -vuotta täyttäneitä



Aikuisten avomielenterveyspalveluiden toimivuus turvaa myös lasten hyvinvointia

Vanhempien ongelmat vaikuttavat myös heidän lastensa tulevaisuuteen. Kun aikuinen henkilö hakee ja saa muun muassa mielenterveyden häiriöihin tai päihdeiden väärinkäyttöön apua, tulee hänen lapsensa hoidon ja tuen tarve aina selvittää ja lapselle on turvattava riittävä hoito ja tuki.¹⁰³ Päihdepalveluja käyttäneet vanhemmat toivoivat 2010 tehdyn haastattelun perusteella lastensuojelun ja mielenterveyspalvelujen yhteistyön tiivistämistä ja enemmän mahdollisuuksia päästä perhehoitoon¹⁰⁴.

Tutkimukset osoittavat, että kodin ulkopuolelle sijoitettujen ja huostaanotettujen lasten vanhempien terveysongelmat ja työkyvyn ongelmat ovat hyvin yleisiä ja monimutkaisia. Työkyvyttömyyden taustalla painottuvat mielenterveysongelmat. Väistämätön kysymys on, missä määrin lastensuojelun sijoitukset ja huostaanotot kertovat aikuis- ja lastenpsykiatristen palvelujen sekä yleisemminkin mielenterveys- ja päihdepalvelujen puutteesta yhteiskunnassa. Kuten tutkijat toteavat, ”lastensuojelun tarve heijastaa viime kädessä koko yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin tilaa”¹⁰⁵.

¹⁰² Peruspalveluiden tila – raportti 2014, s. 50.

¹⁰³ Lastensuojelulaki 10 § 1 momentti 1 kohta.

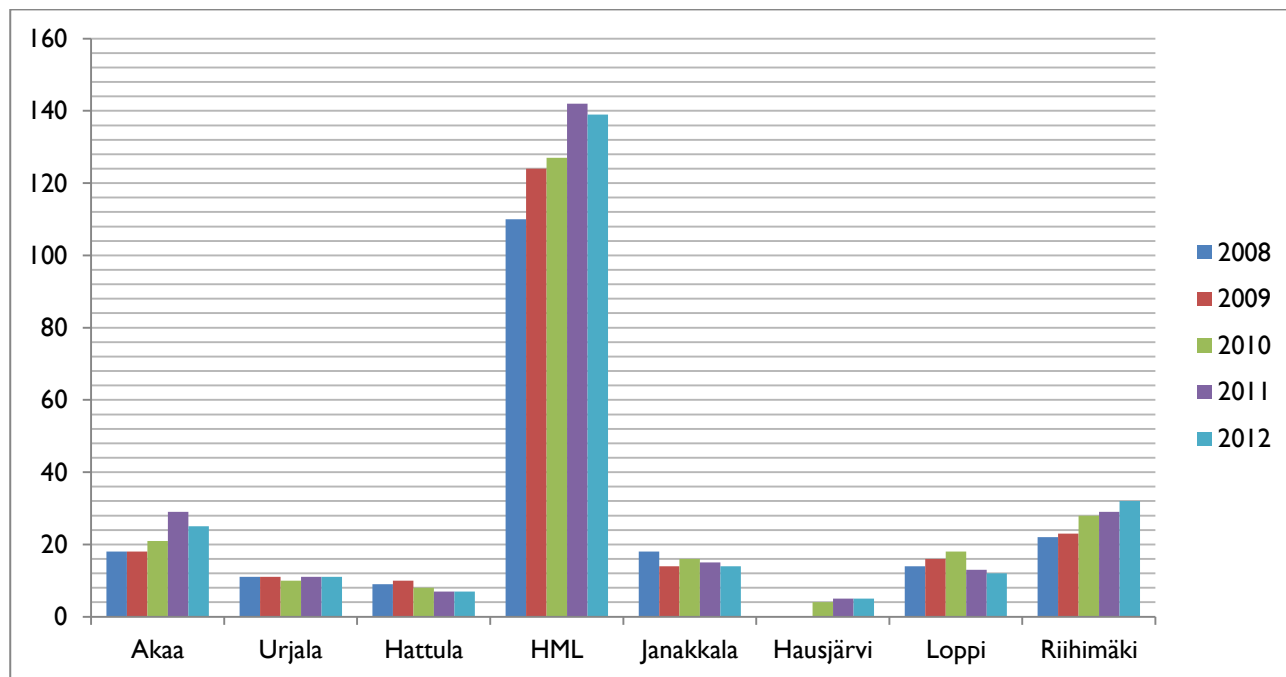
¹⁰⁴ Peruspalveluiden tila – raportti 2014, s. 51.

¹⁰⁵ Saarikallio-Torp (ym.) 2010, s. 260.

Mielenterveyskuntoutujien asumispalveluiden käytännöt vaativat valvontaa

Alla näkyvästä kuviosta (kuvia 11) näkyy, että kunnan kustantamien palvelu- ja tukiasuntojen asukkaiden määrät ovat hyvin pieniä Hämeenlinnaa lukuun ottamatta. Erityisen vähän kunnan kustantamien palvelu- tai tukiasuntojen asukkaita on Hausjärvellä. Useimmissa sopimuskunnissa näiden palveluiden käyttö on myös vähentynyt tai pysynyt ennallaan vuosien 2011 ja 2012 välillä. Ainoastaan Riihimäellä palvelujen piirissä olevien asukkaiden määrä on kasvanut johdonmukaisesti viimeisen viiden vuoden ajan.

Kuvio 11: Palvelu- ja tukiasunnot, mielenterveysongelmaiset asukkaat 31.12., kunnan kustantamat palvelut



Mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja koskevat yhteydenotot sosiaaliasiamiehelle ovat lisääntyneet vuosien aikana. Koska kysymyksessä on usein merkittävistä toimintakyvyn puutteista kärsivistä ja vähäisistä henkisistä voimavaroista omaavista henkilöistä, korostuu viranomaisten velvollisuus valvoa ja edistää mielenterveyskuntoutujien oikeuksien ja itsemääräämismahdollisuuksien toteutumista. Kuten muissakin palveluissa, ostajakunnan on valvottava ostamiensa palveluiden laatua.

Yhteydenottoja asui kunnan ostopalveluna yksityisessä asumispalveluyksikössä. Hän toi esille monia kokemuksia puutteista palveluiden laadussa, mutta hän ilmoitti myös, ettei hän uskalla eikä sairautensa vuoksi jaksa antaa toiminnasta palautetta. Yhteydenottaja koki, ettei hän pääse lomille eikä asumispalveluyksikössä ole hänelle keskustelukaveria, koska osalla asukkaista mielenterveys- ja päihdeongelmat olivat merkittäviä. Osa asukkaista saattoi tulla yhteydenottajan huoneeseen ilman lupaa, öisin oli toistuvasti häiriöitä ja osa asukkaista huusi kovaäänisesti apua. Yksikössä noudatettiin mm. työpakkoa ja siellä oli tiukkoja sääntöjä, eivätkä asukkaat saaneet puhua muille kuin omahoitajalle omista asioistaan tai huolenaiheistaan. Aamupala oli klo 7.30 – 8.00 välisenä aikana, eikä aamupalaa tarjoiltu, jos ajankohdasta myöhästy. Aamupalalla rajoitettiin kaikkien asukkaiden leivän syöntiä yhteen viipaleeseen. Ruokailu tapahtui tiloissa, joissa oli hyönteisiä ja hämähäkkejä. Siivoaminen tapahtui pääosin asukkaiden toimesta ja wc-tilojen siisteydessä oli parantamisen varaa. Yhteydenotta-

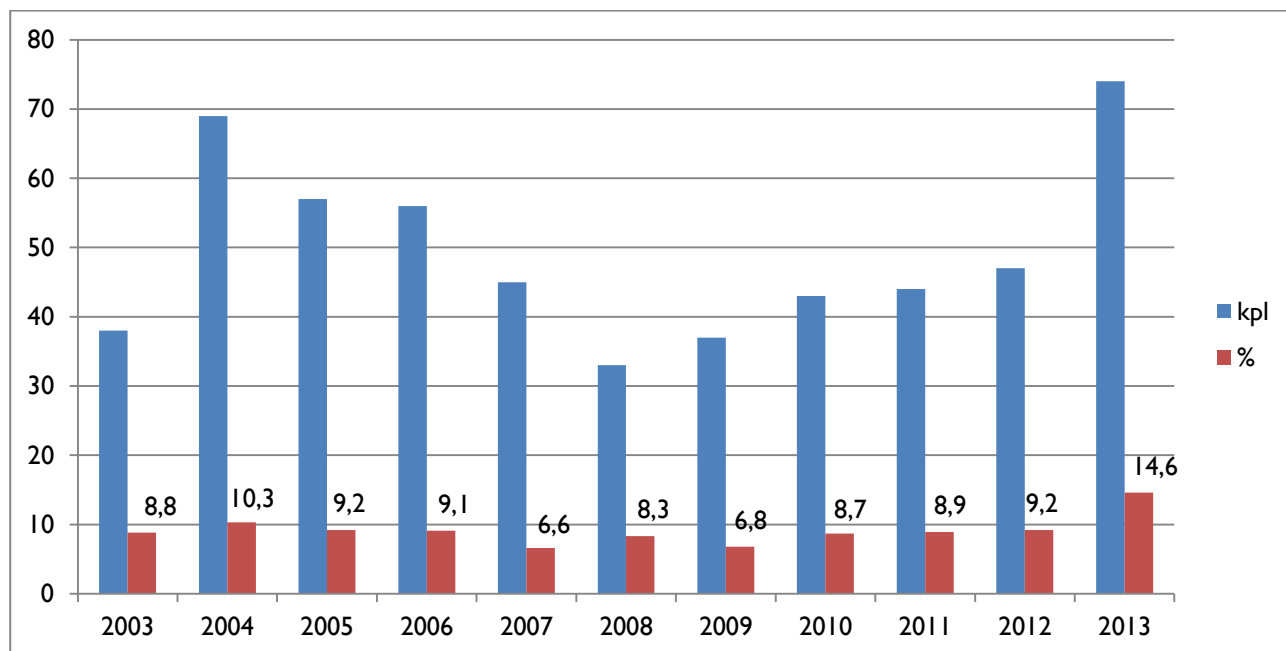
ja koki, että asukkaita ”simputetaan” ja käskytetään. Yhteydenottaja joutui tekemään töitä muita enemmän, koska hän ”oli paremmassa kunnossa”. Henkilökunta oli myös nimittellyt asukkaita ”raivostuttaviksi ja rasittaviksi”. Yhteydenottaja pelkäsi muita asukkaita ja yksikön henkilökuntaa, minkä vuoksi hän näki painajaisia.

Valviran tekemän selvityksen mukaan mielenterveyspalveluissa käytetään suullisia tai kirjallisia sopimuksia, joissa on sovittu esimerkiksi tupakoinnin tai puhelimen käytön rajoittamisesta. Hoito- ja asumissopimuksissa sovittavien rajoitustoimenpiteiden on Valviran mukaan täytettävä perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut vaatimukset. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä, hyväksyttäviä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Rajoittamisen tulee perustua jokaisen asiakkaan kohdalla yksilölliseen ja tilannekohtaiseen harkintaan.¹⁰⁶

Kuntien tulisi mielestäni aktiivisesti käynnistää palveluntuottajan kanssa keskustelua yksikössä noudatettavista toimintatavoista riippumatta siitä, onko yksikön asukas jaksanut tai uskaltanut niistä kunnan edustajalle kertoa. Erityisesti näin tulee toimia mielestäni niissä tilanteissa, joissa mielenterveyskuntoutujan asumisyksikkö puuttuu asukkaan itsemääräämisoikeuteen, jotta menettelyn asianmukaisuus tulisi arvioiduksi. Minulle on laajemminkin välittynyt, ettei kunnan edustaja ole aina tien-nyt asukkaan kokemuksista asumispalveluissa ennen sosiaaliamiehen yhteydenottoa.

2.4. Vanhustenhuolto

Kuvio 12: Vanhustenhuollon yhteydenotot sosiaaliamiehelle vuosina 2003–2013, % ja kpl kaikista yhteydenotoista



Vanhustenhuollon yhteydenottojen lisäys vuodelle 2013 on merkittävä, vaikka se kohdistuu pääosin vain pariin eri kuntaan. Vanhustenhuollossa, kuten joillakin muillakin sektoreilla näkyy myös yksityisiä palveluja koskevien yhteydenottojen lisääntyminen.

¹⁰⁶ Valvira, ohje 2/2013.

Palveluasumisen maksut herättävät yhä tyytymättömyyttä¹⁰⁷

Olen useassa selvityksessä käsitellyt ikääntyneiden henkilöiden asemaa. Vanhustenhuollon osalta huomioni on vuosien aikana kohdistunut useisiin eri ilmiöihin. Viimeisten viiden vuoden aikana vanhustenhuolto on näkynyt minulle erityisesti palveluasumiseen liittyvien ilmiöiden kautta. Palveluasumisen maksujen kirjavuus on merkittävä oikeusturvaongelma. Sen lisäksi, että eri kunnissa vanhukselle jäävä käyttövara vaihtelee, kunnat arvioivat mahdollisen varallisuuden merkitystä maksujen suuruuteen hyvin eri tavoin.

Olen esittänyt kunnille jo aiemmin harkittavaksi, että ne tarkoin arvioisivat maksuperusteita, jotteivät ne muodostuisi kohtuuttomiksi henkilöille, joilla ei itsellään usein ole voimavaroja saattaa maksuja ja niiden perusteita tuomioistuinten arvioitaviksi.

Yhteydenottajan iäkäs vanhempi oli siirretty palvelutaloon helmikuussa, koska hänen aiempi laitoshoitopaikkansa oli lakkautettu. Hoidettavan puoliso asui omakotitalossa ja hoidettava oli puolisoista suurempituloinen. Puolisoilla oli säästöjä yli 20 000 euroa. Kunta määritteli palveluasumisen maksun kesäkuussa siten, että hoidettavan käyttövaraksi jäi 243 euroa kuukaudessa. Hoidettavan maksu muodostui kuitenkin yli 200 euroa suuremmaksi kuin hänen käyttävissä olevat tulonsa. Kunta vetosi maksun suuruudessa avioliittolakiin ja puolisoiden keskinäiseen elatusvelvollisuuteen Omainen ihmetteli, miksei kunta kyennyt antamaan tietoja maksuista ennen palveluasumiseen joutumista. Vuokrasopimus oli allekirjoitettu jo helmikuussa. Kotona asuva puoliso koki, että hoidettava olisi pakko ottaa kotiin, koska muuttoin perheen varat eivät riitä hoitomaksuihin.

Tapauksessa hoidettavalle oli määritelty käyttövaraksi 51 prosenttia toimeentulotuen yksinäisen henkilön perusosasta¹⁰⁸. Koska hänellä kuitenkin oli varallisuutta, katsottiin hoidettavan ja hänen puolisonsa vastaavan hoitomaksusta myös varallisuudellaan. Maksu määriteltiin lähes neljä kuukautta myöhemmin, kuin hoidettavan hoiva- ja asumispalvelu alkoi. Asiakasmaksun määrittely useita kuukausia jälkikäteen heikentää merkittävästi asiakkaan oikeusturvaa senkin vuoksi, että asiakkaalle tosiasiallisesti määritellään maksu takautuvasti. Asiakas saattaa saada palvelua (tässä mm. hoiva- ja ateriapalvelua) pitkään ilman, että hän maksaa siitä mitään. Kun päätös maksuista lopulta tulee, asiakas saattaa joutua maksamaan usean kuukauden maksut kerralla. Mielestäni maksu tulisi aina määritellä hoidon tai palvelun alkamiskuukauden aikana.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on asetettu työryhmä valmistelemaan esitys palveluasumisen asiakasmaksuista. Työryhmän tulee muun ohella selvittää myös ehdotusten taloudellisia vaikutuksia kuntien ja asiakkaiden kannalta sekä arvioida niin sanottuun vähimmäiskäyttövaraan liittyviä tekijöitä.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea antoi Suomelle huomautuksen, koska Suomi rikkoo ikäihmisiä koskevaa 23 artiklaa. Voimassaoleva lainsäädäntö mahdollistaa kuntien toisistaan poikkeavat käytännöt, joiden seurauksena vanhuksset eivät ole kansallisesti yhdenvertaisessa asemassa. Erilaisten kunnallisten käytäntöjen vuoksi osa vanhuksista jää omaishoidontuen tai muiden vaihtoehtoisten tukimuotojen ulkopuolelle. Koska lisäksi palveluasumisen ja tuetun palveluasumisen maksuja ei ole lailla säännelty, olemassa oleva tilanne rikkoo kokonaisuutena arvioiden 23 artiklaa, koska se aiheuttaa vanhuksille erilaisia ja monimutkaisia maksujärjestelyjä koskevaa oikeudellista epävarmuutta. Kunnilla on nykyisin oikeus määrätä palvelumaksut, mutta Suomessa ei tällä hetkellä ole tehokkaita takeita siitä, että kaikki halukkaat ikäihmiset pääsevät tarvitsemaansa hoitoon. Komitean mukaan hoidontarvetta tulisi arvioida vanhuksen lääketieteellisen tilan perusteella. Nykytila rikkoo 23 artiklaa myös siksi, että kunnallisten käytäntöjen monimutkaisuus vaikeuttaa ajantasaisen ja riittävän tiedon antamista palveluiden käyttäjille. Ikäihmisten oikeutta käyttää tehokkaalla tavalla heidän tilansa vaatimia terveydenhuolto- ja muita julkisia palveluita ei siksi ole riittävällä tavalla mahdollistettu. Lähde: Ihmisoikeuskeskus 29.1.2014.

¹⁰⁸ Toimeentulotuen yksinäisen henkilön perusosa oli 477,26 euroa vuonna 2013.

¹⁰⁹ STM 3.12.2013.

Yhteydenottajan iäkäs vanhempi asui palvelutalossa ostopalveluna. Omainen oli todennut, ettei vanhemmalle jäänyt käyttövara. Hoidettava sai eläkkeen yhteydessä asumistuen vuokran maksua varten. Hän joutui maksamaan myös palvelumaksua, kotihoitomaksua ja ateriapakettimaksun. Ateriapaketti sisältäen 5 ateriaa maksoi 430 euroa kuukaudessa, vaikka omaisen mukaan vanhempi söi vain muutaman lusikallisen ruokaa. Vanhempi oli hoivayksikössä laihtunut 10–15 kg ja vaatteet olivat jääneet isoiksi. Lisäksi hän maksoi lääkkeiden annosjakelusta sekä tarvitsemistaan vaipoista itse.

Tilanteessa hoidettava asui palvelutalossa eikä vaippoja myönnetty hänelle ilmaisjakeluna. Hän maksoi itse myös lääkkeiden annosjakelun. Tarkastelen näitä tarkemmin luvussa 2.8. Käytännössä hoidettavan vastuulle tulevien maksujen osuus muodostui niin suureksi, ettei hänelle varattu käyttövara riittänyt kaikkiin kuluihin.

Vanhusten hoivassa lukuisia erilaisia puutteita

Yhteydenottoja tulee laitos- ja tehostetun palveluasumisen hoivan laatuun sekä henkilöstömitoitukseen, henkilöstön osaamiseen, vaihtuvuuteen ja johtamiseen liittyen. Yleinen ongelma vanhustenhuollossa on riittämätön tiedotus muutoksista, kokonaan puuttuvat tai puutteellisesti perustellut päätökset sekä omaisten sivuuttaminen vanhusten asioiden hoidossa. Aiemmin minulle tuli jonkin verran enemmän palautetta vanhusten hoitopaikan siirtoihin liittyen, kun kunta kilpailutuksen tai oman yksikön toiminnan lopettamisen vuoksi siirsi asukkaan uuteen paikkaan. Itä-Suomen aluehallintoviraston näkemyksen mukaan kilpailuttaminen tulisi suorittaa siten, ettei palveluiden käyttäjiä perusteettomasti siirretä asuinpaikasta toiseen¹¹⁰.

Sain vuonna 2013 palautetta myös riittämättömäksi koetusta diabeetikoiden haavanhoidosta tai kohohoidosta; hitaasta virtsatietulehduksen toteamisesta ja hoidosta sekä sen seurauksena tulleet munuaisaltaan tulehduksesta; virheellisestä lääkejakelusta; avoimen tiedottamisen ja tehokkaan hoidon puutteista syyhyepidemian hoidossa; puuttuvasta kuntoutuksesta palveluasumisessa tai asukkaan ”hoitamisesta sänkyyn” vastoin toiveita; niukasta virikkeellisyydestä; riittämättömästä ja usein vaihtuvasta henkilökunnasta sekä ravitsemuksen toteuttamisesta (esim. pitkät ruokailuvälit) ja ruoan laadusta (tarjolla jäähtynyttä tai mautonta ruokaa).

Varsin paljon palautetta tuli puuttuvasta kuntoutuksesta ja erilaisten kuntouttavien toimenpiteiden vähäisyydestä tehostetussa palveluasumisessa. Perusteena erityisesti fysioterapian antamisesta kieltäytymiselle oli se, että sitä tarjotaan vain sellaisille henkilöille, jotka ”hyötyvät siitä”. Joihinkin kunnan tai ostopalveluyksiköihin liittyy myös toistuvia, eri omaisilta tulevia palautteita koskien esimerkiksi hoivan laatua, lääkehoidon toteuttamista tai henkilökunnan ammatillisuutta. Pidän erittäin huolestuttavana, jos samaan yksikköön kohdistuu useita eri henkilöiden palautteita.

Vanhustenhuollon yksityisessä ostopalveluyksikössä oli hoidettavalle annettu kaksi eri kertaa toisen asukkaan lääkkeit. Jälkimmäisen virheellisen lääkejakelun seurauksena hoidettava meni tajuttomaksi ja hän joutui tiputukseen. Yksikön henkilökunta ei ollut pitänyt lääkärin kutsumista paikalle aiheellisena. Kun yksikön tapahtumista järjestettiin neuvottelu, omaiset kokivat neuvottelun olleen voimakkaasti omaisia syyllistävä ja yksikön toimintaa puolusteleva. Neuvottelussa oli korostettu, että henkilökunnalla pitää olla työrauha tehdä työtään eikä ”täällä saa majailia”, jolla viitattiin omaisten läsnäoloon läheisensä luona. Omaiset kokivat, että tällä kommentilla henkilökunnan virheellinen lääkejakelu käännettiin omaisten syyksi,

¹¹⁰ AOA:n sijainen 12.12.2013.

*koska he näin "häiritsivät" yksikön henkilökunnan työntekoa. Omaiset kiinnittivät huomiota myös siihen, ettei hoidettavan oksentamisesta tiedetty siitä kysyttäessä eikä siitä ollut tehty asiakirjoihin asianmukaisia merkintöjä. Omaiset kokivat, että hoito oli yksikössä mennyt "ai-
van kamalaksi". Omaiset kokivat, että hoitajat lakkasivat epäkohtien esiin nousemisen jäl-
keen tervehtimästä heitä, ja omaisia nähdessään pakoilivat heitä. Yksikön esimies oli ilmoit-
tanut neuvottelussa, että "jos hoito ei kelpaa, voivat omaiset ottaa hoidettavan luokseen".
Omaiset pelkäsivät läheisensä joutumista silmätikuksi sen vuoksi, että he kokivat välttämät-
tömäksi antaa yksikön toiminnasta kriittistä palautetta.*

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen arvioi¹¹¹, että vanhustenhuollossa keskeisiä perus- ja ihmisoikeusongelmia ovat

- laitoshoidossa ja palveluasumisessa vanhusten hoidon, ravinnon, hygienian (ml. vaippojen vaihdon), kuntoutuksen ja ulkoilun puutteet sekä riittämättömän henkilökunnan korvaaminen liiallisella lääkityksellä;
- kotona asuvien avopalveluvanhusten turvattomuus sekä ulkoilun ja asiointimahdollisuuksien puutteet;
- itsemääräämisoikeuden rajoittamistoimenpiteiden säännöspohjan puuttuminen kokonaan sekä
- valvonnan riittämättömyys.

Apulaisoikeusasiamies Sakslin on arvioidessaan ikääntyneiden henkilöiden saamaa hoitoa ja huolenpitoa korostanut, että haavoittuvassa asemassa olevat ikääntyvät henkilöt eivät aina itse kykene huolehtimaan perus- ja ihmisoikeuksistaan eivätkä oikeudestaan hyvään hoitoon, hoivaan ja arvokkaaseen kohteluun. Kaikessa toiminnassa tulee hänen mukaansa huolehtia siitä, että ketään ei saa kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Iäkkään henkilön itsemääräämisoikeuteen, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä hänen vapauttaan saa rajoittaa mielivaltaisesti. Vanhenevalla henkilöllä tulee olla oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämää ja saada tarvittaessa ihmisarvoa kunnioittavaa hoitoa ja huolenpitoa.¹¹²

Vanhushuollon kanteluratkaisuissa ovat toimenpiteitä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa¹¹³ aiheuttaneet lääkehuoltoon ja päätöksentekoon liittyvät puutteet sekä omaisten kohtelussa ilmenneet puutteet.¹¹⁴

Vanhuspalvelulain toimeenpanoa seurataan

Vanhuspalvelulaki eli laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista tuli voimaan 1.7.2013. Lailla pyritään turvaamaan ikääntyneen väestön hyvinvointi sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalvelujen saanti.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ja Valvira kokoavat tutkimustietoa ikääntyneiden sosiaali- ja terveyspalveluista sekä toimintakyvystä ja koetusta palvelutarpeesta ennen lain voimaantuloa ja sen jälkeen. Myös vanhuspalvelulain aiheuttamia kustannuksia seurataan.

Kunnille, kuntien muodostamille yhteenliittymille sekä kunnallisille ja yksityisille ympärivuorokautista hoitoa ja kotihoitoa tuottaville toimintayksiköille lähetettiin kyselyt keväällä 2013. Seuraava kyse-

¹¹¹ EOA 17.12.2013.

¹¹² AOA 11.6.2013.

¹¹³ Jonka alueelle sopimuskunnista kuuluvat Akaa ja Urjala.

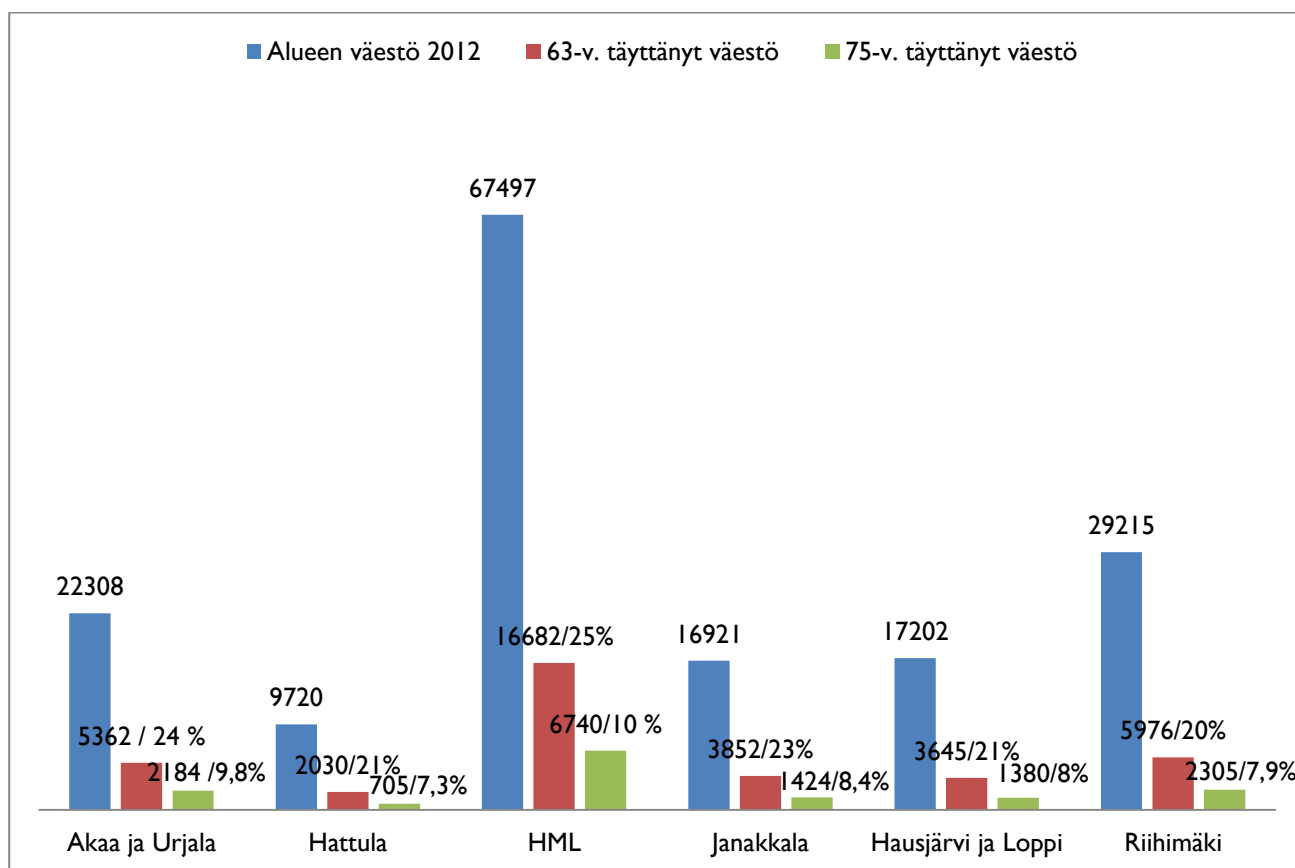
¹¹⁴ LSAVI:n tiedote 14.2.2014.

ly tehdään syksyllä 2014.¹¹⁵Tarkastelen lähemmin ensimmäisen kyselyn tuloksia omien sopimuskuntien kohdalla.

Seuraavassa kuviossa (kuvio 13) näkyy sopimuskuntien väestö ja 63- ja 75-vuotiaiden osuus.¹¹⁶ Ikääntyneiden osuudet vaihtelevat 63-vuotiaiden kohdalla Riihimäen 20 prosentista Hämeenlinnan 25 prosenttiin. 75 -vuotta täyttäneiden kohdalla vaihtelu on Hattulan 7,3 prosentista Hämeenlinnan 10 prosenttiin. Hattulassa sekä 63- että 75-vuotiaiden osuus on kuitenkin selvästi muita sopimuskuntia vähäisempi. Akaan ja Urjalan yhteistoiminta-alueella molempien ikäryhmien osuus on väkilukuun nähden korkea, ja lähestyy Hämeenlinnan osuuksia. Sopimuskunnista yhdistetty sosiaali- ja terveystoimi on Akaalla ja Urjalalla, Hämeenlinnalla ja Janakkalalla.

Ikääntyneiden osuus kunnan väestöstä vaikuttaa kunnan palvelurakenteeseen muun muassa siksi, että kotihoidon tarve yleensä lisääntyy, mitä iäkkäämmästä väestöstä on kyse. Vanhuspalvelulain 14 § korostaa, että iäkkään henkilön pitkäaikainen hoito ja huolenpito on toteutettava ensisijaisesti hänen yksityiskotiinsa tai muuhun kodinomaiseen asuinpaikkaansa järjestettävillä sosiaali- ja terveyspalveluilla, jotka sovitetaan sisällöltään ja määrältään vastaamaan iäkkään henkilön kulloisiakin palveluntarpeita.

Kuvio 13: Sopimuskuntien väestö, 63 -vuotta ja 75 -vuotta täyttänyt väestö, henkilöä ja %



¹¹⁵ Vanhuspalvelulain (980/2012) seuranta.

¹¹⁶ Akaa tuottaa kokonaisuudessaan Urjalan vammais- ja vanhuspalvelut, minkä vuoksi ne ovat tuloksissa esitetty yhtenä. Hausjärven ja Lopen kohdalla on käytetty Riihimäen seudun terveyskeskus kuntayhtymän vastauksia. Riihimäen vastaukset ovat erikseen.

Palvelujen laadun arviointia voi lisätä asiakkailta kerättävällä palautteella

Vanhuspalvelulain 6 §:n mukaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on vuosittain arvioitava iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien sosiaalipalvelujen riittävyyttä ja laatua alueellaan.

Palvelujen laadun ja riittävyyden arvioimiseksi kunnan on kerättävä säännöllisesti palautetta palveluja käyttäviltä, heidän omaisiltaan ja läheisiltään sekä kunnan henkilöstöltä. Lisäksi kunnan on koottava tiedot palveluihin käytetyistä taloudellisista voimavaroista sekä henkilöstön määrästä ja koulutuksesta. Arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon sosiaaliasiamiehen vuosittaisessa selvityksessä esitetyt havainnot.

Taulukko 1: Palvelujen riittävyyden ja laadun arviointi 17

	Asiakkailta kerättävällä palautteella	Asiakkaiden omaisilta tai läheisiltä kerättävällä palautteella	Henkilöstöltä kerättävällä palautteella	Sosiaaliasiamiehen selvitystä seuraamalla	Palautteen kerääminen muulla tavoin
Akaa/ Urjala	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei ollenkaan
Hattula	Kyllä	Kyllä	Ei ollenkaan	Kyllä	Ei ollenkaan
Hämeenlinna	Kyllä	Kyllä	Jossain määrin	Kyllä	Jossain määrin
Janakkala	Jossain määrin	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei ollenkaan
Hausjärvi/Loppi	Jossain määrin	Kyllä	Jossain määrin	Ei	Ei ollenkaan
Riihimäki	Ei ollenkaan	Ei ollenkaan	Ei ollenkaan	Kyllä	Kyllä

Hieman yllättäen sopimuskunnistani neljä ilmoitti, ettei sosiaaliasiamiehen selvitystä seurata. Valta-kunnallisesti sosiaaliasiamiehen selvityksiä seurattiin paljon, mutta alueiden välillä oli eroja: vähiten sosiaaliasiamiehen selvitystä seurataan Lapin aluehallintoviraston toimialueella ja eniten Lounais-Suomen ja Itä-Suomen aluehallintovirastojen toimialueilla.

Sosiaalipalvelujen odotusaikojen julkaiseminen tärkeää

Vanhuspalvelulain 11 §:n mukaan kunnan on asetettava ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi vanhusneuvosto ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Vanhusneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka ikääntyneen väestön tarvitsemien palvelujen kannalta.

Vanhusneuvosto on sopimuskuntiin asetettu Hausjärveä ja Loppea lukuun ottamatta jo vuonna 2013. Vanhusneuvosto on oltava asetettuna 1.1.2014 lukien kaikkiin kuntiin. Vanhusneuvosto voi olla useamman kunnan yhteinen.

Odotusaikojen seuraaminen ja erityisesti niiden julkaiseminen on useille sopimuskunnille uusi asia. Kunnan on vanhuspalvelulain 26 §:n mukaan julkaistava ainakin puolivuositin tiedot siitä, missä

¹¹⁷ Vanhuspalvelulain (980/2012) seuranta.

ajassa iäkäs henkilö voi saada hakemansa sosiaalipalvelut. Tiedot on julkaistava sellaisia menetelmiä käyttäen, että iäkkäillä henkilöillä on tosiasiallinen mahdollisuus tietojen saamiseen. Odotusajat on pitänyt pystyä julkaisemaan jo lain voimaantultua.

Taulukko 2: Vanhusneuvosto; odotusaikojen seuranta ja odotusaikojen julkaiseminen

Kunta	Vanhusneuvosto asetettu	Odotusaikojen seurataan	Odotusajat julkaistaan
Akaa/Urjala	Kyllä	Ei	Ei
Hattula	Kyllä	Ei	Ei
Hämeenlinna	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Janakkala	Kyllä	Kyllä	Ei
Hausjärvi/ Loppi	Ei	-	-
Riihimäki	Kyllä	Kyllä	Ei

Palvelujen saatavuus määräajassa

Minulle välittyä ajoittain, että ikääntyneet joutuvat odottamaan sopivaa hoiva- ja asuinpaikkaa. Oheisen taulukon perusteella tässä on kuitenkin kuntakohtaista vaihtelua. Vanhuspalvelulain 18 § edellyttää, että kiireellisessä tilanteessa sosiaalipalvelupalvelu on myönnettävä viipymättä ja muussa tapauksessa palvelu on saatava viimeistään kolmen kuukauden kuluttua päätöksenteosta. Suurimmat ongelmat alla näkyvien palvelujen saamisessa kolmen kuukauden kuluessa on Akaa ja Urjalan yhteistoiminta-alueella ja Janakkalassa.

Taulukko 3: Joutuuko palvelua odottamaan yli kolme kuukautta?¹¹⁸

Kunta	Pitkäaikainen laitoshoido	Tehostettu palveluasuminen	Tavallinen palveluasuminen
Akaa/ Urjala	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Hattula	Ei	Ei	Kyllä
Hämeenlinna	Ei	Ei	Ei
Janakkala	Kyllä	Kyllä	Ei
Hausjärvi/ Loppi	Ei	Ei	Ei
Riihimäki	Kyllä	Ei	Ei

Päätöksentekoon liittyy edelleen puutteita

Vanhustenhuollossa on näkynyt selvästi kuntien erilaiset käytännöt koskien päätöksentekoa. Asiakaslain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestäminen perustuu päätökseen. Hallintolain 43 §:n mukaan päätös on annettava kirjallisesti ja se on perusteltava lain 47 §:n edellyttämällä tavalla. Päätöksessä

¹¹⁸ Vanhuspalvelulain (980/2012) seuranta.

on otettava kantaa kaikkiin hakemuksessa esitettyihin vaatimuksiin ja väitteisiin. Vanhuspalvelulain 18 §:n mukaan hakemus voi olla kirjallinen tai suullinen.

Vaikka päätöksentekovelvollisuus perustuu lakeihin, jotka ovat olleet jo pitkään voimassa, yhä edelleen kohtaan tilanteita, joissa ikäännytynyt ei saa hakemaansa palvelua koskevaa myönteistä tai kielteistä päätöstä tai hakijalle tehdään ns. jonopäätös. Mm. Akaan ja Urjalan yhteistoiminta-alue ilmoittaa tekevänsä yhä jonopäätöksiä. Tavallista on erityisesti, ettei hoivapaikan vaihtuessa tehdä aiemman paikan peruuttamisesta päätöstä.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan vanhuksella tai hänen omaisellaan tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus hakea muutosta iäkästä henkilöä koskevaan hoivapaikkapäätökseen. Hän korostaa, että vanhuksen hoitopaikkaa koskevalla ratkaisulla on erityistä merkitystä hänen oikeuksiensa ja etujensa toteutumisen kannalta. Lisäksi hän toteaa, että pääsääntönä pitäisi olla, että vanhus ja tarvittaessa hänen omaisensa voivat tutustua uuteen hoivapaikkaan ennen päätöksentekoa.¹¹⁹

Taulukko 4: Päätöksenteko kotihoidossa ja laitoshoidosta päättäjä¹²⁰

Kunta	Tehdään kielteinen päätös, jos kotipalvelua ei voida myöntää	Tehdään päätös, jos kotipalvelu myönnetään	Tehdään vain asiakasmaksupäätös kotipalveluissa	Laitoshoidon paikasta päättää
Akaa/Urjala	Aina	Aina	Aina	Delegoitu viranhaltija
Hattula	Aina	Aina	Ei koskaan	Vanhustyön johtaja
Hämeenlinna	Useimmiten	Aina	Ei koskaan	Delegoitu viranhaltija
Janakkala	Ei koskaan	Ei koskaan	Aina	Lähiesimies
Hausjärvi/ Loppi	-	-	-	-
Riihimäki	Aina	Aina	Ei koskaan	Sosiaalityöntekijä

Taulukossa yllättää Akaan ja Urjalan yhteistoiminta-alueen vastaus, että he tekisivät aina vain asiakasmaksupäätöksen. Olen käsityksessä, että palvelupäätöksen lisäksi Akaan ja Urjalan yhteistoiminta-alueella tehdään asiakasmaksuja koskeva päätös erikseen. Myös Janakkalan vastaus yllättää siltä osin, ettei kotihoidossa koskaan tehtäisi kielteisiä tai myönteisiä päätöksiä asiakkaille. Janakkalan vastauksen mukaan kotihoidosta tehtäisiin vain asiakasmaksupäätös. Tässä, kuten joissakin muissakin seurantakyselyn kohdista, Hausjärven ja Lopen vastaukset puuttuvat.

Sosiaalihuoltolain 12 e §:n mukaan siltä osin kuin kotihoidon toimintayksikön tehtävät eivät ole terveyden- ja sairaanhoitoa, asiakkaan kotihoidon järjestämistä koskevaan päätökseen sovelletaan, mitä asiakaslain 6 §:ssä säädetään viranomaisen päätöksestä ja sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetystä muutoksenhausta. Asiakaslain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen.

Asiakkaille on tämän vuoksi aina tehtävä päätös kotipalvelun saamisesta tai palvelun epäämisestä. Jos palvelu myönnetään, tulee tehdä erikseen päätös palvelusta perittävistä maksuista. Mikäli palvelua ei voida tarjota ollenkaan tai laissa säädettyyn määräaikaan (3 kk) mennessä, asiakkaita ei voi

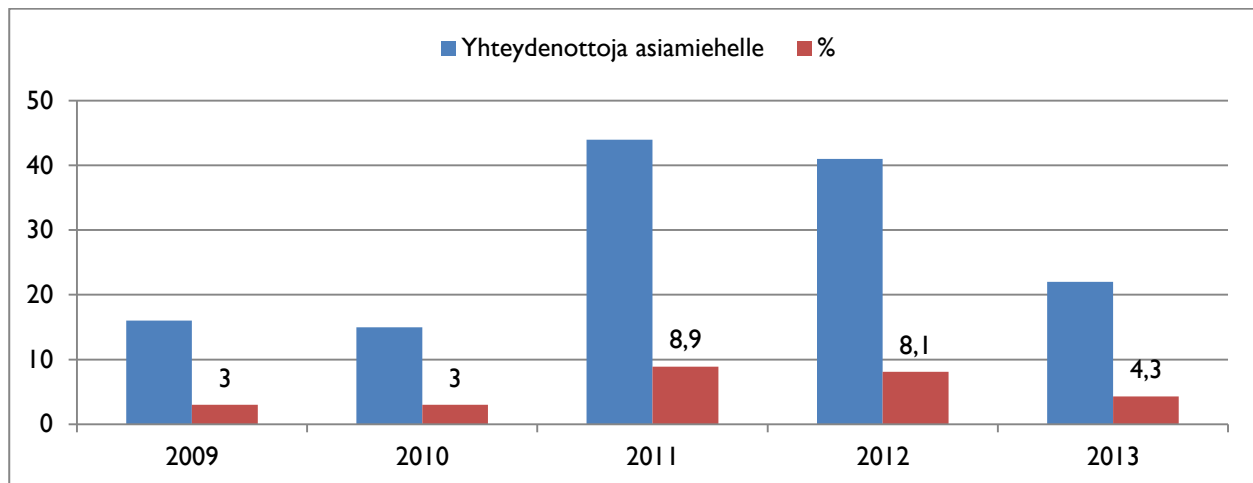
¹¹⁹ AOA ratkaisu 8.11.2013.

¹²⁰ Vanhuspalvelulain (980/2012) seuranta.

asettaa jonoon eikä heille voi tehdä ns. jonopäätöstä, vaan heille tulee tehdä muutoksenhakukelpoinen kielteinen päätös.

2.5. Yksityiset ostopalveluna hankitut sosiaalipalvelut

Kuvio 14: Kunnan yksityisiä ostopalveluja koskevat yhteydenotot vuosina 2009 – 2013, kpl ja % kaikista yhteydenotoista



Oheisesta kuvista näkyy, että kunnan ostopalveluyksiköitä koskevissa palautteissa oli voimakas kasvu vuosien 2010 ja 2011 välillä. Palautteita on viimeisen kolmen vuoden aikana tullut koskien kymmeniä eri yksityisiä palveluntuottajia. Nämä tarjoavat erilaisia palveluja esimerkiksi lastensuojelun sijaishuollon palveluista ikääntyneiden, mielenterveyskuntoutujien ja vammaisten asumispalveluihin. Eri yhteydenottajien palautteet koskevat samaa yksityistä yksikköä suhteellisen harvoin.

Lastensuojelulaitoksissa palautteet koskevat yleensä käytettyjä rajoitustoimenpiteitä, yksikön yksipuolista ilmoitusta lapsen tai nuoren hoidon lopettamisesta tai lastensuojelulaitoksen henkilökunnan toimintaa. Lastensuojelun perhehoidossa palautteita tulee rajoituksista, joiden käyttöä perustellaan kasvatuksellisilla syillä. Mielenterveyskuntoutujien asumispalveluiden kohdalla palautteet koskevat yksikön toimintatapoja, henkilökunnan toimintaa, asukkaan ruokaan ja ruokailuun ja omiin tavariin liittyviä erilaisia rajoituksia tai hoitosopimuksia, joilla tosiasiallisesti on itsemääräämisoikeutta rajoittava luonne.

Kehitysvammahuollossa nousee esiin toimintakäytäntöjä, jotka on ehkä tarkoitettu turvaamistoksi, mutta jotka puuttuvat henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Näihin liittyy toisinaan se, että erilaisista turvaamistoimista ei sovita hoito- ja palvelusuunnitelmassa tai käytetyistä rajoituksista ei tehdä merkintöjä hoidettavaa koskeviin asiakirjoihin.

Vanhustenhoidossa palautteet ovat koskeneet muun muassa hoidon laadussa näkyneitä puutteita, riittämätöntä henkilökuntaa, asiakasmaksuja, lääkkeiden jakelussa tapahtuneita virheitä, omaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyviä seikkoja tai puutteellista dokumentaatiota. Puutteet ovat vanhustenhoidossa samankaltaisia sekä kunnan omissa että ostopalveluyksiköissä. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston käsittelemistä kanteluista 93 % (191 kpl) kohdistui julkiseen palveluun ja 7 % (15 kpl) yksityiseen palveluun.

2.6. Edunvalvonta, valtakirja ja välitystili

Sosiaaliamiehenä saan edunvalvontaa koskevia yhteydenottoja muutamia vuodessa. Yleensä soit-taja on tyytymätön yleisen edunvalvojan toimintaan esimerkiksi siksi, että päämies kokee käyttöva-ransa riittämättömiksi. Omaiset ovat omista varoistaan joutuneet toisinaan hankkimaan päämiehelle esimerkiksi vaatteita, välipalatarpeita tai maksaneet laitokseen joutuneen päämiehen asunnon tyh-jennyksen.

Minulle on tullut palautetta myös siitä, ettei edunvalvoja tapaa päämiestään tai ettei edunvalvoja kerro päämiehen varojen euromäärää, mutta vetoaa silti siihen, etteivät varat riitä päämiehen esit-tämään hankintaan. Lisäksi tyytymättömyys on voinut kohdistua siihen, että hoitoyksikköön joutu-neen päämiehen omistama kiinteistö on myyty alihintaan tai päämiehen hallussa olevan osakkeen tai kiinteistön arvoa ei ole alettu edunvalvojan toimesta selvittää. Olen saanut tiedusteluja siitä, miten henkilöä voi hakea edunvalvontaan tai miten tulisi toimia, jos haluaa edunvalvojan vaihtamista ylei-sestä edunvalvonnasta sukulaiseen tai edunvalvojana toimineen sukulaisten vaihtamista yleiseen edunvalvojaan.

Koska edunvalvontaa pidetään viimesijaisena keinona huolehtia henkilöiden raha-asioiden hoidosta, tulisi muiden keinojen käyttömahdollisuutta arvioida. Edunvalvojaa ei tarvita, jos asiat tulevat muul-la tavoin henkilön edun mukaisesti hoidettua. Mikäli henkilö itse pystyy antamaan valtakirjan asioi-densa hoitamista varten tai ilmaisemaan ymmärrettävästi oman tahtonsa esimerkiksi pankissa käy-dessään, edunvalvojan määräys ei ole välttämätön. Valtakirjan voi kuitenkin antaa vain sellaista asiaa varten, jonka merkityksen henkilö itse ymmärtää.¹²¹

Kun päämies tai hänen omaisensa haluaa valittaa edunvalvonnasta tai edunvalvonnan henkilöstöstä, tulee sosiaaliamiehen ohjata hänet maistraattiin tai oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasia-miehelle. Maistraattiin ohjataan, kun on kyse edunvalvojan menettelystä edunvalvontatehtävän hoi-tamisessa yksittäisen päämiehen asioissa. Virkamiehen käytökseen, toimiston työtapoihin ja tavoi-tettavuuteen kohdistuvat valitukset ohjataan toimiston esimiehelle (johtava yleinen edunvalvoja tai johtava julkinen oikeusavustaja)¹²².

Tarkastelen seuraavassa joitakin edunvalvonnan ja sosiaalipalveluiden rajapinnassa olevia erityisky-symyksiä yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän vastausten perusteella.

Edunvalvojan palkkio toimeentulotuessa huomioitava meno

Korkein hallinto antoi 2.12.2008 vuosikirjaratkaisun, jonka mukaan edunvalvojan palkkio on toi-meentulotuessa huomioitava meno, joka huomioidaan kokonaan sen kuukauden laskelmalla, jolloin lasku erääntyy. Laskua ei siis saa jakaa kuukausille.¹²³

Edunvalvontapalkkion vähentäminen asiakasmaksusta

Pitkäaikaisen laitoshoidon asiakasmaksujen tarkistamisen yhteydessä osa kunnista hyväksyy koko edunvalvojan palkkion vähennykseksi ja osa ei. Laki ja asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas-maksuista säätelee muun ohella pitkäaikaisesta hoidosta perittävän maksun suuruutta ja määräyty-mistä. Lain 10 c pykälässä luetellaan tuloista tehtävät vähennykset. Edunvalvontapalkkio ei ole laissa

¹²¹ Kehitysvammaisten tukiliitto.

¹²² Yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän vastaus 16.12.2009.

¹²³ Yleisen edunvalvonnan... 16.12.2009. Ks. myös KHO 2.12.2008.

tai asetuksessa määritelty vähennettäväksi menoksi. Laki ja asetus määrittelevät enimmäismaksut, kunta voi periä maksut alennettuna tai jättää perimättä (11 §).

Kehittämistyöryhmä toteaa, että eri kuntien käytännöt palkkion huomioimisessa vaihtelevat suuresti. Jossain kunnassa edunvalvontapalkkio hyväksytään ilmoituksen mukaan ja joissakin sitä ei hyväksytä lainkaan. Joissakin kunnissa ohjeen mukaan hyväksytään esimerkiksi ”kohtuullinen enintään 50 €/kk edunvalvontapalkkio ja pienin tilintarkastusmaksu”. Joissakin kunnissa tai kuntayhtymissä on määritelty niin, että vähennys voi olla enintään omaisuudesta saatavien tulojen suuruinen. Ainakin yhdessä ratkaisussa on linjattu, että päämiehelle tulee aina jäädä minimi käyttövara, eikä sillä tarvitse kattaa edunvalvontapalkkiota, vaan näissä tilanteissa se vähennetään asiakasmaksusta. Kunnat ja kuntayhtymät voivat toimia itsenäisesti asiakasmaksulain ja –asetuksen antamissa rajoissa.¹²⁴

Päämiehen käteisvarojen nostaminen kotihoidossa tai laitoshoidossa

Kun sosiaalihuollon asiakas on edunvalvonnassa ja saa samanaikaisesti esimerkiksi kotihoidon tai palveluasumisen palveluja, nousee esille kysymys siitä, miten käyttövaroja pitäisi maksaa. Hoitolaitosten henkilökuntaa tai kotipalvelua voi olla ohjeistettu siten, että he eivät saa käsitellä potilaiden rahavaroja. Edunvalvojan täytyy työryhmän käsityksen mukaan aina huolehtia siitä, että päämiehen käytössä on kohtuullisena pidettävä määrä käyttövaroja.

Työryhmä toteaa, että käyttövaroja joudutaan toimittamaan monella tavalla, jos tavanomainen pankkitilin kautta tapahtuva käteisvarojen toimittaminen ei ole mahdollista. Seuraavat tavat ovat työryhmän mukaan käytössä:

- a. Pankkitilin käyttöoikeus sekä kortti ovat hoitohenkilökunnalla.
- b. Postilähetys.
- c. Lähettipalvelu. Oikeusaputoimisto ostaa lähettipalvelun ulkopuoliselta tuottajalta.
- d. Oikeusaputoimiston henkilökunnasta joku vie henkilökohtaisesti käyttövarat päämiehelle.
- e. Päämiehen läheinen noutaa ja toimittaa käyttövarat päämiehelle.

Työryhmä arvioi, että useimmissa tavoissa päämiehen tiliin joudutaan antamaan käyttöoikeus jollekin toiselle, jos päämies itse ei kykene käymään pankissa tai pankkiautomaatilla. Näissä tilanteissa voi yrittää sopia käteisrahan käytön minimoimisen niin, että päämies saa tarvitsemansa hyödykkeet esimerkiksi laskulle ostamalla.¹²⁵

Valtakirja

Yleisimmät valtuutuksen muodot ovat suullinen ja kirjallinen valtuutus. Koska sopimuksen tai muun määräämistoimen toinen osapuoli haluaa yleensä saada varmuuden valtuutuksesta, käytetään yleisesti kirjallista valtakirjaa valtuutuksen osoittamiseen. Valtakirja voi olla ns. avoin valtakirja tai yksilöity jonkin tietyn asian hoitamiseksi. Valtakirjassa mainitaan, mihin tehtävään toinen valtuutetaan. Pätevä valtuutus edellyttää, että valtuuttaja ymmärtää antamansa valtuutuksen merkityksen ja sisälön. Usein riittää, että asioiden hoitamista varten annetaan valtakirja jollekin omaiselle. Annettu valtakirja tulee voimaan heti sen tekemisestä¹²⁶. Valtakirjaan ei, toisin kuin esimerkiksi testamenttiin, tarvita kahden riippumattoman henkilön allekirjoitusta, jotta valtakirja olisi pätevä.

¹²⁴ Yleisen edunvalvonnan... 28.8.2012.

¹²⁵ Emt. työryhmän vastaus 15.12.2010.

¹²⁶ Mäki-Petäjä-Leinonen & Nikumaa, s. 25–26.

Minulle on välittynyt, että valtakirjaa käytetään nykyisin myös sosiaalitoimessa esimerkiksi toimeentulotukiasioissa. Yhteydenottajat ovat kuitenkin kokeneet valtakirjan kanssa toimimisessa vaikeuksia, sillä kunnan edustaja ei ole aina kelpuuttanut valtakirjaa. Minulle ei ole selvinnyt, minkä vuoksi työntekijä on arvioinut, ettei valtakirja ole pätevä.

Monet sairaudet ja mielenterveysongelmat voivat kuitenkin puoltaa sitä, että valtakirjan käyttömahdollisuuteen suhtauduttaisiin joustavasti esimerkiksi toimeentulotuessa. Mielenterveysongelmista kärsivä on usein kykenemätön hetkellisesti hoitamaan asioitaan ja esimerkiksi suuret terveydenhuoltokulut voivat edellyttää toimeentulotuen hakemista.

Rahavarojen välitystä koskevat säännökset

Välitystilillä tarkoitetaan menettelyä, jolla kansaneläkelaitos maksaa asiakkaalle kuuluvat etuudet kunnan sosiaali- tai perusturvalautakunnalle ns. välitystilille käytettäväksi asiakkaan etukäteen sovitavien laskujen maksamiseen. Tapio Rätty on arvioinut laajasti asiaa seuraavassa referoidussa artikkelissaan¹²⁷:

Eläke- ja etuuslainsäädäntö sisältää useita varsinaiseen välitykseen liittyviä säännöksiä. Kunnallinen eläkelaki (549/2003, 8. luku 127 § 3 mom.) ja työntekijän eläkelaki (395/2006, 8. luku 122 §) mahdollistavat eläkkeensaajan eläkkeen maksamisen sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle käytettäväksi eläkkeensaajan toimeentulon turvaamiseen, mutta säännökset edellyttävät eläkkeensaajan antamaa nimenomaista suostumusta. Jos eläkkeensaaja peruuttaa suostumuksensa, edellytyksiä maksaa eläkettä sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle ei enää ole.

Joissakin etuuksia koskevissa säännöksissä ei edellytetä etuuden saajan suostumusta. Muun muassa kansaneläkelaki (568/2007, 67 §); työttömyysturvalaki (1290/2002, 11 luku 9 §); sairausvakuutuslaki (1224/2004, 15 luku, 12 § 3 mom.); eläkkeensaajien asumistukilaki (571/2007, 28 §); vammaisetuuksista annettu laki (570/2007, 26 §) sekä Kelan kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuusista annettu laki (566/2005, 5. luku, 48 § 3 mom.) mahdollistavat laissa säädettyjen etuuksien maksamisen sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle ilman asiakkaan suostumusta. Tämä edellyttää yleensä sitä, että etuuden maksaminen suoraan asiakkaalle vaarantaisi hänen tai hänen perheensä tai hänen huollettavinaan olevien toimeentuloa.

Kansaneläkelaiissa on vielä erikseen rajoitettu välitykseen otettujen varojen käyttöä. Kansaneläkelain 67 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitos voi päättää, että etuus maksetaan toimielimelle, jos etuuden maksaminen saajalleen itselleen vaarantaa etuuden saajan tai hänen omaistensa toimeentulon. Näin maksettua etuutta ei saa vastoin edunsaajan nimenomaista suostumusta käyttää muuhun kuin etuuskuukauden aikana annettavaan elatukseen. Kaikissa etuuksia koskevissa välityssäännöksissä ei ole tätä rajoitusta varojen käyttämisestä maksukuukauden aikaiseen elatukseen.

Esityksen ensisijaisten etuuksien maksamisesta kunnan toimielimelle voi yleensä tehdä etuudensaaja itse, hänen avio- tai avopuolionsa, muu omaisensa tai henkilö, joka hänestä pääasiallisesti huolehtii. Esityksen voi tehdä myös kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin.

Eläkkeensaajan tai etuudensaajan varojen maksamisesta sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle tehdään päätös, johon eläkkeen tai etuuden saaja voi hakea muutosta. Sen sijaan lainsäädännössä ei

¹²⁷ Rätty, 3/2013.

ole nimenomaista säännöstä siitä, tuleeko sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tai sen alaisen viranhaltijan tehdä välitykseen ottamisesta nimenomaan valituskelpoinen päätös. Joissakin kunnissa tällaisia päätöksiä tehdään, mutta on epäselvää, kuinka yleistä tällaisten päätösten tekeminen on.

Asiakkaalla oikeus saada selvitys varojensa käytöstä välitystilillä

Sosiaalihuollosta vastaavalla viranomaisella on kaikissa tilanteissa vastuu pitää huolta asiakkaan varoista. Tämä merkitsee sitä, että asiakkaalla on oikeus saada selvitys varojen kuukausittaisesta käytöstä.

Välitykseen ottamisen yhtenä tarkoituksena on se, että asiakkaan välttämättömät kuukausittaiset menot ja tarpeet tulevat hoidettua. Yhtenä tarkoituksena voi olla myös se, että välitykseen otetut varat riittävät esimerkiksi etuuden määräytymisajaksi. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei välitystiliasiakkaalla olisi tarvittaessa oikeus myös toimeentulotukeen. Välitystiliasiakkaan hakemus toimeentulotuesta on käsiteltävä samalla tavoin kuin muidenkin toimeentulotukiasiakkaiden hakemukset. Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ja sen alaisten viranhaltijoiden tehtävänä on huolehtia siitä, että välitykseen otetut varat käytetään tarvittaessa yhteisymmärryksessä sosiaalihuollon asiakkaan kanssa hänen välttämättömiin menoihinsa.

Henkilöllä oli tulona eläke ja asumistuki, ja hän joutui hakemaan toimeentulotukea. Henkilöllä oli ollut vaikeuksia suoriutua vuokran maksusta, minkä vuoksi hän sopi kunnan aloitteesta ns. välitystilin käytöstä. Asiakas oli ymmärtänyt, että välitystilille tulevia varoja käytetään vuokranmaksuun. Näin toimittiinkin, kunnes työntekijävaihdoksen yhteydessä asiakkaalle paljastui, että varoilla maksetaan myös muita laskuja. Aiemmin oli toimittu siten, että vuokranmaksun jälkeen loput varat palautuivat asiakkaalle. Muutoksesta ei neuvoteltu asiakkaan kanssa etukäteen eikä hänen suostumustaan menettelylle kysytty.

2.7. Terveysthuolto

Terveysthuoltoa koskevat yhteydenotot eivät kuulu sosiaaliamiehen toiminta-alueeseen. Tästä huolimatta saan kymmeniä asiaa koskevia yhteydenottoja hieman vuosittain vaihdellen. Minulle näkyvät lähinnä sellaiset terveysthuoltoon liittyvät toimenpiteet, jotka kohdistuvat pääosin sosiaalihuollon palveluiden piirissä oleviin asiakkaisiin, esimerkiksi vanhuksiin ja kehitysvammaisiin.

Minulle on välittynyt erityisesti, että hoitotarvikkeiden ja –välineiden jakeluun on joidenkin kuntien kohdalla liittynyt epätietoisuutta, ongelmia ja myös asiakkaan oikeusturvaan liittyviä epäkohtia.

Vaippojen ilmaisjakelu

Kuvaan seuraavassa poikkeuksellisesti selvitykseni yleisessä osassa Hämeenlinnaa koskevan, vaippojen ilmaisjakelua koskevan tapauskokonaisuuden, joka alkoi jo vuonna 2004.

Hämeenlinnan silloinen terveysthuollon kuntayhtymä (nykyinen terveystakeskusliikelaitos) päätti alkuvuodesta 2004¹²⁸ tarkentaa kuntayhtymän toteuttamaa hoitotarvikkeiden ilmaisjakelua. Kuntayhtymä pyrki ohjeistolla määrittelemään kriteerit apuvälineiden myöntämiseksi. Ohjeistoa laadit-

¹²⁸ Hämeenlinnan seudun kansanterveystyön kuntayhtymän yhtymähallitus teki asiaa koskevan päätöksen 27.1.2004. Lähde: Yhtymähallituksen päätös 81 §. Ote pöytäkirjasta 10.6.2004.

taessa oli kuntayhtymän ilmoituksen mukaan pyritty varmistamaan vaikeavammaisten apuvälinepalvelut ja se, ettei yhdelle henkilölle tulisi kohtuuttomia kustannuksia apuvälineiden hankinnasta¹²⁹.

Ohjeistuksen tarkentaminen merkitsi, että vaippojen ilmaisjakelu lakkautettiin sellaisiin palveluasumisyksiköihin, joissa oli yövalvonta eli hoitoa ja huolenpitoa tarjottiin ympäri vuorokauden. Näiden yksiköiden joukossa oli sekä vammaisille, kehitysvammaisille että vanhuksille suunnattuja hoivayksiköitä. Kuntayhtymä katsoi, että vaipat sisältyvät yövalvonnallisessa yksikössä hoitomaksuun¹³⁰ tai sosiaalitoimi kustantaa ne. Kuntayhtymä tiedotti ympärivuorokautista palveluasumista tarjoaville yksiköille kirjeellä käytännön muutoksesta.

Minulle hyvin pian linjauksen jälkeen vuonna 2004 ja sen jälkeen tulleiden palautteiden perusteella kenellekään näissä hoivayksiköissä asuneille ei tehty yksilölliseen vaippatarpeeseen perustuvaa palvelutarpeen arviota eikä kenellekään minuun yhteyttä ottaneista tehty muutoksenhakukelpoista yksilöpäätöstä. Kuntayhtymän yhtymähallituksen päätökseen olisi voinut hakea muutosta. Käytännössä muutoksenhakumahdollisuus oli palvelujen käyttäjien tai heidän edustajiensa kannalta täysin teoreettinen, sillä yhtymähallituksen päätökset julkaistiin vain kuntayhtymän verkkosivuilla.

Kuntayhtymä vetosi ratkaisussaan siihen, etteivät tuolloin voimassa olleen kansanterveyslain säädökset velvoittaneet vaippojen ilmaisjakeluun, vaan kyseessä oli kunnan vapaaehtoinen toiminta. Sosiaali- ja terveysministeriö oli vuonna 1999 antamassaan suosituksessa ja myös sen jälkeen korostanut, että hoitotarvikkeita tulisi myöntää henkilön yksilölliseen tarpeeseen perustuen. Minulle asti päätyneitten kanteluratkaisujen perusteella vaikutti siltä, että mikäli asiakas teki kantelun silloiseen lääninhallitukseen (nykyisin aluehallintovirasto), ei hän menestynyt asiassaan myöskään siellä.

Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio otti hoitotarvikkeiden ja –välineiden jakeluun kantaa vuonna 2007. Hän totesi, ettei hoitotarvikkeiden ja –välineiden jakelusta ole olemassa nimenomaisia säännöksiä. Hoitovälinejakelun turvaamiseksi sosiaali- ja terveysministeriö oli laatinut suosituksen jakelusta, joka ei perustunut kunnalle laissa säädettyyn velvollisuuteen, vaan vapaaehtoisuuteen. Oikeusasiamies piti erittäin ongelmallisena, ettei asiaan liittyen ollut lainsäädäntöä. Hänen mukaansa hoitotarvikkeita ja –välineitä käyttävät avohoidon potilaat voivat joutua eriarvoiseen asemaan asuinpaikkansa perusteella.¹³¹

Palautteiden perusteella hoitotarvikkeita hakeneet pitivät suurena epäkohtana sitä, etteivät he saaneet asiasta päätöstä eivätkä he voineet hakea muutosta lääkärin hoitoratkaisuun. Erityisen ongelmallinen tilanne syntyi siitä, että yövalvonnallisissa yksiköissä asui myös kehitysvammaisia, joille vaippojen tai muiden hoitotarvikkeiden ilmaisjakelu voi perustua suoraan kehitysvammalakiin. Myöskään he eivät saaneet muutoksenhakukelpoista päätöstä siitä, että aiemmin myönnetty palvelu päättyy eikä heille kuntayhtymän linjauksen vuoksi tehty palvelusuunnitelman ja erityishuolto-ohjelman tarkistusta.

¹²⁹ Kuntayhtymä antoi uuden lääke- ja hoitotarvikkeiden jakeluohjeen 2007, joka perusrakenteeltaan oli samansisältöinen kuin edeltävä ohje. Sen mukaan ”inkontinenssituotteet ovat osa vanhusten hygienian hoitoa. Vaippoja myönnetään kotihoidossa oleville henkilöille. Yövalvonnallisiin palvelutaloihin ei myönnetä vaippoja kuntayhtymästä, vaan asiakkaan vaipat kuuluvat hoitomaksuihin tai Kelan hoitotuen piiriin”. Lähde: Kotisairaanhoidon/tehostettu kotisairaanhoidon.

¹³⁰ Tarkennus hoitotarvikkeiden ohjeisiin (81 §) annettiin 25.5.2004. Tarkennus annettiin, koska pohdittavaksi oli noussut erilaisissa yksityisissä palvelukodeissa asuvien asema ja miten ohjetta tulee tulkita vaippojen jakelun osalta. Yhtymähallitus katsoi, että ”vaikka Kela ja lääninhallitus ovat monessa tapauksessa hyväksyneet yksityisen palvelukodin avopalvelulaitokseksi, ei ole mielekästä, että terveyskeskus jakaa ilmaisia vaippoja yksiköihin, joihin sosiaalitoimi tekee maksusitoumukset ja joissa hoito on monessa tapauksessa laitoshoidon korvaavaa.” Lähde: Hämeenlinnan seudun kansanterveystyön kuntayhtymä. Ote pöytäkirjasta 10.6.2004.

¹³¹ EOA:n ratkaisu 7.6.2007.

Hoitotarvikkeiden myöntäminen muuttui oleellisesti 1.5.2011 voimaan tulleen terveydenhoitolain myötä. Oikeusasiamies katsoi eräissä Riihimäen seudun terveyskeskuksen kuntayhtymää koskeneissa ratkaisussaan, että hoitotarvikkeiden¹³² ilmaisjakelu on osa terveydenhoitolaissa tarkoitettua sairaanhoitoa.

Hoidon ja sairauden seurannassa tarvittavien hoitotarvikkeiden jakelun terveyskeskuksesta tulee aina perustua yksilölliseen tarpeeseen, jonka määrittelee hoitava lääkäri. Tällaiset yksilölliseen tarpeeseen perustuvat hoitotarvikkeet ovat asiakasmaksulain 5 §:n nojalla maksuttomia. Oikeusasiamies korosti, että kuntien ja kuntayhtymien laatimilla ohjeilla ei voida rajoittaa tai sulkea pois oikeutta lainsäädännössä turvattuihin oikeuksiin. Siltä osin, kuin ohjeet eivät jätä tilaa palvelun tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle, ohjeet ovat ristiriidassa lainsäädännön kanssa.¹³³

Riihimäen seudun terveyskeskuksen kuntayhtymä ei voinut määritellä käyttörajoja diabetespotilaiden verensokeriliuskojen käytölle ilman yksilöllistä tarvearviointia, eikä kuntayhtymä voinut periä maksua kuntayhtymän määrittelemien rajojen ylittävien hoitotarvikkeiden jakelusta¹³⁴.

Potilas ei voi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hakea lääkärin hoitopäätökseen valittamalla muutosta. Terveysneuvottelun säännökset hoitotarvikkeista eivät muuttaneet tätä käytäntöä. Sen sijaan potilas voi halutessaan saattaa hoitotarvikkeiden epäämistä tai rajoittamista koskevan asian hallintolainkäyttölain 69 §:n nojalla vireille hallintoriita-asiana: Hallinto-oikeus käsittelee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse.¹³⁵

Lääkkeiden annosjakelu

Olen useita vuosia saanut palautetta koskien lääkkeiden annosjakelua. Lääkkeiden annosjakelulla tarkoitetaan menettelyä, jossa apteekki maksua vastaan toimittaa lääkkeet potilaalle valmiiksi kertaannoksiksi jaeltuina. Apteekit voivat hinnoitella palvelun itsenäisesti ja hinta on yleensä korkeampi kuin kansaneläkelaitoksen mahdollisesti maksaman korvauksen¹³⁶ perusteena oleva määrä. Annosjakelupalkkio voi vaihdella eri paikkakunnilla ja eri apteekeissa.

Minulle tulleiden palautteiden perusteella ongelmia aiheutui ensinnäkin siitä, että annosjakelun kulut saattoivat olla varsin suuret ja muodostivat kalliiden lääkkeiden hankintahinnan ohella hoidettaville taloudellisia ongelmia. Näitä kuluja ei kuitenkaan huomioitu esimerkiksi asiakasmaksun alentamishakemuksen yhteydessä eivätkä annosjakelusta aiheutuneet kulut kerrytä lääkkeiden maksukattoa.

Toiseksi ongelmia syntyi siitä, että esimerkiksi muuttaessaan kunnan laitoshoidoyksikön palveluasumiseksi, kunta käytännössä yksipuolisesti velvoitti hoidettavaa siirtymään maksulliseen lääkkeiden jakeluun eli sitoutumaan annosjakeluun aiemman maksuttoman palvelun sijasta. Kotihoidossa tilanne näyttäytyi samanlaisena eli mikäli esimerkiksi kotihoidon asiakkaan sukulainen ei hoitanut

¹³² Hoitotarvikkeilla tarkoitetaan mm. diabeetikon tarvitsemia verensokeriliuskoja, makuuhaavan hoitoon tarvittavat hoitotarvikkeita, virtsan ja ulostuksen pidätyskyvyn hoitotarvikkeita vaikeaan tai keskivaikeaan oireistoon, kuten vai-
poja, pusseja, virtsankeräjiä ja katetreja.

¹³³ EOA:n ratkaisu 31.12.2012.

¹³⁴ EOA:n ratkaisu 31.12.2012.

¹³⁵ EOA:n ratkaisu 18.6.2013.

¹³⁶ Annosjakelupalkkio voidaan korvata asiakkaalle: joka on täyttänyt 75 vuotta; jolla käytössä on annosjakelun alkaessa vähintään kuusi annosjakeluun soveltuvaa korvattavaa lääkettä; jonka lääkitys on tarkistettu tarpeettomien, keskenään yhteen sopimattomien ja päällekkäisten lääkitysten poistamiseksi ja jonka kohdalla annosjakeluun siirtyminen on pitkäaikaisessa lääkehoidossa lääketieteelliseltä kannalta perusteltua.

lääkkeiden jakamista ja oton valvontaa, hoidettava oli pääsääntöisesti velvoitettu turvautumaan annosjakeluun ja maksamaan siitä aiheutuvat kustannukset omista varoistaan.

Kolmanneksi ongelmia tuli siitä, että hoidettavan kaikki lääkkeet eivät soveltuneet annosjakeluun tai henkilö ei saanut annosjakelukorvausta Kelasta, jolloin koko kustannus jäi hoidettavan maksettavaksi. Annosjakeluun sopimattomia ovat mm. nestemäiset lääkkeet ja rasvat, joiden jakamisen hoitohenkilökunta sitten toteutti osan lääkkeistä ollessa annosjakelussa.

Kun eduskunnan oikeusasiamies maaliskuussa 2013 antoi ratkaisun¹³⁷, jonka mukaan kotihoidossa ja palveluasumisessa tapahtuva lääkkeiden jakaminen on osa terveydenhoitolaissa tarkoitettua sairaanhoitoa ja siten asiakkaille ilmaista, olen kohdannut tilanteen, jossa aiheettomasti maksetuista annosjakelukuluista jälkikäteen korvausta hakeneille omaisille on vastattu, ettei mitään päätöstä korvaushakemuspäätökseen voida tehdä ennen sosiaali- ja terveysministeriön ja/tai Kuntaliiton ohjeistusta¹³⁸ asiaan liittyen. Olen myös todennut, että ainakin osassa sopimuskunnista kotihoidon asiakkaiden maksu on suurentunut annosjakelusta luopumisen seurauksena eli kunta on nostanut asiakkaan hoitoon käytettävää tuntiluokitusta, mikä puolestaan on osalla asiakkaista nostanut kotihoidosta perittävää maksua.

2.8. Muistutukset ja kantelut

Tehtyjen muistutusten määriä ei aina kerrota asiamiehelle

Muistutusten kokonaismäärä sopimuskunnissani jäi jälleen vuonna 2013 epäselväksi, koska kaikki kunnat tai sosiaalihuollon toimintasektorit eivät antaneet muistutusten määristä tietoja. Minulla ei annettu tietoa myöskään siitä, onko muistutuksia tehty lainkaan. Kuntakohtaisessa osiossa olen merkinnyt muistutukset, jos minulle on niistä kerrottu tai minulla itselläni on ollut niistä tieto.

Valtakunnallisesti muistutusmäärien seuraaminen esimerkiksi aluehallintovirastoissa on tämän vuoksi lähes mahdotonta. Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan myös lakimuutosta, joka toteutuessaan merkitsisi sitä, että muistutuksesta aina tulisi ensimmäinen keino vaikuttaa palvelun laatuunpuutteiden korjaamiseksi.¹³⁹

Asiakkaan tiedusteluihin ei vastata tai vastataan epäasiallisesti

Hyvin monet asiakkaat lähestyvät sosiaalihuollon viranhaltijoita nykyisin sähköpostilla. Sähköposti voi koskea yleistä neuvonnantarvetta esimerkiksi siitä, miten toimeentulotukihakemuksen saa viereille. Se voi koskea myös pyyntöä päästä työntekijän vastaanotolle tai kysymystä hakemuksen käsittelyvaiheesta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on ratkaisussaan arvioinut, että viranomaisen tulee vastata asiakkaan tulkinnanvaraiseenkin yhteydenottoon, jos asiakas selvästi jää odottamaan vastausta. Hyvään hallintoon hänen mukaansa kuuluu, että myös viranhaltijan henkilökohtaiseen sähköpostiosoitteeseenkin saapunut viesti kuitataan vastaanotetuksi ja siihen vastataan asian vaatimalla tavalla. Viesti tai sähköinen asiakirja tulee tarvittaessa siirtää oikealla viranhaltijalle. Samalla tulisi huolehtia siitä, että viestin lähettäjä saa tiedon viestin vastaanottamisesta. Sellainen menettely, ettei viestiin vastata

¹³⁷ EOA:n ratkaisu 7.3.2013.

¹³⁸ Kuntaliiton yleiskirje 4/80/2014 annettiin 17.2.2014.

¹³⁹ Luonnos Hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi 3.10.2013.

ollenkaan sen vuoksi, ettei asiakkaan kysymys kuulu asianomaisen viranhaltijan toimivaltaan, ei ole hyvän hallinnon mukainen. Hallintolain 2 luvun mukaiseen hyvään hallintoon ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kuulu myöskään se, ettei asiakkaalle kerrota viestin välittämiseksi jollekin toiselle taholle.¹⁴⁰

Olen saanut nähtäväkseni sellaisia työntekijän asiakkaalle omasta sähköpostistaan lähettämiä vastauksia, joissa palveluun tyytymättömälle asiakkaalle todetaan, että kunnianloukkaussyte lähtee heti vireille, jos lehdessä lukee [tapauksesta] jotain. Työntekijä on saattanut sähköpostissaan asiakkaalle käyttää muutoinkin varsin tiukkasävyisiä sanavalintoja tai työntekijä ei ole vastannut useisiin asiakkaan lähettämiin sähköposteihin mitenkään.

Osassa sopimuskunnistani virallisena ohjeena on, ettei asiakkaiden sähköposteihin vastata salassapitosyistä.¹⁴¹ Vaikka kunta olisi kieltänyt sähköpostin käytön asiakastilanteissa, osa työntekijöistä vastaa asiakkaalle sähköpostilla paljastaen toisinaan myös salassa pidettäviä tietoja. Osa työntekijöistä ei vastaa sähköpostiviestiin, ja asiakas saattaa joutua yrittämään pitkäänkin ennen kuin saa työntekijän mahdollisesti puhelimitse kiinni.

Mielestäni asiakkaan lähettämään sähköpostiviestiin tulee aina reagoida edellä mainitun apulaisoikeuskanslerin sijaisen esittämän näkemyksen mukaisesti. Tämä voi tarkoittaa viestiä, jossa todetaan, että viesti on saapunut perille ja tiedusteluun vastataan salassapitosyistä kirjeellä tai asiakkaalle mahdollisesti sopivana aikana puhelimitse.

Mielestäni kunnissa on tarkemmin arvioitava asiakkaiden mahdollisuuksia joustavaan asiointiin, vaikka sähköpostia ei siihen liittyvien tietoturvaongelmien vuoksi voikaan aina käyttää¹⁴².

Asiakkaan laatimaa kirjallista palautetta ei tulkita muistutukseksi

Minulle on asiakaspalautteista välittynyt, että muistutukseen vastaamisessa on edelleen puutteita. Tavallisimmin ongelmia on siten, ettei kunta ole käsittänyt asiakkaan ilmaisemaa palautetta muistutukseksi. Olen myös kohdannut tilanteita, joissa kunta vastaa esimerkiksi omaisten tekemään reklamaatioon muistutusvastauksen tyyppisesti kirjallisesti diarisoimatta vastausta muistutusvastaukseksi. Kunnassa on saatettu myös ”korvata” muistutusvastaamismenettely kasvokkaisella neuvottelulla esimiehen, asiakkaan ja mahdollisesti työntekijän kesken.

Asiakas ei ole lain mukaan velvollinen laatimaan muistutusta valmiille lomakkeelle. Mikäli asiakas antaa palautetta palvelusta tai omasta kohtelustaan esimerkiksi sähköpostilla, tulee siihen hyvän

¹⁴⁰ Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 27.8.2010.

¹⁴¹ Apulaisoikeuskansleri on todennut 1.12.2011 antamassaan ratkaisussa, että kaupungin sosiaali- ja terveystoimi ei olisi saanut lähettää suojaamattomassa sähköpostissa asiakkaan salassa pidettäviä tietoja. Salassapitosäännökset ja henkilötietolain mukainen suojaamisvelvoite eivät mahdollistaneet tapauksessa ilmenneiden salassa pidettävien tietojen lähettämistä.

¹⁴² Apulaisoikeuskansleri arvioi toimeentulotukea koskeneessa ratkaisussaan, että tietoturvaan liittyvät ongelmat eivät ole riittävä peruste sille, että asiakas ei voi niin halutessaan asioida sähköisesti toimeentulotukiasioissa. Laki sähköisestä asioinnista edellyttää, että mikäli viranomaisella on tarvittavat valmiudet sähköiseen asiointiin, sen on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Apulaisoikeuskansleri piti myös ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena sitä, että sähköinen asiointi toimeentulotukiasioissa ei ole lainkaan mahdollista. Objektiivisena ja hyväksyttävänä tavoitteena tälle on asioinnin luottamuksellisuuden turvaaminen. Kuitenkin näin ehdottomana ja joustamattomana keino on apulaisoikeuskanslerin mielestä suhteeton. Ks. tarkemmin tietosuojaavaltuutetun kannanotto 12.10.2012.

hallinnon vaatimusten mukaisesti vastata viivytyksettä. Asiakkaalta ei voi myöskään edellyttää, että hän palautetta antaessaan osaisi otsikoida kirjelmänsä muistutukseksi.

Pidän perusteltuna, että asiakkaan tyytymättömyyttä ilmaiseva vapaamuotoinen kirjelmä, reklamaatio tai sävyltään epätietoinen tai tyytymättömyyttä osaksikaan ilmaiseva sähköposti herkästi tulkitaan asiakaslaissa tarkoitetuksi muistutukseksi, johon tulee johtavan viranhaltijan tai yksikön esimiehen antaa perusteltu vastaus. Mikäli työntekijä saa omaan henkilökohtaiseen sähköpostiinsa tällaisen palautteen, hänen tulee viivytyksettä ohjata se johtavalle viranhaltijalle tai yksikön esimiehelle vastattavaksi.

Suullinen kielteinen palaute tulisi herkästi tulkita muistutukseksi

Hyvän hallinnon vaatimukseen kuuluu mielestäni myös, että asiakas voi saattaa asiansa vireille suullisesti¹⁴³. Muistutuksen luonne huomioon ottaen on mielestäni perusteltua, että muistutuksen tai muun tyytymättömyyden ilmaisun voi aina tehdä myös suullisesti.

Erityisesti suullisen muistutuksen tekeminen voi tulla kyseeseen lasten ja nuorten, vanhusten ja mielenterveyskuntoutujien tai päihdeongelmaisten kohdalla. Tällöin johtava viranhaltija kirjaa suullisesti esitetyt näkemykset ylös ja antaa kirjallisen vastauksen tämän jälkeen. Jos suulliseen muistutukseen ei voida jostain syystä suostua, tulee myös yksittäisen viranhaltijan aina ohjata ja neuvoa menettelystä, jolla muistutuksen saa kirjallisesti vireille.¹⁴⁴

Pidän kirjallisesti tehdyn muistutuksen tai palautteen käsittelyä kasvokkaisessa neuvottelussa asiakkaalle joustavana tapana. Asiakkaalta on kuitenkin aina varmistettava, haluaako hän suullisen käsittelyn lisäksi myös kirjallisen vastauksen. Muistio keskustelusta ei mielestäni vastaa varsinaista vastausta.

Ostopalveluyksikköä koskevaan muistutukseen tai muuhun palautteeseen vastaa kunnan johtava viranhaltija

Tyypillinen puute muistutuksen käsittelyssä liittyy myös siihen, että ostopalveluyksikköä koskeva kielteinen palaute tai muistutus jää kokonaan kunnassa käsittelemättä. Ostopalveluyksikön vastuuhenkilö saattaa antaa vastauksensa ilman, että kunnalta tulee vastausta lainkaan. Kunnan ostopalveluyksikköä koskevaan muistutukseen tai muuhun tyytymättömyyden ilmaisuun vastaa aina kunnan johtava viranhaltija. Mielestäni olisi asianmukaista, että kunnan edustaja pyytää ennen oman vastauksensa antamista lausunnon ostopalveluyksikön vastuuhenkilöltä ja käyttää siten myös valvontavaltaa kunnan ostamien palvelujen suhteen.

Sosiaalihuollon kantelujen määrä selvässä kasvussa

Etelä-Suomen aluehallintovirasto ratkaisi vuonna 2013 yhteensä 321 sosiaalihuollon kantelua tai muuta valvonta-asiaa. Vuoden aikana tuli vireille 372 asiaa. Kanteluja tehtiin noin 70 enemmän kuin vuonna 2012. Saapuneista kanteluista 39 % kohdistui toimeentulotukeen ja 27 % lastensuojeluun. Aluehallintovirasto ryhtyi toimenpiteisiin 168 tapauksessa, mikä on yli puolet (52 %) annetusta ratkaisusta. Toimenpiteitä olivat asiasta huomauttaminen (10 %), huomion kiinnittäminen (26 %) ja

¹⁴³ Suullinen vireillepano on mahdollinen viranomaisen suostumuksella, hallintolaki 19 §.

¹⁴⁴ Asiakaslaki 5 §; hallintolaki 8 §.

käsityksen ilmaiseminen (11 %). Valvontaratkaisuisa keinoina olivat lisäksi valvonnan jatkaminen, kehoitus sekä määräys puutteen korjaamiseksi.¹⁴⁵

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa suuntaus on samanlainen: sosiaalihuollossa kantelut lisääntyivät vuonna 2013 lähes neljänneksellä vuoteen 2012 verrattuna. Myös siellä toimeentulotuki- (ratkaistuista kanteluista niiden osuus oli 39 %) ja lastensuojeluasioista (ratkaistuista kanteluista niiden osuus oli 23 %) kannellaan eniten. Kantelupäätöksistä 43 % (89 kpl) johti toimenpiteisiin. Huomautus annettiin 17 %:ssa (34 kpl) tapauksista ja huomion kiinnittäminen 23 %:ssa (48 kpl) tapauksista, käsityksen ilmaiseminen 3 %:ssa (7 kpl) tapauksista.¹⁴⁶

¹⁴⁵ ESAVI:n tiedote 27.2.2014.

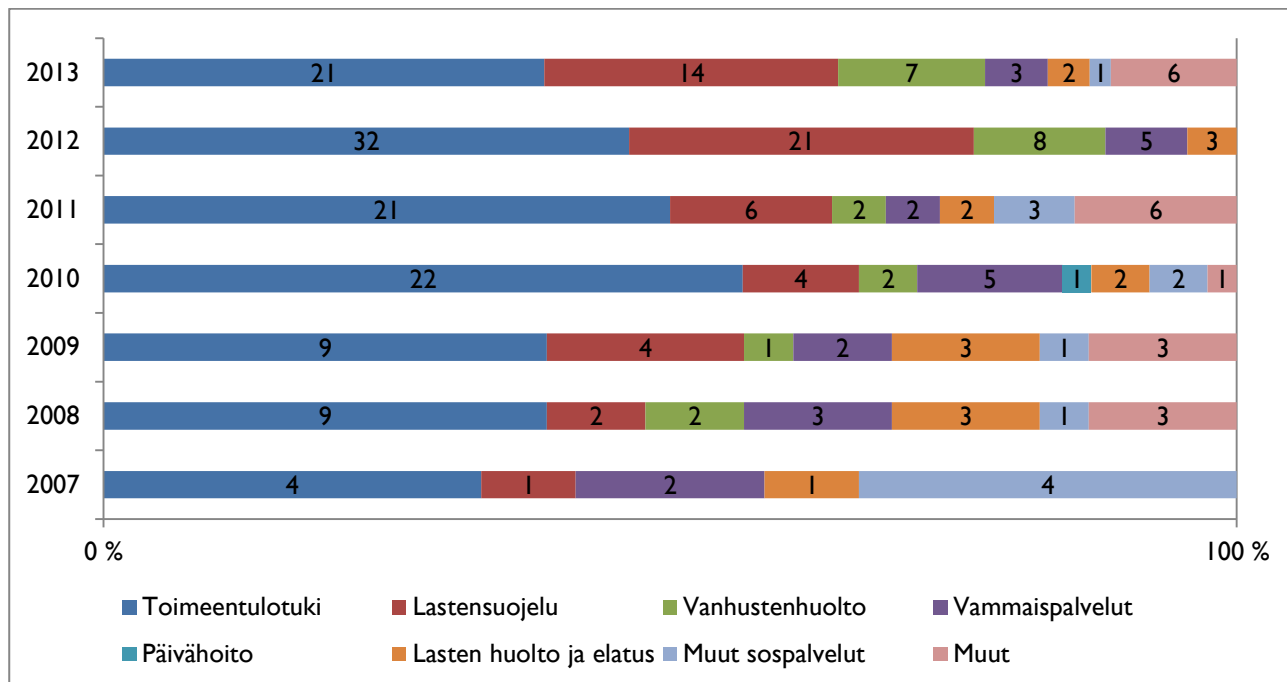
¹⁴⁶ LSAVI:n tiedote 14.2.2014.

3 KUNTAKOHTAINEN TARKASTELU

3.1. Akaan seudun kunnat

Akaa

Kuvio 15: Yhteydenotot sosiaaliamieheen vuosina 2007–2013¹⁴⁷



Sosiaaliamiehelle tuli Akaasta yhteensä 55 yhteydenottoa vuonna 2013 (69 vuonna 2012).

Toimeentulotuessa näkyi selvästi eri työntekijöiden erilainen toiminta- ja päätöksentekotapa saman perheen tai asiakkaan kohdalla. Erityisesti tämä korostui täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea koskevista asioista. Lisäksi tyytymättömyys kohdistui mm. siihen, että asiakkaan jälkikäteen edelliselle kuukaudelle tekemään hakemukseen ei annettu kirjallista päätöstä ollenkaan.

Lastensuojelussa tyytymättömyys kytkeytyi menettelytapoihin mm. kiireellisen sijoituksen yhteydessä sekä jälkihuollossa. Perhe saattoi myös kokea, että avohuollon tukitoimia ei ollut kunnassa tarjolla ollenkaan tai niiden käyttömahdollisuuksia ei perheen kohdalla arvioitu. Myös joidenkin työntekijöiden vuorovaikutustaitoihin liittyviä palautteita tuli. Jotkut asiakkaat kokivat, että työntekijän puhetapa oli syyllistävää, loukkaavaa tai uhkailevaa ja asiakkaan kertomaa ”vääristeltiin” asiakirjoissa. Lastensuojelussa palautetta tuli myös siitä, ettei työntekijä kertonut etukäteen esimerkiksi neuvottelukutsukirjeessä, ketä viranomaisista neuvotteluun on kutsuttu. Asiakas saattoi myös kokea, että kriittinen palaute viranomaisen toiminnasta johti tulkintaan, että vanhemmalla on omia vanhemmuuteen liittyviä ongelmia.

¹⁴⁷ Pikassos alkoi tuottaa sosiaaliamiespalveluja Akaalle 1.7.2007 lukien. Alkuvuoden yhteydenottotiedot ovat edellisen palveluntuottajan antamia.

Lokakuun 2013 lopussa Akaassa oli sijoitettuna 55 lasta, joka merkitsi 50 prosentin kasvua edellisen vuoden tilanteeseen. Lastensuojelun avohuollollisten tukitoimien piirissä oli vähemmän lapsia kuin käytetyissä vertailukunnissa. Perusturvalautakunta esitti lastensuojeluun kahta lastensuojelun sosiaalityöntekijää, yhtä lähihoitajaa ja yhtä perhetyöntekijää 1.3.2014 alkaen. Kunnassa on todettu, että lastensuojelun työntekijöillä on erittäin suuri työpaine, eikä lakisääteisiä käsittelyaikoja kaikilta osin pystytä noudattamaan.¹⁴⁸

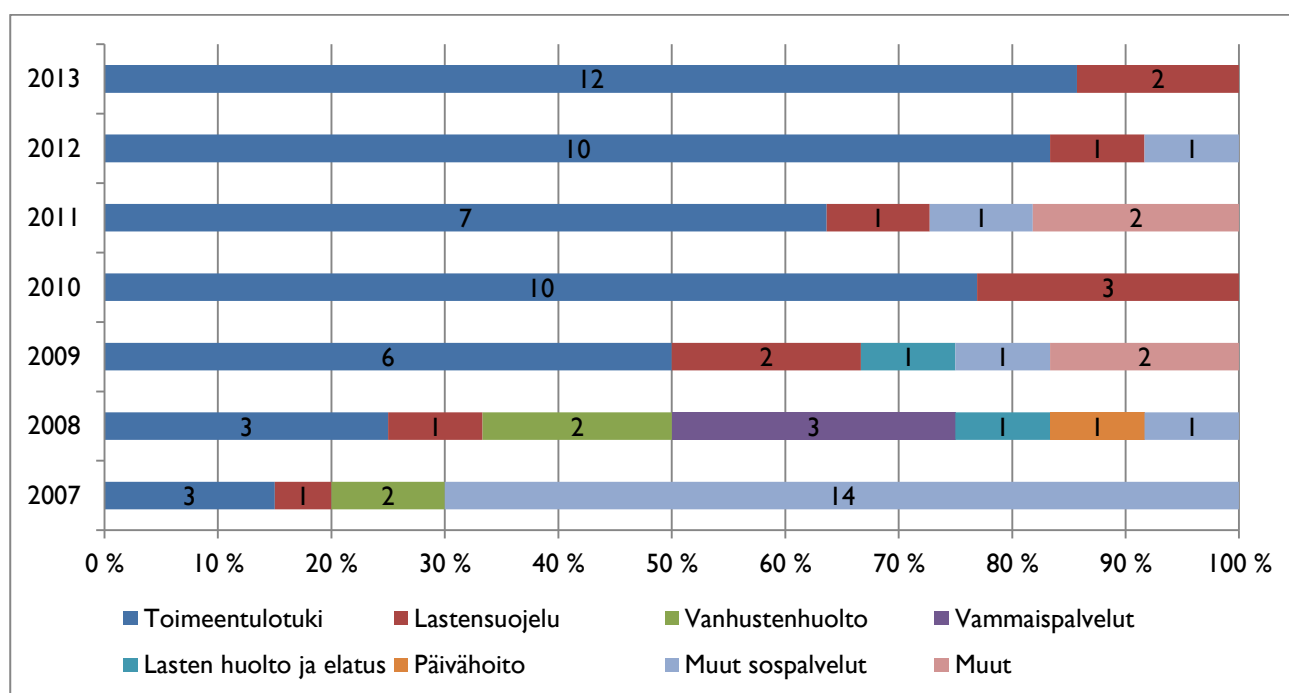
Elatusasioissa tyytymättömyyttä herätti vanhemman kokemus, ettei vanhemman alhainen tulotaso ja laaja lasten luonapito näkyneet elatusavun määrässä riittävästi.

Vanhustenhuollossa tyytymättömyys liittyi muun muassa laitoksessa toteutettuun hoivaan kuntouttavan otteen puuttumisen vuoksi; puutteellisiin kirjauksiin mustelmista, puutteelliseen haavanhoitoon ja hammashoitoon sekä virtsatietulehduksen diagnosoinnin viivästymiseen. Sain myös tiedusteluja asiakasmaksuista palveluasumisesta ja velkojen vaikutuksesta asiakasmaksuun. Vammaispalveluissa epätietoisuutta herätti henkilökohtainen apu.

Muistutuksia tehtiin yksi lastensuojeluun ja yksi perheneuvolapalveluihin liittyen. Vanhustenhuoltoon liittyen muistutuksia ei yhteistoiminta-alueelle tullut.

Urjala

Kuvio 16: Yhteydenotot sosiaaliamieheen vuosina 2007 - 2013¹⁴⁹



Urjalan yhteydenotoissa¹⁵⁰ näkyy selvästi, että ne koostuvat nykyään lähinnä toimeentulotuesta ja lastensuojelusta, sillä Akaa tuottaa isäntäkuntana sekä vanhus- että vammaispalvelut. Nämä tilastoi-

¹⁴⁸ Akaan Sanomat 4.12.2013.

¹⁴⁹ Pikassos alkoi tuottaa sosiaaliamiespalveluita Urjalalle 1.7.2007 lukien. Koko vuoden 2007 yhteydenotot perustuvat alkuvuoden osalta edellisen palveluntuottajan tietoihin.

tuvat Akaan kohdalle. Yhteydenottoja tuli vuonna 2013 yhteensä 14, kun vuonna 2012 yhteydenottoja oli 12.

Toimeentulotuen kohdalla näkyivät lähes yksinomaan toimeentulotuen saantivaikeudet yksilöllisessä elämäntilanteessa. Näihin liittyvät vuokravakuuden saaminen, yksilöllisistä tarpeista johtuvat terveydenhoitomenot, muuttoavustus, opiskelijan toimeentulotukikohtelu ja kodin peruskalustus. Kaikissa tilanteissa yhteydenottajat olivat saaneet kielteisen päätöksen, joiden perusteita heidän oli vaikea ymmärtää. Totesin myös, ettei kaikkia päätöksiä perusteltu millään toimeentulotukilain säädöksellä. Päätösten perusteluina oli varsin usein se, ettei henkilö ollut ollut yhtäjaksoisesti toimeentulotuen hakijana esimerkiksi puolta vuotta ennen hakemuksen tekoa, minkä vuoksi päätös oli kielteinen.

Uralan käyttämä määräaikainen (6 kk) vuokravakuus tuotti asiakkaille myös ongelmia. Jos asiakas muutti johonkin Tampereen seudun kuntaan, hän joutui tilanteeseen, jossa uusi asuinkunta ei myöntänyt jatkovakuutta sen vuoksi, etteivät useimmat Tampereen seudun kunnat käytä itse määräaikaisia vakuuksia.

Muistutuksia ei tehty lainkaan vuoden aikana.

3.2. Hämeenlinnan seudun kunnat

Hattula

Yhteydenottoja tuli vuonna 2013 yhteensä 24, joka on sama määrä kuin vuonna 2012 (24)¹⁵¹. Asiakasmaksuja koskeneet yhteydenotot koskivat vuonna 2013 päivähoitoa.

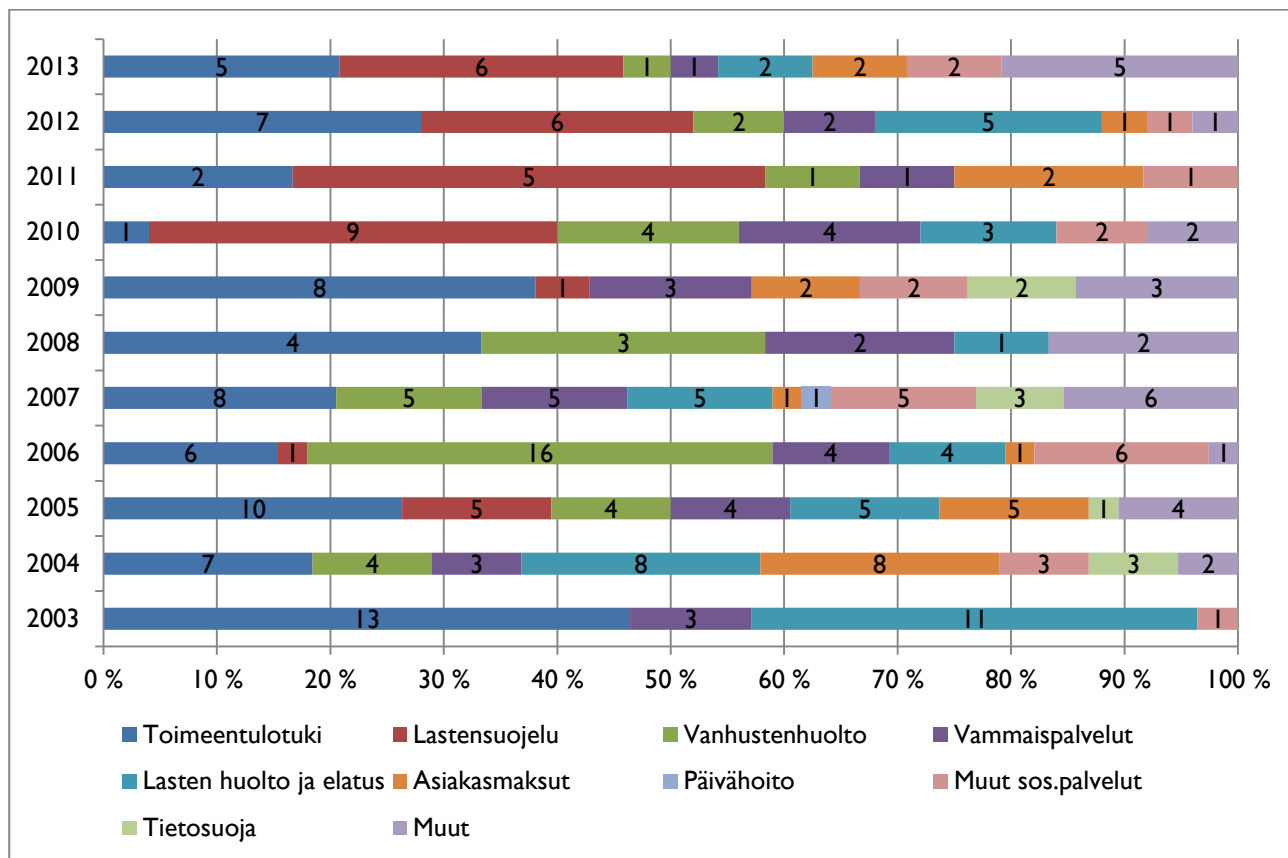
Monissa kunnissa toimeentulotukea koskevat yhteydenotot ovat selvästi yleisin yhteydenottosektori. Hattula poikkeaa joistakin muista kunnista erityisesti siinä, että erityisesti viime vuosina yhteydenottoja tulee yhtä paljon tai enemmän lastensuojelusta. Lastensuojelun tyytymättömyys kohdistui muun muassa toistuviin samoja lapsia koskeviin lastensuojelutarpeen selvityksiin; vaikeuteen saada lapsen asioista vastaavaan työntekijään yhteyttä; puutteelliseksi koettuun informaatioon lastensuojelun toimenpiteistä asiakkuuden aikana ja epätietoisuuteen siitä, kuka lapsen asioita hoitaa.

Hattulassa ei tehty yhtään muistutusta vuonna 2013.

¹⁵⁰ Tilastoon on merkitty vuoden 2003 kohdalle muut sosiaalipalvelut – ryhmään edelliselle palveluntuottajalle tulleet yhteydenotot.

¹⁵¹ Kuviossa 17 on eritelty asiakasmaksuihin ja tietosuojaan liittyvät yhteydenotot erikseen, vaikka ne eivät muodosta omaa tilastoluokkaansa. Olen tässä kuviossa erotellut ne havainnollistamisen vuoksi Jos yhteydenotto on liittynyt lastensuojeluun, mutta koskenut tyytymättömyyttä lastensuojelun asiakasmaksuun, näkyy yhteydenotto taulukossa vain asiakasmaksuissa ja se on vähennetty lastensuojelusta.

Kuvio 17: Yhteydenotot sosiaaliamieheen vuosina 2003 – 2013



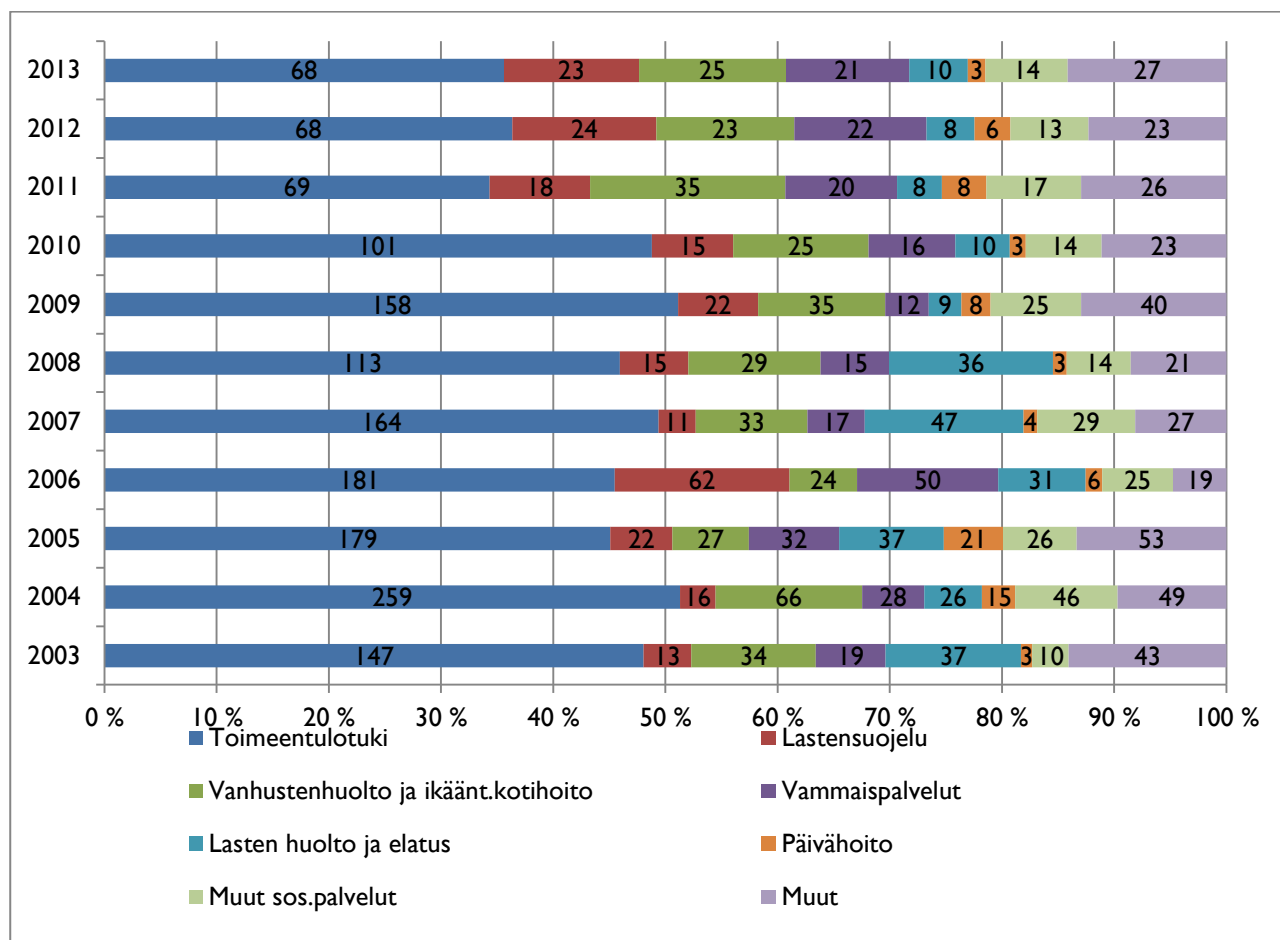
Hämeenlinna

Vuonna 2013 yhteydenottoja oli 191 (187 vuonna 2012). Näistä tyytymättömyyden ilmauksia oli 61 % prosenttia.

Selvin muutos on tapahtunut toimeentulotukea koskeneissa yhteydenotoissa. Sekä toimeentulotuen toimintakäytäntöihin, päätöksentekoon että käsittelyaikoihin liittyvät palautteet ovat vähentyneet selvästi. Hämeenlinnan erityisyys on se, että vanhustenhuoltoa koskevia yhteydenottoja on pitkään tullut lastensuojelua enemmän ja vanhustenhuoltoa koskevat yhteydenotot ovat olleet toiseksi yleisin yhteydenottoalue.

Toimeentulotukea koskien muistutuksia tehtiin kolme, vammaispalveluja koskien tehtiin yksi muistutus. Päivähoidosta muistutuksia ei ollut yhtään. Vanhustenhuoltoon tuli palautteita (reklamaatioita), mutta varsinaisia muistutukseksi otsikoituja ei ainuttakaan. En saanut tietoja muistutusten osalta lastensuojelusta enkä päihdehuollosta tämän selvityksen valmistumiseen mennessä. Minulla olevan tiedon mukaan lastensuojeluun tehtiin ainakin yksi muistutus.

Kuvio 18: Yhteydenotot sosiaaliamieheen vuosina 2003–2013



Toimeentulotuessa näkyivät täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiskäytännöt, jotka saattoivat vaihdella saman asiakkaan kohdalla, kun asiaa hoitanut työntekijä vaihtui. Ylipäätään minulle välittyi, että asiakkaalle tehtävä toimeentulotukipäätös saattoi olla merkittävästi riippuvainen siitä, kuka työntekijä hänen asioitaan hoitaa.

Sain palautetta myös tulojen huomioimisesta sekä siitä, ettei vanhemmalle olisi huomioitu elatusmaksua menoksi sille ajalle, kun hän haki pienempää maksua eikä lapsen luonapitokuluja olisi huomioitu. Kaikkiaan aiempien vuosien tapaan toimeentulotuessa näkyy se, että harkintaa edellyttävät päätökset aiheuttavat enemmän tyytymättömyyttä.

Loppuvuotta kohden toimeentulotuen käsittelyaikoja koskevat palautteet alkoivat lisääntyä, mikä osaltaan johti siihen, että asiakkaiden hakemusten yhteydessä esittämien laskujen eräpäivät umpeutuivat käsittelyn kestäessä. Asiakkaat halusivat mm. tietää, onko kunta velvollinen korvaamaan käsittelyviiveiden johdosta asiakkaalle syntyneet viivästyskorot.

Lastensuojelun yhteydenotot koskivat mm. sitä, että yhteydenpidon rajoittamispäätös tuli jälkikäteen siten, että rajoitusajaksi oli jo lähes päättynyt päätöksen saantihetkellä. Vanhempi oli saattanut kokea lastensuojelua koskeneet neuvottelut painostavina ja sävyiltään syyllistävänä eikä vanhemman näkemystä lapsen edun mukaisista ratkaisuehdotuksista ollut huomioitu.

Palautetta tuli myös siitä, ettei lapsen asioista vastaava työntekijä vanhemman käsityksen mukaan ollut tutustunut aiempiin asiakirjoihin ollenkaan tai tuli muuten valmistautumattomana asiakassuun-

nitelmaneuvotteluun. Vanhempi ilmaisi usein tyytymättömyytensä myös, jos neuvottelukutsukirjeissä ei kerrottu, mitä neuvottelu koskee, ketä neuvotteluun on kutsuttu paikalle ja mihin puhelinnumeroon voi halutessaan olla ennen neuvottelua yhteydessä. Vanhempi oli myös eräässä tilanteessa käsityksessä, että hänen lapsensa oli ollut yli vuoden avohuollon sijoituksena kodin ulkopuolella. Myös läheisverkostosijoituksiin liittyviä yhteydenottoja tuli. Sukulainen saattoi kokea, ettei hänen mahdollisuuksiaan vastata lapsen huolenpidosta arvioitu lapsen kodin ulkopuolelle sijoittamisen yhteydessä ollenkaan.

Lasten huoltoon ja elatukseen liittyen tyytymättömyys liittyi mm. vanhemman kokemukseen, että vanhemman huolta lapsen kasvuedellytyksistä toisen vanhemman luona ei otettu vakavasti tai huoli sivuutettiin. Näissä tilanteissa saattoi olla kysymys lapsen kroonisen sairauden puutteellisesta hoidosta toisen vanhemman luona. Sain tiedusteluja myös siitä, miten lapsen oikeutta tavata vanhempansa edistetään, jos toinen vanhempi asuu ulkomailla. Perheneuvolaan liittyvät palautteet koskivat kokemusta huonosta yhteistyösuhteesta perheen työntekijän kanssa.

Vanhustenhuollossa yhteydenotoista ylivoimaisesti suurin osa koski ostopalvelua. Palautteissa näkyi hoivan toteuttamiseen, lääkehoitoon, omaisten kanssa työskentelyyn ja henkilöstön ammatillisuuteen liittyviä seikkoja. Osaa näistä ongelmista yritettiin ratkoa myös Hämeenlinnan kaupungin edustajien kanssa yhteispalaverissa. Vanhushuollossa nousi edelleen myös asiakasmaksuihin ja niukkaan käyttövaraan liittyviä kysymyksiä ja epä tietoisuutta.

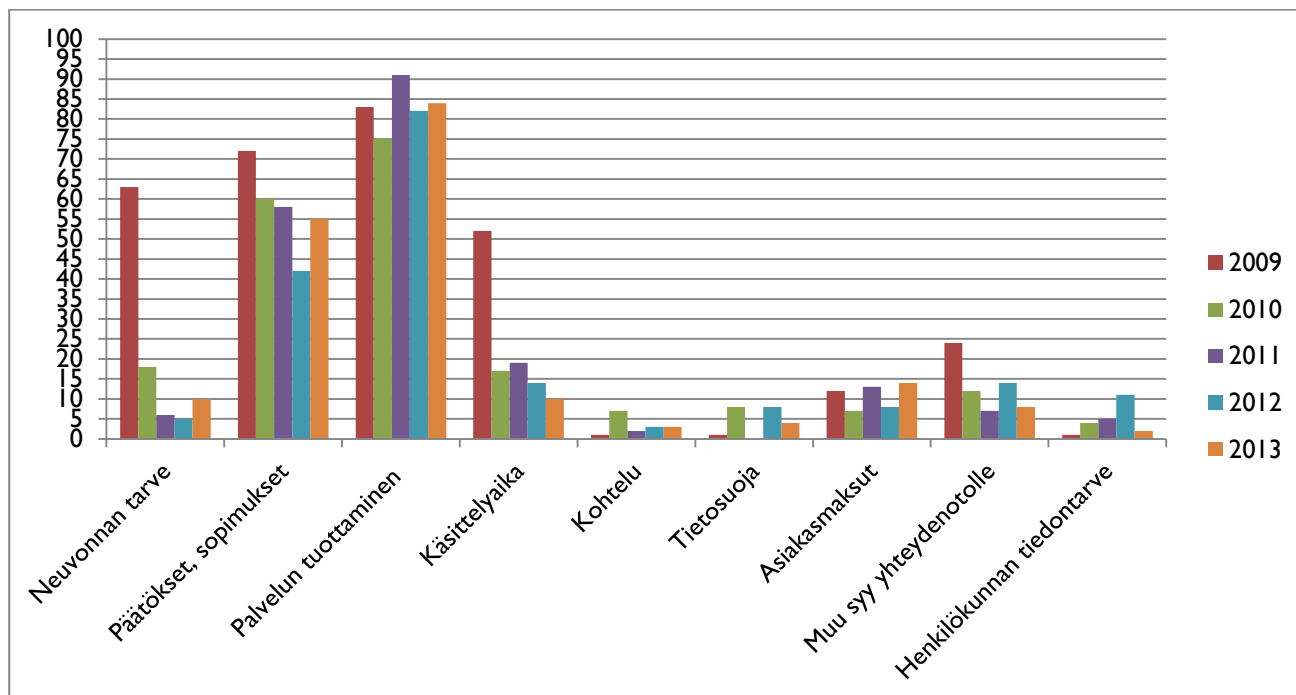
Erityisen suurta tyytymättömyys oli, jos hoidettavan maksuista ei pystytty etukäteen antamaan riittävästi informaatiota ja/tai maksu määriteltiin ja päätös maksuista tehtiin selvästi uuteen asumispaikkaan muuttamista myöhemmin. Lisääntyvästi sain palautetta vähäiseksi tai puuttuvaksi koetusta kuntouttavasta työotteesta tehostetussa palveluasumisessa. Kotihoidossa näkyi yksityiseen palveluntuottajaan liittyviä monia puutteita, joka johtikin sopimuksen päättämiseen. Hämeenlinnaan tuli useita vaipponen ilmaisjakelua ja lääkkeiden annosjakelua koskeneita yhteydenottoja. Näitä kuvasin tarkemmin omassa kappaleessaan. Olin myös vanhusneuvoston kuultavana asiaan liittyen.

Omaishoidon tuen kohdalla tyytymättömyys saattoi kohdistua vaikeavammaisen lapsen hoitoon tarkoitetun tuen määrään ja myös palvelun hakemisprosessiin. Henkilökohtainen apu herätti tyytymättömyyttä liian alhaisiksi koettujen henkilökohtaisen avun tuntimäärien vuoksi. Vammaispalveluissa näkyivät myös tilanteet, joissa vammaisen ja kehitysvammaisen siirtoa suunniteltiin ilman hoidettavan ja hänen omaisensa suostumusta. Omainen on saattanut kokea, että viranhaltija on yksipuolisesti arvioinut siirron perustelluksi eikä tämän jälkeen enää halunnut keskustella vaihtoehtoisista.

Lisäksi nousivat esiin haasteet lastensuojelun ja vammaispalvelulain mukaisten palvelujen yhteensovittamisessa ja neurologisia erityispiirteistä omaavien lasten tutkimukseen tai kuntoutukseen pääsyssä. Vammaispalveluissa tyytymättömyys kohdistui myös siihen, että suunnitelmat ja osin myös toteutustavat vaihtuivat nopeasti ilman asiakkaan tai hänen omaisensa toiveita.

Kuviosta 19 näkyy, että yhteydenottojen sisällössä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia palvelun tuottamiseen liittyvien yhteydenottojen osalta. Palvelujen tuottamista yhteydenotto koskee esimerkiksi, kun palvelujen hakemis- tai päätöksentekoprosessissa on puutteita, työntekijöiden ohjaus ja neuvonta puutteellista tai keskenään ristiriitaista tai kun palvelukokonaisuus näyttyy asiakkaalle vaikeaselkoisena, epä johdonmukaisena tai menettelytavat muutoin herättävät asiakkaassa tai hänen edustajassaan tyytymättömyyttä. Olen käsityksessä, että Hämeenlinnassa päätökset ovat aiempaa huolellisemmin tehtyjä ja perusteltuja, minkä vuoksi yhteydenotot koskevat niitä nykyisin jonkin verran aiempaa harvemmin.

Kuvio 19: Yhteydenottojen sisältö vuosina 2009 - 2013



Janakkala

Viime vuosien yhteydenotoissa näkyy selvästi se, että asiamiehelle tulevat yhteydenotot ovat usein tiedusteluja. Vuonna 2013 tiedusteluja kaikista yhteydenotoista oli 36,7 %. Vuonna 2012 tiedusteluja (44,2 %) oli lähes yhtä paljon kaikista yhteydenotoista kuin tyytymättömyyden ilmaisuja¹⁵².

Yhteensä yhteydenottoja tuli 30 vuonna 2013 (43 vuonna 2012), joista henkilökunnalta 5 (13 vuonna 2012).

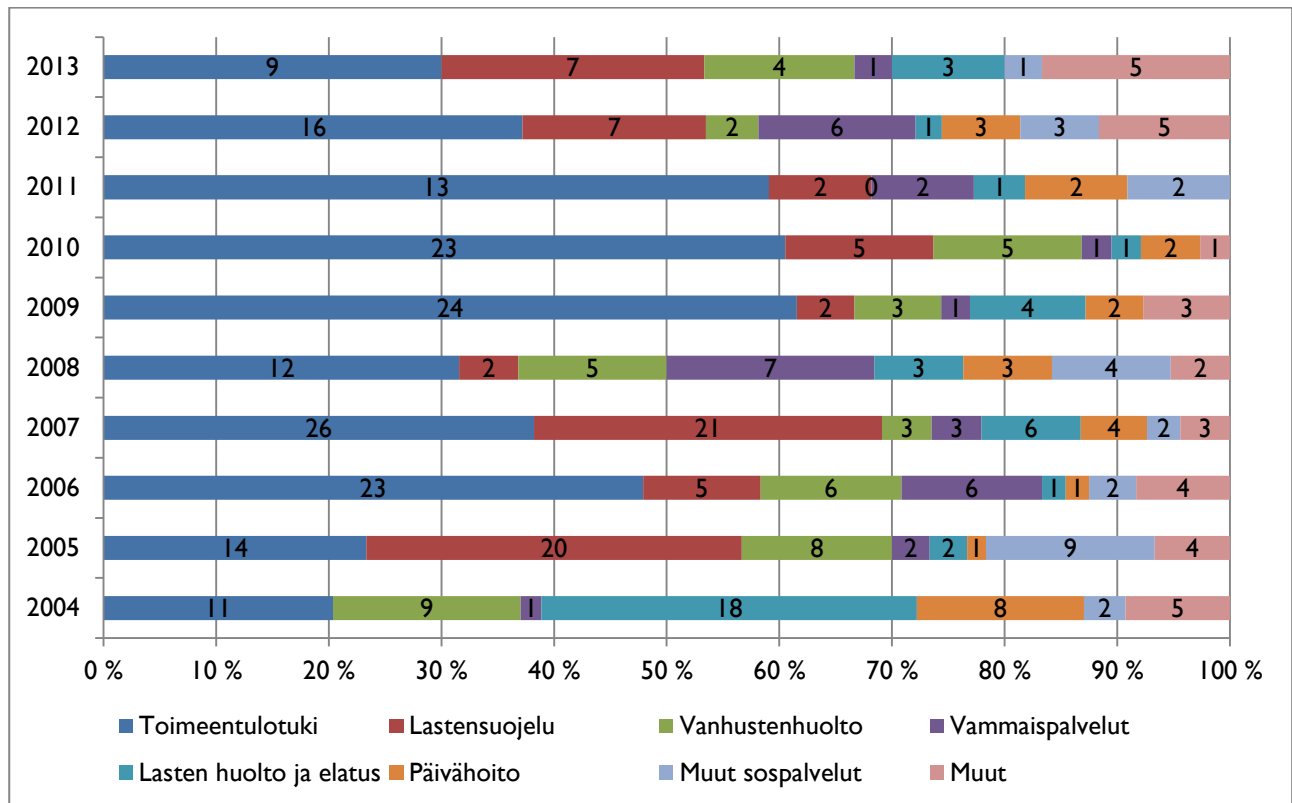
Toimeentulotuessa epätietoisuutta aiheutui muun muassa lapsen perusosan määrästä vuoroasumistilanteessa, sairauspäivärahan huomioimistavasta laskelmissa sekä elatusmaksun vaikutuksesta talouden hoitoon pienituloisella yrittäjällä. Lisäksi nousi esiin kysymys toimeentulotuen ja lastensuojelun taloudellisen tuen jakautumisesta perheen kohdalla. Lastensuojelussa näkyivät mm. yhteydenottajien tyytymättömyys joihinkin lastensuojelun tarpeen selvittämisessä noudatettuihin menettelytapoihin ja kokemus vain toisen vanhemman näkemysten huomioimisesta. Lasten huoltoon ja tapaamiseen sekä elatusasioihin liittyen palautteet koskevat yleensä toisen vanhemman kokemusta työtekijän puolueellisuudesta tai virheelliseksi koettua elatusavun määrää.

Minulle asti tulleiden palautteiden perusteella vaikuttaa siltä, että Janakkalassa ei palveluiden laadussa ole merkittäviä puutteita, eikä kunnassa palautteiden perusteella ole millään sosiaalihuollon toimintasektorilla systemaattisia ongelmia. Kunnassa myös käsitykseni mukaan reagoidaan herkästi puutteisiin sekä käytetään aikaa asioiden selvittämiseen asiakkaille joustavilla tavoilla.

Janakkalassa tehtiin kolme lastensuojeluun liittyvää muistutusta ja yksi vanhustenhuoltoon liittyen.

¹⁵² Tyytymättömyyttä ilmaisevien yhteydenottojen osuus oli 53,5 %.

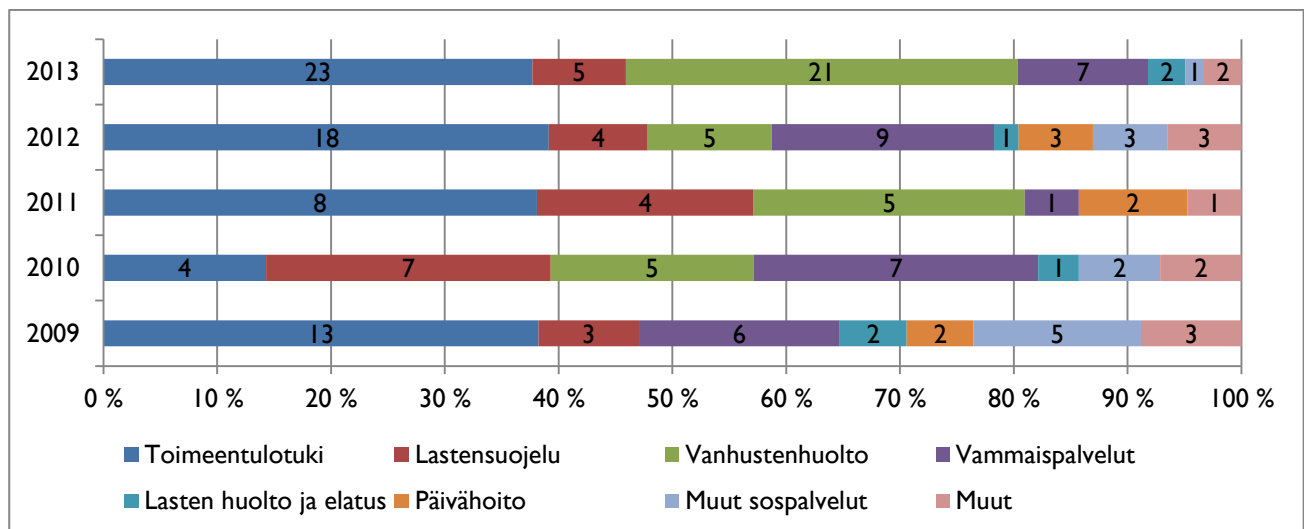
Kuvio 20: Yhteydenotot sosiaaliasiamieheen vuosina 2004 – 2013



3.3. Riihimäen seudun kunnat

Hausjärvi

Kuvio 21. Yhteydenotot sosiaaliasiamieheen vuosina 2009–2013



Yhteensä yhteydenottoja oli 62 vuonna 2013 (46 vuonna 2012). Yhteydenottomäärä on kasvanut selvästi vuodesta 2011.

Vuonna 2013 yhteydenotoissa korostuivat vanhustenhuollon yhteydenotot. Näistä lähes kaikki koskivat yhtä kunnan omaa asumispalveluyksikköä ja ne olivat yhteydenottajasta riippumatta samansisältöisiä. Yksikön henkilöstölle ja esimiehille syyskuussa 2013 antamassani palautekoonnissa toin esille muun muassa seuraavia tyytymättömyyttä herättäneitä seikkoja:

- Riittämätön etukäteinen informointi, tiedonkulku tai ohjeistus yllättävissä tilanteissa.
- Puutteet hoito- ja huolenpitotyön toteuttamisessa; riittämätön haavanhoito tai kohohoito; lääkkeiden jakelun ongelmat ja puutteellinen hoito- ja palvelusuunnitelman toteuttaminen sekä riittämätön asukkaan voinnin seuranta.
- Dokumentointiin ja tapahtumien kirjaamiseen liittyvien toimintamallien epäselvyys, epäjohtamukaisuus ja kokonaan puuttuvat merkinnät.
- Henkilöstön määrä ja vaihtuvuus sekä huoli todellisen mitoituksen suhteesta laskennalliseen mitoitukseen; johtaminen.
- Asukkaiden saaman ravinnon laatu ja määrä, riittämättömäksi koettu asukkaan nesteytys, asukkaiden omien vaatteiden pilaantuminen pesussa tai henkilökohtaisten tavaroiden katoaminen.
- Omaisten kanssa tapahtuvan vuoropuhelun vähäisyys tai omaisten toiveiden huomiotta jättäminen sekä omaisten kanssa tapahtuvaan vuorovaikutukseen liittyvät pulmat.

Omaiset laativat yksikön tilanteesta kirjelmän, johon annettu perusturvalautakunnan vastaus merkittiin kunnanhallituksessa tiedoksi huhtikuussa 2013. Yksiköstä annettiin myös muuta palautetta kuntaan sekä tehtiin kanteluita. Perusturvalautakunta päätti kesäkuussa, että yksikön toiminnan laatua arvioidaan ulkopuolisen konsultin avulla ostopalveluna. Arvioinnin tulokset eivät olleet käytössäni selvityksen valmistumiseen mennessä.

Toimeentulotuen yhteydenotoissa näkyivät päätöksenteko- ja laskelmientekotavat, jotka usein johtivat yhteyttä ottaneilla kielteisiin päätöksiin ilman selvää lainsäädännön tukea. Tällaisesta esimerkkinä kunnan kanta, ettei hakemuskuukaudelle erääntynyttä sähkölaskua hyväksytä menoksi, koska hakijalla ei ole ollut toimeentulotukioikeutta laskun kertymisajankohtana. Kunta ei myöskään hyväksynyt asiakkaalle vuokraa menoksi ollenkaan, koska tämä ei pystynyt esittämään maksetusta vuokrasta tositetta. Päätöksissä ei myöskään aina mainittu mitään toimeentulotukilain säädöstä. Toin esille huomioitani toimeentulotukeen liittyen marraskuussa 2013.

Vammaispalveluissa perheet kokevat yhteydenottojen perusteella, että vaikeavammaisen lapsen perheet saavat niukasti tai olemattomasti tukitoimia tai eri työntekijöiden vastaukset ovat keskenään ristiriitaisia. Vammainen saattoi myös kokea, että kunta edellytti vammaisen ottavan vastaan sellaista palvelua, jota vaikeavammainen ei halunnut tai josta hän ei kokenut hyötyvänsä. Kunta saattoi lähteä siitä, että myös vaikeavammainen ensisijaisesti käyttää sosiaalihuoltolain mukaisia, maksullisia palveluja. Näihin liittyi kokemus riittämättömästä palvelutarpeen arvioinnista.

Omaishoidon tuen osalta sain palautetta siitä, että perheelle tehdyt päätökset olivat vaikeaselkoisia, niissä oli useita epätarkkuuksia eikä päätöksiä ollut perusteltu asianmukaisesti omaishoitolain säädöksillä.

Kunnassa päätettiin vuodelle 2014 käynnistää yhteistoimintamenettely kunnan henkilöstömenojen vähentämiseksi. Minulle on asiakaspalautteista välittynyt, että sosiaalihuollon työntekijöillä on huomattavan paljon työtä, joka heijastuu asiakastyöhön kielteisesti.

Muistutuksia tehtiin vammaispalveluun kaksi ja vanhustenhuoltoon liittyen kolme.

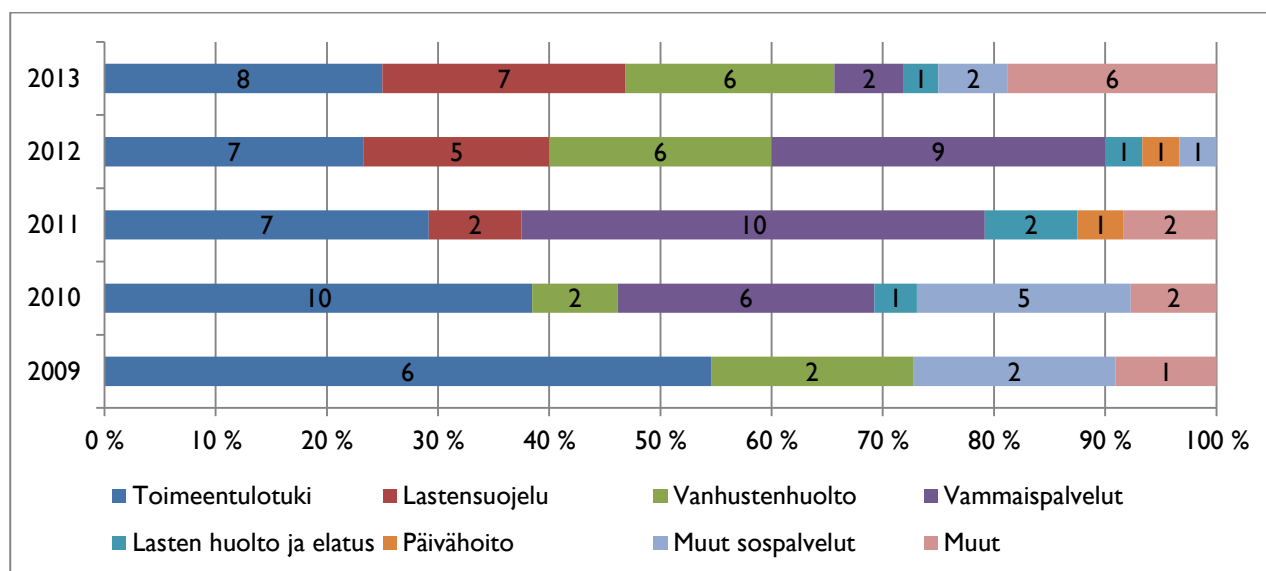
Loppi

Yhteydenottoja Lopelta oli vuonna 2013 yhteensä 33, joista kuusi kohdistui sosiaalihuollon ulkopuolelle. Yhteydenottoja oli 30 vuonna 2012. Lastensuojelussa näkyy hienoista nousua, mutta vammais- ja kehitysvammapalveluja koskevat yhteydennotot ovat vähentyneet selvästi.

Vuonna 2013 tyytymättömyyden aiheet ovat koskeneet toimeentulotuessa mm. tuen maksamista-paa muulle kuin tuen hakijalle; velvollisuutta toimittaa paperinen pankkitiliote sekä varojen huomiointia ja välitystilin käytöstä luopumista. Lastensuojelussa tyytymättömyys kohdistui ennalta ilmoittamattomaan kotikäyntiin; lastensuojelutoimenpiteistä kertomiseen, informointiin ja toimenpiteisiin nimettömien lastensuojeluilmoitusten perusteella sekä itsenäistymisvarojen epäohdonmukaiseen kerryttämistapaan. Vanhustenhuollossa tyytymättömyys kohdistui asiakasmaksujen määräämiseen ja hoidettavalle syntyneisiin annosjakelun kuluihin.

Lopella tehtiin yksi muistutus lastensuojeluun liittyen ja yksi mielenterveyskuntoutujien asumispalveluun.

Kuvio 22: Yhteydennotot sosiaaliasiamieheen vuosina 2009–2013

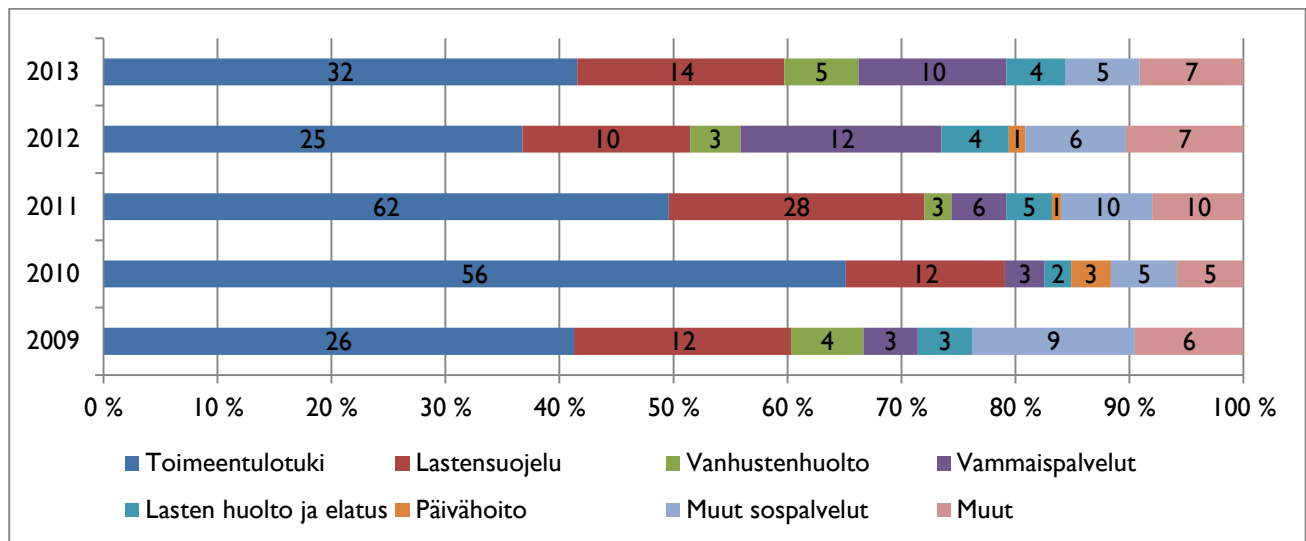


Riihimäki

Riihimäeltä tuli vuonna 2013 yhteensä 77 yhteydenottoa (68 vuonna 2012 ja 127 vuonna 2011). Näistä seitsemän kohdistui sosiaalihuollon ulkopuolelle. Toimeentulotukea koskevissa yhteydenottoissa on selvää vuosittaista vaihtelua, kun lastensuojeluyhteydenottoissa yhteydenottomäärät ovat tasaisempia.

Vuonna 2013 tyytymättömyyden aiheet ovat koskeneet toimeentulotuessa mm. hakemusten käsittelyaikoja, myöhässä pyydettyjä ja tarpeettomiksi koettuja lisäselvityksiä; epätarkkuuksia ja epäohdonmukaisuuksia laskelmissa sekä tulojen ja varojen huomioimisessa. Lastensuojelussa on ollut kysymys mm. huostaanoton purkuhakemuksen käsittelystä, perusteettomiksi koetuista yhteydenpidon rajoituksista tai salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta sivulliselle. Lisäksi tyytymättömyys on kohdistunut vaikeuteen saada nähtäväksi alaikäistä lasta koskevia asiapapereita. Sain tiedusteluja myös lokitietojen katselumahdollisuudesta. Riihimäellä nousivat esille myös oheishuoltajan asemaan ja läheisverkostosijoitukseen liittyvät kysymykset.

Kuvio 23:Yhteydenotot sosiaaliamieheen vuosina 2009–2013



Vammaispalveluissa yhteydenotot ovat koskeneet mm. palveluasumispäätöstä kotiin ja henkilökohtaisen avun tuntimääriä, tilitoimiston käyttöä palkanmaksussa ja omaisen toimimista henkilökohtaisena avustajana. Vanhustenhuollossa tyytymättömyyttä herätti hoivan toteuttaminen laitoshoidossa olevalle diabeetikolle. Mielensterveyskuntoutujien osalta palautteet kohdistuivat yhteen ostopalveluyksikköön ja siellä noudatettuihin toimintamalleihin.

Muistutuksia tehtiin toimeentulotukeen yksi, lastensuojeluun kaksi, vanhustenhuoltoon (sisältäen kotihoidon) yksi ja vammaispalveluun kaksi¹⁵³.

¹⁵³ Vammaispalvelumuistutuksista toisen käsittely oli 26.3.2014 kesken.

4 SOSIAALIASIAMIEHEN OMA TOIMINTA

Osallistun tai olin itse puhujana muun muassa seuraavissa tilaisuuksissa vuoden 2013 aikana:

- Luento läheisverkostosijoituksiin liittyen lastensuojelun työkokouksessa 15.1.2013, Hämeenlinna.
- Palautetilaisuus Kanta-Hämeen sosiaalijohdolle 16.1., Hämeenlinna.
- Aikuissosiaalityön päivät 23.–24.1.2014, Tampere.
- Valvontakäynnille kunnan edustajien kanssa osallistuminen 30.1.2013, Kaarnakoti, Jokioinen.
- Yhteisneuvottelu Etelä-Suomen aluehallintoviraston Jaana Jokiniityn ja Satu Taiveahon kanssa 5.2.2013, Hämeenlinna.
- Vammaisten lasten ja perheiden palveluohjaus. Työryhmään osallistuminen 7.3.2013, Riihimäki.
- Aluehallintoviraston koulutustilaisuuteen ”Lastensuojelun oikeusturvanäkökulmia” osallistuminen 12.3.2013, Helsinki.
- Yhteistyöneuvottelu Hausjärven diakonian kanssa 16.4.2013, Hausjärvi.
- Vammaisalan kehittämisfoorumiin osallistuminen 23.4.2014.
- Lastensuojelun työkokoukseen osallistuminen 2.4.2013, Hämeenlinna.
- Lastensuojelun edunvalvontaa koskevaan työkokoukseen osallistuminen 14.5.2013, Hämeenlinna.
- Aikuissosiaalityön Klubiin osallistuminen 16.5.2013, Tampere.
- Kasperii II – Väli-Suomen lasten, nuorten ja perheiden palveluiden kehittämishankkeen Osallisuuden helmet -seminaariin osallistuminen 22.5.2013, Hämeenlinna.
- Palautetilaisuus Hausjärven sosiaalitoimen henkilökunnalle 24.5.2013; Hausjärvi.
- Palautetilaisuus Urjalan sosiaalitoimen henkilökunnalle 29.5.2013, Urjala.
- Palautetilaisuus Lopen sosiaalitoimen henkilökunnalle 30.5.2013, Loppi.
- Valta virtaa konferenssiin osallistuminen 12.6.2013, Tampere.
- Hämeenlinnan vanhusneuvoston kuultava oleminen 5.8.2013, Hämeenlinna.
- Hausjärven Koivumäen asukkaiden omaistapaamiseen osallistuminen 19.8.2013, Hausjärvi.
- Valviran ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ajankohtaisseminaariin osallistuminen 23.8.2013, Tampere.
- Osaamiskeskuspäiville osallistuminen 28.–29.8.2013, Jyväskylä.
- Vanhuspalvelulaki – koulutukseen osallistuminen 6.9.2013, Tampere.
- Palautetilaisuus Hausjärven Koivumäen henkilöstölle ja esimiehille 9.9.2013, Hausjärvi.
- Etelä-Suomen aluehallintoviraston sosiaaliasiamiehille suunnattuun työkokoukseen osallistuminen Eduskunnassa 11.9.2013, Helsinki.
- Osallistuminen International Metropolis Conference’n luento ”Social Justice for Ethnic Minorities” 12.9.2013, Tampere.
- Ikäkaste- Äldre -Kaste II – hankkeen päätöstilaisuuteen osallistuminen 24.9.2013, Tampere.
- Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston sosiaaliasiamiehille suunnattuun työkokoukseen osallistuminen 26.9.2013, Tampere.
- Luento Aikuissosiaalityön Klubissa 10.10.2013, Tampere.
- Yhteistyöneuvottelu YLE Hämeen Markku Karvosen kanssa 23.10.2013, Hämeenlinna.
- Yhteistyöneuvottelu Keinukamarin johtajan Paula Huovinen-Aallon kanssa 30.10.2013, Hämeenlinna.

- Yliopisto-opiskelijan kanssa keskustelu lastensuojelun läheisverkostosijoitukseen liittyen 5.11.2014, Tampere.
- Palautetilaisuus Akaan ja Urjalan yhteistoiminta-alueen vanhustenhuollon työntekijöille 28.11.2013, Akaa.
- Pikassoksen sosiaaliasiamiestoiminnan 10 – vuotis juhlaseminaariin osallistuminen 4.12.2013, Hämeenlinna.
- Palautetilaisuus Akaan ja Urjalan yhteistoiminta-alueen vammaispalvelujen työntekijöille 11.12.2013, Akaa.

LÄHTEET JA LUKEMISTO

Arki, arvot, elämä, etiikka. Sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet 2005. Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry. Ammattieettinen lautakunta. Helsinki.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 5.5.2011. Dnro 3797/4/09. Toimeentulotuen perusosan alentaminen.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 18.9.2012. Dnro 387/4/12. Yksityisesti sijoitetun lapsen oikeus toimeentulotukeen.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 2.5.2013. Dnro 1526/4/12. Yksityisen lääkärin määräämiin reseptilääkkeisiin myönnettävä toimeentulotuki.

Apulaisoikeusasiamies ratkaisu 11.6.2013. Dnro 851/4/11. Vastaus kirjoitukseen vanhuspalvelujen järjestämisestä.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 1.11.2013. Dnro 2833/4/13. Kaupungin lastensuojelun yleinen käytäntö lapsen yhteydenpidon toteuttamisessa oli lainvastainen.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 8.11.2013. Vanhuksen siirto uuteen hoivapaikkaan vastoin omaisen tahtoa.

Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen ratkaisu 12.12.2013. Vanhusten asema palvelutaloasumisen kilpailuttamisessa.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 1.12.2011. Dnro OKV/1840/1/2010. Salassa pidettävien tietojen lähettäminen suojaamattomassa sähköpostissa.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu 27.8.2010. Dnro OKV/174/1/2009. Tiedusteluihin vastaaminen.

Eduskunnan oikeusasiamies 7.6.2007. Terveyskeskusten hoitotarvikkeiden ja – välineiden jakelu perustuu vapaaehtoisuuteen eikä lakiin.

Eduskunnan oikeusasiamies 31.12.2012. Kuntayhtymän lainvastaiset käytännöt hoitotarvikejakelussa ja salassa pidettävien henkilötietojen julkaisemisessa.

Eduskunnan oikeusasiamies 7.3.2013. Lääkkeiden koneellinen annosjakelu ei saa aiheuttaa lisäkustannuksia potilaille.

Eduskunnan oikeusasiamies 18.6.2013. Hoitotarvikejakelun puutteet Espoossa.

Eduskunnan oikeusasiamies 17.12.2013. Oikeusasiamies listasi 10 keskeistä suomalaista perus- ja ihmisoikeusongelmaa.

Hakalehto-Wainio, Suvia. Luento Vammaispalvelujen neuvottelupäivillä 31.1.2014. Saantitapa <http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/vammaispalvelujen-kasikirja/ajankohtaista/vammaispalvelujen-neuvottelupaivat/#ohjelma>

Ihmisoikeuskeskus 29.1.2014. [Viitattu 7.2.2014]. Saantitapa: <http://www.ihmisoikeuskeskus.fi/?x177247=257825>

Karjalainen, Kuivalainen, Hannikainen-Ingman ja Mukkila (2013). Keppi ja porkkana toimeentulotuen työkaluina – toimeentulotuki ja kannustimet. Teoksessa: Kuivalainen, Susan (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja 9/2013. Tampere 2013, ss. 189–213.

Kehitysvammaisten tukiliitto. Verkkosivut. [Viitattu 23.1.2014]. Saantitapa:

<http://www.kvtl.fi/fi/lakineuvonta/aihealueet-aakkosittain/edunvalvonta/>

KHO 2.12.2008. Vuosikirjaratkaisu 2008:85.

Kotisairaanhoido/ tehostettu kotisairaanhoido 2007. Kotisairaanhoidon ja tehostetun kotisairaanhoidon lääke- ja hoitotarvikejakeluohje. Hämeenlinnan seudun kansanterveystyön kuntayhtymä.

Kuivalainen & Saikku (2013). Mihin toimeentulotukea myönnetään ja miksi? Teoksessa: Kuivalainen, Susan (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja 9/2013. Tampere 2013, ss. 151–185.

Kuivalainen & Sallila (2013). Toimeentulotuen saajien köyhyys ja toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus 1990–2010. Teoksessa: Kuivalainen, Susan (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja 9/2013. Tampere 2013, ss. 59–77.

Kuntaliiton muistio 28.6.2012. Sukulais- ja läheisverkostosijoitukset lastensuojelussa ja asumisen järjestäminen huoltajuusjärjestelyin kodin ulkopuolisen sijoituksen vaihtoehtona. Kuntaliitto.

Kuntaliiton muistio 20.12.2013. Sukulais- ja läheisverkostosijoitukset lastensuojelussa ja asumisen järjestäminen huoltajuusjärjestelyin kodin ulkopuolisen sijoituksen vaihtoehtona. Täydennetty versio. Kuntaliitto.

Kuopion hallinto-oikeus 13.1.2011. Dnro 02039/10/6135.

Laitila, Minna (2013). Mielenterveys- ja päihdetyö osana kunnan hyvinvointia. Opas strategiseen suunnitteluun. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos. Tampere.

Lastensuojelun käsikirja. [Viitattu 24.3.2014]. Saantitapa:

<https://www.sosiaaliportti.fi/fi->

[FI/lastensuojelukasikirja/tyoprosessi/sijaishuolto/hoitojakasvatus/lapsenoikeudet/](https://www.sosiaaliportti.fi/fi-)

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tiedotteita 14.2.2014.

Peruspalveluiden tila – raportti 2014. Kunnallistalouden ja – hallinnon neuvottelukunta. Valtionvarainministeriön julkaisuja 9/2014 osa I. Valtionvarainministeriö. Helsinki.

Räty, Tapio (2010). Lastensuojelulaki. Käytäntö ja soveltaminen. Edita. Helsinki.

Räty, Tapio (2013). Asiakkaan varat kunnat haltuun. Noste 3/2013. [Viitattu 27.3.2014]. Saantitapa <http://www.nosteessa.fi/juristin-nurkkaus/32013.html>

Saarikallio –Torp; Heino; Hiilamo; Hytti ja Rajavaara (2010). Lapset huostassa, vanhemmat ahdingossa. Kirjassa Hämäläinen, Ulla & Kangas, Olli (toim.) Perhepiirissä. Kelan tutkimusosasto. Helsinki, s.236–265.

Saastamoinen, Kati (2008). Lapsen asema sijaishuollossa – käsikirja arjen toimintaan. Edita, Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:11. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotuen soveltajille. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotuen soveltajille. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:9. Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma. Mieli 2009 -työryhmän ehdotukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi vuoteen 2015. Helsinki 2009

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedotteita 11/2013. Asiakasmaksujärjestelmän uudistus alkaa palveluasumisen maksuista.

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedotteita 147/2013. Riskiryhmiin kuuluvilla runsaasti terveyteen ja talouteen liittyviä ongelmia.

Tietosuojavaltuutetun kannanotto 12.10.2012. Dnro 590/41/2012. Asiakkaalle tarjottavista sähköisen asioinnin palveluista.

Vanhuspalvelulain (980/2012) toimeenpanon seuranta. Kunnille, kuntayhtymille ja yhteistoiminta-alueille suunnatun kyselyn 05/2013 tulokset. THL ja Valvira. Verkkoaineisto.[Viitattu 14.2.2014].

Valvira. Ohje 2/2013. Annettu 15.3.2013. Dnro 1732/05.00.00.01/2013.

Valvira. Ohje 3/2013. Annettu 15.3.2013. Dnro 1731/05.00.00.01/2013.

Valviran valvontaohjelmia 4/2012. Lastensuojelun ympärivuorokautinen hoito ja kasvat. Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012–2014. Helsinki 2012.



SOSIAALIALAN SILLANRAKENTAJA

HÄMEENLINNA Sorsanpolku 2 B, 13210 Hämeenlinna

TAMPERE Åkerlundinkatu 2 A, 33100 Tampere

PORI Yrjönkatu 15 A, 28100 Pori

www.pikassos.fi