

Sannamari Hangaslammi

**EPÄKOHDAT ASIAKKAIDEN OSALLISUUDEN  
TOTEUTUMISESSA VAMMAISSOSIAALITYÖSSÄ  
EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN RATKAISUISSA**

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Pro Gradu -tutkielma

Syyskuu 2023

# TIIVISTELMÄ

Sannamari Hangaslammi: Epäkohdat asiakkaiden osallisuuden toteutumisessa vammaissosiaalityössä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisa

Pro gradu - tutkielma

Tampereen yliopisto

Sosiaalityö

Ohjaaja: Laura Kalliomaa-Puha ja Tarja Pösö

Syyskuu 2023

---

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena on tarkastella eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisa esiintyviä epäkohtia, jotka liittyvät vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuden toteutumiseen. Tutkielmassa tarkastellaan vammaissosiaalityön asiakasprosessien alkuvaiheeseen liittyvää osallisuutta palvelujen järjestämisen näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä asiakkaiden oikeudesta osallisuuteen vammaissosiaalityössä ja siitä, minkälaisia epäkohtia vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuden toteutumiseen liittyy. Tutkimuskysymyksenä on, minkälaisia epäkohtia eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisa esiintyy vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuteen liittyen.

Tutkielman teoreettisessa taustoituksessa käsitellään vammaisuuden oikeusperustaista mallia ja vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuutta. Vammaisuuden oikeusperustainen malli on muotoutunut yhteiskunnan ehtojen muuttuessa. Vammaisuutta ymmärrettiin yksilöllisen mallin kautta, jonka ongelmien ratkaisemiseksi kehittyi vammaisuuden sosiaalinen eli yhteiskunnallinen malli ja sitä kautta oikeusperustainen malli. Osallisuuden käsite on myös ajan saatossa mukautuva ja lisäksi monitahoinen käsite. Vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuus muotoutuu paitsi lainsäädännön kautta, myös sitä kautta, miten vammaisuus ymmärretään. Osallisuuden käsitteeseen kytkeytyy ajatus asiakaskansalaisuudesta, koska sen toteutuessa asiakkaalla on aktiivisen ja osallistuvan kansalaisen rooli sosiaalipalveluissa.

Tutkielman aineisto koostuu 30 eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisusta aikavälillä 1.1.2013-1.1.2023. Aineistoon valikoitui mukaan ratkaisut, jotka liittyvät vammaispalveluihin hakeutumiseen, palvelujen arviointiin ja suunnitteluun sekä päätöksentekoon. Aineiston analyysimetodina on aineistolähtöinen sisällönanalyysi, joka toteutettiin käyttämällä koodausta ja teemoittelua. Analyysissa tarkastelu keskittyi siihen, minkälaiset tekijät aiheuttavat epäkohtia asiakkaan osallisuuden toteutumisessa vammaissosiaalityössä. Osallisuutta tarkastellaan asiakkaan osallistumisoikeuksien näkökulmasta.

Tutkimustulosten perusteella aineistona olevissa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisa ilmenee useita epäkohtia asiakkaiden osallisuuden toteutumisessa eri asiakasprosessin vaiheissa. Kantelun tehneiden asiakkaiden asioiden käsittely ei ole edennyt kaikilta osin lakien mukaan. Monilta osin virheelliset ja puutteelliset menettelytavat ovat johtaneet epäkohtiin asiakkaiden osallisuuden toteutumisessa. Keskeisinä epäkohtina aineistosta nousee viivästykset, puutteellinen ohjaus ja neuvonta, erityisen tuen tarpeen tai vammaisuudesta johtuvien erityistarpeiden huomiotta jättäminen, asiakkaan kuulematta jättäminen, vaikeaselkoiset, puuttuvat ja puutteelliset asiakasasiakirjat, ongelmat palvelujen saatavuudessa ja jatkuvuudessa sekä oikaisuvaatimuksen käsittelemättä jättäminen.

Tulosten perusteella vammaissosiaalityön asiakkaan osallisuuden toteutuminen voi vaarantua, jos menettelytavat ovat virheellisiä ja lainvastaisia asiakasprosessin eri vaiheissa. Erityisen ongelmalliseksi nousevat menettelytavat, jotka rikkovat asiakkaan osallistumisoikeuksia ja mahdollisuuksia vaikuttaa asiakasprosessissa. Tutkimustulokset osoittavat, että vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuden toteutumiseen tulisi kiinnittää huomiota asiakasprosessien eri vaiheissa. Tämä edellyttää sitä, että menettelytavat asiakasprosessissa kunnioittavat lainsäädäntöä ja asiakkaan yhdenvertaisia oikeuksia.

Avainsanat: osallisuus, osallistuminen, vammaisuus, vammaisuuden oikeusperustainen malli

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

## ABSTRACT

Sannamari Hangaslammi: Issues regarding the involvement of clients in disability social work based on the decisions of the Finnish Parliamentary Ombudsmen

Master's thesis

Tampere University

Social Work

Supervisor: Laura Kalliomaa-Puha and Tarja Pösö

September 2023

---

The purpose of this master's thesis is to examine the issues facing the involvement of clients with disabilities within the social work practice and what appears in the decisions of the Finnish Parliamentary Ombudsman. In this thesis the focus is the client's involvement in the initial phase of the client's process in social work which will be seen from the point of view of the organizing services. The aim of the research is to increase the understanding of the clients' rights to participate in disability social work processes and what kind of issues are associated with the involvement of social work clients with disabilities.

The theoretical side of the thesis consists of a justice model of disability and the involvement of clients in disability social work. The justice model of disability has changed form as the conditions of society have changed. Disability was understood through an individual model which created problems and in time led to the creation of the social model of disability and the justice model of disability. The concepts of involvement and participation are also ever changing in time and are multifaceted concepts. The involvement of clients of disability social work is shaped not only through legislation, but also through how disability is understood. The concept of involvement is linked to the idea of client citizenship. Client citizenship is defined by the client having an active citizen role in participating in social services.

The research material of the thesis consists of 30 decisions of the Parliamentary Ombudsmen between January 1<sup>st</sup> 2013, and January 1<sup>st</sup> 2023. These decisions selected for the research material are related to applying for disability services, assessment of service needs, service planning and administrative decision-making. The research material has been analyzed using the data-driven content analysis which was implemented with the use of coding and themes. The analysis is focused on what kind of factors cause issues within the implementation of client's involvement in disability social work. The client's involvement is viewed from the perspective of the client's participation rights.

Based on the research results, the decisions of the Parliamentary Ombudsman show several issues with the involvement of clients in different phases of the client's process. The handling of client's cases who have filed a complaint have not entirely progressed in all the areas according to the law. In many aspects the incorrect and the incomplete procedures have led to problems to implement the client's involvement. Significant issues emerge due to the lack of guidance and advice, delays within management of the client process, disregard for the need of special support or special needs due to disability, failure to hear a client, unclear or missing or incomplete client documents, issues regarding the availability and continuity of services and failure to process the request for an administrative review.

Based on the results, the involvement of the client in disability social work can be jeopardized if procedures are incorrect or illegal at different phases of the client process. Procedures that violate clients' rights to participate and opportunities to influence their own client process in turn become particularly problematic. Research shows that attention should be paid in the involving of clients in disability social work at different phases of the client process. This requires that the handling of the cases should be carried out respecting the legislation and the equal rights of the client.

Keywords: involvement, inclusion, participation, disability, justice model of disability

The originality of this thesis has been checked using the Turnitin OriginalityCheck service.

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>5</b>
<b>2 VAMMAISUUDEN YKSILÖLLISESTÄ MALLISTA OIKEUSPERUSTAISEEN MALLIIN</b> .....	<b>8</b>
2.1 Vammaisuuden yksiköllisen mallin kehittyminen sosiaaliseen malliin .....	8
2.2 Vammaisuuden oikeusperustainen näkökulma .....	11
2.3 Oikeusperustainen näkökulma vammaisuuteen vammaissosiaalityössä .....	13
<b>3 ASIAKKAAN OSALLISUUS VAMMAISSOSIAALITYÖSSÄ</b> .....	<b>15</b>
3.1 Osallisuus lainsäädännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa .....	16
3.2 Asiakkaan osallisuus vammaissosiaalityössä ja asiakaskansalaisuus.....	19
3.3 Epäkohdat asiakkaiden osallisuuden toteutumisessa vammaissosiaalityössä .....	22
<b>4 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN</b> .....	<b>24</b>
4.1 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymys .....	24
4.2 Aineiston valinta ja keruu.....	26
4.3 Aineiston analyysi.....	28
4.4 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus.....	30
<b>5 EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN RATKAISUISSA ESILLE NOUSSEET EPÄKOHDAT ASIAKKAIDEN OSALLISUUDESSA VAMMAISSOSIAALITYÖSSÄ</b> .....	<b>32</b>
5.1 Viivästykset asiakasprosessin eri vaiheissa .....	33
5.2 Puutteellinen ohjaus ja neuvonta .....	41
5.3 Asiakkaan mielipiteiden sivuuttaminen ja kuulematta jättäminen.....	49
5.4 Erityisen tuen tarpeen tai vammaisuudesta johtuvien erityistarpeiden huomiomatta jättäminen .....	55
5.5 Vaikeaselkoiset, puuttuvat ja puutteelliset asiakasasiakirjat .....	58
5.6 Ongelmat palvelujen saatavuudessa ja jatkuvuudessa .....	64
5.7 Oikaisuvaatimuksen käsittelemättä jättäminen.....	68
<b>6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA</b> .....	<b>72</b>
<b>7 LÄHTEET</b> .....	<b>81</b>
<b>LIITE 1. Aineisto</b> .....	<b>86</b>
<b>Taulukot</b>	
Taulukko 1. Teemat.....	32

## 1 JOHDANTO

Pro gradu -tutkielmani tarkoituksena on selvittää, minkälaisia epäkohtia vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuden toteutumiseen liittyy eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin. Vammaisten henkilöiden osallisuus ja sen tukeminen on ollut ajankohtainen aihe viime vuosikymmenenä Suomessa. Yhdistyneiden kansakuntien vammaisyleissopimus tuli voimaan vuonna 2016. Sen myötä Suomi on sitoutunut takaamaan vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Vammaissopimuksessa korostetaan vammaisten henkilöiden oikeutta osallistua täysimääräisesti yhteiskuntaan sekä sitä, että vammaisia henkilöitä on kuultava heitä koskevassa päätöksenteossa. (YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen pöytäkirja 2015.) Tämän myötävaikutuksena vammaisten kansalaisten oikeudet ovat olleet ajankohtainen aihe viime vuosikymmenenä erilaisissa keskusteluissa.

Vammaispalvelulain uudistaminen on ollut esillä jo pitkään ja osallisuus on ollut siinä keskeisessä roolissa. Uuden lain valmistelutöihin liittyvän Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman osallisuustyöryhmän raportin (Sivula 2020, 3, 10) mukaan vammaisten osallisuuden toteutumisessa on YK:n vammaissopimuksen hyväksymisestä huolimatta havaittu puutteita. Raportin mukaan monet vammaiset henkilöt kokevat, että he eivät ole osallisia palvelujen järjestämistä ja toteuttamista koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa (Sivula 2020, 10). Vammaispalvelulainsäädännön uudistamisen tarkoituksena on ollut muun muassa tukea vammaisten henkilöiden itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeuden toteutumista, yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa. Uuden lain hallituksen esityksessä todetaan, että itsemääräämisoikeus ja osallisuus ovat olennainen osa ihmisarvoista elämää ja näin ollen uuden vammaispalvelulain lähtökohta. Lisäksi vammaisen henkilön osallisuuden tukeminen asiakasprosessissa on nostettu kokonaan omaksi pykäläkseen (3§). Pykälällä turvataan asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja osallisuutta asiakasprosessissa, jolloin palvelut tukisivat paremmin hänen itsenäistä elämäänsä. (HE 191/2022.)

Kiinnostukseni vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuden toteutumisen epäkohtiin on lähtenyt omasta työhistoriastani vammaissosiaalityössä. Työssäni olen havainnut, että vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuden toteutuminen ei ole lainkaan itsestäänselvyys, ja sen

edistäminen vaatii jatkuvaa pohdintaa ja työkäytäntöjen reflektointia työyhteisössä. Työssäni olen törmännyt tilanteisiin, joissa olen kokenut, että asiakas ei ole päässyt riittävästi osalliseksi omaan palveluprosessiinsa. Olen tehnyt myös kandidaatintutkielmani kirjallisuuskatsauksena vammaisten henkilöiden asiakasosallisuutta edistävästä tekijöistä. Kandidaatintutkielmani yhteydessä havaitsin, että vammaisten henkilöiden osallisuuden toteutumisessa sosiaalipalveluiden asiakkaana vaikuttaa olevan puutteita ympäri maailman. Suoritin myös sosiaalityön yliopistokoulutuksen yksiköiden muodostaman yhteistyöverkosto Sosnetin rakenteellisen vammaissosiaalityön kurssin, jossa tutustuin oikeusperustaiseen näkökulmaan, jossa vammaisuus nähdään kansalaisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien kautta.

Pro gradu -tutkielmaani halusin yhdistää minua kiinnostavan teeman ja näkökulman. Halusin tutkia erityisesti vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuden toteutumisen epäkohtia suomalaisessa vammaissosiaalityössä. Näkökulmaksi halusin valita oikeusperustaisen mallin eli vammaisten asiakkaiden yhdenvertaiset oikeudet ja oikeuden osallisuuteen. Asiakasprosessiin liittyvän osallisuuden toteutumisen näen kytkeytyvän asiakkaan oikeuksiin ja asemaan sosiaalityössä. Näistä lähtökohdista aineistokseni valikoitui eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut. Tämä oli luonteva valinta siitä syystä, että oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa kantelija kokee tyytymättömyyttä asiakasprosessin menettelytapoihin. Alkuoletuksenani siis oli, että löytäisin oikeusasiamiehen ratkaisuista epäkohtia vammaissosiaalityön menettelytapoissa ja näistä epäkohdista voisin lähteä hakemaan osallisuuden toteutumista vaarantavia epäkohtia.

Pro gradu -tutkielmani on rakentunut johdantoluvun lisäksi viiteen sisältöluukuun. Johdantoluvun jälkeen tulee teoreettinen taustoitus. Ensimmäisessä teorialuvussa käyn läpi sitä, miten oikeusperustaiseen malliin on päästy. Tätä varten käyn lyhyesti läpi historiaa vammaisuuden ymmärtämistä yksilöllisestä mallista sosiaaliseen malliin. Luvussa taustoitin myös hieman oikeusperustaisen mallin suhdetta vammaissosiaalityöhön. Toisessa teorialuvussa käyn läpi asiakkaan osallisuutta vammaissosiaalityössä. Tässä tuon esille sitä, mitä lainsäädäntö sanoo vammaisen asiakkaan osallisuudesta ja sen lisäksi avaan sitä, mitä asiakkaan osallisuus vammaissosiaalityössä tarkoittaa. Viimeisessä alaluvussa on lyhyesti esitelty, minkälaisia epäkohtia vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuden toteutumisessa on havaittu aiemmissä tutkimuksissa. Teorialukujen jälkeen käsittelen tutkimuksen toteutusta, aineiston keruuta ja

aineiston analyysia sekä tutkimuksen eettisyyttä ja luotettavuutta. Tulosten raportoinnin olen jakanut seitsemään alalukuun. Johtopäätökset ja pohdinnat luvussa esittelen tekemiäni päätelmiä ja pohdintoja tutkimukseni tuloksista. Loppuun olen liittänyt listan niistä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuista, joista tutkimusaineistoni koostui.

## 2 VAMMAISUUDEN YKSILÖLLISESTÄ MALLISTA OIKEUSPERUSTASEEN MALLIIN

Vammaisuuden käsitteen määrittäminen ei ole yksiselitteistä. Käsitettä voidaan käyttää erilaisissa merkityksessä, ja lisäksi käsite on sidottu aikaan ja paikkaan. Ymmärrys vammaisuudesta on muotoutunut yhteiskunnallisten ehtojen kautta. Yhteiskunnallisten ehtojen muuttuessa myös ymmärrys vammaisuudesta määrittyy aina uudelleen. (Tarvainen & Teittinen 2021, 9–10.) Olen valinnut teoreettiseksi ohjaavaksi käsitteeksi tutkielmassani oikeusperustaisen mallin vammaisuuteen, koska se ymmärtää vammaisuutta oikeuksien, eikä rajoitteiden kautta, mikä soveltuu näkökulmana luontevasti tutkimustehtävääni. Käyn läpi myös vammaisuuden käsitteen määrittelyä yksilöllisen ja yhteiskunnallisen mallin kautta, jotta syntyy ymmärrys siitä, miten eri tavoin vammaisuutta voidaan ymmärtää ja miten oikeusperustainen näkökulma on muotoutunut.

### 2.1 Vammaisuuden yksilöllisen mallin kehittyminen sosiaaliseen malliin

Vammaisuus on ymmärretty aikojen saatossa suhteessa yksilöruumiiseen (Tarvainen & Teittinen 2021, 10). Etenkin 1900-luvun alkupuolelta alkaen vammaisuutta ymmärrettiin pääasiassa lääketieteeseen pohjautuvan yksilöllisen näkökulman (*the individual model of disability*) kautta. Suomessa vammaisuuden käsitteen käyttöön ottamisella pyrittiin yhdistämään siihen asti käytössä olleet psyykkisiin ja fyysisiin vikoihin viittaavat sanat, kuten ”kuuro”, ”vajaamielinen” ja ”rampa”. Yksilöllisen mallin jalkautumisen kautta ihmisestä käytettiin käsitettä vammaisen silloin, kun hänen toimintakykynsä poikkesi siitä, mikä mielletään normaaliksi. (Vehmas 2005, 111–112.)

Vuonna 1980 Maailman terveysjärjestö WHO julkaisi luokittelun, joka vahvisti vammaisuuden määrittämistä lääketieteellisestä näkökulmasta. Luokittelu jakoi vamman ja sairauden vaikutukset psyykkiseen tai fyysiseen poikkeavuuteen viittaavaan *vaurioon*, vauriosta aiheutuneeseen *toiminnanvajavuuteen* sekä vauriosta ja toiminnanvajauksesta johtuvaan *sosiaaliseen haittaan*. (Vehmas 2005, 112.) Yksilöllinen malli on herättänyt kritiikkiä ja sen ongelmista on käyty laajaa keskustelua. Kritiikin mukaan yksilöllinen malli keskittyy liikaa yksilön viallisuuden tai poikkeavuuteen. Vammaisuuden yksilöllisen mallin kautta ongelman nähdään olevan yksilössä, jolloin ongelman syyt johtuvat yksilön toiminnallisista tai psykologisista



rajoituksista. Vammaisen ihminen asetetaan näin ollen uhrin asemaan. (Oliver 1990.) Vehmas (2005, 112) ja Oliver (1990) ja kritisoivat, että yksilöllisessä mallissa vammaisuus nähdään ennen kaikkea henkilökohtaisena tragediana.

Yksilöllisen mallin yhtenä ongelmien kulmakivenä on normaalin määrittelemisen suhteessa vammaisuuteen: normalisuus ei ole pysyvää, se on kulttuuri-, historia- ja tilannesidonnaista (Barnes 2020, 18). Vammaisuutta on haastavaa ymmärtää vain määrittelemällä vammaisuuden olevan jotain normaalista poikkeavaa. Suhtautuisin myös kriittisesti siihen, onko vammaisuuden määrittelemisen vain yksiselitteisesti normaalista poikkeavaksi erityisen mielekäs tapa. Kuten todettua, normalisuus ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Lisäksi normaalista poikkeavaksi määriteltäessä erilaisuus korostuu kielteisellä tavalla, joka voi lisätä kokemusta toiseudesta tai toiseuttamisesta. Vehmas (2005, 113) huomauttaa, että normaalista poikkeavaksi määritettynä elimellinen vamma muodostuu ikään kuin nujerrettavaksi viholliseksi. Jos vammaisuus nähtäisiin vihollisena tai ongelmana, olisi silloin myös pyrkimys löytää yksilöön kohdistuvia keinoja poistaa tämä ongelma tai niin sanottu vihollinen (mt., 112). Tässä skenaariossa vammaisen henkilö sijoittuu toiminnan kohteeksi, jota pyritään korjaamaan niin sanotuksi normaaliksi. Barnesin (2020, 18) mukaan vammaisen henkilö nähdään sosiaalisesti ja taloudellisesti riittämättömäksi, jos nämä korjaavat toimet ovat tehottomia.

Vammaisuuden yksilöllinen malli ei tarjonnut riittävää ymmärrystä vammaisuuteen. Sen ongelmia ja puutteita korjaamaan lähdettiin kehittämään uudenlaista tapaa ymmärtää vammaisuutta. Alkusysäyksenä uudenlaisen mallin kehittämiseen toimi poliittisten vammaisliikkeiden nostama keskustelu vammaisuuden määrittelyn epäkohtiin liittyen. (Barnes 2020, 16–18.) Syntyi vammaisuuden sosiaalinen eli yhteiskunnallinen malli (*the social model of disability*). Yhteiskunnallinen malli on perinteisemmin suomennettu vammaisuuden sosiaalseksi malliksi. Kuitenkin sosiaalinen malli on ennen kaikkea yhteiskunnallinen malli vammaisuuden ymmärtämiseen (esim. Reinikainen 2007, 28), joten tässä tutkielmassa käytän käsitteitä rinnakkain.

Oliverin (2013, 1024) mukaan idea vammaisuuden sosiaaliseen malliin syntyi The Union of the Physically Impaired Against Segregation- järjestön (UPIAS) tuottamasta vammaisuuden perusperiaatteiden julistuksesta 1970-luvulla. UPIAS-järjestön tuottama sosiopoliittinen määritelmä vammaisuudesta teki eron fyysisen vamman ja vammaisuuden välille. Tämän

määritelmän mukaan fyysisellä elimellisellä vammalla viitataan osittain tai kokonaan puuttuvaa raajaa, elintä tai ruumiintoimintoa, kun taas vammaisuus viittaa toimintarajoituksen haittaan, jonka aiheuttaa yhteiskuntajärjestelmän kyvyttömyys ottaa huomioon vammaisia ihmisiä. (Barnes 2020, 44; Vehmas 2005, 111.) Mike Oliver esitteli vammaisuuden sosiaalisen mallin yksilöllisen mallin rinnalle 1980-luvun alussa. Hänen mukaansa sosiaalityön ammattilaiset olivat työskennelleet siihen asti pääsääntöisesti yksilöllisen mallin mukaisesti. Jotta vammaisten ihmisten tarpeisiin voitaisiin vastata paremmin, oli näkökulmaa laajennettava sekä kohdistettava katsetta yksilöstä yhteiskuntaan. (Oliver 1990.)

Sosiaalisessa mallissa vammaisuus ymmärretään asioiksi, jotka asettavat rajoitteita ja esteitä vammaisille ihmisille. Mallissa korostuu yksilön ja ympäröivän yhteiskunnan välinen suhde sekä niiden väliset esteet. (Oliver 1990.) Sosiaalisen mallin mukaan vammaisuuden aiheuttamat toimintarajoitteet ovat siis yhteiskunnan kulttuurisia, sosiaalisia ja rakenteellisia esteitä, eivätkä niinkään yksilön omia vikoja tai ominaisuuksia. Toimintarajoitteet ovat siis myös samalla yhteiskunnan esteistä ja rajoitteista johtuvia seurauksia, kuten ennakkoluulot, syrjintä ja esteellisyys. (Nurmi-Koikkalainen 2017, 11.) Oliverin (1990) mukaan sosiaalinen eli yhteiskunnallinen malli ei pyri kiistämään vammaisuuden tuottamia ongelmia ja haasteita, mutta se näkee ongelmat ja haasteet yhteiskunnan toiminnasta ja rakenteista johtuviksi. Sosiaalisen mallin tavoitteena on tunnistaa yhteiskunnan kyvyttömyys ottaa vammaisten henkilöiden tarpeet huomioon kokonaisvaltaisemmin. Sosiaalinen malli hyväksyy erilaisuuden rikkautena (Nurmi-Koikkalainen 2017, 11).

Barnesin (2020, 20) mukaan vammaisuuden sosiaalisen mallin voidaan ajatella olevalla eräänlainen työkalu, jonka avulla on mahdollista lisätä ymmärrystä yhteiskunnan vammauttavista tekijöistä sekä luoda uudenlaisia käytäntöjä näiden tekijöiden poistamiseksi. Sosiaalinen malli on ollut ja on yhä tärkeä ja keskeinen vammaisten henkilöiden tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistävä ajatusmalli. Median ja yhteiskunnan luoma kuva on muovautunut sosiaalisen mallin leviämisen kautta, mikä on edesauttanut muun muassa tilojen esteettömyyden ja palvelujen saavutettavuuden huomioimista. Sosiaalinen malli näkyy myös vammaispoliittisissa ohjelmissa ja lainsäädännössä sekä niiden tavoitteita vahvistaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta. (Barnes 2020, 21–23; Oliver 2013, 1024–1025.) Lisäksi WHO:n ICF-luokitteluun

on tehty uudistuksia, ja nykyinen luokittelu huomioi entistä paremmin biologisten ja yksilöpsykologisten tekijöiden lisäksi myös yhteiskunnalliset tekijät (Vehmas 2005, 113).

Vammaisuuden sosiaalisella mallilla voidaan sanoa siis olleen keskeinen merkitys vammaisuuden ymmärtämiseen sekä yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseen. Malli ei kuitenkaan ole ongelmaton ja siihen onkin kohdistunut kritiikkiä. Oliver (2013, 1025) nostaa esille kaksi huolenaihetta, joita kritiikissä on erityisesti nostettu esille. Ensimmäisessä huolenaiheessa esitetään, että vammaisuudelle ei ole tilaa sosiaalisessa mallissa. Kritiikin mukaan vamman ja toimintarajoitteen merkitys unohdetaan tai sivuutetaan. Toisen huolenaiheen mukaan sosiaalinen malli niputtaa vammaiset yhtenäiseksi ryhmäksi, eikä huomioi eroja. Myös Reinikainen (2007, 34) mainitsee mallin keränneen kritiikkiä muiden, kuten etnisten ryhmien sivuuttamisesta. Lisäksi mallin soveltumista muiden kuin liikuntavammaisten ihmisten kohtaamiin ongelmiin ja haasteisiin on kyseenalaistettu. (Mt.)

Oliver (2013, 1024) on vastannut sosiaalista mallia kohtaan esitettyyn kritiikkiin huomauttamalla, että yksilöllistä mallia ei ole ollut missään vaiheessa tarkoituksenmukaista hylätä, vaan sosiaalisen mallin tarkoituksena on ollut laajentaa käsitystä vammaisuudesta yksilöllisestä mallista. Sosiaalinen malli ei ole koskaan yrittänyt olla kaiken kattava vammaisuutta selittävä malli. Myös Barnes (2020, 20) huomauttaa, että sosiaalinen malli ei halua kieltää yksilöön kohdistuvien lääketieteellisten, kuntoutuksellisten, koulutuksellisten ja muiden vastaavien toimien merkitystä. Mallin tarkoitus on kiinnittää huomiota tekijöihin, jotka rajoittavat vammaisten henkilöiden vaikutusmahdollisuuksia. Lisäksi sosiaalinen malli pyrkii siirtämään huomiota pois yksilön toiminnallisista rajoituksista ja kohdistamaan katse vammauttaviin ympäristöihin, esteisiin ja kulttuureihin.

## **2.2 Vammaisuuden oikeusperustainen näkökulma**

Oikeusperustainen näkökulma pohjautuu ihmisoikeuksia korostavaan ajatteluun (Nurmi-Koikkalainen 2017, 11). Englanniksi mallista käytetäänkin muun muassa käsitteitä *human rights model of disability* ja *rights-based approach* (esim. Lawsonin & Beckett 2021, 357). Oikeusperustaiseen näkökulmaan ei ole Suomessa yhtä käsitettä, vaan käytössä on erilaisia käsitteitä, kuten ihmisoikeusmalli ja ihmisoikeusnäkökulma (esim. Haarni 2006, 11, 43) sekä Nurmi-

Koikkalaisen (2017, 10) käyttämät käsitteet oikeusperustainen ajattelutapa ja oikeusperustainen malli. Kivistö (2014, 63) käyttää vammaisten ihmisten oikeuksia korostavasta mallista käsitettä vammaisuuden poliittinen malli. Tutkielmaani olen valinnut Nurmi-Koikkalaisen käyttämän oikeusperustaisen mallin käsitteen, koska se kuvaa mielestäni täsmällisesti mallin peruslähtökohtia.

Vammaisten poliittinen herääminen tapahtui 1960- ja 1970-luvuilla, kun he alkoivat vaatia itselleen oikeutta määrätä omasta elämästään. Taustalla oli esimerkiksi itsenäisen asumisen liike (*The Independent Living Movement*), joka ajoi itsenäisyyttä ja autonomiaa, jota laitosasuminen ei heille mahdollistanut. (Vehmas 2000, 109.) Barnesin (2020, 58) mukaan vammaisuutta alettiin ymmärtää poliittisessa keskustelussa enemmänkin ihmisoikeuskysymyksenä, eikä enää vain lääketieteellisenä ongelmana. Vammaisuus nähtiinkin nyt sosiaalipoliittisista järjestelyisistä aiheutuvana ilmiönä (Kivistö 2014, 64). Vammaisuuden sosiaalinen malli kytkeytyi näin vahvasti yhteiskuntaan ja politiikkaan, minkä myötävaikutuksesta tai yhteydessä syntyi ihmisoikeusnäkökulmaan nojaava ymmärrys vammaisuudesta. Tässä kehityksessä vammaisuuden sosiaalinen malli, ja sen tuottama näkökulma vammaisuudesta rakenteellisena ja ihmisoikeusnäkökulmaan nojaavana kysymyksenä, ovat olleet merkittävässä roolissa oikeusperustaisen näkökulman syntyemisessä. Sosiaalisen mallin ja ihmisoikeusmallin (*human rights model*) välinen suhde onkin kiistelty ja keskustelua on herättänyt esimerkiksi se, että kumpi malli on vaikuttanut kumpaan. Lawsonin ja Beckettin (2021, 348) mukaan mallit ennen kaikkea täydentävät toisiaan.

Oikeusperustaisessa lähestymistavassa ymmärrys vammaisuudesta syntyy suhteessa oikeuksien toteutumiseen tai niiden toteutumattomuuteen (Kivistö & Hokkanen 2021, 173). Keskeistä on ihmisoikeuksien, osallisuuden ja ihmisarvon toteutuminen. Oikeusnäkökulma vammaisuuteen tarkoittaa siis sen tarkastelua, mihin vammaisilla henkilöillä on *oikeus*, sen sijaan, että keskityttäisiin vain siihen, mitä he *tarvitsevat*. (Kim 2010, 105–107.) Vammaisuuden oikeusperustaisessa näkökulmassa vammaisen nähdään potilaan tai asiakkaan roolin sijaan kansalaisena. Malli hyödyntää sosiaalisen mallin lähtökohtia siinä, että vammaisuutta ei nähdä yksilön ominaisuutena vaan yhteisöjen ja yhteiskuntien synnyttämä tilana. Oikeusperustaisessa mallissa korostetaan yhteisön ja yhteiskunnan mahdollisuutta vaikuttaa tuottaamaansa eriarvoisuuteen poliittisin keinoin. (Kivistö & Hokkanen 2021, 173.)

Vammaisuuden ymmärtämistä ihmisoikeuksien kautta on vahvistanut Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälinen vammaisten oikeuksien sopimus (Kivistö & Hokkanen 2021, 173). Vammaisyleissopimuksen tarve havaittiin, kun todettiin, että ihmisoikeussopimusten takamat oikeudet ja vapaudet eivät toteutuneet vammaisten ihmisten kohdalla. YK:n vammaisyleissopimus korostaa näkökulmaa, jossa ihmisoikeudet ovat keskiössä (YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen pöytäkirja 2015, 6). Lisäksi sopimuksessa kiinnitetään huomio vammaisten ihmisten kansalaisuuden tunnustamiseen ja siihen, että heillä on oikeus syrjimättömyyteen, yhdenvertaiseen ja saavutettavaan osallisuuteen yhteiskunnassa ja kaikissa itseä koskevissa asioissa. (Kivistö & Hokkanen 2021, 173). Oikeusperustainen näkökulma onkin saanut aiempaa enemmän näkyvyyttä ja vaikutusvaltaa lainsäädännössä ja politiikassa juuri YK:n vammaisyleissopimuksen hyväksymisen jälkeen (Lawson & Beckett 2021, 371).

### **2.3 Oikeusperustainen näkökulma vammaisuuteen vammaissosiaalityössä**

Vammaissosiaalityössä oikeusperustainen näkökulma tunnustaa vammaisen yhdenvertaiset oikeudet asiakkaana ja kansalaisena yhteiskunnassa. YK:n vammaisyleissopimukseen peilaten oikeudet vammaissosiaalityössä näyttäytyvät muun muassa juridisinä oikeuksina sosiaalipalveluihin sekä oikeutena palvelun tarvetta vastaaviin yksilöllisiin sosiaalipalveluihin. Jo ennen vammaisyleissopimuksen ratifiointia vammaisten oikeudet ovat olleet puheenaiheena. Vammaisyleissopimuksen keskeinen rooli on kuitenkin se, että se on oikeudellisesti sitova sopimus. (Kim 2010, 105.)

Todellisuudessa kuitenkin vammaisuuden ymmärtäminen vammaissosiaalityössä voi vaihdella. Romakkaniemen ym. (2019, 118) mukaan tutkimuksissa yksilökeskeisyys näyttäytyy vammaissosiaalityössä vahvana. Vammaissosiaalityön päätöksenteossa käydään jatkuvaa pohdintaa siitä, onko asiakas lain määrittämällä tavalla vaikeavammainen, onko toimintaraite iästä vai vammasta tai sairaudesta johtuva. Myös Vehmas (2014, 84) esittää, että lääketieteellä on portinvartijan rooli vammaisten ihmisten elämässä. Tämä perustuu siihen, että lääketieteellinen diagnoosi toimii usein käytännössä ehtona palvelujen saamiselle. Näin vammaisuuden yksilöllinen malli, on yhä vahvasti läsnä vammaissosiaalityössä vammaisuuden

ymmärtämisessä siitäkkin huolimatta, että vammaisyleissopimus vastustaa lääketieteellistä näkemystä ja korostaa yhteiskunnallista ja ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa.

Vammaissosiaalityöllä ja vammaispalveluilla on merkittävä rooli YK:n vammaisyleissopimuksen toimeenpanossa, koska vammaispalvelut pyrkivät toteuttamaan sopimuksen velvoitteita (Teittinen & Vesala 2021, 63). Kim (2010, 104) esittää, että YK:n vammaisyleissopimuksen toimeenpanossa sosiaalityön keskeinen rooli pohjautuu muun muassa siihen, että vammaistyö on ollut historiassa yksi vakiintuneimmista sosiaalityön kentistä. Vammaistyö on muovautunut historiassa yksilöllisestä perustarpeiden tyydyttämisestä kohti työskentelyä vammaisten oikeuksien toteutumisen eteen (Kim 2010, 106). Kim (mt.) huomauttaa, että tämä muutos ei ole ristiriidassa sosiaalityön toimintatapojen kanssa, mutta edellyttää sosiaalityön käytännön työn vahvistamista.

Kim (2010, 107) tuo artikkelissaan esille sen, että kansalaisyhteiskuntaan välttämättömimmin liittyvä instituutio on tuomioistuimet. Hänen mukaansa vammaisilla henkilöillä oikeudella oikeuteen on välitön merkitys, koska se on oikeutta puolustaa oikeuksia tasa-arvon ehdoilla ja lainsäädännön mukaisella menettelyllä. Tuomioistuinten merkitys korostuu silloin, kun yksilön oikeus lainsäädännön mukaisiin palveluihin ei toteudu. Oikeusperustaiseen näkökulmaan vammaissosiaalityö liittyy siis paitsi asiakkaan oikeus palveluihin, myös oikeus hakea oikeutta muutoksenhakumenettelyn kautta silloin, kun asiakas kokee, että hänen oikeutensa palveluihin ei ole toteutunut.

### 3 ASIAKKAAN OSALLISUUS VAMMAISSOSIAALITYÖSSÄ

Sosiaalihuollossa asiakkaasta voidaan käyttää useita erilaisia käsitteitä. Kivinen ym. (2020, 268) nostaa esille asiakkaan (*client, customer*) käsitteen lisäksi muun muassa palvelujen käyttäjän, asianomaisen, yhteistyötahon, sidosryhmään kuuluvan, kuntalaisen ja kansalaisen käsitteet. Käsitteet kuvaavat paitsi sosiaalihuollon monimutkaisuutta, myös erilaisia näkökulmia osallisuuteen (Kivinen ym. 2020, 268). Asiakasta kuvaavien käsitteiden käyttö ei ole yhdenmukaista. Esimerkiksi Goossenin ja Austinin (2017, 37–38) mukaan *service user* eli palvelun käyttäjä on Iso-Britanniassa yleisimmin käytetty asiakasta kuvaava käsite, kun taas Pohjois-Amerikassa käytetään enemmän käsitteitä asiakas (*client*) tai kuluttaja (*consumer*). Käsitteissä on myös näkemyseroja. Esimerkiksi palvelunkäyttäjä viittaa yhden näkemyksen mukaan siihen, että palvelua käyttävällä henkilöllä on hallintamahdollisuus käyttämiinsä palveluihin, kun taas toisen näkemyksen mukaan se viittaa enemmänkin passiiviseen palvelujen vastaanottamiseen (mt., 38). Ajattelen palvelunkäyttäjän käsitteen sisältävän tulkintariskin siitä, että käsite voidaan rajata vain palvelun käyttämiseen. Koska tutkimukseni aihepiiri laajentaa yksilön osallisuutta palvelun käyttämisestä palvelun suunnitteluun ja järjestämiseen, valitsin tutkimuksessani käyttämäkseni käsitteeksi asiakkaan.

Osallisuus on monitahtoinen käsite, jota voidaan lähestyä hyvin erilaisista näkökulmista ja erilaisten teorioiden kautta. Käsitteen käyttö on epäyhtenäistä ja tilanteen mukaan vaihtelevaa. Osallisuus voidaan ymmärtää esimerkiksi vaikuttamisena oman elämänsä kulkuun, mahdollisuuksiin, toimintoihin ja palveluihin. (Isola ym. 2017, 4, 9–10). Osallisuus sisältää mahdollisuuden kuulluksi tulemisen ja mielipiteen ilmaisuun. Osallisuus on myös oikeutta palveluihin. (Kivinen ym. 2020, 269–270.) Jotta vammaissosiaalityön osallisuuteen liittyviä epäkohtia voidaan tunnistaa, on ensin ymmärrettävä, mitä kaikkea osallisuudella ja sen toteutumisella vammaissosiaalityössä voidaan tarkoittaa. Vasta sen jälkeen voidaan hahmottaa, milloin osallisuuden toteutumiseen liittyy epäkohtia eli mitä nämä epäkohdat käytännössä tarkoittavat. Osallisuutta lähdän lähestymään lainsäädännön ja vammaissosiaalityön asiakkuuden näkökulmasta.

### 3.1 Osallisuus lainsäädännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa

Osallisuus kytkeytyy sosiaalihuollon lainsäädännössä menettelysäännöksiin, joissa korostetaan asiakkaan osallisuutta asiakasprosessien eri vaiheissa. Ei ole kuitenkaan olemassa yhtä vakiintunutta oikeudellista määritelmää osallisuudelle. Yleisesti ottaen osallisuudella tarkoitetaan vaikutusmahdollisuutta omassa asiassa. Esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa osallisuudella viitataan mahdollisuuteen osallistua palveluprosessiin ja palvelujen kehittämiseen. Erityislaeissa löytyy mainintoja eri asiakasryhmien osallisuuden mahdollistamisesta ja itsemääräämisoikeudesta. (Kivinen ym. 2020, 275.) Sosiaalihuoltolain soveltamisoppaan mukaan osallisuutta kuvataan seuraavasti:

Osallisuus on ymmärrettävä laajassa merkityksessä huomioiden kuitenkin sosiaalihuollon luonteesta aiheutuvat painotukset. Osallisuus tarkoittaa niin yhteenkuulumisen ja osallisuuden tunnetta kuin mahdollisuutta toimia ja vaikuttaa omassa asiassa, yhteisössä ja yhteiskunnassa.

Erilaiset syyt saattavat kuitenkin rajoittaa yksilön mahdollisuuksia osallisuuteen ja osallistumiseen. Osallistumisella ja vaikuttamisella voimavarojensa mukaisesti tuettuna tarkoitetaan yksilön tukemista esimerkiksi antamalla neuvontaa, mahdollistamalla edustajan käyttämisen, kehittämällä tukea päätöksenteossa tai tukemalla henkilöä kommunikaatiossa taikka liikkumisessa.

(Sosiaalihuoltolain soveltamisoppas 2017, 25.)

Osallisuudesta säädetään muun muassa perustuslaissa, mutta myös sosiaalihuoltoa koskevassa lainsäädännössä. Perusoikeussäätelyssä osallisuus kytkeytyy muun muassa perustuslain (731/1999) 2 § ja 14 §:iin. Perustuslain 2 §:n 2 momentti säättää, että kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua. Lisäksi perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Osallisuus kytkeytyy myös oikeusturvaan. Hallbergin (2011, 783) mukaan ilman oikeudellista turvallisuutta ei ole edellytyksiä osallistumiselle. Perustuslain 21 §:ssä sanotaan, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Pykälän toisessa momentissa sanotaan muun muassa, että lailla turvataan oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta.



Sosiaalihuoltolain 1 §:ssä sanotaan, että lain tarkoituksena on muun muassa vähentää eriarvoisuutta ja edistää osallisuutta sekä edistää asiakaskeskeisyyttä sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Saman lain 4 §:ssä säädetään asiakkaan edusta ja siitä, että sitä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat muun muassa asiakkaan itsenäistä suoriutumista ja omatoimisuuden vahvistumista sekä mahdollisuutta osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissa. Lisäksi sosiaalihuoltolain 15 §:n mukaan sosiaalityön tavoitteeksi on asetettu yksilöiden ja perheiden toimintaedellytyksien ja osallisuuden vahvistaminen. Sosiaalipalvelujen suunnitteluun ja järjestämiseen liittyen osallisuus kytkeytyy sosiaalihuoltolaissa esimerkiksi palvelutarpeen arviota (SHL 36 § ja 37 §) ja asiakassuunnitelmaa (SHL 39 §) koskevissa pykälissä. Näissä pykälissä korostetaan asiakkaan itsemääräämisoikeutta sekä toiveiden, mielipiteiden ja näkemysten huomioimista. Asiakassuunnitelmasta mainitaan lisäksi, että se on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhdessä asiakkaan kanssa. Sosiaalihuoltolaissa osallisuus nousee eri tavoin muissakin kuin vain edellä mainituissa pykälissä.

Asiakkaan asemasta ja oikeuksista säädettyssä laissa (812/2000, asiakaslaki) otetaan myös kantaa sosiaalihuollon asiakkaan osallisuuteen. Asiakkaan itsemääräämisoikeutta on kunnioitettava ja hänen toivomuksensa ja mielipiteet on otettava huomioon. Lisäksi Asiakkaan tulee saada mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Itsemääräämisoikeudesta säädetään myös erityistilanteessa. Pykälässä 9 sanotaan, että jos asiakas ei itse pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa suunnitteluun tai ymmärtämään ehdotettujen ratkaisuvaihtoehtojen tai päätöksen vaikutuksia, on asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä asiakkaan laillisen edustajan, omaisen tai muiden läheisien henkilöiden kanssa. Asiakslain 4 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkielensä ja kulttuuri-taustansa. Saman lain 5 §:ssä taas säädetään, että asiakkaalle on selvitettävä hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset. Selvitys tulee antaa niin, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Oikeus osallisuuteen näyttäytyy keskeisenä näkökulmana YK:n vammaisyleissopimuksessa. Vammaisyleissopimus korostaa artiklassa 3 vammaisten henkilöiden yksilöllistä

itseään määräämisoikeutta ja vapautta tehdä omia valintoja. Lisäksi YK:n vammaisyleissopimuksen 19 artiklan mukaan tulee toteuttaa asianmukaiset toimet vammaisten henkilöiden yhdenvertaisten oikeuksien toteutumiseksi yhteiskunnassa sekä taata yhdenvertaiset valinnanmahdollisuudet. (YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen pöytäkirja 2015.) Vammaisssosiaalityöllä ja vammaispalveluilla on merkittävä rooli YK:n vammaisyleissopimuksen toimeenpanossa, koska vammaispalvelut pyrkivät toteuttamaan sopimuksen velvoitteita (Teittinen & Vesala 2021, 63).

Lain vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää vammaisten henkilöiden edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. Lainvalmistelutöissä sanotaan, että lain tavoitteena on edistää vammaisten henkilöiden tasa-arvoa ja mahdollisuuksia yhdenvertaiseen elämään muiden kansalaisten kanssa, lisätä yksilöllisiä osallistumis- ja toimintamahdollisuuksia sekä parantaa vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnan palvelusten suunnitteluun ja toteuttamiseen (HE 219/1986 vp, 3). Lisäksi asetuksen vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (759/1987) 1 §:n mukaan kunnan tulee ehkäistä ja poistaa vammaisten henkilöiden toimintamahdollisuuksia rajoittavia esteitä ja haittoja siten, että he voivat toimia yhteiskunnan tasavertaisina jäseninä. Vammaisten henkilöiden tarvitsemat palvelut ja tukitoimet tulee järjestää siten, että ne tukevat heidän omatoimista suoriutumistaan.

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977) säättää lisäksi kehitysvammaisia koskevasta osallisuudesta erikseen. Lain 42 §:ssä todetaan, että erityishuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon erityishuollossa olevan henkilön toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet. Lisäksi erityishuollossa olevalle henkilölle on turvattava mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan. Erityishuoltolain 43 § myös määrittää, että erityishuollossa olevalle henkilölle on laadittava palvelu- ja hoitosuunnitelmaan toimenpiteet, joilla tuetaan ja edistetään itsenäistä suoriutumista ja itseään määräämisoikeutta. Suunnitelma on laadittava yhteistyössä erityishuollossa olevan henkilön ja hänen laillisen edustajansa tai palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvan omaisensa tai muun läheisensä kanssa, ellei siihen ole ilmeistä estettä.

Eduskunta hyväksyi uuden vammaispalvelulain (675/2023) 1. maaliskuuta 2023 ja sen oli tarkoitus tulla voimaan 1.10.2023. Pääministeri Orpon hallitusohjelmaan kirjattiin lain voimaantulon lykkääntymisestä vuodella ja lainvalmistelusta ennen sitä (Hallitusohjelma 2023). Uudessa vammaispalvelulaissa osallisuus on kuitenkin keskeisessä roolissa läpi lain. Osallisuus ja osallistuminen yhteiskunnassa sekä niiden toteutumisen esteiden ehkäiseminen ja poistaminen on määritelty jo 1§:n 1 momentissa lain tarkoituksiksi. Pykälässä 2 sanotaan, että vammaispalvelulakia sovelletaan vammaiseen henkilöön, jonka osallisuuden toteutuminen edellyttää välttämättä kyseisen lain mukaisia palveluja. Pykälässä 3 määritetään erikseen vammaisen henkilön osallisuuden tukemisesta asiakasprosessissa. Tämän pykälän mukaan vammaisella henkilöllä tulee olla mahdollisuus olla osallisena asiakasprosessin kaikissa vaiheissa ja hänen osallisuuttaan on tuettava hänen toimintakykynsä, ikänsä, kehitysvaiheensa ja elämäntilanteensa edellyttämällä tavalla. Pykälässä myös määritetään vammaisen henkilön oikeudesta käyttää hänelle sopivaa kommunikointikeinoa. Lisäksi pykälässä todetaan, että vammaisen lapsen osallisuuden tukemiseen asiakasprosessiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Osallisuus ja sen tukeminen nousevat esille erikseen myös useissa eri sosiaalipalveluissa, joita vammaispalvelulain perusteella tultaisiin myöntämään.

Sosiaalihuoltoa koskevaa menettelysääntelyä löytyy runsaasti hallintolaista (434/2003). Hallintolaissa ei suoraan puhuta osallisuudesta, mutta hallintolaki säättää kuitenkin osallisuuden näkökulmasta merkittävistä asioista, kuten asiakkaan oikeudesta neuvontaan ja ohjaukseen asioinnissa, asianosaisen kuulemisesta ja tiedoksisaannista päätöksenteossa. Hallintolain esitöissä osallisuuden näkökulmaa tuodaan vahvemmin esille. Lain keskeiseksi tavoitteeksi sanotaan yksiköiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen itseään ja elinympäristöään koskevassa päätöksen teossa. Lisäksi hallituksen esityksessä sanotaan, että lakiehdotukset vaikuttaisivat yksilöiden asemaan edistämällä heidän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiaan sekä selkeyttämällä heidän asemaansa viranomaispalvelujen käyttäjinä. (HE 72/2002, 39, 41.)

### **3.2 Asiakkaan osallisuus vammaissosiaalityössä ja asiakaskansalaisuus**

Leemannin ja Hämäläisen (2016, 587) mukaan sosiaalityössä osallisuus palvelujen suunnittelussa vahvistaa asiakkaan kokemusta osallisuudesta. Osallisuuden kokemus edellyttää, että

asiakkaan osallistumisella on edes jonkinlaista vaikutusta palveluprosessiin ja päätöksentekoon. Leung (2011, 43) mainitsee, että asiakkaan osallistuminen päätöksentekoon on sosiaalityön arvojen mukaista ja edistää itsemääräämisoikeutta. Pohjola (2010, 58) tuo lisäksi esille näkökulman siitä, että ilman osallisuutta asiakas saattaa jäädä sivustakatsojan rooliin hänen omassa palveluprosessissaan. Osallistumista kehittyneemmäksi muodoksi hän määrittää Leemannin ja Hämäläisen (2016, 587) tavoin osallisuuden, jolloin asiakas on aktiivisemmassa roolissa ja yhteistyö rakentuu vuorovaikutuksessa työntekijän kanssa. Osallisuus viittaakin asiakkaan roolin vahvistumiseen ja osallisuuden kokemukseen koko asiakasprosessissa eli asian viireilletulosta palvelun toteutukseen asti. Tässä tutkielmassa keskityn kuitenkin asiakasprosessin osalta palvelun järjestämiseen ja sitä edeltäviin prosesseihin eli palveluihin hakeutumiseen, palvelujen arviointiin ja suunnitteluun sekä päätöksen tekemiseen ja toimeenpanoon.

Vammaiset henkilöt käyttävät Suomessa ensisijaisesti yleisiä sosiaalipalveluja. Yleiset sosiaalipalvelut pyritään järjestämään niin, että ne palvelevat kaikkia. Kuitenkin silloin, kun yleisten palvelujen apu ei riitä, on olemassa vammaisille henkilöille suunnattuja erityispalveluja, kuten asumis-, apuväline-, kuljetus- ja tulkkauspalveluja. Vammaispalvelujen järjestäjätahona toimii hyvinvointialue ja palvelujen myöntäjänä on hyvinvointialueen vammaissosiaalityötä tekevä viranomais. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2023.) Kytken osallisuuden vammaissosiaalityössä erityisesti asiakkaan mahdollisuuksiin vaikuttaa hänen omien palvelujensa suunnitteluun ja järjestämiseen. Vammaissosiaalityön yhtenä erityisyytenä on pitkät asiakassuhteet. Leungin (2011, 48) mukaan osallisuuden merkitys korostuu, kun kyseessä on pitkäaikainen asiakassuhde.

Osallisuuden käsitteen monitahoisuus näyttäytyy yleisesti sosiaalipalveluissa, kuten vammaissosiaalityössä. Kivinen kumppaneineen (2020, 270) esittävät, että sosiaali- ja terveyspalveluissa osallisuutta voidaan tarkastella kolmella eri tasolla: 1) yhteiskunnan tasolla, 2) palvelujärjestelmän tasolla ja 3) asiakkaan palvelutapahtuman tasolla. Yhteiskunnan tasolla osallisuus on muun muassa kansalaisten mukanaoloa lainsäädännön valmistelussa sekä sosiaali- ja terveyspolitiikan muotoilussa. Osallisuus yhteiskunnallisella tasolla tarkoittaa myös palvelujen saatavuutta. Palvelujärjestelmän tasolla osallisuudessa on olennaista asiakkaiden rooli palvelujen käyttäjinä ja vaikuttajina palvelujen kehittämisessä. Asiakkaan palvelutapahtuman

tasolla eli asiakasprosessissa osallisuus näyttäytyy toimivana vuorovaikutuksena, mahdollisuutena osallistua oman palvelutapahtuman suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Pohjola (2010, 59) esittää osallisuuden toteutumisen edellytykseksi asiantuntijuuden hierarkian purkamista. Tämä tarkoittaa, että asiakkaan todellisen osallisuuden saavuttamiseen on tunnustettava ja annettava tilaa asiakkaan oman elämänsä asiantuntijuudelle (mt). Toteutuessaan osallisuudella on siis mahdollista lisätä asiakkaan osallisuutta palveluihin ja sitä kautta omaan elämäänsä sekä vahvistaa asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja vaikuttamismahdollisuuksia. Heini ym. (2019, 78) mukaan asiakkaiden osallisuudella voidaan mahdollistaa palvelujen asiakaslähtöisyys prosessin alusta lähtien aina palvelujen toteutuksen tuottaman palautteen hyödyntämiseen asti. Sosiaalihuollon palveluissa asiakkaan rooli muovautuu siis yhä enemmän kuluttajaksi, joka osaa vaatia palveluja sekä tarvittaessa myös reklamoida palvelujen laadusta. (Kivinen ym. 2020, 274.)

Tähän kytkeytyy ajatus aktiivisesta kansalaisesta. Aktiivinen kansalainen tietää oikeutensa ja osaa vaatia niiden toteutumista samalla, kun hän toimii aktiivisesti kuluttajan roolissa. (Kivinen ym. 2020, 274–278.) Myös Tarvainen (2017, 25–26) esittää, että vammaisuuden yhteiskunnallinen malli kytkeytyy ymmärrykseen vammaisesta kansalaisena. Kansalaisuuteen liittyy esimerkiksi problematiikka kansalaisen oikeuksien ja osallisuuden toteutumisesta palvelujärjestelmässä. Kivistö ja Hokkanen (2021, 174–175) mainitsevat, että vammaissosiaalityöllä on keskeinen asema vammaisten kansalaisuuden toteutumisessa, koska se ohjaa yhdenvertaista kansalaisuutta tukevia sosiaalipalveluja. He nostavat esille artikkelissaan asiakaskansalaisuuden käsitteen, jolla viitataan asiakkaan asemassa olevan henkilön kansalaisuuteen keskittyen kansalaisen ja palvelujärjestelmän suhteeseen. Asiakaskansalaisuudessa korostuu asiakkaan asema, oikeudet, toimijuus ja osallisuus. Sosiaalityössä kansalaisuus kiinnittyy yhteiskunnallisuuden arvoihin ja etiikkaan sekä siihen, miten asiakas asemoituu palvelujärjestelmässä. Sosiaalityön asiakkaana olevan kansalaisen oikeuksiin kuuluvat ihmisoikeudet ja osallisuus. Nämä ovat samalla myös sosiaalityön lähtökohta ja tavoite. (Kivistö & Hokkanen 2021, 174–175.)

Vammaissosiaalityössä oikeusnäkökulma tunnustaa vammaisen yhdenvertaiset oikeudet asiakaskansalaisena ja kansalaisena yhteiskunnassa. Kivistö ja Hokkanen (2021, 174–175)

esittävät, että sosiaalityössä toteutuva asiakaskansalaisuus rakentaa osaltaan henkilön kansalaisasemaa ja oikeuksien toteutumista myös sosiaalityön ulkopuolisissa areenoilla. Vammaissosiaalityössä asiakkaan kansalaisuusaseman ja oikeuksien toteutumista haastaa työhön syvälle juurtunut yksilökeskeinen ja lääketieteellinen vammaiskäsitys. Yleissopimus kuitenkin velvoittaa vammaissosiaalityön tukeman vammaisten ihmisten kansalaisuuden toteutumista. Vammaissosiaalityö on keskeinen toimija ja yhteiskunnallisen toiminnan areena, jossa vammaisten kansalaisten oikeuksien toteutuminen konkretisoituu. Sosiaalipalveluilta edellytetään kuitenkin aktiivista toimijuutta ja sosiaalista asianajoa, jotta asiakkaiden kansalaisuus, osallisuus ja oikeudet toteutuvat. (Mt.)

### **3.3 Epäkohdat asiakkaiden osallisuuden toteutumisessa vammaissosiaalityössä**

Kielitoimiston sanakirja määrittelee epäkohdan tarkoittavan epätyytyttävää seikkaa, puutteellisuutta, heikkoutta vääryyttä tai varjopuolta (Kotimaisten kielten keskus ja Kielikone Oy 2022). Eduskunnan oikeusasiamiehen selkosuomen sivuilla epäkohta määritellään tarkoitavaksi asiaa, joka on jollakin tavalla epäoikeudenmukainen tai väärin (Eduskunnan oikeusasiamies 2022). Jylhä ym. (2021, Asiakasturvallisuus käsitteenä) määrittävät, että sosiaalihuollossa epäkohdalla tarkoitetaan asiakasturvallisuudessa ilmeneviä puutteita, asiakkaan epäasiallista kohtaamista ja loukkaamista, asiakkaan kaltoinkohtelua ja toimintakulttuuriin kuuluvia asiakkaalle vahingollisia toimia, jotka rajoittavat henkilön perusoikeuksia. Epäkohta vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuden toteutumisessa viittaa siis tilanteeseen, jossa asiakkaan oikeutta osallisuuteen ei ole tapahtunut tai se on ollut puutteellista; asiakas ei ole päässyt osalliseksi omassa asiassaan. Osallisuuden toteutumisen epäkohtia tutkiessa ja havainnoidessa on kuitenkin olennaista ymmärtää osallisuuden subjektiivisuus ja kokemuksellisuus. Sosiaalityön asiakas voi kokea, että ei ole päässyt osalliseksi omassa asiakasprosessissaan, vaikka esimerkiksi lainsäädännön ja työntekijän näkökulmasta asia olisi käsitelty asiakkaan osallistumisoikeutta kunnioittaen ja toteuttaen.

Tutkimusta vammaisten osallisuudesta ja siihen liittyvistä epäkohdista vammaissosiaalityössä on jo tehty. Esimerkiksi Suomessa Kivistö (2014) tutki väitöskirjassaan *Kolme ja yksi kuvaa osallisuuteen: monimenetelmällinen tutkimus vaikeavammaisten ihmisten osallisuudesta toimintana, kokemuksena ja kielenkäyttönä vaikeavammaisten ihmisten osallisuutta sisältäen*

myös osallisuuden vammaispalvelujen asiakkaana. Tutkimustulosten mukaan asiakkaiden osallisuuden toteutumisessa on puutteita vammaissosiaalityössä. Asiakkaat olivat esimerkiksi kokeneet, että heitä ei ollut kuultu riittävästi palvelujen suunnittelemisessa ja järjestämisessä. (Kivistö 2014, 152–153.) Ulkomaisissa tutkimuksissa on havaittu samanlaista ilmiötä. Esimerkiksi Presnell ja Keesler (2021) sekä Hoole ja Morgan (2010) tutkivat kehitysvammaisten osallisuutta ja sosiaalityön mahdollisuuksia edistää sitä. Molemmissa tutkimuksissa tuodaan esille, että kehitysvammaisilla ihmisillä oikeus osallisuuteen jää usein toteutumatta (Presnell ja Keesler, 1229–1230; Hoole & Morgan 2010, 6).

Tutkimuksissa on havaittu, että olennainen epäkohta vammaissosiaalityön asiakkaan osallisuuden toteutumisessa on se, että asiakkaat eivät koe tulevansa kuulluksi. (Hoole & Morgan 2010, 7–8; Kivistö 2014, 151–153). Kuulematta jääminen voi aiheuttaa asiakkaalle kokemuksen työntekijän ja asiakkaan välillä olevasta valtasuhteesta ja sen väärinkäytöstä. Lisäksi jos työntekijä sivuuttaa asiakkaan kertomat asiat, asiakkaalle syntyy tunne, että hänellä ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa omiin asioihinsa. (Hoole & Morgan 2010, 7, 9.) Tutkimuksissa on myös havaittu, että vammaissosiaalityön asiakkaat eivät aina koe, että työntekijät pitäisivät heitä yhdenvertaisina ihmisinä (Hoole & Morgan 2010, 7–8; Kivistö 2014, 152–153). Asiakas voi kokea, että työntekijä työskentelee häntä vastaan, eikä hänen kanssaan. Asiakas saattaa kokea työntekijät jopa vihollisina (Kivistö 2014, 153).

Kuulluksi tulemisen lisäksi on myös havaittu, että vammaissosiaalityön asiakkailla ei ole aina riittävästi tietoa saatavilla. Vammaissosiaalityön asiakkaan osallisuuden toteutumisen yhtenä vaatimuksena näkisin, että asiakkaalla on käytettävissään riittävästi tietoa palveluista ja palveluiden piiriin pääsemisestä. Ilman riittävää tiedonsaantia ei asiakkaalla ole mahdollisuutta toteuttaa osallisuutta palveluprosesseissa. (Kivistö 2014, 156.) Tähän liittyy myös Kivistön (2014, 152) tutkimuksessa havaittu seikka, että asiakkaat kokevat joutuvansa itse perustelemaan viranomaisen näkökulmasta oikealla tavalla palvelun tarpeensa tai muutoin palvelu evättään. Asiakkaalta siis edellytetään vammaissosiaalityön palvelujen piiriin pääsemisen kriteereistä tietoa, jotta hän pystyisi perustelemaan palveluntarpeensa, mutta samalla tätä tietoa ei välttämättä anneta asiakkaalle.

## 4 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Toteutin pro gradu -tutkielmani laadullisena tutkimuksena. Tuomen ja Sarajärven (2018, luku 1) mukaan laadullinen tutkimus ei pyri tekemään tilastollisia yleistyksiä, vaan sen avulla pyritään kuvaamaan ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtämään toimintaa tai antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta ilmiölle. Lisäksi laadullinen tutkimus pyrkii enemmänkin käsitteellistämään ilmiötä, ei niinkään testaamaan etukäteen hahmotettua teoriaa (Kiviniemi 2018, 64). Omaan tutkielmaani laadullinen tutkimus soveltui luontevimmin. Tavoitteenani ei ollut tehdä tilastollisia yleistyksiä, vaan kuvata ilmiönä vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuden toteutumisen epäkohtia. Laadullinen tutkimus ei kuitenkaan lähde tyhjästä, vaan esimerkiksi tutkijan teoreettiset näkökulmat suuntaavat tutkimuksen kulkua (mt., 64). Omassa tutkielmassani vammaisuuden ymmärtäminen oikeusperustaisen mallin kautta sekä osallisuuden käsite vammaissosiaalityön asiakkaan näkökulmasta ohjasivat tutkimukseni tekemistä ja aineiston analyysia.

### 4.1 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymys

Pro gradu -tutkielmani tavoitteena oli selvittää, minkälaisia epäkohtia asiakkaiden osallisuuden toteutumiseen liittyy vammaissosiaalityössä ja sitä, miten se näyttäytyy eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin. Tutkin osallisuuden toteutumiseen liittyviä epäkohtia vammaissosiaalityön asiakasprosessin alkuvaiheen eli palvelujen järjestämiseen liittyen, johon kuuluu palveluihin hakeutuminen, palvelutarpeen arviointi, palvelujen suunnittelu ja päätöksenteko. En kuitenkaan tutki osallisuutta subjektiivisena kokemuksena, vaan sen kautta, miten epäkohdat osallisuuden toteutumisessa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin näyttäytyvät aikaisempaan tutkimukseen ja lainsäädäntöön peilaten.

Tutkimuskysymykseni on:

*Minkälaisia epäkohtia eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin esiintyy vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuteen liittyen?*

Tutkimukseni tavoitteena on lisätä ymmärrystä asiakkaiden oikeudesta osallisuuteen vammaissosiaalityössä ja siitä, minkälaisia epäkohtia vammaissosiaalityön asiakkaiden



osallisuuden toteutumiseen liittyy. Asiakkaan oikeudesta osallisuuteen viitataan useassa erilaissa, kuten perustuslaissa ja sosiaalihuoltoa koskevassa lainsäädännössä. Kivistön ja Hokkasen (2021, 175) mukaan vammaissosiaalityön kenttä on yksi yhteiskunnallisen toiminnan areena, jossa vammaisten kansalaisten oikeuksien toteutuminen konkretisoituu ja osallisuus arkipäiväistyy. Vammaissosiaalityö on siis toisin sanoen keskeinen toimija vammaisten henkilöiden osallisuuden toteutumisessa. Kuitenkin monissa tutkimuksissa on havaittu epäkohtia vammaisten osallisuuden toteutumisessa sosiaalityössä (esim. Kivistö 2014). Tunnistamalla ja tuomalla esille epäkohtia vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuudessa, on näihin epäkohtiin mahdollista myös puuttua.

Tarkoitukseni on tunnistaa ja tuoda esille eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisa esiintyviä vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuden toteutumiseen liittyviä epäkohtia. Koska halusin rajata tutkimustehtäväni nimenomaan osallisuuden toteutumisen epäkohtiin asiakasprosesseissa, oli luontevaa valita aineistoksi sellaisia dokumentteja, jotka ovat lähtökohtaisesti syntyneet siitä syystä, että kantelija on kokenut asiakasprosessissaan olevan epäkohtia. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut ovat julkisia asiakirjoja ja pystyin näin ollen tutustumaan ratkaisuihin jo tutkimustehtävää suunnitellessa ja arvioimaan aineiston käytettävyyttä tutkimuksessani. Tutustuessa ratkaisuihin tulin siihen tulokseen, että ratkaisuista on mahdollista koota tutkimusaineisto, jolla pystyn vastaamaan tutkimuskysymykseeni.

Tutkimukseni tavoitteena on lisätä ymmärrystä asiakkaiden oikeudesta osallisuuteen vammaissosiaalityössä. Yhteiskunnallisella tasolla uskon, että erityisesti vammaisten henkilöiden näkökulmasta osallisuuden pitäminen pinnalla ja puheenaiheena on tärkeää. Tehdessään kantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle asiakas on havainnut asiakasprosessiinsa liittyen epäkohtia, joihin eduskunnan oikeusasiamies on tehnyt ratkaisunsa ja lähettänyt sen palvelun järjestäjälle. Kuitenkin yhteiskunnallisen tason asioiden oikaisu ei välttämättä tapahdu vielä ratkaisujen kautta, vaan vasta, kun ratkaisuja lähdetään hyödyntämään kansallisesti palvelujen kehittämisessä ja poliittisessa päätöksenteossa. Koen, että kaikki tehty tutkimus pitää aiheita osaltaan pinnalla ja osoituksena, että osallisuuden vahvistaminen on yhä aihe, jonka eteen täytyy tehdä työtä laajemmin.

## 4.2 Aineiston valinta ja keruu

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut ovat valmiina olevia julkisia dokumentteja, joita ei ole tuotettu nimenomaan tutkimuksen aineistoksi. Tämän tyyppistä valmista eli muiden keräämää aineistoa kutsutaan myös sekundaariaineistoksi (Hirsjärvi ym. 2012). Smithin (2009, 110) mukaan dokumentoitu aineisto on alkuperästään riippumatta sekundäärilähde, mikä tarkoittaa sen olevan konstruktio sosiaalisesta todellisuudesta. Eduksi koin valmiin ja julkisen aineiston osalta sen, että minun omat näkemykseni tai kokemukset kantelun kohteista eivät vaikuta aineistoon. Lisäksi aineistonkeruuvaihe on nopeampi ja vähemmän työllistävämpi verrattuna esimerkiksi haastatteluaineiston kokoamiseen itse.

Soveltuvat ratkaisut rajaamalla eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut ovat julkinen ja valmis aineisto tutkittavaksi vammaissosiaalityössä ilmenevistä osallisuuteen liittyvistä epäkohdista oikeudellisesta näkökulmasta. Tutkimuksen aineiston keräämiseen en tarvitse lupaa tutkittavilta tai tutkimuslupaa taustaorganisaatioilta, koska julkisen aineistojen käyttö ei edellytä tutkimuslupaa (Pösö 2021–2022). Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisa asiakkaat, joita ratkaisut koskevat, ovat jo tunnistamattomia. Lisätäkseeni tunnistamattomuutta niin asiakkaiden, mutta myös organisaatioiden ja sen työntekijän osalta, en nosta esille tuloksissa kuntia tai kuntayhtymiä, joihin ratkaisut kohdistuvat. Kuntien/kuntayhtymien nimeäminen ei ole myöskään olennaista tutkimukseni kannalta.

Lähdin hakemaan aineistoa eduskunnan oikeusasiamiehen nettisivujen ratkaisuhaun avulla. Hakusanoina käytin vamm\* ja kehitysvamm\*. Haut piti tehdä eri kerroilla, koska eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuhaku ei mahdollistanut kahden hakusanan käyttöä OR-hakuehdon kanssa. Rajasin aineistoa jo hakuvaiheessa valitsemalla hallinnonalaksi Sosiaalihuolto. Sosiaalihuollon hallinnonalan alta vamm\* -hakusanalla ratkaisuja löytyi haun tekohetkellä yhteensä 61 ja kehitysvamm\* -hakusanalla 32. Kopioin nämä kaikki ratkaisut linkkeineen kahteen word-tiedostoon hakusanan mukaan.

Seuraavassa vaiheessa lähdin karsimaan sellaiset ratkaisut, jotka liittyvät muuhun kuin vammaissosiaalityön järjestämisen tehtäviin (palvelujen arviointi ja suunnittelu sekä palvelun järjestäminen) liittyviin asioihin. Karsin ensin tutkimustehtävääni nähden selkeästi epärelevantit

ratkaisut. Ratkaisuista karsiutui siis esimerkiksi lausunnot vammaispalvelulainsäädännön uudistukseen ja YK:n yleissopimukseen sekä selkeästi palvelujen toteuttamiseen (asumisyksikön vierailurajoitukset, jouluhartaudet sekä tarkastukset, mutta myös toteuttamisen työtehtäviin liittyvä itsemääräämisoikeuden rajoittaminen) sekä muiden instanssien, kuten Kelan tai AVI:n, toimintaan liittyvät ratkaisut. Näin karsien vamm\* -hakusanalla ratkaisuja jäi 46 ja kehitysvamm\* -hakusanalla 14. Karsin aineistoa vielä niin, että jätin mukaan viimeisen 10 vuoden aikana julkaistut ratkaisut, jolloin aikaväliksi rajautui 1.1.2013–1.1.2023. Yhteensä ratkaisuja oli tässä vaiheessa 40.

Tämän jälkeen perehdyin aineistoon vielä tarkemmin lukemalla ne huolellisesti läpi. Tässä tarkastelussa karsin pois vielä sellaiset ratkaisut, jotka osoittautuvat epärelevantiksi tutkielmani kannalta. Tämän karsinnan jälkeen vamm\* -hakusanalla jäi 22 ratkaisua ja kehitysvamm\* -hakusanalla 8 ratkaisua. Näin lopullinen tutkimusaineisto muodostui yhteensä 30 ratkaisusta. Tämän kokoisessa aineistossa oli jo havaittavissa, että se alkoi toistaa itseään. Eskola ja Suoraranta (1998, luku 2) puhuvat saturaatiosta eli kylläntymistä. Heidän mukaansa voisi ajatella, että aineistoa on riittävästi silloin, kun uudet tapaukset eivät tuota enää mitään uutta tietoa tutkimustehtävän kannalta. Koska tarvitsin aineistoksi nimenomaan vammaissosiaalityötä koskevia ratkaisua, ei ollut lainkaan yllättävää, että kylläntymistä tapahtui. Ratkaisuja koskevat kantelut ovat useissa tapauksissa ainakin osin koskeneet hyvin samantyyppisiä asioita.

Aineistonani toimivat eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut olivat pääasiassa kanteluja; vain yhdessä ratkaisussa kyse oli muun tyyppisestä tilanteesta kuin kantelusta. Tässä yhdessä tapauksessa Sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehet olivat yhteydessä oikeusasiamiehen kansliaan, jonka perusteella apulaisoikeusasiamies otti asian omaksi aloitteenaan selvitettäväksi. Kaikissa muissa aineistona olevissa ratkaisuissa asia oli tullut esille kanteluna. Suurimmassa osassa ratkaisuista kantelijana toimi asiakas itse tai asiakkaan omainen. Asiakkaan omaisista suurin osa oli alaikäisen lapsen vanhempia. Muutamassa tapauksessa kantelijana toimiva omainen oli asiakkaan edunvalvoja. Yhdessä tapauksessa kantelija oli yleinen edunvalvoja. Lisäksi yhdessä ratkaisussa kantelijana oli Näkövammaisten liitto ry:n oikeuksienvälontayksikkö ja yhdessä ratkaisussa Näkövammaisten liitto ry:n jäsenyhdistyksen puheenjohtaja.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut ovat pääasiassa rakenteeltaan samanlaisia. Ratkaisun alussa on kantelijan tekemän kantelun aihe ja sisältö, minkä jälkeen tapahtumia käydään tarkemmin läpi organisaation selvitysten ja lainsäädännön perusteella. Jos kantelussa on useita eri aiheita, käsitellään jokainen kohta erikseen. Lopuksi oikeusasiamies kertoo mahdollisen toimenpiteen. Ratkaisijoina oli joko eduskunnan oikeusasiamies, eduskunnan apulaisoikeusasiamies tai eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijainen. Ratkaisujen pituus riippui kantelussa olevien asioiden lukumäärästä sekä kantelun mutkikkuudesta. Tyypillisesti aineistona olleiden ratkaisujen pituus oli 5–10 sivua.

### **4.3 Aineiston analyysi**

Analysoin aineiston sisällönanalyysilla. Sisällönanalyysi on yleisesti käytettävä menetelmä laadullisen aineiston analyysiin. Sisällönanalyysi voidaan jakaa aineistolähtöiseen, teoriaohjajaan ja teorialähtöiseen sisällönanalyysiin. Tutkimuksessani käytin aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Tuomen ja Sarajärven (2018, luku 4) mukaan aineistolähtöisen analyysin tarkoituksena on pyrkiä luomaan tutkimusaineistoista teoreettinen kokonaisuus. Aineistolähtöisessä analyysissä valitaan analyysiyksiot tutkimuksen tehtävänasettelun mukaisesti. Aineistolähtöisen analyysin ero teorialähtöiseen analyysiin on se, että analyysiyksiköt eivät ole etukäteen teoreettisessa osassa hahmotettuja kategorioita. Valitsin aineistolähtöisen sisällönanalyysin oman tutkielmani analyysitavaksi, koska tarkoituksenani oli luoda kuva siitä, minkälaisia epäkohtia vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuden toteutumisessa ilmenee eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuissa.

Aineiston analyysissä käytin koodausta ja teemoittelua. Teemoittelussa aineisto pilkotaan ja ryhmitellään erilaisten aihepiirien mukaan pyrkien löytämään tutkimustehtävän näkökulmasta olennaisimmat asiat aineistosta. Teemoittelu mahdollistaa aineistossa esiintyvien merkitysten löytämisen ja erilaisten aihepiirien vertailemisen. (Tuomi & Sarajärvi 2018, luku 4; Moilanen & Rähä 2018, 50.) Moilasen ja Rähän (2018, 50) mukaan tutkija pyrkii löytämään aineistosta keskeiset merkitykset myös rivien välistä. Kuvan luominen aineistosta vaatii aineiston paneutunutta lukemista, ymmärtämistä ja jäsentämistä sekä myös mainittua keskeisten merkitysten löytämistä rivien välistä. Osallisuuteen kytkeytyvät epäkohdat eivät aina nousseet

aineistosta suorasanaisesti, vaan aineiston sisältöä täytyi ymmärtää laajemmin teoriaosiossa avaamiini käsitteisiin peilaten.

Aineiston analysoinnissa käytin apuna Atlas.ti -ohjelmaa. Kun olin rajannut aineiston, vein pdf-muotoiset asiakirjat ohjelmaan. Ohjelman avulla niiden lukeminen ja käsittely oli sujuvampaa kuin yksittäisten tiedostojen käsittely. Ennen kuin aloitin varsinaisen analyysin, luin ensin ratkaisuja huolellisesti läpi. Tarkoitukseni oli hahmottaa itselleni, miten eduskunnan oikeusasia-miehen ratkaisut rakentuvat ja millä tavoin osallisuus tai epäkohdat siinä tulevat esille. Perimmäinen tavoitteeni oli siis hahmottaa, pystynkö vastaamaan aineistolla tutkimuskysymykseeni. Tämä vaihe toteutui päällekkäin aineiston keruuvaiheen kanssa, koska tässä kohdin vielä karsin epärelevantteja aineistoja pois.

Kun olin saanut rajattua relevantin aineiston kasaan, aloitin aineiston koodaamisen. Koodaamisen avulla aloin hahmottaa aineistoa tarkemmin kokonaisuutena ja löytämään siitä yhtäläisyyksiä. Analyysissä keskityin osallisuuden tarkasteluun ennen kaikkea asiakkaan oikeuksien kautta. Analysoin sitä, mitkä tekijät ovat niitä, jotka aiheuttavat epäkohdan asiakkaan osallisuuden sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisessa. Aineiston analyysin ensimmäisessä vaiheessa koodeja syntyi useita erilaisia samoistakin aihepiireistä. Seuraavassa vaiheessa lähdin yhdistelemään selkeästi samaan aihepiiriin kuuluvat koodit samannimisiksi. Ohjelma vei nämä koodit automaattisesti listalle, josta minun oli helppo hallinnoida koodeja. Tämän jälkeen yhdistelin koodit laajemmiksi teemoiksi ja annoin näille teemoille nimet. Teemoja tuli yhteensä seitsemän: 1) Viivästykset asiakasprosessin eri vaiheissa, 2) Puutteellinen ohjaus ja neuvonta, 3) Erityisen tuen tarpeen tai vammaisuudesta johtuvien erityistarpeiden huomiotta jättäminen, 4) Asiakkaan kuulematta jättäminen, 5) Vaikeaselkoiset, puuttuvat ja puutteelliset asiakasasiakirjat, 6) Ongelmat palvelujen saatavuudessa ja jatkuvuudessa ja 7) Oikaisuvaatimuksen käsittelemättä jättäminen. Nämä nimetyt teemat muodostivat tutkimusraporttini tulososion rungon.

Koodien yhdistäminen teemoiksi ei syntynyt mitenkään itsestään. Minulla oli paljon haasteita hahmottaa, että minkälaiset teemat muodostavat järkevän kokonaisuuden, joka vastaa tutkimuskysymykseeni. Vielä tulosten raportointivaiheessa jouduin palaamaan takaisin analyysivaiheeseen ja muuttamaan teemoja todetessani, että teemat eivät toimineet haluamallani

tavalla. Haasteen muodosti se, että teemat menevät limittäin ja lomittain, vaikka kuinka pyrin saamaan selvärajaiset teemat. Teemojen nimeäminen aiheutti myös muutaman teeman kohdalla haasteita, vaikka suurimman osan kohdalla nimi syntyi luontevasti teeman perusteella. Teemoittelussa pyrin siihen, että saan kaikki olennaiset tekijät raportoitua jossain määrin loogisella ja mielekkäällä tavalla ilman, että teemojen limittäisyyksistä aiheutuu häiritsevää toisto tulosten raportoinnissa.

#### **4.4 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus**

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin tulee esille kaksi tulkintaa (asiakkaan ja sosiaalitoimen), jotka ovat usein toisistaan vastakkaisia. Lisäksi on vielä kolmas tulkinta, eli eduskunnan oikeusasiamiehen tulkinta, joka pohjautuu näihin kahteen edeltävään tulkintaan. Analysoidesani aineistoa jäin usein pohtimaan kantelijan subjektiivista kokemusta tilanteissa. Vaikka sosiaalityö olisi toiminut tilanteessa lain määrittämällä tavalla, eikä eduskunnan oikeusasiamiehkään havaitse toiminnassa tapahtuneen virheitä tai laiminlyöntejä, niin kantelijan subjektiivinen kokemus on saattanut olla se, että tilanteessa on tapahtunut osallisuutta vaarantavia epäkohtia. Lähtökohtaisesti tutkin osallisuuden toteutumisen epäkohtia asiakkaan oikeuksien kautta, jolloin lainsäädäntö määrittäi kehyksen, jonka kautta aineistoa analysoin. Lisäksi käytettävissäni ei ole ollut eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuun pohjautuneita taustamateriaaleja. Tämä on siksi olennaista huomioida, että tässä tutkimuksessa en ole pystynyt huomiomaan ja tulkitsemaan kaikkia epäkohtia, joita osallisuuden toteutumiseen on aineistona olleissa tapauksissa mahdollisesti liittynyt. Huomioitavaa on myös, että osallisuuden tarkastelu eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen kautta ei kerro vielä koko todellisuutta ilmiöstä. Eduskunnan oikeusasiamiehelle päätyneet tapaukset ovat vain ohut ja valikoitunut kuva todellisuudesta.

Eduskunnan oikeusasiamies ei tyypillisesti ratkaisuihin erikseen tuo esille, mitkä laiminlyönnit tai virheet ovat johtaneet asiakkaan osallisuuden ja osallistumis- tai vaikuttamismahdollisuuksien vaarantumiseen. Yksittäisissä ratkaisuihin tämä tuli esille, mutta pääsääntöisesti epäkohdat osallisuuden toteutumisessa oli luettava rivien välistä peilaten siihen, mitä osallisuudella tarkoitetaan lainsäädännössä ja miten osallisuus ymmärretään sosiaalipalvelujen asiakkaana. Tässä on kyse siis tulkinnasta. Kiviniemen (2018, 70) mukaan laadullinen tutkimus on tutkijan

tulkintojen perusteella väritynyt tuotos, minkä vuoksi analyysi ja sen pohjalta syntynyt tutkimusraportti on tutkijan henkilökohtainen konstruktio tutkittavana olleesta ilmiöstä. Laadullista tutkimusta voidaan sanoa luonteeltaan tulkinnalliseksi. Tämä seikka on siis olennaista huomioida tutkimukseni luotettavuuden näkökulmasta.

Tutkimuksen luotettavuuteen vaikuttaa lisäksi se, miten analyysin pohjalta syntyneet tulokset on esitetty eli miten raportointi on toteutettu (Kiviniemi 2018, 72). Kuten aiemmassa alaluvussa kerroin, minulla oli haasteita muodostaa teemoja. Teemat toimivat tulosten raportoinnissa keskeisessä roolissa, koska ne muodostivat tuloslukujen rakenteen. Kiviniemen (2018, 72) mukaan tutkijana tulisi pyrkiä hahmottamaan johdonmukainen käsitys tulkinnoista ja niistä perusteista, joiden pohjalta tulkintoihin on päädytty. Olenkin pyrkinyt tuomaan tulosten raportoinnissa esille sitä, miten olen tulkinnut minkäkin tekijän osallisuuden toteutumisen epäkohdaksi.

## 5 EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN RATKAISUISSA ESILLE NOUSSEET EPÄ-KOHDAT ASIAKKAIDEN OSALLISUUDESSA VAMMAISSOSIAALITYÖSSÄ

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin nousi esille erilaisia epäkohtia vammaissosiaalityön asiakkaan oikeuksien toteutumisessa. Näistä iso osa oli sellaisia, jotka oikeuksien toteutumisen ohella vaaransivat myös asiakkaan osallisuuden toteutumisen. Ratkaisuihin esiintyneiden epäkohtien vuoksi vaarantui osallisuuden toteutuminen paitsi asiakasprosessissa itsessään myös asiakkaan jokapäiväisessä elämässä. Epäkohdat asiakkaan osallisuuden toteutumisessa ilmentyivät asiakasprosessissa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vaarantumisena. Epäkohtien keskeisenä ongelmana oli vammaissosiaalityön menettelytavat, jotka estivät tai heikensivät asiakkaan osallisuuden toteutumista. Osallisuus jokapäiväisessä elämässä vaarantui asiakasprosessiin kohdistuvien epäkohtien kautta silloin, kun asiakasprosessiin liittyi sellaisia puutteita tai laiminlyöntejä, jotka johtivat palvelun saamisen viivästymiseen tai puuttumiseen.

Olen jakanut aineistosta esille nousseet osallisuuden toteutumista vaarantavat epäkohdat seitsemään teemaan: 1) Viivästykset asiakasprosessin eri vaiheissa, 2) Puutteellinen ohjaus ja neuvonta, 3) Erityisen tuen tarpeen tai vammaisuudesta johtuvien erityistarpeiden huomiotta jättäminen, 4) Asiakkaan kuulematta jättäminen, 5) Vaikeaselkoiset, puuttuvat ja puutteelliset asiakasasiakirjat, 6) Ongelmat palvelujen saatavuudessa ja jatkuvuudessa ja 7) Oikaisuvaatimuksen käsittelemättä jättäminen. Olen koonnut oheiseen taulukkoon (taulukko 1) koonnin tulosluvusta. Taulukossa esitetään yhteenveto pääteemoista ja alateemoista.

Taulukko 1. Teemat

PÄÄTEEMA	ALATEEMA
Viivästykset asiakasprosessin eri vaiheissa	Viivästykset asiakkuuden arviointi- ja suunnitteluvaiheissa
	Viivästykset päätöksenteossa
	Viivästykset palvelupäätöksen toimeenpanossa ja palvelun alkamisessa
Puutteellinen ohjaus ja neuvonta	Puutteet asiakkaan ohjaamisessa ja neuvonnassa
	Puutteet yhteydenottoihin vastaamisessa
	Puutteet asiakas-/soveltamisohjeissa



<b>Asiakkaan mielipiteiden sivuuttaminen ja kuulematta jättäminen</b>	Asiakkaan kuulematta jättäminen palvelujen arvioinnissa ja suunnittelussa Asiakkaan kuulematta jättäminen päätöksen teossa
<b>Erytisen tuen tarpeen tai vammaisuudesta johtuvien erityistarpeiden huomiotta jättäminen</b>	Erytistä tukea tarvitsevan henkilön palvelutarpeen arvioinnissa ei sosiaalityöntekijää Vammaisuudesta johtuvien erityistarpeita ei tunnistettu
<b>Vaikeaselkoiset, puuttuvat ja puutteelliset asiakasasiakirjat</b>	Vaikeaselkoiset asiakasasiakirjat Puuttuvat asiakasasiakirja Puutteelliset asiakasasiakirjat
<b>Ongelmat palvelujen saatavuudessa ja jatkuvuudessa</b>	Ongelmat palvelujen yhdenvertaisessa saatavuudessa Ongelmat palvelujen jatkuvuudessa
<b>Oikaisuvaatimuksen käsittelemättä jättäminen</b>	Oikaisuvaatimus jätetty käsittelemättä tulkitun oikaisuvaatimusajan ylittymisen vuoksi Oikaisuvaatimus jätetty käsittelemättä itseoikaisun vuoksi

## 5.1 Viivästyksen asiakasprosessin eri vaiheissa

Viivästyksen asian käsittelyn vaiheissa nousivat selkeästi yleisimmäksi epäkohdaksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa. Perustuslain 21 §:ssä sanotaan, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Vammaisten ihmisten erityinen tarve saada ratkaisu ilman viivytystä on tunnistettu lainsäädännössä; vammaispalvelulain 3a §:ssä ja sosiaalihuoltolain 36 §:ssä on säädetty erikseen aikarajoja. Asiakkaan osallisuuden näkökulmasta viivästyksen ovat selkeä epäkohta, koska asiakas ei saa tällöin tarvitsemiaan osallisuutta tukevia palveluja lainkaan odotusajalta. Hän ei saa tällöin myöskään oikaisuvaatimuskelpoista asiakirjaa, jotta hän voisi hakea muutosta eli vaikuttaa asiaan.

-- korostan, että vaatimus asian viivytyksettömästä käsittelystä koskee asian käsittelyä kaikissa sen vaiheissa. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että viranomaisen on järjestettävä toimintansa niin, että kaikissa hakemuksen käsittelyvaiheissa käsittely toteutetaan viivytyksettömästi. Vammaispalvelulain tarkoittamissa asioissa tämä korostuu, koska niiden käsittelylle on säädetty perustuslaissa ja hallintolaissa säädetystä yleisestä viivytyksettömyyden vaatimuksesta poiketen erityinen enimmäiskäsittelyaika.

(EOAK/5619/2017.)

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen korostaa ratkaisussa EOAK/5619/2017, että vaatimus viivyttyksettömästä asian käsittelystä koskee asian käsittelyn kaikkia vaiheita. Vammaissosiaalityössä vaatimus korostuu lainsäädännön enimmäiskäsittelyajan vuoksi.

Viivästyksiin liittyviä epäkohtia löytyi reilusti yli puolesta aineistona olevasta ratkaisusta. Viivästykset koskettivat useita eri asian käsittelyn vaiheita ja yhdessä ratkaisussa saattoi olla useampaa eri asian käsittelyn vaihetta koskevia viivästyksiä. Yleisin viivästys oli viivyttely hakemuksen käsittelyssä eli päätöstä ei tehty lain määrittämässä aikarajoissa. Suurimmissa osissa ratkaisuista ei päätöksen teon viivästykselle ollut perustetta, joka voitaisi katsoa lain puitteissa hyväksytyksi. Asian käsittelyn viivyttely oli joissain ratkaisuissa keskeisin epäkohta ja joissain ratkaisuissa taas muista epäkohdista johtuva. Tähän alalukuun olen koonnut ne tilanteet, joissa viivästys itsessään on ollut lähtökohtainen ongelma. Kuitenkin myös muissa alaluissa moni esitellyistä epäkohdista on johtanut asian käsittelyn viivästykseseen. Tässä alaluussa jaoin viivästyksiä koskevat epäkohdat kolmeen asiakasprosessin vaiheeseen: viivästykset asiakkuuden arviointi- ja suunnitteluvaiheessa, viivästykset päätöksen teossa ja viivästykset palvelupäätöksen toimeenpanossa ja palvelun alkamisessa.

Asiakkuuden arviointi- ja suunnitteluvaiheeseen sisältyy vammaissosiaalityössä palvelutarpeen arviointi ja palvelusuunnitelman laatiminen, joita molempia koskettaa määräraajat. Palvelutarpeen arvioinnin määräajoista on säädetty niin sosiaalihuoltolaissa kuin vammaispalvelulaissakin. Sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaan palvelutarpeen arviointi on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä silloin, kun kyseessä on yli 75-vuotias henkilö, ylintä hoitotukea saava henkilö tai erityistä tukea tarvitseva lapsi. Muiden kohdalla arviointi on aloitettava viipymättä ja saatettava loppuun ilman aiheetonta viivytystä. Huomioitavaa myös, että vammaispalvelulain 3 a §:n mukaan palvelutarpeen arviointi on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun asia on tullut vireille. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan on käynyt ilmi, että käytännön sosiaalityössä asiakkuuden alkuvaiheessa toteutetulla palvelutarpeen arvioinnilla on suuri merkitys, koska tällöin asiakas saadaan nopeasti ohjattua oikeuden palvelujen piiriin (EOAK/877/2020).

Kiinnitin huomiota siihen, että kantelijan pojan vammautumisen jälkeinen palvelutarpeen arviointi vammaispalveluissa kesti kokonaisuudessaan yli neljä kuukautta, vaikka sosiaalihuoltolain mukaan erityistä tukea tarvitsevan lapsen kohdalla arvioinnin on valmistuttava ilman aiheutonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa vireille tulosta. Selvityksessä ei ole väitetty, että viipyminen olisi johtunut asiakkaasta johtuvista syistä. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella en ole myöskään voinut täysin vakuuttua siitä, että palvelutarpeen arviointi olisi aloitettu lainmukaisesti viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä asian vireille tulosta. Edellä todetuista syistä katson, että kantelijan pojan palvelutarpeen arvioinnin tekeminen (loppuunsaattaminen) on viivästynyt sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain vastaisesti. (EOAK/877/2020.)

Ratkaisussa EOAK/877/2020 asiakkaan palvelutarpeen arviointi oli mahdollisesti aloitettu lain määrittämien enimmäisaikojen jälkeen ja lisäksi arvioinnin loppuunsaattaminen oli kestänyt yli neljä kuukautta. Viivästys ei ollut perustunut asiakkaasta johtuvista syistä. Oikeusasiamies tuo kyseisessä ratkaisussa esille, että sosiaalihuoltolain soveltamisoppaan (STM:n julkaisuja 2017:5) mukaan asiakkuuden alussa tehtävä laaja-alainen palvelutarpeen arviointi on yksi niistä toimenpiteistä, jolla sosiaalihuollon palveluja on tarkoitus siirtää kohti varhaista tukea. Arvioinnin viivästyminen luonnollisesti aiheuttaa sen, että asiakas jää ilman varhaista tukea odottaessaan arvioinnin valmistumista. Erityisesti tilanteessa, jossa asiakas on vasta vammautunut, näen viivästyksen arvioinnissa osallisuuden tukemisessa erityisen ongelmallisena. Toimintakyky äkillisesti heikentänyt tapahtuma voi vaikuttaa henkilöön kokonaisvaltaisesti ja sen myötä myös heikentää olennaisesti osallistumismahdollisuuksia yhteiskunnassa. Näen viivytyksettömän palvelutarpeen arvioinnin roolin keskeisenä osallisuuden tukemisessa ja myös osallistumismahdollisuuksia edistävien palvelujen viivytyksettömässä myöntämisessä.

Tästä huolimatta näyttää siltä, että vammaisen lapsen palvelutarpeen arvioinnin valmistuminen on viipynyt. Palvelutarpeen arvioinnin valmistuminen kesti yli kolme kuukautta. Selvityksen mukaan tämä on johtunut osin siitä, että kantelija ei ollut toimittanut ajoissa pyydettyä lisäselvitystä vammaispalveluihin. -- Asiakkaalle tulisi myös kertoa siitä, ettei asian käsittely viranomaisessa etene viivytyksettä ilman pyydettyjä tietoja. -- Sosiaalihuoltolain 36 §:n 3 momentti on kuitenkin ehdoton sen osalta, että erityistä tukea tarvitsevan lapsen palvelutarpeen arvioinnin on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa vireille tulosta.

Katson, että -- kuntayhtymän vammaispalvelut on menetellyt sosiaalihuoltolain vastaisesti, koska erityistä tukea tarvitsevan vaikeavammaisen lapsen palvelutarpeen arviointia ei saatu päätökseen kolmen kuukauden määräajassa.

(EOAK/5086/2019.)

Eduskunnan oikeusasiamies on asettanut palvelutarpeen arvioinnin osalta lain määrittämät enimmäismääräajat velvoittavaksi myös tilanteessa, joissa asiakkaan toiminnalla on ollut merkitystä arvioinnin viivästyminen. Viranomaisella on korostettu velvollisuus huolehtia määräajoissa pysymistä, vaikka asiakas viivyttelisi lisäselvityksen lähettämässä. Tästä voidaan huomioida viranomaisen velvollisuus osallistaa asiakas aktiivisesti omaan asiakasprosessiinsa. Viranomaisen ei voi vain jäädä odottamaan toimittaako asiakas lisäselvityksiä määräaikojen puitteissa vai ei. Viranomaisen tehtävä on aktiivisesti valvoa määräajoissa pysyvistä ja olla vuorovaikutuksessa asiakkaan kanssa passiivisen odottamisen sijasta.

Kuten palvelutarpeen arviointia, myös palvelusuunnitelmaa koskee lain määrittämät enimmäisrajat. Vammaispalvelulain 3a §:n mukaan palvelusuunnitelma on laadittava ilman aiheutonta viivytystä. Kyseinen pykälä sanoo myös, että palveluja ja tukitoimia koskevat päätökset on tehtävä ilman aiheutonta viivytystä tai viimeistään kolmen kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta. Aineistossa oli ratkaisuja, joissa kantelijan palvelusuunnitelman laatiminen oli viivästynyt, ja tämän takia palvelujen järjestäminen oli venynyt säädetyn kolmen kuukauden määräajan yli.

Pidän erityisen ongelmallisena sitä, että kantelijan pojalle on alettu laatia palvelusuunnitelmaa vasta 22.4.2020. Lopullinen palvelusuunnitelma-asiakirja on päivätty 15.6.2020 eli lähes kymmenen kuukautta palvelutarpeen arvioinnin valmistumisen jälkeen. Tästä syystä katson, että palvelusuunnitelman tekeminen on viivästynyt vammaispalvelulain vastaisesti. Pidän viivästyksen johtanutta laiminlyöntiä vakavana. Moitittavuuden arvioinnissa olen ottanut huomioon sen, että palvelusuunnitelman tekeminen aloitettiin vasta sen jälkeen, kun hyvinvointikuntayhtymässä oli havaittu oikeusasiamiehelle annettavan selvityksen laadinnan yhteydessä, että pojalta puuttui palvelusuunnitelma.

(EOAK/877/2020.)

Ratkaisussa EOAK/877/2020 kantelijan pojalle laadittiin palvelusuunnitelma vasta noin kymmenen kuukauden kuluttua palvelutarpeen arvioinnin valmistumisesta. Eduskunnan oikeusasiamies pitää yllä olevassa esimerkissä laiminlyöntiä vakavana ja huomioi, että suunnitelmaa alettiin laatia vasta, kun asia oli edennyt eduskunnan oikeusasiamiehelle selvitettäväksi. Ajantasaisen palvelusuunnitelman näen osallisuuden näkökulmasta tärkeänä. Palvelusuunnitelman avulla asiakas saa tietoa siitä, miten työntekijä näkee hänen tilanteensa ja siitä, miten hänen palvelutarpeisiinsa on tarkoitus vastata. Palvelusuunnitelma tulisi pitää ajantasaisten tietojen asiakkaan palveluista ja tavoitteista, joilla tuetaan paitsi asiakkaan jokapäiväisessä elämässä pärjäämistä, myös osallisuutta omassa elämässä ja yhteiskunnassa.

Viivästyksiä esiintyi palvelujen arvioinnin ja suunnittelun lisäksi myös palvelun järjestämisessä, joka pitää sisällään palvelupäätöksen tekemisen ja päätöksen toimeenpanon. Sosiaalihuoltoa koskeva päätös on tehtävä viipymättä (SHL 45 §). Jos päätös on annettu asian kiireellisyyden vuoksi suullisesti, tulee päätös antaa viipymättä myös kirjallisesti (Hallintolaki 43 §). Aineistossa esiintyi useita ratkaisuja, joissa asiakkaan palvelupäätöksen saaminen oli viivästynyt. Esimerkiksi ratkaisussa EOAK/8127/2020 asiakkaan asunnon muutostöihin liittyvien hakemusten käsittely oli kestänyt toisen hakemuksen osalta 10 kuukautta ja toisen osalta vuoden ja kolmen kuukauden kuluttua. Autismiohjausta koskevan hakemuksen käsittely oli kestänyt yli kolme kuukautta. Toisessa esimerkissä ratkaisussa EOAK/5511/2021 asunnon muutostöitä koskevan hakemuksen käsittely kesti lähes viisi kuukautta.

Päätöksen viivytyksen vakavuutta arvioitaessa eduskunnan oikeusasiamies toi useassa ratkaisussa esille, että on otettava huomioon asian merkitys palvelua tai tukitointia hakeneelle henkilölle (esim. dnro 1251/4/15, EOAK/2944/2017, EOAK/4937/2021). Viivästykset arvioitiin vakavammaksi laiminlyönniksi silloin, kun ratkaisun merkitys asiakkaan jokapäiväisen elämän kannalta on suurempi.

Käytettävissä olevan selvityksen valossa pidän sosiaalitoimen laiminlyöntiä vakavana. Kyseessä on ollut vaikeavammaisen alaikäisen lapsen tarvitsemien välttämättömäksi katsottujen vammaispalvelujen järjestämisestä. Hakemusasian käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava erityisesti huomioon asian merkitys palvelua tai tukitointia hakeneelle henkilölle.

Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä.

(Dnro 5061/4/13.)

Esimerkiksi yllä olevassa ratkaisussa dnro 5061/4/13 oikeusasiamies piti sosiaalitoimen laiminlyöntiä vakavana, koska kyseessä oli vaikeavammaisen lapsen välttämättömäksi katsottujen vammaispalvelujen tarve. Mitä merkittävämpi asia asiakkaalle jokapäiväisen selviytymisen kannalta on, sitä nopeammin pitäisi pyrkiä tekemään päätös. Eduskunnan oikeusasiamies tuokin useassa ratkaisussa esille, että asioissa on kiinnitettävä huomiota asiakkaan tilanteeseen, vammaisuuteen ja palvelujen välttämättömyyteen, kun arvioidaan kiireellisyyttä. Lisäksi kiireellisyyteen vaikuttaa se, onko kyseessä subjektiivinen palvelu. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan vammaispalvelulain mukaiset subjektiiviset oikeudet on katsottu olevan välttämättömiä asiakkaan jokapäiväisen selviytymisen kannalta perustuslain 19 §:n ja vammaispalvelulain 1 §:n tarkoittamin tavoin (dnro 5061/4/13).

Päätöksentekoon kului kokonaisuudessaan vajaa kolme kuukautta. Kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan selvityksen mukaan käsittelyn viivästyminen oli johtunut siitä, että kantelijan hakemus oli unohtunut vs. sosiaalityöntekijän tekemättömien töiden kansioon osin työkiireiden ja osin vakiotaksiin liittyvien linjausnäkökulmien takia.

(EOAK/3689/2016.)

Yllä oleva lainaus apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta (EOAK/3689/2016) liittyi tilanteeseen, jossa asiakas oli hakenut vakiotaksin käyttöoikeutta ja saanut kielteisen päätöksen. Päätös oli tehty kolmen kuukauden sisällä, vaikka sosiaalitoimi olisi pystynyt ratkaisemaan asian nopeammin. Huomioitavaa on siis, että vaikka asia olisi käsitelty lain määrittämässä aikarajoissa, on asian kiireellisyys eli merkitys asianomaisen jokapäiväiseen elämään ja osallisuuteen yhteiskunnassa huomioitava. Lain määrittämät aikarajat ovat vain enimmäisajat. Asian kiireellisyys voi vaatia sen, että päätös tulisi lain mukaan tehdä enimmäismääräaikaakin nopeammin. Määräaika ei myöskään mahdollista viivyttelyä asian käsittelyssä, jos asia pystytään tosiasiallisesti ratkaisemaan jo ennen määräaika.

Saamastani edellä kuvatusta selvityksestä ilmenee, että kaupungin vammaispalvelut on tehnyt lapselle palveluasumista koskevan päätöksen lähes puoli vuotta sen jälkeen, kun hallinto-

oikeus oli palauttanut asian kaupungille uudelleen käsiteltäväksi. Kaupungin vammaispalveluiden viranhaltija on tehnyt lapselle päätöksen vasta, kun kaupunki oli saanut oikeusasiamiehen selvityspyynnön asiassa.

(EOAK/4937/2021.)

Päätös on tehtävä viivytyksettä myös tilanteissa, joissa hallinto-oikeus palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi. Yllä olevassa esimerkissä ratkaisussa EOAK/4937/2021 päätös oli tehty vasta puoli vuotta hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen. Asia ei edellyttänyt lisäselvityksiä ja olisi ollut nopeasti ratkaistavissa. Päätös oli viivästynyt selvityksen mukaan inhimillisestä erehdyksestä, eikä esimerkiksi asiakkaasta johtuvista syistä. Oikeusasiamies toteaa ratkaisussa, että sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus luottaa siihen, että viranomainen huolehtii omaloitteisesti tuomioistuimen päätöksen toimeenpanosta ja sen edellyttämästä päätöksenteosta.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan päätös on toimeenpantava kiireellisissä tapauksissa viipymättä ja muissakin kuin kiireellisissä tapauksissa ilman aiheetonta viivytystä. Päätös on kuitenkin toimeenpantava viimeistään kolmessa kuukaudessa asian vireille tulosta. Aika voi olla pidempi, jos toimeenpanon viivästykselle on asiakkaan tarpeeseen liittyvä erityinen peruste. Asiakkaan oikeuksien näkökulmista ei siis vielä riitä, että arviointi, suunnittelu ja päätöksenteko on tehty määräaikaisten puitteissa, vaan asiakkaan tulee myös tosiasiallisesti saada palvelu kolmessa kuukaudessa asian vireilletulosta.

Saadun selvityksen perusteella pidän laiminlyöntiä vakavana. Kyseessä on ollut vaikeavammaisen alaikäisen lapsen tarvitsemien välttämättömäksi katsottujen taloudellisten tukitoimien järjestämisestä. - - - sosiaalitoimi on tehnyt asiassa päätöksen, mutta ei ole huolehtinut päätöksen täytäntöönpanosta. Kantelijalla ja hänen lapsellaan ei ole ollut mahdollisuutta saattaa asiaa tuomioistuimen tai muun tahon käsiteltäväksi, joka olisi voinut tutkia viranomaisen menettelyn oikeellisuuden. - - - sosiaalitoimen ja sen viranhaltijoiden passivisuus asiassa on voinut vakavasti vaarantaa kantelijan vaikeavammaisen lapsen tärkeitten etujen toteutumisen.

(Dnro 4296/4/13.)

Yllä olevassa esimerkissä ratkaisussa dnro 4296/4/13 asiakkaalle oli myönnetty asunnon muutostyöt, mutta palvelun toimeenpano oli viivästynyt neljä vuotta sosiaalitoimen selvityksen

mukaan työntekijävaihdoksien ja tiedonkulun häiriöiden takia. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies oli pitänyt laiminlyöntiä vakavana, koska kyseessä oli vaikeavammaisen alaikäisen lapsen välttämättömäksi katsottu palvelu. Vastaavanlaisia tilanteita esiintyi muissakin ratkaisuisissa. Esimerkiksi ratkaisussa EOAK/877/2020 asiakas oli joutunut odottamaan päätöksen mukaista asunnon muutostyötä (muun muassa luiska ulko-ovelle) noin puoli vuotta. Oikeusasiamies katsoi viivästyksen johtuvan siitä, että vammaispalvelut eivät valvoneet palveluntuottajan toimintaa.

Kantelijan äiti on sokea henkilö, jolla on liikuntavamma ja muita vammoja sekä sairauksia. Selvityksen mukaan hän tarvitsee runsaasti apua selviytyäkseen päivittäisistä toimistaan. Oikaisuvaatimusten käsittely on kestänyt -- sosiaali- ja terveystieteiden osastossa kuusi kuukautta. Katson, että oikaisuvaatimusten käsittely on viivästynyt lainvastaisella tavalla.

(Dnro 3262/4/14.)

Viivästyksiä tapahtui myös oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Hallintolain 49 e §:n ja sosiaalihuoltoasetuksen 16 §:n 2 momentin mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Oikeusasiamiehen vakiintuneen valvontakäytännön mukaan hyväksyttävänä hallintolain tarkoittamana oikaisuvaatimuksen käsittelyaikana voidaan pitää alle kolmen kuukauden käsittelyaikaa (dnro 3262/4/14). Yllä olevassa esimerkissä ratkaisussa dnro 3262/4/14 oikaisuvaatimuksen käsittely oli kestänyt kuusi kuukautta, mikä oli saattanut vaarantaa asiakkaan oikeuden välttämättömään huolenpitoon.

Viivytykset asiakasprosessin eri vaiheissa heikentävät eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisissa vammaisen asiakkaan oikeusturvaa, suoriutumista jokapäiväisestä elämästä ja osallisuutta yhteiskuntaan. Lisäksi asiakkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet asiakasprosessissa heikentyvät, kun hänen asiaansa ei käsitellä asianmukaisesti. Asiakas ei pysty välttämättä osallistumaan ja vaikuttamaan asiakasprosessiinsa viivästyksien aikana. Esimerkiksi oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekeminen ei onnistu, mikäli päätöksen tekeminen tai oikaisuvaatimuksen käsittely viivästyy.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisista ilmeni, että selkeitä asiakkaasta johtuvia syitä viivyttelyihin ei aina ole, vaan viivyttelyn syyinä on saattanut olla liian vähäiset resurssit,



unohdukset tai epäselvät toimintatavat. Aina selkeää syytä viivyttelylle ei selvinnyt. Tästä voisi ajatella, että viivyttelyihin saattaa joissain tilanteissa liittyä myös heikko tai passiivinen vuorovaikutus työntekijän ja asiakkaan välillä. Riippumatta siitä, missä vaiheessa asian käsittelyä viivyttely tapahtuu, näkyvät vaikutukset aina prosessin loppupäässä eli palvelujen saamisessa. Viivyttelyn johdosta asiakas ei saa tarvitsemiaan palveluja hänen yksilöllisten apujen ja palvelujen tarpeen vaatimassa ajassa. Odotusajan asiakas on ilman näitä palveluja, joiden keskeinen tehtävä on tukea asiakkaan osallisuutta jokapäiväisessä elämässä ja yhteiskunnassa.

## **5.2 Puutteellinen ohjaus ja neuvonta**

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin esiintyi ohjaukseen ja neuvontaan useita epäkohtia. Ohjaus ja neuvonta on paitsi tiedon antamista asiakkaalle, myös molemminpuolista vuorovaikutusta asiakkaan kanssa. Kivisen ja kumppaneiden (2020, 284) mukaan vuorovaikutus ja tiedonsaanti ovat tärkeimpiä edellytyksiä sille, että asiakkaiden osallisuus voisi toteutua. Osallisuuden toteutumisen yhtenä vaatimuksena voidaan nähdä se, että asiakkaalla on käytettävissä riittävästi ja ymmärrettävässä muodossa tietoa paitsi omasta hoito- ja palvelutapah- tumasta, mutta myös yleisesti palveluista ja palveluiden piiriin pääsemisestä. Vammaissosiaa- lityössä korostuu asiakasryhmän rajoitteiden huomioon ottaminen erilaisissa vuorovaikutus- tilanteissa, joissa annetaan asiakkaalle ohjausta ja neuvontaa sekä tietoa asian käsittelystä. (Kivinen ym. 2020, 184.)

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin esiintyi ohjaukseen ja neuvontaan liittyviä epäkohtia il- meni muun muassa ohjauksessa ja neuvonnassa, yhteydenottoihin vastaamisessa sekä asia- kas-/soveltamisohjeissa ja muissa asiakastiedotteissa. Nämä kaikki kytkeytyvät tiedonsaantiin eli siihen, onko asiakas saanut riittävästi tietoa palvelujen piiriin pääsemisestä tai omasta asia- kasprosessistaan ja palveluistaan. Asiakaslain 5§:n sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutuk- set sekä muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Hallintolain 8 §:n 1 momentin mu- kaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallin- toasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Ohjaus ja neuvonta kuuluvat hyvän hallinnon peri- aatteisiin. Epäkohdat tiedusteluihin ja yhteydenottoihin vastaamisessa liittyvät tiedon- saantiin myös vuorovaikutukseen asiakkaan ja viranomaisen välillä. Tässä alaluvussa jaoin

ohjaukseen ja neuvontaan liittyvät epäkohdat kolmeen ryhmään: puutteet asiakkaan ohjaamisessa ja neuvonnassa, puutteet yhteydenottoihin vastaamisessa ja puutteet asiakas-/soveltamisohjeissa.

Jotta asiakas voisi olla osallinen oman asiansa käsittelyssä, tulee hänen tietää, mitä hänen täytyy tehdä, jotta hänen asiansa voidaan käsitellä. Ohjaus ja neuvonta ovatkin keskeisessä roolissa vammaissosiaalityössä asiakkaan osallisuuden toteutumisessa. Sosiaalihuoltolain 6 §:n mukaan kunnan asukkaiden saatavissa on oltava sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta. Eri-tyistä huomiota on kiinnitettävä lasten, nuorten sekä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden neuvontaan ja ohjaukseen. Oikeusasiamiehen ratkaisuisa tuli esille puutteellista ohjausta ja neuvontaa. Puutteellinen ohjaus ja neuvonta ilmeni esimerkiksi sillä, että asiakasta ei ohjattu tai neuvottu siitä, miten hänen tulee asiakasprosessissa toimia.

Katson, että sosiaalitoimi on toiminut kyseisessä vammaispalveluasiassa sosiaalihuollon asiakaslain ja hallintolain vastaisesti, kun vaikeavammaisen lapsen perhettä ei ollut heti hakemusten saavuttua neuvottu kuljetuspalveluhakemuksen täydentämisessä, jotta asia olisi voitu viivymättä ratkaista. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että asian käsittelyn alkuvaiheessa viranomainen kiinnittää huomiota riittävän lisäselvityksen hankkimiseen.

(Dnro 5061/4/13.)

Yllä oleva lainaus on ratkaisusta dnro 5061/4/13, jossa kantelija toi esille hakeneensa vaikeavammaiselle lapselleen kuljetuspalvelua. Sosiaalitoimi ei kuitenkaan ollut ohjannut täydentämään hakemusta, minkä vuoksi asiaa ei ollut aloitettu käsitellä lainkaan. Ohjaus ja neuvonta tapahtui vasta noin kuukauden päästä siitä, kun kantelija oli ensimmäisen kerran hakenut palvelua lapselleen. Ohjauksen ja neuvonnan puutteen takia asiakas ei siis ollut tosiasiallisesti saanut asiaansa käsiteltäväksi. Tästä johtuen myös palvelun saaminen viivästyi.

Kantelija on voinut jäädä epätietoisuuteen siitä, millä tavoin hänen palvelujaan järjestetään. Pidän moitittavana myös sitä, että kantelijalle 28.8.2013 lähetetyissä kirjeissä ei hänelle selvitetty, miten hänen tulisi asiassa toimia. Kun kysymys on ollut kantelijan välttämättömistä palveluista, joita tässä tapauksessa on annettu haavoittuvassa asemassa olevalle vaikeavammaiselle henkilölle, on viranomaisella korostettu selvittämisen- ja neuvontavelvollisuus asiassa.

(Dnro 1397/4/14.)

Ratkaisussa dnro 1397/4/14 asiakkaalle on voinut jäädä epätietoisuus, miten hänen palvelunsa järjestetään, koska viranomaisen ei ole hänelle lähetetyssä kirjeessä selvittänyt, miten hänen tulisi asiassa toimia. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen on tässä ratkaisuissa maininnut vielä erikseen viranomaisen korostetun selvittämisen- ja neuvontavelvollisuuden, koska kyseessä on haavoittuvassa asemassa olevan vaikeavammaisen asiakkaan välttämättömät palvelut.

Näkemykseni viivästykseltä oltaisiin voitu välttyä, mikäli viranomaisen olisi kertonut kantelijalle jo hakemusasian käsittelyn alkuvaiheessa, että henkilökohtaisen avun päiväkirjan sijaan kelpaa myös vapaamuotoinen selvitys lapsen avun tarpeesta ja määrästä. -- Totean, että mikäli viranomaisen itse pyytää selvityksiä, sen on valvottava ja seurattava lisäselvitysten saamista. Kun lisäselvitystä pyydetään hakijalta (asiakas), on viranomaisen ohjeistettava selkeästi, mikä vaikutus pyydetyllä selvityksellä on asian ratkaisun kannalta ja miten selvityksen saaminen vaikuttaa päätöksenteon aikatauluun.

(EOAK/5086/2019.)

Ratkaisussa EOAK/5086/2019 kantelijalta oli pyydetty toimittamaan asian ratkaisemista varten lisää tietoa palvelujen tarpeesta (henkilökohtaisen avun päiväkirja). Kantelija ei suostunut niitä toimittamaan pyydettyssä muodossa. Viranomaisen ei ollut ohjeistanut asiakasta, miten hän voisi toimia tilanteessa, eikä myöskään ratkaissut asiaa käytettävissä olevilla tiedoilla. Tämän takia asian käsittely viivästyi ja asia ratkaistiin vasta, kun kantelija oli itse yhteydessä palveluohjaajan ja sopi lisäselvitysten toimittamisesta vapaamuotoisesti. Oikeusasiamiehen ratkaisussa todetaan viranomaisen vastuu lisäselvitysten saamisesta ja viranomaisen ohjausvelvollisuudesta.

Johtopäätökseni on tältä osin, että asiassa ei ollut menetelty hallintolain vaatimusten mukaisesti, koska lisäselvitystä ei ollut odotettu tai sen toimittamisesta ei ollut tiedusteltu kantelijalta ennen asian ratkaisua ja koska kantelijalle ei ollut asetettu määräaika lisäselvityksen toimittamiseksi. Pidän A:n perusturvan menettelyä tältä osin moitittavana, vaikka oikaisuvaatimus oli sinänsä pyritty käsittelemään laissa edellytetyllä tavalla kiireellisenä. -- Kun kantelija oli toimittanut lääkärinlausunnon sosiaalitoimeen perusturvalautakunnan ratkaisun jälkeen,

sosiaalitoimen viranhaltijan olisi näkemykseni mukaan tullut tiedustella kantelijalta, haluaako hän lisäselvityksen johdosta asian käsiteltävän uutena hakemusasiana.

(EOAK/1482/2019.)

Yllä oleva esimerkki (ratkaisu EOAK/1482/2019) on tilanteesta, jossa kantelija oli ilmoittanut toimittavansa perusturvalautakunnalle lisäselvityksiä, mutta asia oli käsitelty sitä odotta-matta. Sosiaaliviranomaiset eivät olleet ohjanneet ja neuvoneet asiakasta lisäselvityksen toi-mittamisen määräajoista. Ohjausta ja neuvontaa ei tapahtunut senkään jälkeen, kun lisäselvi-tys saapui oikaisuvaatimuksen käsittelyn jälkeen. Asiakkaan osallisuus asiakasprosessissa tul-kintani mukaan vaarantui, kun asiakasta ei ohjata ja neuvota lisäselvityksen toimittamisesta. Asiakas ei pääse tällöin vaikuttamaan omaan asiakasprosessiinsa. Lisäksi asiakkaan omat nä-kemykset tai asiakkaan tilanteeseen liittyvät asiantuntijalausunnot sivuutetaan, vaikka niillä voisi olla merkitystä asiakkaan tilanteen ratkaisemisen kannalta.

Aineistonani olleissa ratkaisuissa ei tullut esille sosiaalihuollon ammattihenkilöiden asenne ja epäasiallinen käytös, joka on kuitenkin vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuden tutki-muksessa esiin tullut epäkohta (esim. Kivistö 2014, 152; Weckströmin 2012, 61). Nostan tähän liittyen kuitenkin yhden ratkaisun, jossa kantelija arvosteli vammaissosiaalityön toimistosihteerin käytöstä puhelinkeskustelun aikana.

Minulla ei ole käytettävissäni olevin keinoin mahdollisuutta saada muuta selvitystä kantelijan ja toimistosihteerin 5.3.2015 käymän puhelinkeskustelun sisällöstä. Selvityksen mukaan kan-telijan asiaa hoitaneen toimistosihteerin toimintatavoissa oli kuitenkin ollut puutteita, mihin oli jouduttu puuttumaan. - - Selvityksessä pahoitellaan myös sitä, että kantelija on kokenut tulleen kohdelluksi ylimielisesti toimistosihteerin taholta.

(Dnro 385/4/16.)

Epäasiallista käytöstä puhelunkeskusteluiden aikana on vaikea todentaa jälkikäteen, mikä nä-kyy tässäkin yllä olevassa ratkaisussa. Eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ole ollut mahdolli-suutta saada muuta selvitystä tilanteesta. Oikeusasiamiehelle saapuneessa selvityksessä vam-maissosiaalityön toimistosihteerin toimintatavoissa todettiin kuitenkin olleen puutteita. Oi-keusasiamies tuokin kyseisen ratkaisun yhteydessä esille, että sosiaalihuoltolain 30§:n

mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaali-  
huoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Hallintolain 7§:n mukaan asiointi ja asian käsittely  
viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti  
hallinnon palveluita.

Kantelija arvosteli sitä, että vammaispalvelu ei opasta ja neuvo asiakkaita. - - Kantelukirjoituk-  
sen lopussa esitetty yleisluonteinen vammaispalvelun viranhaltijoiden ja poliisin arvostelu on  
siinä määrin yksilöimätöntä, ettei asiaa tältä osin ryhdytä tutkimaan oikeusasiamiehen lailli-  
suusvalvonnassa.

(EOAK/1283/2018.)

Kantelija oli erityisesti tyytymätön - - siihen, että sosiaalityöntekijä ei vastannut yhteydenot-  
toihin. - - Kantelukirjoitus ja saatu selvitys ovat ristiriidassa sen osalta, miten ja missä ajassa  
yhteydenottoihin vastattu. Minulla ei ole käytettävissäni olevin keinoin mahdollista saada  
muuta selvitystä siitä, miten sosiaalityöntekijä on vastannut kantelijan puheluihin. Saamani  
selvityksen perusteella en ole voinut tältä osin havaita oikeusasiamiehen toimenpiteitä edel-  
lyttävää lainvastaista menettelyä.

(EOAK/877/2020.)

Kaikissa tapauksissa eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ole kantelun ja selvityksen perusteella  
ollut mahdollista lähteä tutkimaan kaikkia kantelussa esitettyjä asioita. Esimerkkeinä tästä yllä  
olevat lainaukset ratkaisusta EOAK/1283/2018 ja EOAK/877/2020. Eduskunnan oi-  
keusasiamies ei ollut pystynyt tutkimaan kanteluita ohjaukseen ja neuvontaan liittyviltä osin.  
Ensimmäisessä esimerkissä arvostelu on liian yksilöimätöntä ja toisessa ratkaisussa kantelu ja  
selvitys ovat olleet ristiriidassa. Näissä ratkaisussa oikeusasiamies ei ole siis voinut havaita  
viranomaisen toiminnassa lainvastaista menettelyä. Huomioitavaa kuitenkin, että osallisuus-  
den kokemus on subjektiivinen, tunneperäinen ja tilannesidonnainen (Kivinen ym. 2020, 269).  
Vaikka oikeusasiamies ei pystyisi saatujen selvitysten perusteella havaitsemaan lainvastaista  
menettelyä, ei se vielä tarkoita, etteikö epäkohtia osallisuuden toteutumisessa olisi voinut ta-  
pahtua asiakkaan kokemustasolla. Osallisuuden kokemus riippuu esimerkiksi siitä, kuinka mer-  
kityksellinen asia tai tilanne asiakkaalle on (Kivinen ym. 2020, 169). Tämän tyyppisessä tilan-  
teessa, jossa asiakas itse tuo kantelussa esille epäkohtia vuorovaikutuksessa, voisinkin pitää

melko uskottavana väitteenä sitä, että asiakas on subjektiivisesti kokenut myös osallisuuden toteutumisessa olleen epäkohtia.

Aineistossani tiedusteluihin ja yhteydenottoihin vastaamiseen teemaa oli useammassa ratkaisussa. Selkeästi käsiteltynä ainakin kolmessa tapauksessa oikeusasiamies oli havainnut selvitusten perusteella, että viranhaltijoiden toiminnassa oli ollut epäkohtia yhteydenottoihin vastaamisessa hallintolain mukaisesti.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen perusteella katson, että asiassa on toimittu hallintolain vastaisesti, koska kantelijan yhteydenottoihin ei ollut vastattu ilman aiheetonta viivytystä. Se, että yhteydenottoihin ei ole vastattu ajallaan, on osaltaan aiheuttanut edellä kohdassa 3.1.3 selostetun viivästyksen ja laiminlyönnin kantelijan lapsen hoitoavun palvelun järjestämisessä.

(EOAK/3483/2017.)

Yllä olevan esimerkin ratkaisussa EOAK/3483/2017 lainvastainen toiminta yhteydenottoihin vastaamisessa on aiheuttanut viivästyksiä ja laiminlyönnin asiakkaan palvelun järjestämisessä. Osallisuuden toteutumisen näkökulmasta näen, että laiminlyönti yhteydenottoihin vastaamisessa voi heijastua paitsi vuorovaikutussuhteeseen ja sitä kautta osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin asiakasprosessissa, mutta myös osallisuutta tukevien palvelujen järjestämiseen. Jos asiakas ei saa asiaansa eteenpäin, koska yhteydenottoihin ei vastata, on todennäköistä, että palvelujen järjestäminen tulee vähintäänkin viivästymään, kuten yllä olevassa ratkaisussa, tai mahdollisesti palveluja ei tulla järjestämään lainkaan, jos asiakas ei muulla tavoin saa asiaansa sosiaalihuollon viranomaisen käsittelyyn.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen perusteella katson, että asiassa on toimittu hallintolain vastaisesti, koska kantelijan yhteydenottoihin ei ollut vastattu ilman aiheetonta viivytystä. Se, että yhteydenottoihin ei ole vastattu ajallaan, on osaltaan aiheuttanut -- viivästyksen ja laiminlyönnin kantelijan lapsen hoitoavun palvelun järjestämisessä. Korostan, että viranomaisen on vastattava yhteydenottopyyntöihin erityisesti aina silloin, kun yhteydenotosta on pääteltävissä, että yhteydenoton jättäjä odottaa viranomaiselta vastausta tai muuta reagointia.

(EOAK/3483/2017.)

Eduskunnan oikeusasiamies korostaa yhteydenottoihin vastaamiseen liittyvissä ratkaisuisaan, että viranomaisen on vastattava yhteydenottopyyntöihin erityisesti silloin, kun yhteydenotosta on pääteltävissä, että yhteydenoton jättäjä odottaa viranomaiselta vastausta. Eduskunnan oikeusasiamies huomioi useissa ratkaisuisissa myös hyvän hallinnon merkityksen yhteydenottoihin vastaamisessa (esim. EOAK/3483/2017, EOAK/2944/2017, EOAK/1283/2018). Hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät, että viranomaiselle osoitettuihin tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Hyvää hallintoa on myös ilmoittaa asiakkaalle, milloin tiedusteluun voidaan vastata tai jos vastaus viivästyy, viivästymiseen syy ja milloin asiaan pystytään vastaamaan. Yhteydenottopyyntöihin vastamatta jättäminen voi aiheuttaa viivästyksiä ja laiminlyöntejä palvelujen järjestämisessä, kuten yllä olevassa esimerkissä (ratkaisu EOAK/3483/2017).

Tiedon jakamista asiakkaiden suuntaan voi tapahtua paitsi kasvotusten, puhelimitse ja asiakasasiakirjoilla, mutta lisäksi myös infokirjeillä ja kirjallisilla soveltamis-/asiakasohjeilla. Soveltamis-/asiakasohjeet voivat antaa tietoa esimerkiksi palvelun järjestämisen tavoista ja palvelujen käyttämisestä. Kolmessa aineistonani olevassa ratkaisussa oikeusasiamies oli käsitellyt kantelua, jossa kunnan vahvistamat ohjeet palvelun käyttämisestä rajoittivat asiakkaiden laissa säädettyjä subjektiivisia oikeuksia. Kaikissa tapauksissa kyse oli kuljetuspalveluun liittyvistä soveltamis-/asiakasohjeista. Oikeusasiamies on todennut näissä tapauksissa, että kunta tai kuntayhtymä voi ohjeistaa kuljetuspalvelujen järjestämisen käytäntöjä, mutta se ei voi vahvistaa lainvastaisia ohjeita.

Uudessa asiakasohjeessa ei ole kuitenkaan nimenomaisesti mainittu mahdollisuutta hakea suorasoitto-oikeutta tai vakiotaksioikeutta taikka muuta näihin verrattavaa erillisoikeutta (esim. pikamatkaa). Pidän tätä puutteena, koska kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen perusteella juuri kyseiset ”erillisoikeudet” ovat olleet erityisen merkityksellisiä useiden kuljetuspalvelujen asiakkaiden kuljetuspalvelujen toteutumisen kannalta. Kuljetuspalvelujen asiakas ei välttämättä tiedä mitä kuljetuspalvelujen järjestämistapaa koskevia yksittäisiä oikeuksia hän voi hakea, ellei näitä keskeisimpiä oikeuksia ole erikseen mainittu asiakasohjeessa.  
(EOAK/1551/2019.)

Eduskunnan oikeusasiamies piti yllä olevassa esimerkissä (ratkaisu EOAK/1551/2019) moitittavana sitä, että asiakasohjeessa ei ole riittävän selkeästi ja ymmärrettävästi tuotu esille asiakkaan mahdollisuutta hakea palveluihin liittyviä erillisoikeuksia. Osallisuuden toteutumisen näkökulmasta nämä erillisoikeudet voivat olla hyvinkin merkittäviä kuljetuspalvelun, eli hyvinkin vahvasti osallisuutta tukevan palvelun, toteutumisen kannalta.

Korostan, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten vaikeavammaisten, pitkäaikaissairaiden ja vanhusväestöön kuuluvien henkilöiden palveluissa tapahtuvista muutoksista tiedottamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Tämä koskee esimerkiksi tilanteita, joissa kunta korottaa palveluista perittäviä maksuja tai muuten järjestee uudelleen palveluitaan. Viranomaisen on varmistuttava myös siitä, että sen antamat neuvot, ohjeet ja tiedotteet ovat riittävän selkeitä ja täsmällisiä, eivätkä ne aiheuta asiakkaan oikeuksien toteutumisen estymistä tai kaventumista.

(EOAK/1463/2016.)

Yllä olevassa esimerkissä ratkaisussa EOAK/1463/2016 kyseessä on tilanne, jossa kaupunki muutti asiakasmaksuja ja tiedotti asiakkaita asiakastiedotteella vasta, kun uudet asiakasmaksut olivat jo tulleet voimaan. Oikeusasiamies korostaa ratkaisussa, että muutoksista tiedottamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota silloin, kun asiakas on haavoittuvassa asemassa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuissa ilmeni paljon tilanteita, joissa tieto ei tavoittanut asiakasta vammaissosiaalityön puutteellisen toiminnan vuoksi. Vammaissosiaalityön asiakkaan osallisuuden toteutumisen yhtenä vaatimuksena näen sen, että vammaisella asiakkaalla on käytettävissään tietoa palveluista ja palveluiden piiriin pääsemisestä. Ilman riittävää tiedonsaantia asiakkaalla ei ole mahdollisuutta saavuttaa osallisuutta palveluprosesseissa, koska hän ei tiedä, mitä häneltä odotetaan asiakasprosessissa tai minkälainen vaikutus hänen toiminnallaan on prosessin etenemiseen tai päätöksen tekoon. Osallisuuden käsite sisältää myös asiakkaan toimijuuden (Isola ym. 2017, 9). Ihannetilanteessa asiakas nousee oman asiansa asiantuntijaksi sosiaalihuollon asiantuntijan rinnalle (Pohjola 2010, 59, 310). Jos kuitenkin asiakkaan yhteydenottoihin ei edes vastata tai häntä ei ohjata ja neuvota, mitä häneltä odotetaan, on vaikea ajatella, että asiakkaan olisi mahdollista nousta toimijaksi asiantuntijan rinnalle.



### 5.3 Asiakkaan mielipiteiden sivuuttaminen ja kuulematta jättäminen

Palveluja suunnitellessa, järjestäessä ja toteuttaessa on otettava huomioon asiakkaan mielipiteet ja näkemykset. Osallisuuden näkökulmasta on tärkeää, että asiakkaalla on kaikissa asian käsittelyn vaiheissa ja kaikissa sosiaalihuollon palvelujen suunnitteluun ja järjestämiseen liittyen mahdollisuus tuoda esille hänen omia toiveitaan ja mielipiteitään. Lisäksi tärkeää on kunnioittaa asiakkaan itsemääräämisoikeuttaan sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaan. Aineistossa tuli esille muutamia ratkaisuja, joissa asiakkaan mielipidettä ei ollut selvitetty palvelujen arvioinnissa ja suunnittelussa tai päätöksenteossa. Olen jakanut nämä kahteen ryhmään: asiakkaan kuulematta jättäminen palvelujen arvioinnissa ja suunnittelussa sekä asiakkaan kuulematta jättäminen päätöksen teossa.

Sosiaalihuoltolain 37 §:n mukaan palvelutarpeen arviointi tulee sisältää asiakkaan mielipiteen ja näkemyksen palvelutarpeestaan. Asiakkaan osallistuminen palvelutarpeen arviointiin mainitaan myös saman lain pykälässä 36 §. Asiakkaan osallistumisoikeus palvelutarpeen arviointiin voidaan siis nähdä vahvana. Viranomaisella on vastuu huolehtia, että asiakkaalla on mahdollisuus tuoda esille ratkaisun kannalta olennaiset tiedot. Osallisuuden toteutumisen kannalta on keskeinen epäkohta, jos asiakkaalta evätään mahdollisuus mielipiteiden ja näkemysten esittämiseen.

Sosiaali- ja terveystoimen lausunnon ja selvityksen mukaan kantelijalle lähetettyyn palvelusuunnitelmaversioon jäi sellaisia päiväyksiä, joiden perusteella kantelijalla oli perusteltu syy olettaa, että palvelusuunnitelmiin esitettävät kommentit tai muutosesitykset olisivat turhia. -  
- Katson, että sosiaali- ja terveystoimi on menetellyt asiassa sosiaalihuollon asiakaslain ja vammaispalvelulain vastaisella tavalla. Menettely ei ole myöskään täyttänyt hallintolain hyvän hallinnon edellyttämiä vaatimuksia. Kiinnitän sosiaali- ja terveystoimen vakavaa huomiota viranomaisen vastuusta huolehtia laatimiensa asiakirjojen virheettömyydestä. Korostan vielä tässä yhteydessä, että viranomaisen menettely ei saa aiheuttaa asiakkaan oikeuksien toteutumisen estymistä tai niiden kaventumista.

(Dnro 1397/4/14)

Ratkaisussa dnro 1397/4/14 asiakkaalle oli lähetetty palvelusuunnitelma, johon kirjatut päivitykset antoivat olettaa, että palvelusuunnitelmaa koskevat kommentit tai muutosesitykset olisivat turhia. Palvelusuunnitelmaan oli kirjattu asiakkaan mahdollisuus kommentoida palvelusuunnitelmaa, mutta palvelusuunnitelma oli lähetetty asiakkaalle kommentointiajan jo umpeuduttua. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen katsoi, että palvelusuunnitelmaan merkittyjen tietojen virheellisyys johti siihen, että asiassa oli menetelty lakien vastaisesti. Virheet menettelytavoissa saattavat johtaa siihen, että asiakkaan osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuudet evätään.

Vammaissosiaalityössä voi tulla vastaan tilanne, jossa asiakkaan kuuleminen ja hänen omien mielipiteidensä ja näkemystensä selvittäminen on vaikeaa tai mahdotonta. Asiakslain 9 §:n mukaan on asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa, omaisen tai muun läheisen kanssa, mikäli asiakas ei muuten pysty osallistumaan tai vaikuttamaan palvelujen suunnitteluun. Tällaisessakin tilanteessa tulee selvittää asiakkaan omat toiveet ja mielipide mahdollisimman tarkkaan (EOAK/2944/2017).

Käytettävissäni olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että edunvalvoja ja omaiset ovat olleet koko prosessin ajan eri mieltä sosiaaliviranomaisten kanssa siitä, mikä olisi sopiva asumispalvelun järjestämispaikka kantelijan sisarelle.

(EOAK/2944/2017.)

Yllä olevassa esimerkissä ratkaisussa EOAK/2944/2017 asiakas ei pystynyt osallistumaan ja vaikuttamaan omien palvelujensa suunnitteluun. Viranomaiset olivat palvelujen arvioinnin ja suunnittelun ajan eri mieltä asiakkaan läheisten ja edunvalvojan kanssa siitä, mikä olisi asiakkaalle sopiva asumispalvelupaikka. Oikeusasiamies tuo esille kyseessä olevaan ratkaisuun liittyen, että jos asiakkaan omaa mielipidettä ei ole mahdollista saada esille, niin yhteistyö asiakkaan, hänen läheistensä, viranomaisten ja palvelun tuottajan välillä parhaiten johtaa asiakkaan edun mukaiseen ratkaisuun. Hän huomioi myös, että sosiaalihuollon asiakslain 1 §:n ja lain esitöiden mukaisesti sosiaalihuollon palvelujen järjestämisen lähtökohtana tulisi olla asiakkaan yksilölliset tarpeet ja toivomukset, eikä organisaation tarpeet.

Näissä kahdessa yllä olevassa esimerkissä asiakkaan osallisuus palvelujen arviointiin ja suunnitteluun jää heikoksi, koska asiakkailta on joko evätty kokonaan mahdollisuus tuoda esille omat näkemykset tai sitten mielipidettä ei ole riittävästi selvitetty. Lisäksi toisessa esimerkissä läheisiltä ja edunvalvojalta saatu näkemys on sivuutettu ja toteutettu asiakkaan palveluorganisaation tarpeiden näkökulmasta. Kun puhutaan osallisuudesta asiakasprosessissa, ajatellaan usein, että ihannetila ja tavoite on se, että asiakas nousee aktiiviseksi toimijaksi työntekijän rinnalle (Pohjola 2010, 58–59). Näin ei kuitenkaan voi tapahtua, jos työntekijöiden toiminta- ja menettelytavat aiheuttavat sen, että asiakkaan mielipiteille ei anneta lainkaan tilaa. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden kohdalla näkisin, että asiakkaan omien mielipiteiden, näkemysten ja toiveiden selvittämiseen on käytettävä enemmän aikaa ja vaivaa, jotta voitaisiin saavuttaa asiakkaan osallisuus asiakasprosessissa.

Jotta asiakkaan mielipiteet ja toiveet sekä etu tulevat varmasti selvitettyä, on keskeistä myös se, että ketkä asiakkaan asioita koskeviin palaveriinhin osallistuu. Asiakasta tulee siis kuulla siinä, että kenet hän haluaa osallistuvan hänen asioitaan koskevaan palaveriin.

Näkemykseni mukaan asiakkaan edun mukaista on, että osapuolet pääsevät yhteisymmärrykseen siitä, kuka tai ketkä osallistuvat kehitysvammaisen henkilön palvelusuunnitelmapalaveriinhin ja mitkä ovat kunkin toimijan ja henkilön roolit palvelutarpeen arvioinnissa, palvelusuunnitelman laatimisessa ja palveluja koskevassa päätöksenteossa sekä mahdollisissa muutoshakutilanteissa. Edunvalvontaa ja päätöksenteon tukemista koskevissa asioissa on otettava myös huomioon se, että asiakkaan/päämiehen toimintakyky ja ymmärryksen taso saattavat ajan kuluessa muuttua. Tällä saattaa olla vaikutusta esimerkiksi kehitysvammaisen henkilön tuen tarpeen määrään palvelusuunnittelussa ja ylipäätään asioiden hoitamisessa.

(EOAK/6327/2018.)

Ratkaisussa EOAK/6327/2018 taloudellisiin asioihin määrätty asiakkaan edunvalvoja arvosteli sosiaalitoimen menettelyä lievästi kehitysvammaisen päämiehensä palvelujen suunnittelua ja järjestämistä koskevassa asiassa. Edunvalvojaa ei ollut kutsuttu hänen päämiehensä suunnitelmapalaveriin. Selvityksessä ilmeni, että päämiehen toimintakelpoisuutta ei ollut rajoitettu ja sosiaalitoimen mukaan kantelijan päämies kykeni itsemääräämisoikeuttaan käyttäen määrittelemään palvelutarpeitaan. Oikeusasiamies ei pystynyt käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella arvioimaan päämiehen kykyä päättää omista asioistaan. Sosiaalitoimi oli

kuitenkin selvityksessä todennut, että on kutsunut edunvalvojan seuraavaan palvelusuunnitelmapalaveriin.

Eduskunnan oikeusasiamies ei havainnut kyseessä olleessa ratkaisussa sosiaalitoimen toiminnassa lainvastaista menettelyä. Nostin ratkaisun kuitenkin esille, koska sosiaalitoimi kertoi muuttaneensa menettelytapansa, mikä saattaa viitata siihen, että sosiaalitoimi itse havaitsi menettelytavassa olevan parantamisen varaa. Oikeusasiamies saattoi myös toimenpiteissään sosiaalitoimelle tiedoksi yleiset käsityksensä taloudellisiin asioihin määrätyn edunvalvojan asemasta. Eduskunnan oikeusasiamies korostaa näkemyksissään asiakkaan omaa näkemystä siitä, tulisiko edunvalvojan osallistua suunnitelmapalaveriin. Oikeusasiamies huomioi, että sopiessa asiakkaan kanssa suunnitelmapalaveriin osallistujista, on samassa yhteydessä mahdollista arvioida edesauttaisiko tukihenkilön osallistuminen palaveriin henkilön mieltymysten ja omien tavoitteiden toteutumista. Asiakkaan mielipide ja näkemys siitä, kenet hän haluaa palaveriin mukaan, on osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta olennaista huomioida.

Tärkeä osa osallisuuden toteutumista vammaissosiaalityössä on osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuus päätöksenteossa (Kivinen ym. 2020, 270). Sosiaalihuoltolain 31 §:ssä säädetään asiakkaan kuulemisesta. Pykälässä viitataan hallintolain 34 §:ään, jonka mukaan asianosaista on kuultava ennen asian ratkaisemista. Asiakkaan kuulematta jättämistä päätöksen teossa esiintyi kuitenkin muutamassa ratkaisuisa.

Vaikka sosiaalitoimi toteaisi, että asiakas ei täytä hakemansa palvelun kriteereitä ja vastaava palvelu voidaan myöntää muiden lakien nojalla, ei se poista viranomaisen velvollisuutta tutkia asia siinä muodossa, kun asiakas on saattanut sen vireille.

Kiinnitän - - - kaupungin vammaispalvelujen huomiota siihen, että päätöksenteossa hakemus tulee tutkia sen mukaisesti, miten asiakas on hakenut puheena olevaa palvelua tai tukitoimea. Hyväksyttävänä ei voida pitää menettelyä, jossa haetaan erityislainsäädännön perusteella esimerkiksi kehitysvammaisen mukaista palvelua, ja asia käsitellään yksinomaan yleislainsäädännön esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisena hakemuksena ilman asiakkaan nimenomaista suostumusta.

(EOAK/3483/2017.)

Yllä olevassa esimerkiksi ratkaisussa EOAK/3483/2017 kantelija oli hakenut kehitysvammaiselle lapselleen kotiin tuotavaa hoitoapua erityishuollon palveluna. Lapselle myönnettiin hakemuksen johdosta sosiaalihuoltolain mukaista lapsiperheiden kotipalvelua. Myönnettävä palvelu ei siis ollut se palvelu, jota kantelija oli hakenut lapselleen. Asiakasta tai hänen huoltajaansa ei ollut kuultu ennen päätöksentekoa, vaan viranomaisen oli ratkaissut asian keskustelematta ensin asianomaisten kanssa. Asiakkaan osallisuus päätöksentekoprosessissa oli siis varsin heikko, koska hänellä ei ollut mahdollisuutta tuoda esille näkemystään ja mielipidettään siihen, haluaako hän hakea tätä palvelua, jota ei ollut alun perin hakenut.

Vastaavantyyppisessä tilanteessa ratkaisussa EOAK/3560/2020 viranhaltija oli tehnyt vammaispalveluna haettavaan kuljetuspalveluun kielteisen päätöksen ja sen jälkeen myönteisen päätöksen sosiaalihuoltolain mukaisesta kuljetuspalvelusta asiakasta kuulematta. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen ei havainnut tässä menettelyssä virhettä, koska asiakas sai mahdollisuuden hakea oikaisua hakemansa asian ratkaisuun. Hän kuitenkin huomioi, että asiakaslähdistä olisi ollut, jos viranhaltija tiedusteli asiakkaalta ennen päätöksentekoa, että haluaako hän kuljetuspalveluhakemuksen käsiteltävän myös sosiaalihuoltolain mukaisena hakemuksena. Vaikka menettelyssä ei ole ollut virhettä, asiakkaan osallisuus päätöksenteossa on kuitenkin jäänyt puutteelliseksi, koska häntä ei ole kuultu asiaa ratkaistaessa.

Kun kysymys on lakisääteisestä kunnalle kuuluvasta tehtävästä, kunnan on huolehdittava siitä, että vaikeavammaisella henkilöllä on mahdollisuus saada palveluja siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin häntä koskevassa päätöksessä on erikseen päätetty. Mikäli kunta muuttaa aikaisemmin sovittua ja päätettyä järjestämistä tai toteuttamistapaa, tulee asiasta tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös. Ennen päätöksentekoa tulee vaikeavammaista henkilöä kuulla vammaispalvelulain mukaisesti.

(Dnro 4433/4/15.)

Yllä oleva lainaus on ratkaisusta dnro 4433/4/15, jossa vammaispalvelun sosiaalityöntekijä oli sopinut henkilökohtaisen avun ostopalvelutuottajan kanssa, että asiakkaan luona voi käydä kaksi työntekijää yhden sijasta, mutta samalla käyntiaika puolittuu. Vammaispalvelut eivät

olleet kuulleet asiakasta ennen palvelun muuttamista, vaikka asiakkaan näkökulmasta palvelun määrä ajallisesti puolittui siitä, mitä asiakkaan kanssa oli sovittu ja mitä palvelupäätökseen oli kirjattu. Asiakkaalla ei ole siis ollut mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa päätökseen ennen asian ratkaisua, eikä myöskään hakea muutosta jälkikäteen, koska erillistä päätöstä ei ollut tehty.

Vaikka viranomaisen viime kädessä päättääkin palvelujen järjestämisestä, kohentaisi asiakkaan kuuleminen päätöksentekoprosessissa asiakkaan kokemusta osallisuudesta ja vaikuttamismahdollisuudesta asiakasprosessissa. Etenkin tilanteissa, joissa asiakkaan palveluja lähdetään heikentämään, näen asiakkaan kuulemisen erityisen tärkeänä. Jos asiakkaan palvelujen tarve ei ole muuttunut ja palveluja heikennetään ilman, että asiakkaan kanssa on keskusteltu, voisi ajatella tämän aiheuttavan asiakkaassa tunnetta siitä, että vaikutusmahdollisuudet omaan asiaan evätään täysin. Vielä ongelmallisemman tilanteesta tekee se, jos kyseessä on ollut jokapäiväisen elämän ja yhteiskunnallisen osallisuuden näkökulmasta välttämätön palvelu, kuten henkilökohtainen apu. Eduskunnan oikeusasiamies viittaakin yllä olevan esimerkin ratkaisussa vammaispalvelulain 8 d §:ään, jonka mukaan henkilökohtaista apua järjestettäessä on otettava huomioon henkilön oma mielipide ja toivomukset. Hallintolain 34 § asettaa lisäksi ehdottoman velvollisuuden kuulla asianosaista ennen asian ratkaisemista, ellei asiaan liity erityinen laissa mainittu poikkeustilanne.

Asiakkaan mielipiteiden sivuuttaminen ja kuulematta jättäminen ovat keskeisiä epäkohtia asiakkaan osallisuuden toteutumiseksi. Jos asiakasta ei lainkaan kuulla, hän ei pysty tuomaan esille omia näkemyksiään, ajatuksiaan, toiveitaan ja mielipiteitään palveluista, jotka kuitenkin koskevat häntä itseään ja hänen elämäänsä. Näkisin, että asiakkaan kuulluksi tulemisesta voisi pitää välttämättömyytenä sille, että asiakas pystyy vaikuttamaan omiin asioihinsa ja kokemaan osallisuutta asiakasprosessin aikana. Osallisuuden tukemiseksi on tärkeää, että asiakkaalla on palavereissa tarvittaessa mukana läheisiään tai muita edustajia, jotka auttavat asiakkaan oman mielipiteen ja edun esille tuomista. Jos asiakkaan tai hänen edustajiensa esittämät mielipiteet ja näkemykset sivuutetaan, voi sillä olla myös suuri vaikutus siihen, että saako asiakas sopivat ja hänen osallisuuttaan tukevat palvelut ja sitä kautta hänen omannäköisensä elämän.

#### **5.4 Erityisen tuen tarpeen tai vammaisuudesta johtuvien erityistarpeiden huomiomatta jättäminen**

Sosiaalihuoltolaki kiinnittää erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien ja vammaisten henkilöiden edun ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseen. Sosiaalihuoltolain 4 §:ssä pykälässä säädetään asiakkaan edusta. Neljännen kohdan mukaan asiakkaan etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissa. Pykälässä mainitaan vielä erikseen, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen. Lisäksi sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaan palvelutarpeen arviointia tehtäessä on kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja otettava huomioon hänen toiveensa, mielipiteensä ja yksilölliset tarpeensa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä lasten ja nuorten sekä vammaisten ja erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen.

Jotta erityisen tuen tarpeisiin tai vammaisuudesta johtuviin erityistarpeisiin pystytään vastaamaan, tulee ne ensin kyetä tunnistamaan. Tunnistaminen tulisi tehdä mahdollisimman varhain, kun asiakkaan palvelutarvetta arvioidaan, jotta asiakkaan palvelukokonaisuuden suunnittelussa pystytään huomioimaan mahdolliset erityistarpeet ja löytämään tarkoituksenmukaiset ratkaisut ja tarpeisiin vastaavat palvelut. Erityisen tuen tarpeessa olevalle asiakkaalle palvelutarpeen arvioinnilla on tämän takia korostunut merkitys.

Nostin tähän alalukuun esille ratkaisuja, joissa erityisen tuen tarvetta tai vammaisuudesta johtuvien erityistarpeita ei huomioitu palveluja arvioitaessa. Aineistosta löytyi lisäksi ratkaisuja, joissa asiakkaalle ei ollut laadittu erityishuolto-ohjelmaa. Näissä kyseessä oli kuitenkin erilainen tilanne, koska vammaisuudesta johtuvat erityistarpeet oli tunnistettu ja kirjattu palvelutarpeen arviointiin ja/tai palvelusuunnitelmaan, mutta asianmukainen asiakasasiakirja eli päätös erityishuolto-ohjelmasta oli jäänyt laatimatta. Ne käsittelem myöhemmässä alaluvussa, joka liittyy puuttuviin ja puutteellisiin asiakasasiakirjoihin. Tässä alaluvussa ensimmäisessä tilanteessa palvelutarpeen arviointia ei suorittanut sosiaalityöntekijä, vaikka henkilö oli erityistä tukea tarvitseva. Toisessa tilanteissa vammaisuudesta johtuvia erityistarpeita ei tunnistettu palvelutarpeen arviointia tehdessä.

Sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaan palvelutarpeen arvioinnista vastaa arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilö, jollei muualla laissa toisin säädetä. Eri-tyistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä. Alla olevassa ratkaisussa ollut laiminlyönti liittyi siihen, että erityistä tukea tarvitsevan lapsen palvelutarpeen arviointia ei ollut tehnyt sosiaalityöntekijä.

Asiakirjojen perusteella siis vaikuttaa siltä, että palvelutarpeen arvioinnin päävastuullisena tekijänä ei ole ollut sosiaalihuoltolaissa edellytetty virkasuhteinen sosiaalityöntekijä, vaikka omatyöntekijäksi on sittemmin palvelutarpeen arviointiasiakirjaan merkitty sosiaalityöntekijä. Katson, että menettely ei ole tältä osin vastannut hyvän sosiaalityön vaatimuksia.

(EOAK/877/2020.)

Oikeusasiamiehen mukaan sosiaalihuoltolain säännöksen tarkoituksena on se, että merkityksellisten ja erityisasiantuntemusta edellyttävien palvelujen tarpeen arvioinnin tekisi henkilö, jolla on riittävä kokemus ja koulutus. Näin turvattaisiin paremmin erityistä tukea tarvitsevien asiakkaan perusoikeuksien, kuten osallisuuden, toteutuminen. Eri-tyistä tukea tarvitsevien henkilöiden tunnistaminen ja tukeminen onkin olennaista osallisuuden näkökulmasta. Kuu-sisto, Ekqvist ja Kalliomaa-Puha (2021, 425) toteavat erityistä tukea tarvitsevien päihteitä ongelmallisesti käyttäviin asiakkaisiin liittyvässä artikkelissaan, että erityisen tuen tarpeen tunnistaminen voi parhaimmillaan edistää asiakkaan osallisuutta ja moniammatillista työskentelyä. Näkisin tämän pätevän kaikessa sosiaalityössä, myös vammaissosiaalityössä.

Aineistona olevissa ratkaisuisa esiintyi puutteita asiakkaan (kehitys)vammaisuudesta johtuvien erityispiirteiden tunnistamisessa ja huomioimisessa. Oikeusasiamiehen ratkaisuisa oikeus erityishuolto-ohjelmaan ja kehitysvammalain mukaisiin palveluihin näyttäytyy vahvana. Kehitysvammalain mukaan erityishuoltoa annetaan henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja.



Totean kuitenkin tiedoksi, että hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on katsottu, että kehitysvammalain soveltaminen ei edellytä kehitysvammadiagnoosia.

(Dnro 116/4/16.)

Kehitysvammadiagnoosi ei kuitenkaan ole edellytys, mikä ilmenee esimerkiksi ratkaisusta Dnro 116/4/16. Erytishuolto-ohjelman laatimisessa ei oikeusasiamiehen mukaan ole jätetty kehitysvammalaissa harkintavaltaa, vaan erityishuolto-ohjelma on laadittava kaikille erityishuollon tarpeessa oleville henkilöille. Lisäksi erityishuollon tarpeessa olevan henkilön tulee saada palvelut erityishuoltolain nojalla. Asiakkaan vammaisuudesta johtuvat erityistarpeet ja mahdollinen tarve erityishuoltoon on kyettävä tunnistamaan palvelutarpeen arvioinnissa ja palvelujen suunnittelussa, jotta asiakkaan palvelujen tarpeeseen pystytään vastaamaan tarkoituksenmukaisella, oikealla ja oikea-aikaisella tavalla palvelujen järjestämisessä. (EOAK/2727/2019.)

Korostan vielä, että kyseessä olevalla lapsella on kehitysvammaisuudestaan johtuen oikeus osana järjestettävää sijaishuoltoa myös kehitysvammalain tarkoittamiin palveluihin ja tukeen.-  
-- Totean, että saamastani selvityksestä syntyy vahva vaikutelma siitä, ettei kyseessä olevan lapsen palvelujen suunnittelu ja siihen liittyvä sosiaalityö ole kaikilta osin onnistunut. Tämä on saattanut johtaa siihen, että kaikkia lapsen vammaisuudesta johtuvia erityistarpeita ei ole kyetty tunnistamaan ja lapsen ongelmia ja lapsen välttämättömiä palvelujen tarpeeseen ja niiden järjestämiseen liittyviä kysymyksiä ratkaisemaan tarkoituksenmukaisella ja oikealla sekä oikea-aikaisella tavalla.

(EOAK/2727/2019)

Ratkaisussa EOAK/2727/2019 kehitysvammaisen lapsi oli huostaanotettu koulukotiin. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen saamien selvitysten ja niiden perusteella tehdyn ratkaisun mukaan lapsen kehitysvammaisuudesta johtuvia erityistarpeita ei ollut kartoitettu ennen sijaishuoltopaikan valintaa ja lapsen kehitysvammaisuus ilmeni vasta sijaishuollossa erityisen huolenpidon jaksolla. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että silloin kun kysymys on vammaisesta lapsesta, on lapsen vammaisuudesta johtuvat erityistarpeet tunnistettava ja huomioitava. Lapsi on sijoitettava sellaiseen sijaishuoltopaikkaan, jossa lapsen tarpeet, vammaisuus ja muut yksilölliset seikat voidaan ottaa huomioon. Lapsen osallisuuden tukeminen edellyttää tällaisessa tilanteessa tulkintani mukaan sitä, että lapsen vammaisuudesta johtuvat erityistarpeet

huomioidaan yksikössä tai paikassa, jossa lapsi saa sosiaalihuollon palvelua. Tämä voi edellyttää paitsi erityisosaamista henkilökunnalta myös kohtuullisten mukautusten tekemistä, jotta asiakkaan oikeus hänen tarpeitaan vastaavaan sosiaalipalveluun sekä sen myötä myös osallisuuteen ja sen tukemiseen täyttyy. Kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan yksittäistapauksessa toteuttavia tarpeellisia muutoksia tai järjestelyjä, joilla ei aiheuteta kohtuutonta rasitetta ja joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa (HE 284/2014).

Oikeusasiamiehen ratkaisujen perusteella ajattelisin, että erityisen tuen tarpeiden ja vammaisuudesta johtuvien erityistarpeiden tunnistaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa on erityisen tärkeää osallisuuden näkökulmasta. Työskentelyssä erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden kanssa tulisi nähdäkseni kiinnittää erityistä huomioita asiakkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tukemiseen. Erityistarpeiden myötä asiakkaalla saattaa olla haasteita esimerkiksi tuoda esille omia näkemyksiään ja mielipiteitään. Jos asiakkaan erityistarpeet jäävät kokonaan tunnistamatta tai huomioimatta, saattaa sillä olla merkitystä siihen, miten asiakas pääsee osalliseksi ja vaikuttamaan omaan asiakasprosessiinsa.

## **5.5 Vaikeaselkoiset, puuttuvat ja puutteelliset asiakasasiakirjat**

Asiakasasiakirjalain 4 § määrittää sosiaalihuollon toimijoille kirjaamisvelvoitteen. Pykälän mukaan on velvoite kirjata sosiaalihuollon järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen, seurannan ja valvonnan kannalta tarpeelliset ja riittävät tiedot. Sosiaalihuolto ja sosiaalihuollon kirjaamista koskevat lait tuovat esille lisäksi erilaisia vaatimuksia esimerkiksi ymmärrettävästä kielestä sekä siitä mitä asiakirjoja asiakkaalle tulee laatia ja mitä asiakirjojen täytyy vähintään sisältää. Kääriäisen (2003, 23) mukaan asiakasasiakirjat toimivat apuvälineinä asiakkaan tilanteen yksilöimisessä. Toisin sanoen asiakasasiakirjojen kautta viranomaisen tuo esille näkemystään asiakkaan tilanteesta. Asiakasasiakirjojen laatiminen ei ole kuitenkaan vain asioiden kirjaamista ja taltioimista. Se on lisäksi tiedon käsittelyn prosessi, jolla on vaikutusta asiakkaan saamaan palveluun (Kääriäinen 2003, 23). Asiakasasiakirjoihin kirjataan esimerkiksi perusteet, miksi asiakkaan asiassa on päädytty tiettyyn ratkaisuun. Asiakas saa asiakasasiakirjojen kautta tietoa ratkaisuun johtaneista syistä ja hän pystyy arvioimaan, onko asiassa edetty hänen näkemyksensä mukaan oikeilla tiedoilla ja oikeaan ratkaisuun. Asiakas pystyy tarvittaessa

puuttumaan kokemuksiinsa virheisiin esimerkiksi pyytären korjaamaan tietoja tai tekemään oikaisuvaatimuksen päätöksestä. Näin ollen lakien edellyttämällä tavalla laadittujen asiakasasiakirjojen kautta asiakas saa mahdollisuuden vaikuttaa omaan asiakasprosessiinsa.

Aineistossa ilmeni useita erilaisia epäkohtia asiakasasiakirjoihin liittyen. Asiakasasiakirjojen laadinnassa ei aina ollut huomioitu asiakirjojen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Useissa tapauksissa asiakasasiakirjoja, kuten erityishuolto-ohjelmaa tai päätösasiakirjaa, ei ollut laadittu lainkaan. Lisäksi asiakasasiakirjoissa oli erilaisia puutteita, kuten liian suppeat päätöksen perustelut tai oikaisuvaatimusohjeiden puuttuminen päätösasiakirjan yhteydestä. Olen jakanut nämä aineistossa esiintyneet asiakasasiakirjoihin liittyvät epäkohdat kolmeen ryhmään: vaikeaselkoiset asiakasasiakirjat, puuttuvat asiakasasiakirjat ja puutteelliset asiakasasiakirjat.

Vaikeaselkoiset asiakasasiakirjat olivat yksi aineistossa esille noussut epäkohta. Hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Lisäksi asiakasasiakirjalain 6 §:ssä sanotaan, että asiakasasiakirjoissa käytettävän kielen on oltava selkeää ja ymmärrettävää. Asiakaslain 5 §:n mukaan asiakkaalle annettava selvitys annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Tiedon saavutettavuus vaarantuu, mikäli asiakirjojen muoto tai sisältö on epäselvä. Tiedon saavutettavuus vaarantuu myös, mikäli asiakkaalla ei ole mahdollisuutta lukea tai ymmärtää annettua tietoa. Asiakkaalla voi olla vammasta johtuen sellaista rajoitteita, minkä vuoksi viranomaisen on huomioitava asiakirjojen muoto ja tarvittaessa ryhtyä kohtuullisiin mukautuksiin, jotta asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus ymmärtää asiakirjojen sisältö.

Saamani selvityksen valossa katson, että kaupungin sosiaalitoimen lapselle laatimat päätösasiakirjat ja kanteluasiaan liittyvät selvitykset ovat epäselviä ja sosiaalihuollon asiakkaalle vaikeaselkoisia. – – Totean, että päätösten ja muiden asiakirjojen sisältö ei ole kaikilta osin lukijalle ymmärrettävää ja asiakirjojen ulkoasu ei täytä viranomaisten asiakirjoilta edellytettävää asianmukaisuutta.

(Dnro 5061/4/13.)

Ratkaisussa dnro 5061/4/13 asiakkaalle lähetetyt asiakas- ja muut asiakirjat ovat olleet niin epäselviä ja vaikeaselkoisia, että eduskunnan oikeusasiamies totesi niiden sisällön olevan

vaikeasti ymmärrettäviä. Osallisuuden näkökulmasta on tärkeää, että asiakas pystyy ymmärtämään viranomaiselta tulleet tiedoksiannot ja asiakirjojen sisällöt. Viranomaisella on velvollisuus selvittää ja tuoda asia esille niin, että asiakas pystyy sen ymmärtämään. Velvollisuus korostuu silloin, kun kyseessä on haavoittuvassa asemassa oleva asiakas ja kun palvelut ovat hänen jokapäiväisen elämänsä kannalta välttämättömät.

Mielestäni - - sosiaali- ja terveystoimen työtapo kirjoittaa asiakkaan palvelusuunnitelma käsin on tässä tapauksessa saattanut vaarantaa kantelijan oikeuden saada tietoja häntä koskevista merkityksellisistä palvelusuunnitelmaan merkityistä seikoista. Mielestäni asiakkaan oikeuksia paremmin toteuttava tapa olisi ollut antaa kantelijalle palvelusuunnitelma luettavaksi ja tarkastettavaksi muulla hänen vammaisuutensa huomioivalla tavalla.

(Dnro 233/4/16.)

Asiakasasiakirjojen laatimisessa tulee myös huomioida se, että asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus saavuttaa kirjattu asiakastieto. Erityisesti tämä nousi esille ratkaisussa dnro 233/4/16, jossa apulaisoikeusasiamiehen sijainen kiinnitti huomiota tapaan, jolla sosiaali- ja terveystoimi laati palvelusuunnitelman näkövammaiselle asiakkaalle. Kyseisessä tilanteessa näkövammaisen henkilön tiedonsaantioikeus saattoi vaarantua, koska hänelle lähetettiin käsin kirjoitettu palvelusuunnitelma. YK:n vammaissopimuksen 9 artikla määrää esteettömyydestä ja saavutettavuudesta, joka merkitsee muun muassa sitä, että näkövammaisille tulee taata yhdenvertainen oikeus tiedonsaantiin. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen mukaan palvelusuunnitelma ja muut asiakasta koskevat merkitykselliset asiakirjat on annettava tiedoksi ymmärrettävällä ja saavutettavalla tavalla. Näin toimien edistetään sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:ssä tarkoitettua osallistumisoikeutta palvelujen suunnitteluun ja niiden toimeenpanoon. Asiakkaan vammaisuutta ei ollut otettu riittävästi huomioon, eikä ryhdytty kohtuullisiin mukautuksiin, jotta asiakkaalla olisi mahdollista saada tietoonsa asiakasasiakirjan sisältö. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen toteaa kyseisessä ratkaisussa, että YK:n vammaissopimuksen tarkoittama velvollisuus mukautusten tekoon saattaa merkitä sitä, että vammaisen henkilön tiedonsaantioikeudet tulee turvata esimerkiksi arvioimalla työtapoja.

Aineistosta löytyi ratkaisuja, joissa asiakas ei ollut saanut lainkaan asianmukaista kirjallista päätöstä hakemaansa palveluun tai siihen liittyvään asiakasmaksuun. Sosiaalihuoltolain 45

§:ssä sanotaan, että asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Esimerkiksi ratkaisussa dnro 3307/4/15 ei ollut tehty palvelusta perittävistä asiakasmaksuista erillistä viranhaltijan päätöstä, johon olisi liitetty oikaisuvaatimusohje. Lisäksi ratkaisusta ilmeni tilanteita, joissa palvelua oli muutettu tai sen myöntäminen lopetettu, mutta asiakas ei ollut saanut päätöstä.

Sosiaali- ja terveystoimen korjaavista toimenpiteistä huolimatta pidän menettelyä kantelijan oikeusturvan toteutumisen kannalta vakavana. Kantelijan henkilökohtaista apua koskeva päätös on saadun selvityksen mukaan tosiasiallisesti lakkautettu 1.8.2013 lukien. Asiasta ei ole tehty sellaista päätöstä, joka olisi annettu tiedoksi kantelijalle. Kantelijalla ei ole ollut mahdollisuutta hakea tähän tosiasiallisesti tehtyyn päätökseen muutosta hänelle kuuluvien oikaisukeinojen avulla.

(Dnro 1397/4/14.)

Yllä oleva lainaus on ratkaisusta dnro 1397/4/14, jossa kaupungin sosiaali- ja terveystoimi oli lakkauttanut henkilökohtaisen avun ja myöntänyt tilalle omaishoidon tuen. Kuitenkaan henkilökohtaisen avun lakkauttamisesta ei asiakkaalle ollut tehty tai lähetetty päätöstä. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen oli pitänyt menettelyä oikeusturvan toteutumisen kannalta vakavana. Kantelija ei ollut saanut selkeästi tietoa palvelun lopettamisesta, eikä hänellä ollut myöskään mahdollisuutta hakea muutosta tehtyyn päätökseen. Tällaisessa toimintatavassa asiakkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat jääneet kokonaan toteutumatta päätöksentekoprosessissa.

Aineistona olevissa ratkaisuissa esiintyi epäkohtia myös kehitysvammalain mukaisen erityishuolto-ohjelman laatimiseen liittyen. Erityishuolto-ohjelma on päätös. Se ei siis ole tyypiltään suunnitelma, eikä se korvaa palvelusuunnitelmaa. Vastaavasti vammaispalvelujen palvelusuunnitelma ei korvaa erityishuolto-ohjelmaa, vaikka palvelusuunnitelmassa olisi suunniteltu asiakkaalle kehitysvammalain mukaisia palveluja. Erityishuolto-ohjelmasta on myös tehtävä oma erillinen päätösasiakirjansa, vaikka asiakkaalle olisi kehitysvammalain perusteella myönnetty palveluja. (THL 2023.)

Saamani selvityksen valossa katson, että --- kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta ja sosiaali- ja terveysvirasto on laiminlyönyt vakavasti velvollisuutensa, koska kehitysvammaiselle lapselle ei ollut laadittu erityishuolto-ohjelmaa hänen huoltonsa yksilölliseksi toteuttamiseksi kehitysvammalain 34 §:n mukaisella tavalla.

(Dnro 2807/4/14.)

Tapahtuneen johdosta kiinnitän -- vammaispalveluiden huomiota siihen, että mikäli se järjestää asiakkaan palvelun kehitysvammalain mukaan, sen tulee laatia asiakkaalle myös erityishuolto-ohjelma.

(Dnro 116/4/16.)

Ratkaisuissa dnro 2807/4/14 ja dnro 116/4/16 asiakkaille oli myönnetty palveluja kehitysvammalain perusteella ja palvelut oli kirjattu palvelu-/asiakassuunnitelmaan. Kuitenkaan päätöstä erityishuolto-ohjelmasta ei ollut tehty kummassakaan tilanteessa. Eduskunnan oikeusasiamies totesi ratkaisujen yhteydessä, että erityishuoltona järjestettävien kehitysvammalain mukaisten palvelujen tulee perustua kehitysvammalain 34 §:n mukaiseen erityishuolto-ohjelmaan. Näin ollen kyseisissä ratkaisuissa kunnat olivat toimineet väärin, kun ne eivät olleet laatineet kehitysvammalain mukaisia palveluja saavalle asiakkaalle erityishuolto-ohjelmaa.

Erityishuolto-ohjelman merkitys osallisuuden tukemisessa on keskeisessä roolissa kehitysvammaisilla asiakkailla. Erityishuolto-ohjelma muodostaa asiakkaalle oikeuden kehitysvammalain mukaisiin palveluihin, joiden tarkoituksena on edistää henkilön suoriutumista päivittäisistä toiminnoista sekä turvata mahdollisuus osallistumiseen ja omissa asioissa vaikuttamiseen (Kehitysvammalaki 1 §, 42 §). Myös eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisuissa todennut, että erityishuolto-ohjelman laatiminen ja tarkistaminen on erityisen tärkeää oikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen kannalta. Erityishuoltoa tarvitseva henkilö on haavoittuvassa asemassa ja hänen oikeutensa saattavat vakavasti vaarantua, jos erityishuolto-ohjelmaa ei laadita. (EOAK/2727/2019, dnro 2807/4/14.)

Puutteelliset asiakasasiakirjat ovat yksi tämän luvun alateema. Puutteellisuutta oli esimerkiksi puutteelliset perustelut päätöisasiakirjoissa sekä puutteelliset tai virheelliset oikaisuvaatimusohjeet. Hallintolain 44 ja 45 §:ssä säädetään päätöksen perusteluista. Päätöksestä on käytävä

ilmi perustelut. Perusteluissa on kerrottava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Asiakkaalla on siis oikeus saada tietoonsa, minkä vuoksi asiassa päädyttiin kyseiseen ratkaisuun. Oikeusasiamiehen ratkaisuissa huomioidaan, että päätöksen oikeellisuus on jälkikäteen mahdollista tarkistaa ainoastaan asianmukaisten perusteluiden kautta (esim. EOAK/2084/2016, EOAK/3560/2020).

Kantelijan pojalle 14.3.2014 tehdystä henkilökohtaisen avun päätöksestä ei ilmene, miksi palvelun tuntimäärää oli vähennetty aikaisemmasta kymmenestä tunnista viiteen tuntiin. Mielestäni päätöksessä olisi tullut jollain tavalla tuoda esiin ne seikat, joiden vuoksi palvelun määrää oli vähennetty. Käytettävissäni olevissa palvelusuunnitelmissa tai muissakaan asiakirjoissa ei ole otettu kantaa tuntimäärän vähentämisen syihin.

(EOAK/2084/2016.)

Yllä oleva lainaus on ratkaisusta EOAK/2084/2016, jossa asiakkaan palvelun tuntimäärää oli vähennetty, mutta syytä tälle ei ollut kerrottu päätöksessä eikä muissakaan asiakasasiakirjoissa. Ilman perusteluita asiakkaan on mahdotonta arvioida, onko asiassa tehty hänen näkemyksensä mukaisesti virhe. Lisäksi asiakkaan on vaikea olla osallisena päätöksentekoprosessissa ja esimerkiksi vaikuttaa tehtyyn ratkaisuun, jos päätöksestä ei selviä perusteluja sille, miksi palvelua ei myönnetty tai se myönnettiin eri tavalla kuin asiakas sitä haki.

Asiakkaan osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksiin päätöksenteossa liittyy keskeisesti jälkikäteinen oikeusturva. Hallintopäätöksiä koskeva muutoksenhaku on keskeinen jälkikäteisen oikeusturvan muoto. Vammaissosiaalityössä tehtävät päätökset ovat hallintopäätöksiä, ja niihin tulee liittää ohjeet siitä, miten asiakas voi hakea muutosta päätökseen (Hallintolaki 46 §).

Aineistossa virheelliset muutoksenhakuohjeet koskivat erityishuolto-ohjelman muutoksenhaku. Kehitysvammalain 81 a §:n mukaan muun kuin tahdosta riippumattoman erityishuollon antamista tai lopettamista koskevaan päätökseen tai muuhun kuin tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon liittyvään yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen sai hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintokäyttölaissa (586/1996) säädettiin (1.1.2020 alkaen laki oikeudenkäynnistä

hallintoasioissa). Ratkaisussa EOAK/2914/2020, EOAK/1132/2020 oikeusasiamies kiinnitti kaupungin huomion virheellisestä muutoksenhakuohjeesta, koska erityishuolto-ohjelman päätökseen oli liitetty valitusosoitteeksi aluehallintovirasto. Ratkaisussa dnro 116/4/16 erityishuoltoa koskevaan päätökseen oli liitetty oikaisuvaatimusohjeet, joiden mukaan oikaisuvaatimus ohjattiin virheellisesti tekemään kaupungille. Kuten näissä ratkaisuissa ilmeni, virheelliset oikaisuvaatimusohjeet vaarantavat asiakkaan jälkikäteisen oikeusturvan toteutumista.

Asiakasasiakirjojen merkitys osallisuudessa tulee näkyviin paitsi asiakkaan tiedonsaantioikeuden kautta, mutta myös osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin päätöksentekoprosessissa. Päätöksentekoprosessissa asiakasasiakirjojen merkitys korostuu erityisesti asiakkaan jälkikäteisessä oikeusturvassa. Ajattelisin, että asiakkaalle asiakasasiakirjat ovat usein se konkreettisin asia, millä hän pystyy seuraamaan omaa asiakasprosessiaan ja viranomaisen ratkaisuun vaikuttaneita asioita. Jos asiakasasiakirjat ovat epäselviä, puutteellisia tai ne puuttuvat kokonaan, asiakkaan on hyvin vaikea saada ymmärrystä siitä, että miksi hänen asiassaan on päädytty tiettyihin ratkaisuihin. Tällöin voisi ajatella, että asiakkaan on mahdotonta tuntea olevansa osallinen asiakasprosessissa, jos hän ei edes tiedä, miten viranomainen on nähnyt hänen tilanteensa tai sen, miten ne peilautuvat palvelun pääsyn kriteereihin.

## **5.6 Ongelmat palvelujen saatavuudessa ja jatkuvuudessa**

Tarkoitan tässä alaluvussa palvelujen saatavuudella paitsi sitä, että asiakkaalla on mahdollisuus saada tarvitsemaansa palvelua, mutta myös sitä, että asiakas pystyy tosiasiallisesti käyttämään palvelua, joka hänelle on myönnetty. Palvelujen tulee siis olla myös saavutettavia asiakkaalle. Vammaissopimuksen 19 artiklan mukaan toimivat palvelut ovat keskeisiä itsenäisen elämän ja osallisuuden edellytyksiä. Asiakkaan osallisuus on huomioitava vammaispalveluja järjestettäessä myös palvelujen järjestämistavan osalta. Aineistossa löytyi muutamia ratkaisuja palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Lisäksi yhdistin tähän teemaan ongelmat palvelun jatkuvuudessa, johon liittyy palvelujen saatavuus myös palvelun tuottamisessa tapahtuvien muutosten yhteydessä sekä ilman perusteita tehdyt määräaikaiset päätökset. Käsittelem tässä alaluvussa siis ensin ongelmat palvelujen yhdenvertaisessa saatavuudessa ja sen jälkeen ongelmat palvelujen jatkuvuudessa.



Yksi saatavuus- ja saavutettavuustekijä palvelujen järjestämisessä on kieli. Suomi on kaksikielinen maa ja asiakkailta on lakiin perustuva oikeus saada palvelut myös ruotsin kielellä. Perustuslain 17 §:n mukaan jokaisella on oikeus käyttää viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joka suomea tai ruotsia. Pykälän mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Lisäksi asiakaslain 4 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteuttaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa.

Korostan, että vaikeavammaisella lapsella on erityinen tarve ja lakiin perustuva oikeus saada etunsa mukainen palvelukokonaisuus järjestettyä monialaisessa yhteistyössä tehdyn kattavan palvelusuunnittelun perusteella ja haluttaessa ruotsin kielellä. -- Koska saamani selvityksen mukaan kaupungin vammaissosiaalityö on ryhtynyt toimenpiteisiin ruotsinkielisten vammais- palvelujen saatavuuden parantamiseksi, tyydyn tässä yhteydessä vain kiinnittämään kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan sekä vammaissosiaalityön erityistä huomiota ruotsinkielisten vammais- palvelujen ja erityishuollon palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen.

(EOAK/2914/2020, EOAK/1132/2020.)

Yllä olevan esimerkin ratkaisussa EOAK/2914/2020, EOAK/1132/2020 asiakkaalla oli ollut ongelmia saada vammais- palveluja ja erityishuollon palveluja ruotsin kielellä. Lisäksi kantelijan mukaan kaikki perheet eivät ole yhdenvertaisessa asemassa, koska palvelujen saaminen riippuu kantelijan mielestä siitä, hakeeko niitä suomenkieliseltä vai ruotsinkieliseltä puolelta. Oikeusasiamies huomioi ratkaisussaan, että palvelujen tulee olla yhdenvertaisesti saatavilla myös ruotsinkielisenä. Palvelujen haluaminen ruotsin kielellä ei siis saa kaventaa asiakkaan oikeuksia saada palveluja.

Yksittäistapauksessa tehtävien kohtuullisten mukautusten tarkoituksena on turvata esimerkiksi kuljetus- palvelujen asiakkaiden tosiasiallinen mahdollisuus käyttää yhdenvertaisesti palvelua kunnan käyttämästä järjestämistavasta huolimatta.

(EOAK/3689/2016.)

Maksu eivät saa kuitenkaan estää tai vaarantaa henkilön mahdollisuuksia käyttää tarvitsemiin lakisääteisiä palveluja.

(EOAK/1283/2018.)

Aineistossa tuli esille, että palvelun järjestämisen tavassa on huomioitava asiakkaiden tosiasiallinen mahdollisuus käyttää palveluja yhdenvertaisesti (EOAK/3689/2016). Lisäksi palvelujen asiakasmaksut eivät saa estää tai vaarantaa asiakkaiden mahdollisuuksia käyttää heidän tarvitsemiaan palveluja (EOAK/1283/2018). Nämä kyseiset ratkaisut koskivat kuljetuspalveluja, joiden merkitys osallistumismahdollisuuksien toteutumisessa voi olla hyvinkin keskeisessä roolissa vammaisen henkilön elämässä. Asiakasmaksuasetuksen 6 §:ssä sanotaan, että vaikeavammaisten kuljetuspalveluista voidaan periä enintään paikkakunnalle käytettävissä olevan julkisen liikenteen maksua vastaava tai siihen verrattavissa oleva kohtuullinen maksu. Asiakasmaksujen lisäksi palvelujen järjestämisessä yksilöllisesti on arvioitava mahdolliset kohtuulliset mukautukset, jotta asiakkaiden tosiasiallinen mahdollisuus käyttää palvelua yhdenvertaisesti toteutuu.

Ratkaisussa EOAK/3689/2016 käsiteltiin kuljetuspalveluihin liittyvää teemaa laajemmin esimerkiksi matkan aikana tapahtuneiden pysähdysten osalta. Oikeusasiamies tuo esille, tämänkaltainen tilanne saattaa toteuttaa vammaispalvelulain 1 §:ssä säädettyä lain tavoitetta ja tarkoitusta. Tästä syystä tilanteessa voi tulla sovellettavaksi YK:n vammaissopimus ja viranomaisten velvollisuus tehdä yksilöllisiä kohtuullisia mukautuksia. Vaikka lähtökohtaisesti kunnilla ei ole velvollisuutta järjestää palveluja henkilöiden toivomalla tavalla, on kuitenkin palveluja järjestettäessä otettava huomioon henkilön toivomukset ja mielipide (EOAK/3689/2016). Palvelun järjestäminen asiakkaan toivomalla tavalla saattaa olla merkityksellinen siitä näkökulmasta, onko asiakkaalla tosiasiallinen mahdollisuus käyttää palvelua.

Jos palvelun toteuttamisessa tulee muutoksia, on sosiaalihuollosta vastaavan viranomaisen huolehdittava, että palvelun jatkuvuudesta. Asiakkaan tulee siis saada tosiasiallisesti hänelle myönnettyä palvelua myös muutosten jälkeen.

Käytettävissäni olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että kantelijan lapselle sosiaalihuoltolain perusteella myönnetty lyhytaikaisen hoidon palvelu ei ole toteutunut viranhaltijan

päätöksen mukaisesti. Käytännössä lapsi on joutunut olemaan noin vuoden ajan ilman hänelle myönnettyä palvelua, koska kaupungin vammaispalvelut ei ole pystynyt järjestämään uutta hoitajaa tai palveluntuottajaa. Kaupungin vammaispalvelujen selvityksestä ei käy ilmi yksittäistä syytä tai perustelua, miksi palvelu on jäänyt näin pitkäksi aikaa järjestämättä ja miksi vammaispalvelut ei ole asianmukaisesti valvonut viranhaltijan päätöksen mukaisen palvelun toimeenpanoa ja toteutumista.

(EOAK/3483/2017.)

Yllä olevassa esimerkissä ratkaisussa EOAK/3483/2017 oikeusasiamies katsoi kaupungin vakavasti laiminlyöneen kantelijan lapsen palvelun järjestämistä. Tilanteessa palvelun toteuttaja oli lopettanut ja kaupungilla oli vaikeuksia löytää uusi palveluntuottaja. Asiakas joutui tästä syystä olemaan ilman palvelua noin vuoden ajan. Oikeusasiamies myös huomioi, että moitittavuutta tilanteessa lisää se, että kyseessä oli erityistä tukea tarvitseva ja haavoittuvassa asemassa oleva kehitysvammainen lapsi.

Määräaikaiset päätökset ilman perusteltua syytä on yksi palvelun jatkuvuutta haastava tekijä. Hallintolain 6 §:ään sisältyvän luottamuksensuojaperiaatteen mukaan asiakkaan tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja hallintopäätöksen pysyvyyteen. Käytännössä tämä siis tarkoittaa palvelujen myöntämisessä sitä, että jos palvelun tarve on arvioitu jatkuvaksi, tulisi myös päätös palvelusta tehdä toistaiseksi voimassa olevaksi. Jos päätös tehdään määräaikaiseksi, tulisi viranomaisella olla tälle perusteltu syy.

Kun siis kysymys on sellaisesta palvelusta, jonka tarve on jatkuva, tulisi viranomaisen tehdä palvelua koskevat päätökset siten, että päätös on voimassa toistaiseksi. Viranomaisella saattaa kuitenkin olla peruste tehdä palvelua koskeva päätös myös määräaikaisena. Lapsen päätösasiakirjoista tai muusta selvityksessä ei ilmene mitään seikkoja, joiden perusteella vammaispalvelupäätökset olisi voitu tehdä määräaikaisiksi.

(Dnro 5061/4/13.)

Yllä olevan esimerkin ratkaisussa dnro 5061/4/13 oikeusasiamies huomioi, että päätös oli virheellisesti tehty määräaikaiseksi, vaikka päätösasiakirjoista tai muista selvityksistä ei ilmene perusteita määräaikaisuudelle. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan määräaikaisia päätöksiä tehtäessä palvelun jatkuvuutta ei voida turvata parhaalla mahdollisella tavalla ja asiakkaan

edun mukaisesti. (EOAK/2084/2016, dnro 5061/4/13.) Määräaikaiset päätökset eivät välttämättä tue asiakkaiden osallisuutta arjessa palveluiden jatkuvuuden epävarmuuden vuoksi yhtä hyvin kuin toistaiseksi voimassa olevat päätökset. Lisäksi vaarana on, että määräaikaisen päätöksen jälkeen asiakas jää kokonaan ilman palveluja, jos viranomainen ei huolehdi palvelun jatkuvuudesta tai asiakas ei itse muista olla aktiivinen asiassa.

Palvelujen myöntäminen asiakkaalle ei vielä riitä, vaan sosiaalihuollosta vastaavan viranomaisen on myös toimeenpantava päätös ja huolehdittava, että asiakas tosiasiallisesti saa hänelle myönnettyä palvelua. Asiakkaan osallisuus asiakasprosessissa heikentyy, jos hän ei saa hänelle myönnettyjä palveluja tai jos hänelle myönnetyn palvelun järjestämistapa ei mahdollista, että hän pystyisi käyttämään palvelua. Asiakkaan osallisuus myös omassa elämässä ja yhteiskunnassa heikentyy, jos hän ei pysty käyttämään hänelle myönnettyjä osallisuutta tukevia palveluja. Osallisuus saattaa heikentyä myös tilanteissa, joissa palvelut myönnetään ilman perusteita määräaikaisesti, jolloin asiakkaan on vaikea ennakoida palvelun saatavuutta ja suunnitella palvelujen avulla toimivaa arkielämäänsä. Erityisesti tämä korostuu sellaisien palvelujen kohdalla, jotka tukevat asiakkaan osallisuutta yhteiskunnassa, kuten esimerkiksi henkilökohtainen apu ja kuljetuspalvelu.

## **5.7 Oikaisuvaatimuksen käsittelemättä jättäminen**

Asiakkaan osallisuuteen asiakasprosessissa liittyy keskeisesti osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuus kaikissa asian käsittelyn vaiheissa. Aina asiakas ei kuitenkaan pääse tai koe pääsevänsä osallistumaan ja vaikuttamaan hänen oman palvelutarpeensa arviointiin, palvelujen suunnitteluun tai päätöksen tekemiseen. Erityisesti näissä tilanteissa asiakas voi kokea, että tehdyt ratkaisut ja palvelupäätökset eivät vastaa hänen palvelutarvettaan. Asiakkailta on kuitenkin vielä palvelupäätöksenkin teon jälkeen osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuus jälkikäteisen oikeusturvan keinojen avulla. Oikaisuvaatimus tehtyyn palvelupäätökseen on yksi keskeinen jälkikäteisen oikeusturvan keino. (Sosiaalihuoltolaki 50 §, Hallintolaki 49 b §.)

Aineistossa jälkikäteiseen oikeusturvaan liittyvät puutteet liittyivät pääasiassa oikaisuvaatimusohjeiden virheellisyteen tai puutteellisuuteen, jota käsiteltiin aiemmassa alaluvussa vaikeaselkoiisiin, puuttuviin ja puutteellisiin asiakasasiakirjoihin liittyen. Aineistossa löytyi myös

kaksi virheellistä menettelytapaa tilanteessa, jossa asiakas oli jo käyttänyt jälkikäteisen oikeusturvan keinona oikaisuvaatimuksen tekemistä. Näissä tilanteissa oikaisuvaatimuksia ei ollut käsitelty lain edellyttämällä tavalla. Ensimmäisessä esimerkissä asiakkaan oikaisuvaatimus oli jätetty käsittelemättä, koska se oli tulkittu saapuneen oikaisuvaatimusajan jälkeen. Toisessa tilanteessa oikaisuvaatimusta ei ollut käsitelty, koska viranomainen oli muuttanut päätöstä itseoikaisuna.

Hallintolain 49 e §:ssä säädetään, että oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Lisäksi hallintolain 49 g §:n mukaan oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava ratkaisu perusteluineen oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Oikaisuvaatimuksen perusteella voidaan muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätös tai hylätä oikaisuvaatimus.

Kantelukirjoituksesta ja saadusta selvityksestä ilmeni, että kantelijan tekemää oikaisuvaatimusta ei otettu käsittelyyn sen johdosta, että oikaisuvaatimusaika oli jo asiassa kulunut. Käsitelykseni mukaan perusvirhe asiassa on edellä käsitelty virheellinen menettely toistaiseksi voimassa olleen henkilökohtaisen avun päätöksen muuttamisessa määräaikaiseksi (tosiasiassa voimassaolon lopettamiseksi). Kuten edellä on todettu, erillisen lakkautuspäätöksen tekemättä jättäminen olisi mielestäni tullut havaita viimeistään tässä oikaisuvaatimusvaiheessa.  
(Dnro 1397/4/14.)

Yllä olevassa esimerkissä ratkaisussa viranomainen ei ollut tehnyt asiakkaalle palvelun päättyessä lopetuspäätöstä, vaan lähetti yli 3 vuotta sitten tehdyn alkuperäisen myönteisen päätöksen, johon oli lisätty päätöksen päättymisaika (muutettu määräaikaiseksi päätökseksi). Asiakas teki tästä päätöksestä oikaisuvaatimuksen, jonka viranomainen jätti käsittelemättä tulkiten, että oikaisuvaatimusaika oli mennyt jo yli 3 vuotta sitten. Viranomaisen virheen vuoksi asiakkaalta siis evättiin mahdollisuus vaatia oikaisua palvelun lopettamista koskien. Eduskunnan oikeusasiamies huomioi, että sosiaali- ja terveystoimen olisi tullut havaita virheellinen menettelytapa viimeistään oikaisuvaatimuksen saapuessa. Lisäksi menettelytapa oikaisuvaatimuksen käsittelyssä olisi joka tapauksessa ollut väärin, vaikka oikaisuvaatimus olisi tullut myöhässä. Oikeusasiamies toteaa ratkaisussa, että myöhässä tullutta oikaisuvaatimusta ei voi jättää käsittelemättä, vaan se on hallintolain mukaan jätettävä tutkimatta liian myöhään tehtynä.

Päätöksen tyytymättömällä on oikeus hakea muutosta asiassa tehtyyn päätökseen, jollei muutoksenhakua ole estetty lainsäädännössä.

Oikaisuvaatimus on aina käsiteltävä hallintolain edellyttämällä tavalla. Tästä ei siis voida poiketa, vaikka viranomaisen havaitisi tehneensä virheen ja korjaisi sen itseoikaisuna. Oikeusasiamiehen ratkaisussa esille tulleen näkemyksen mukaan itseoikaisu ei riitä asiakkaan oikeusturvan varmistamiseksi (EOAK/3560/2020).

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen valossa katson, että asiassa on hallintolain vastaisesti laiminlyöty viedä sosiaalihuollon asiakkaan oikaisuvaatimukset kaupungin sosiaali- ja terveystalautakunnan tutkittavaksi. Pidän laiminlyöntiä erityisen moitittavana kantelijan oikeusturvan toteutumisen kannalta. Se, että viranhaltija on tehnyt itseoikaisuna uudet päätökset henkilökohtaisesta avusta ja kuljetuspalveluista, ei ole peruste jättää asiakkaan oikaisuvaatimusta käsittelemättä lautakunnassa lain edellyttämällä tavalla.

(EOAK/3560/2020)

Yllä olevassa esimerkissä ratkaisussa EOAK/3560/2020 apulaisoikeusasiamiehen sijainen oli pitänyt menettelyä erityisen moitittavana, vaikka päätöstä oli korjattu itseoikaisuna asiakkaan eduksi. Asiakkaan oikeusturva vaarantuu, jos hallintoasioita ei käsitellä hallintolain mukaisesti. Jos oikaisuvaatimus jätetään käsittelemättä, eikä asiakas ole saanut oikaisuvaatimuksesta päätöstä, hän ei pysty hakea päätökseen halutessaan muutosta. Viranomaisen menettelytavat eivät saa vaarantaa asiakkaan oikeusturvaa ja mahdollisuuksia vaikuttaa jälkikäteisesti päätöksentekoon lain mahdollistamilla tavoilla.

Useimmissa tilanteissa, kun asiakas haluaa käyttää jälkikäteisen oikeusturvan keinoja vaikuttamiseen, lienee jokin syy tyytymättömyydelle. Oikaisuvaatimus liittyy siihen, että asiakas on eri mieltä päätöksen tehneen viranomaisen kanssa. Asiakkaan näkemyksen mukaan palvelu voi olla väärä, sitä on myönnetty liian vähän tai palvelun järjestämisen tapa on hänelle epäsopeva. Mahdollisesti palvelu on lopetettu ilman asiakkaan tahtoa. Päätöksessä on siis jokin asia, mihin asiakas ei ole tyytyväinen. On mahdollista, että asiakas on kokenut ristiriitaa viranomaisen kanssa jo aiemmissa asiakasprosessin vaiheissa tai sitten ristiriita ilmenee vasta päätöksessä. On kuitenkin luontevaa ajatella, että asiakas on todennäköisesti kokenut jossain

asiakasprosessin vaiheessa, että hänen näkemyksiään ja mielipiteitään ei ole otettu huomioon. Kokemus osallisuudesta asiakasprosessissa voi siis olla jo heikko. Asiakkaan osallisuus sekä vaikuttamismahdollisuudet asiakasprosessissa vaarantuvat entisestään, mikäli häneltä evätään keino käyttää jälkikäteistä oikeusturvaa. Jos oikaisuvaatimus jätetään kokonaan käsittelemättä, asiakas ei saa lainkaan mahdollisuutta valittaa päätöksestä hallintolain mukaisella tavalla.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tutkielmani tavoitteena oli selvittää, minkälaisia epäkohtia asiakkaiden osallisuuden toteutumiseen liittyy vammaissosiaalityössä ja sitä, miten se näyttäytyy eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin. Tutkimuskysymykseni oli: *Minkälaisia epäkohtia eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin esiintyy vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuteen liittyen*. Tutkimusaineistonani oli 30 eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisua. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin ilmeni useita epäkohtia asiakkaiden osallisuuden toteutumisessa eri asiakasprosessin vaiheissa. Keskeisinä epäkohtina aineistosta nousi viivästykset, puutteellinen ohjaus ja neuvonta, erityisen tuen tarpeen tai vammaisuudesta johtuvien erityistarpeiden huomiotta jättäminen, asiakkaan kuulematta jättäminen, vaikeaselkoiset, puuttuvat ja puutteelliset asiakasasiakirjat, ongelmat palvelujen saatavuudessa ja jatkuvuudessa sekä oikaisuvaatimuksen käsittelemättä jättäminen.

Teorialuvussa esittelin Kivisen ja kumppaneiden (2020, 270) tavan tarkastella osallisuutta kolmella eri tasolla: 1) yhteiskunnan tasolla, 2) palvelujärjestelmän tasolla ja 3) asiakkaan palvelutapahtuman tasolla. Omassa tutkimuksessani olen perehtynyt ensisijaisesti epäkohtiin vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuden toteutumisessa. Näin ollen painopiste on ollut osallisuuden tarkastelussa asiakkaan palvelutapahtuman tasolla eli asiakkaan osallisuudessa asiakasprosessissa. Kun epäkohtia osallisuuden toteutumisessa tarkastellaan eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen kautta, voidaan kuitenkin havaita osallisuuden näyttäytyminen tai epäkohdat sen toteutumisessa myös palvelujärjestelmän ja yhteiskunnan tasolla.

Yhteiskunnallisen tason osallisuus palveluissa näyttäytyi tuloksissa esimerkiksi palvelujen saatavuutena ja asiakkaiden mahdollisuuksina käyttää palveluja yhdenvertaisesti. Kivisen ym. (2020, 270) mukaan osallisuus on oikeutta palveluihin, mutta se ei vielä takaa palvelujen yhdenvertaista toteutumista. Tuloksissa ilmeni esimerkiksi tilanteita, joissa kanteluissa asiakkaat olivat kokeneet äidinkielen, palvelujen järjestämistavan tai asiakasmaksujen asettavan heidät eriarvoiseen asemaan suhteessa muihin vammaissosiaalityön asiakkaisiin tai suhteessa muihin kansalaisiin. Myös palveluntuottajien saatavuus tai lähinnä se, että palveluntuottajaa ei ollut löytynyt, oli asettanut asiakkaan eri asemaan muiden kyseistä palvelua saavien kanssa, koska hän ei tosiasiallisesti saanut palvelua, johon hänellä oli oikeus.



Kun tarkastellaan eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja aineistona ja pohditaan asiakkaan yhteiskunnallista osallisuutta, voidaan pohdinta viedä abstraktimmalle tasolle. Oikeusasiamies pyrkii ratkaisujen kautta vahvistamaan oikeusvaltioperiaatetta sekä kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista (Keinänen & Määttä 2007, 3). Oikeusasiamies pääsee kantelujen kautta myös näkemään puutteet lainsäädännössä sekä viemään esityksiä lainsäädännön muuttamiseksi. Näin voidaan havaita, että oikeastaan jo tekemällä kantelun, asiakkailla on ollut mahdollisuus vaikuttaa yhteiskunnallisen tason osallisuuteen eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen kautta. Ylimpänä laillisuusvalvojana eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuilla on myös merkitystä laajemmin yhteiskunnassa, koska ratkaisut ohjaavat viranomaisia lakien tulkinnassa.

Palvelujärjestelmän tasolla osallisuudessa korostuu asiakkaiden rooli palvelujen käyttäjinä ja vaikuttajina palvelujen kehittämisessä (Kivinen ym. 2020, 270). Tällä voitaisiin viitata esimerkiksi erilaisiin asiakasraateihin ja kokemusasiantuntijatoimintaan, jossa asiakkaat osallistuvat palvelujen järjestämisen suunnitteluun palvelujärjestelmän tasolla. Oikeusasiamiehen ratkaisuissa sosiaalihuollon järjestäjälle suunnattu ohjaaminen tai huomautukset on myös tarkoitettu muuttamaan palvelujärjestelmän toimintaa, jolloin havaitaan asiakkaan rooli palvelun käyttäjänä ja vaikuttajana palvelujen kehittämisessä ja arvioinnissa.

Valtaosa tutkimustuloksista keskittyi asiakkaan osallisuuteen palvelutapahtuman eli asiakasprosessin tasolla. Epäkohdat vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuden toteutumisessa näyttävät tutkimustulosteni perusteella koskevan paitsi asiakkaan osallisuutta palvelu- ja vuorovaikutustilanteissa, mutta myös osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuutta omien palvelujen arvioinnissa, suunnittelussa ja päätöksenteossa. Useissa ratkaisuissa voi havaita, että asiakkaan vaikuttamismahdollisuudet ovat jääneet puutteellisiksi. Asiakkaan palvelutapahtuman tasolla ilmenneisiin epäkohtiin osallisuuden toteutumisessa sisältyi ennen kaikkea erilaiset puutteet ja virheet menettelytavoissa. Puutteelliset tai virheelliset menettelytavat päätöksen teossa paitsi haastavat asiakkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, myös vaarantavat hänen osallisuuttaan tukevien palvelujen saamisen tai riittävyyden.

Sosiaalityön menettelytavoista puhuessa nousee hyvä hallinto keskeiseen rooliin. Hyvän hallinnon tarkoituksena on turvata asiakkaille asiallinen ja oikeudenmukainen kohtelu ja palvelut sekä riittävä ohjaus ja tiedonsaanti. Sosiaalityössä hyvällä hallinnolla tarkoitetaan käytännössä sitä, että asiakkaan yhteydenottoopyyntöihin vastataan ja asiakkaan asia käsitellään kohtuullisessa ajassa. Lisäksi asiakasta tulee kuulla ennen päätöksentekoa, ja asiasta tulee antaa kirjallinen päätös perusteluineen, johon saa hakea muutosta. Hyvään hallintoon kuuluu myös asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielen käyttäminen. (Hallintolaki, 6–10 §.) Hyvään hallintoon kuuluu myös hallinnon oikeusperiaatteet. Esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa tasapuoliseen kohteluun ja luottamuksensuojaperiaate antaa asiakkaalle oikeuden luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. Hyvän hallinnon periaatteet sisältävät niitä samoja tekijöitä, joiden on aiemmassa tutkimuksessa todettu edistävän osallisuutta. Esimerkiksi Heini ym. (2019, 69) tutkimusraportissa on esitetty, että osallisuutta edistäviä tekijöitä ovat muun muassa asiakasprosessin avoimuus ja tiedon saanti, asiakkaan yksilöllisyyden kunnioittaminen ja mielipiteen kuuleminen.

Tutkimustuloksissa toistui asian käsittelyn viivästyminen eri asiakasprosessin vaiheissa. Viivästyksien ongelmallisuus muodostui siitä, että viivästyksen ajalta asiakas ei saanut palvelua, jonka hän tarvitsi tai johon hän koki olevansa oikeutettu. Hän ei myöskään pystynyt edistämään asiaa esimerkiksi muutoksenhakuprosessilla, koska hän ei saanut asiakasasiakirjoja, joista olisi pystynyt tekemään oikaisuvaatimuksen tai valittaa. Mielenkiintoinen huomio tuloksissa oli myös se, että asian käsittelyn ei tarvitse ylittää määräaikoja, jotta sen katsotaan viivästyneen. Kuitenkin myös monissa tilanteissa, kun oikeusasiamies katsoi, että asiassa ei ollut havaittavissa viivästyksiä, asiakas kuitenkin koki asian käsittelyn kestäneen liian pitkään. Kantelijan subjektiivinen kokemus oli siis se, että palvelu olisi tarvittu nopeammin kuin lain määrittämässä ajassa. Pelkästään eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja lukemalla on mahdotonta tulkita, että onko tilanteissa kyseessä aina epäkohta osallisuuden toteutumiseen liittyen vai ei. Sosiaalihuoltolaissa määritetään kuitenkin kiireellisestä ja välttämättömästä avusta ja siihen vastaamisesta välittömästi, mutta kiireellinen ja välttämätön ovat hyvin tulkinvaraisia ja jäävät pitkälti työntekijän harkinnan varaan.

Pohjola (2010, 59) esittää, että osallisuuden toteutuessa perinteiset asiantuntijuuden hierarkiat häviävät ja asiakas nousee oman elämänsä asiantuntijaksi sosiaalihuollon asiantuntijan

rinnalle. Tämä edellyttää nähdäkseni kuitenkin sitä, että asiakas saa riittävästi tietoa, ohjausta ja neuvontaa häntä koskevasta asiakasprosessista. Lisäksi asiakkaan mielipiteitä ja näkemyksiä on kuultava. Jos asiakas ei tiedä, miten hänen tulee toimia eri asiakasprosessin vaiheissa tai hänen näkemyksensä sivuutetaan, on hänen hyvin vaikea nousta asiantuntijaksi sosiaalihuollon asiantuntijan rinnalle. Sosiaalihuollon asiantuntijan on siis annettava asiakkaalle osallistumismahdollisuuksia, jotta hän pystyy olemaan häntä koskevassa asiakasprosessissa tasavertaisena asiantuntijana.

Leemannin ja Hämäläisen (2016, 587) mukaan sosiaalityön osallisuuden toteutuminen edellyttää, että asiakkaan osallistumisella on ollut jonkinlaista vaikutusta asiakasprosessissa. Siinänsä asiakaslähtöinen menettelytapa ei välttämättä vielä takaa sitä, että asiakas tuntisi osallisuutta, jos hän ei ole päässyt vaikuttamaan. Esimerkkinä tilanne, jossa oli tehty kielteinen päätös vammaispalvelulain mukaiseen kuljetuspalveluhakemukseen, koska kriteerit palvelun myöntämiselle eivät täytyneet. Asiakkaalle oli kuitenkin ensisijaisen lainsäädännön perusteella myönnetty kuljetuspalvelu, joka tukee asiakkaan osallisuutta. Tällainen toimintatapa on lähtökohtaisesti asiakaslähtöinen, koska asiakkaan ei tarvitse lähettää uutta hakemusta. Kantelussa esille tuotu ongelma oli kuitenkin siinä, että asiakkaan näkemystä ei kuultu ennen kuin tehtiin päätös sosiaalihuoltolain mukaisesti palvelusta. Pohdin, että tällaisessa tilanteessa vammaissosiaalityö on sekä onnistunut asiakkaan osallisuuden tukemisessa, mutta myös epäonnistunut. Asiakkaalle on tehty päätös ilman asiakkaan osallistumista lainkaan palvelun suunnitteluun ja päätöksen tekoon. Asiakkaan osallisuus vammaispalvelun järjestämisessä on siis jäänyt toteutumatta, vaikka menettelytapa voidaan katsoa asiakaslähtöiseksi.

Ratkaisuissa oli myös paljon muita tilanteita, joissa asiakkaan kuuleminen ja mielipiteiden selvittäminen oli jäänyt puutteelliseksi. Osallisuuden toteutumisen näkökulmasta on ongelmallista, jos asiakkaan näkemyksiä ei lainkaan kuulla palvelujen suunnittelussa ja päätöksenteossa. Vaikka menettely etenisi muilta osin virheettää, on asiakkaan todelliset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tärkeä huomioida. Erityisesti tämä korostuu, jos tehdään jotain eri tavalla kuin asiakas toi alun perin esille tai jos palveluissa tapahtuu muutoksia. Voidaan pohtia, voiko asiakas kokea osallisuutta päätöksenteossa, jos esimerkiksi ilman häneltä kysymättä ja ilman hänen tietämättä saatetaan vireille asia eri muodossa kuin miten hän on itse sen hakemuksellaan saattanut vireille, eikä hän saa edes päätöstä hakemaansa asiaan. Myös

osallisuuden kokemus voi jäädä heikoksi, jos asiakkaan palvelua tai järjestämisentapaa muutetaan ilman, että asiakkaan mielipidettä kuullaan. Asiakkaan osallisuuden toteutuminen asiakasprosessissa edellyttää väistämättä sitä, että muutoksista on sovittu yhdessä ja mieluiten yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa. Asiakkaan mielipiteen huomioiminen ei kuitenkaan tarkoita, että asioissa voitaisiin aina edetä asiakkaan tahdon mukaisesti. Viranomaisen olisi kuitenkin hyvä osoittaa, että asiakkaan mielipide asiaan on otettu huomioon ja kertoa asiakasasiakirjoissa, miksi katsoi toisenlaisen ratkaisun asiakkaan edun mukaiseksi.

Vammaissosiaalityössä, kuten muillakin sosiaalityön kentillä, on omat erityisyytensä. Asiakkailla voi olla paitsi erityisen tuen tarvetta, mutta myös vammaisuudesta johtuvia erityisiä tarpeita, jotka on otettava huomioon. Vammaissosiaalityön yksi erityisyys onkin tunnistaa se, milloin asiakkaalla on vammaisuudesta johtuvia erityistarpeita. Vammaissosiaalityössä myönnetään palveluja useiden lakien mukaan. Erityisesti palvelujen myöntäminen kehitysvammalain mukaan on sellainen, missä tulee tunnistaa vammaisuudesta johtuvat erityistarpeet. Kehitysvammalain mukaisiin palveluihin on oikeus kaikilla erityishuollon tarpeessa olevilla henkilöillä. Vammaissosiaalityössä on siis viimeistään palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä tunnistettava paitsi erityisen tuen tarve, mutta myös mahdollinen oikeus erityishuoltoon. Tämän laiminlyönti voi vaarantaa asiakkaan osallisuuden toteutumista, koska hänen vammaisuudensa johtuvia erityisiä tarpeita ei oteta huomioon. Tämä voi esimerkiksi johtaa siihen, että palvelut eivät ole hänelle sopivia tai palveluissa ei osata huomioida hänen erityisiä tarpeitaan.

Vammaisuuden erityispiirteet tulisi huomioida myös asiakasasiakirjoissa. Tuloksissa ilmeni useita tilanteita, joissa asiakas ei ollut saanut erityishuolto-ohjelmaa, vaikka oli tunnistettu erityishuollon tarve. Ratkaisuissa oli myös esimerkiksi tilanne, jossa näkövammainen ei pystynyt lukemaan hänelle käsin laadittua palvelusuunnitelmaa. Osallisuuden toteutumisen kannalta koen, että asiakasasiakirjoilla on keskeinen merkitys. Asiakkaalla tulisi olla mahdollisuus saada tieto asiakasasiakirjojen sisällöstä, jotta hän tietää, mitä palveluista on sovittu ja päätetty.

Asiakasasiakirjoihin liittyviä epäkohtia oli muitakin. Tuloksissa ilmeni esimerkiksi, että asiakasasiakirjat olivat joissain tilanteissa niin epäselviä, että niiden sisältöä oli vaikea ymmärtää. Myös asiakirjojen, erityisesti päätösasiakirjojen, puuttuminen tai puutteellisuus nousi

tuloksissa esille. Asiakkaat eivät esimerkiksi olleet saaneet lainkaan päätössiakirjoja heille myönnytyistä palveluista, niiden lopettamisesta tai asiakasmaksuista. Lisäksi päätöksiä perustelut olivat puutteellisia tai oikaisuvaatimusohjeet virheellisiä. Puuttuvat ja puutteelliset päätössiakirjat ovat ongelmallisia asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksien vuoksi. Jos asiakas ei pysty puuttuvien tai puutteellisten asiakasasiakirjojen vuoksi hakemaan muutosta tehtyihin ratkaisuihin, häneltä käytännössä evätään vaikuttamismahdollisuudet.

Kun asiakas ei ole päässyt osalliseksi palvelujen suunnittelussa ja järjestämisessä, niin voidaan pohtia, heijastuuko osallisuuden toteutumisen epäkohdat myös asiakkaan toimimiseen yhteiskunnassa. Kivistön ja Hokkasen (2021, 174–175) mukaan sosiaalityössä toteutuva osallisuus ja asiakaskansalaisuus rakentavat osaltaan henkilön kansalaisasemaa, osallisuutta ja oikeuksien toteutumista myös sosiaalityön ulkopuolisissa areenoilla. Lisäksi vammaissosiaalityön palveluiden tarkoitus on tukea asiakkaan osallisuutta yhteiskunnassa. Jos asiakas ei ole päässyt vaikuttamaan omiin palveluihinsa, niin pohdin sitä, että kuinka hyvin palvelut voivat vastata asiakkaan oman näköisen elämän tukemiseen. Tätä asiaa ei pysty tutkimaan eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisusta, koska oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa siihen, mitkä palvelut ovat kantelijan tarpeen mukaisia tai hänelle sopivia. Kantelijat olivat kuitenkin useissa ratkaisussa kokeneet palvelujen olevan tavalla tai toisella puutteellisia tai heille epäsopivia.

Vaikka tutkinkin nimenomaan epäkohtia osallisuuden toteutumisessa, haluan tuoda myös esille sitä näkökulmaa, että eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyt kantelut ovat itsessään osoitus siitä, että kantelun tehneillä asiakkailla on ollut jonkinlaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet oman asiansa käsittelyssä. Kivistön ja Hokkasen (2021, 174–175) mukaan asiakkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistuminen muovaa asiakkaan roolia aktiiviseksi kansalaiseksi, joka tietää oikeutensa ja osaa vaatia hänelle kuuluvia palveluja. Oikeusasiamiehelle kantelun tehneet asiakkaat ovat siis kokeneet, että menettelytavoissa on ollut jotain sellaista, joka on rikkonut heidän oikeuksiaan. Kantelemalla he ovat olleet aktiivisen asiakaskansalaisen roolissa ja pyrkineet vaikuttamaan siihen, että heidän oikeutensa toteutuisivat. Huomioitavaa onkin, että tuloksissa ilmeni myös tilanteita, joissa asiakas oli käyttänyt jälkikäteen oikeusturvan keinoja tekemällä oikaisuvaatimuksen, mutta oikaisuvaatimusta ei ollut lainkaan käsitelty. Näissä tilanteissa asiakkaat ovat edenneet vielä eduskunnan oikeusasiamiehelle kantelemisen kautta hakeakseen oikeutta asiaansa.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle kantelemisen voisi siis ajatella olevan osallisuuden näkökulmasta merkittävä tekijä, koska silloin asiakas on käyttänyt oikeusturvakeinoja vaikuttamaan siihen, että hänen oikeutensa toteutuvat lakien määrittämällä tavalla. Oikeusturvakeinojen käyttäminen onkin keskeinen osa päätöksentekoon tai menettelytapoihin vaikuttamista jälkikäteen. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut voivat tuottaa itsessään vaikutusta asiakkaan osallisuuden toteutumiseen palvelutapahtuman tasolla silloin, kun eduskunnan oikeusasiamies kehottaa sosiaalihuollon toimijaa kiinnittämään huomiota tai antaa huomautuksen lainvastaisiin toimintakäytäntöihin liittyen asiakkaan palvelutapahtumassa. Jotta asiakkaan vaikuttamisella on ollut merkitystä, tämä toki edellyttää sen, että viranomainen muuttaa menettelytapoja oikeusasiamiehen ohjeistusten tai huomautusten mukaisesti.

Teoriaosuudessa toin esille, että vammaisuuden yksilöllinen malli näkyy yhä edelleen vahvana vammaissosiaalityössä lääketieteellisten diagnoosien ja arvioiden korostuneen merkityksen kautta (esim. Vehmas 2014, 84). Kuitenkaan eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisa en näe vammaisuuden ymmärtämistä yksilöllisen mallin kautta vahvana. Sen sijaan ratkaisuisa painottuu näkemykseni mukaan ymmärrys vammaisuudesta oikeusperustaisen mallin mukaisesti. Tähän vaikuttaa muun muassa se, että eduskunnan oikeusasiamies ei pysty ottamaan kantaa esimerkiksi siihen, minkälainen yksilöllinen palveluiden tarve kanteluun liittyvällä vammaissosiaalityön asiakkaalla on. Aineistona olevat ratkaisut keskittyvät siihen, minkälaiset lakisääteiset oikeudet asiakkaalla on sosiaalihuollon asiakasprosesseissa. Oikeudet sisältävät keskeisesti asiakkaiden oikeuden osallistua ja vaikuttaa. Osallisuus on kuitenkin laaja käsite ja lakisääteinen oikeus osallistua ja vaikuttaa asiakasprosesseihin ei vielä automaattisesti tarkoita osallisuuden toteutumista. Aineiston perusteella ei ole mahdollista saada selville kaikkia epäkohtia, joita asiakkaiden osallisuuden toteutumiseen oikeusperustaisesta mallista katsotuna on mahdollisesti liittynyt.

Kivinen ym. (2020, 269) mukaan osallisuus on subjektiivinen, tilannesidonnainen ja vahvasti tunneperäinen kokemus. Analyysia tehdessäni pohdinkin kantelijoiden subjektiivista kokemusta osallisuudesta ja osattomuudesta. Tutkimuksessani en ole kuitenkaan pystynyt tutkimaan osallisuuden kokemusta, eikä se ollut tutkimukseni tarkoitus. Eduskunnan oikeusasiamies laillisuusvalvojana arvioi sitä, miten viranomainen on noudattanut lakeja ja

oikeusperiaatteita käsitellessään asiakkaan asiaa. Ratkaisut perustuvat ennen kaikkea annettuihin selvityksiin ja dokumentoituun tietoon. Osallisuuden subjektiivinen kokemus ei kuitenkaan aina kulje käsi kädessä sen kanssa, minkä laki tulkitsee osallisuudeksi. Asiakas voi siis kokea, että hänellä ei ole ollut osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia omassa asiakasprosessissansa, vaikka lainsäädännön näkökulmasta asiassa olisikin menetelty asiakkaan osallisuus oikeuksia kunnioittaen. Tutkimuksessani pystyin siis tutkimaan osallisuutta vain siitä näkökulmasta, että asiakkaan tietynlaisten oikeuksien rikkominen aiheuttaa epäkohdan osallisuuden toteutumisessa. Näin ollen tutkimukseni perustuu aiemman tutkimustuloksen ja teoriatiedon pohjalta syntyneeseen tulkintaani siitä, minkä oikeuksien rikkominen vaarantaa asiakkaan osallisuuden toteutumista.

Vaikka Pro gradu -tutkimukseni tavoitteena ei ole ollut tehdä lainoppia, tutkimukseni tuottaa siitä huolimatta samalla lisäymmärrystä useiden lakien sisällöstä ja tietoa lain tulkinnasta. En kuitenkaan tee lainoppia tutkimuksessani ja tieto pohjautuu eduskunnan oikeusasiamiehen käsityksiin. Tutkimuksessani ei ole esimerkiksi tarkasteltu muita oikeuslähteitä, mitä lainopin tekeminen edellyttäisi. Tutkimuksen analyysia tehdessä ei myöskään ole selvitetty tekeekö eduskunnan oikeusasiamies uusia tulkintoja lakien kohdista. Lainopin tekemiseen olisi liittynyt myös sen selvittäminen, onko lainkohdat epäselviä. Huomioitavaa kuitenkin tutkimustuloksini peilaten, että aineistonani olevissa ratkaisuissa ei varsinaisesti ilmennyt, että lakipykälät olisivat olleet hankalia tulkita tai niiden sisältö niin epäselvä, että se olisi johtanut kuntien viranhaltijoiden tulkitsemaan lakia eri tavalla kuin eduskunnan oikeusasiamies on lakia tulkinut.

Lähdin tutkimuksessani liikkeelle siitä havainnosta, että vammaissosiaalityön asiakkaiden osallisuuden toteutumisessa on todettu aiemmassa tutkimuksessa olevan puutteita (esim. Kivistö 2014). Myös tämän tutkimuksen perusteella voin havaita, että vammaissosiaalityön osallisuuden toteutumisessa on epäkohtia. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuissa ilmenee, että kantelun tehneiden asiakkaiden asioiden käsittely ei ole edennyt kaikilta osin lakien mukaan. Monilta osin virheelliset ja puutteelliset menettelytavat ovat johtaneet epäkohtiin asiakkaiden osallisuuden toteutumisessa. Menettelytapojen korjaaminen oikeiksi ei vielä itsessään takaa sitä, että asiakas kokee subjektiivista osallisuutta. Kuitenkin asiakkaan lakisääteisten

oikeuksien toteutumisella voidaan ainakin pyrkiä edistämään asiakkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja sitä kautta edesauttaa asiakkaan kokemusta osallisuudesta.



## 7 LÄHTEET

Asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 759/1987.

Barnes, Colin (2020) Understanding the social model of disability: past, present and future. Teoksessa Nick Watson & Simo Vehmas (toim.) Routledge Handbook of Disability Studies. London and New York: Routledge, 14–31.

Eduskunnan oikeusasiamies (2022) Mitä oikeusasiamies tekee? Selkosivut. <https://www.oikeusasiamies.fi/web/selkосуomi/mita-oikeusasiamies-tekee-> . Viitattu 6.11.2022.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen (ePub-versio). Tampere: Vastapaino.

Goossen, Carolyn & Austin, Michael J (2017) Service User Involvement in UK Social Service Agencies and Social Work Education. *Journal of Social Work Education* 53(1), 37–51.

Haarni, Ilka (2006) Keskenäistä yhdenvertaisuutta. Vammaisten henkilöiden hyvinvointi ja elinolot Suomessa tutkimustiedon valossa. Stakesin raportteja 6/2006. Helsinki: Stakes. <https://www.julkari.fi/handle/10024/77988> . Viitattu 31.12.2022.

Hallberg, Pekka (2011) Oikeusturva. Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOYpro, 783–808.

Hallintolainkäyttölaki 586/1996.

Hallintolaki 434/2003.

Hallitusohjelma (2023). Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165042/Paaministeri-Petteri-Orpon-hallituksen-ohjelma-20062023.pdf> . Viitattu 5.7.2023.

HE 72/2002. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (2002).

HE 191/2022. Hallituksen esitys eduskunnalle vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (2022).

HE 219/1986. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista sekä laiksi sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta (1986).

HE 284/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta (2014).

Heini, Annina & Hokkanen, Liisa & Kontu, Katariina & Kunttu, Katriina & Ronimus Heli (2019) Osallisuus vammaissosiaalityössä on yhteistyötä – asiakkaiden kokemuksia. Lapin yliopiston tutkimusraportteja ja selvityksiä 67. Rovaniemi: Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B.

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2012) Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Hoole, Lucy & Morgan, Sally (2010) 'It's only right that we get involved': Service-user perspectives on involvement in learning disability services. *British Journal of Learning Disabilities* 39(1), 5–10.

Isola, Anna-Maria & Kaartinen, Heidi & Leemann, Lars & Lääperi, Raija & Schneider, Taina & Valtari, Salla & Keto-Tokoi, Anna (2017) Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. Työpaperi 33/2017. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135356/URN\\_ISBN\\_978-952-302-917-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135356/URN_ISBN_978-952-302-917-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Viitattu 30.6.2022.

Jylhä, Virpi & Kurki, Taina & Kekoni, Taru (2021) Asiakasturvallisuus käsitteenä. Teoksessa Taina Kurki & Virpi Jylhä & Taru Kekoni (toim.) Asiakasturvallisuus sosiaali- ja terveysalalla (ePub-versio). Helsinki: Gaudeamus.

Keinänen Anssi & Määttä Kalle (2007) Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen. Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamies. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/44748/vaikuttavuustutkimus/8d9ed5e8-e9dd-409a-be3b-d5dd6f36bb5a> . Viitattu 5.7.2023.

Kim, Hyung Shik (2010) UN Disability Rights Convention and Implications for Social Work Practice. *Australian Social Work* 63(1), 103–116.

Kivinen, Tuula & Vanjusov, Heidi & Vornanen, Riitta (2020) Asiakkaan ääni – osallisuus ja vaikuttamisen mahdollisuudet. Teoksessa Anneli Hujala & Helena Taskinen (toim.) Uudistuva sosiaali- ja terveysala. Tampere: Tampere University Press, 267–293.

Kiviniemi, Kari (2018) Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Valli Raine (toim.) Ikku-noita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-kustannus, 62–74.

Kivistö, Mari (2014) Kolme ja yksi kuvaa osallisuuteen: monimenetelmällinen tutkimus vaikeavammaisten ihmisten osallisuudesta toimintana, kokemuksena ja kielenkäyttönä. Rovaniemi: Acta Electronica Universitatis Lapponiensis 150.

Kivistö, Mari & Hokkanen, Liisa (2021) Asiakaskansalaisuus vammaissosiaalityössä. Teoksessa Antti Teittinen, Mari Kivistö, Merja Tarvainen & Sanna Hautala (toim.) Vammaiset ihmiset kansalaisina. Tampere: Vastapaino, 169–202.

Kotimaisten kielten keskus ja Kielikone Oy (2022) Kielitoimiston sanakirja. <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/epäkohta> . Viitattu 6.11.2022.

Kuusisto, Katja & Ekqvist, Eeva & Kalliomaa-Puha, Laura (2021). Erityistä tukea tarvitsevat päihteitä ongelmallisesti käyttävät asiakkaat sosiaalityöntekijöiden tulkinnoissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 86(4), 419–430.

Kääriäinen, Aino (2003) Lastensuojelutyön sosiaalityö asiakirjoina. Dokumentoinnin ja tiedonmuodostuksen dynamiikka. *Sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia* 1/2003. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000.

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987.

Lawson, Anna & Beckett, Angharad E. (2021) The social and human rights models of disability: towards a complementarity thesis. *The International Journal of Human Rights* 25(2), 348–379.

Leemann, Lars & Hämäläinen, Riitta-Maija (2016) Asiakasosallisuus, Sosiaalinen Osallisuus Ja Matalan Kynnyksen Palvelut: Pohdintaa Käsitteiden Sisällöstä. *Yhteiskuntapolitiikka* 81(5), 586–594.

Leung, Terry T. F. (2011) Client Participation in Managing Social Work Service - An Unfinished Quest. *Social Work* 56 (1), 43–52.

Moilanen Pentti & Räihä Pekka (2018) Merkitysrakenteiden tulkinta. Teoksessa Valli Raine (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. (5.painos) Jyväskylä: PS-kustannus, 46–61.

Nurmi-Koikkalainen, Päivi (2017) Mitä vammaisuudella tarkoitetaan? Teoksessa Päivi Nurmi-Koikkalainen, Sanna Ahola, Mika Gissler, Nina Halme, Seppo Koskinen, Minna-Liisa Luoma, Antti Malmivaara, Anu Muuri, Päivi Sainio, Katri Sääksjärvi & Riikka Väyrynen. Tietoa ja tietotarpeita vammaisuudesta. *Analyysejä THL:n tietotuotannosta. Työpaperi* 38/2017. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: Juvenes Print, 10-12.

Oliver, Mike (1990) The individual and social models of disability. <https://disability-studies.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/40/library/Oliver-in-soc-dis.pdf> . Viitattu 1.7.2022.

Oliver, Mike (2013) The social model of disability: thirty years on. *Disability & Society* 28(7), 1024–1026.

Perustuslaki 731/1999.

Pohjola, Anneli (2010) Asiakas sosiaalityön subjektina. Teoksessa Merja Laitinen & Anneli Pohjola (toim.) *Asiakkuus sosiaalityössä*. Helsinki: Gaudeamus, 19 – 74.

Presnell, Jade & Keesler, John (2021) Community Inclusion for People with Intellectual and Developmental Disabilities: A Call to Action for Social Work. *Advances in social work* 21 (4), 1229–1245.

Pösö, Tarja (2021–2022) Tutkimusetiikka sosiaalityön tutkimuksessa. Orientaatio tutkielman tekemiseen -kurssi. Videoluento.

Reinikainen, Marjo-Riitta (2007) Vammaisuuden sukupuolittuneet ja sortavat diskurssit: Yhteiskunnallis-diskursiivinen näkökulma vammaisuuteen. Jyväskylä: Jyväskylän Yliopisto.

Romakkaniemi, Marjo & Martin, Marjatta & Lappalainen, Tiina (2019) Vammaissosiaalityön asiantuntijuus harkintavallan perusteena. Teoksessa Anneli Pohjola, Tarja Kemppainen, Asta Niskala & Nina Peronius (toim.) Yhteiskunnallisen asemansa ottava sosiaalityö. Tampere: Vastapaino.

Sivula, Sirkka (2020) Vammaisten henkilöiden osallisuuden turvaaminen vammaispalveluissa: Osallisuustyöryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 202:37. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8419-6>. Viitattu 30.6.2022.

Smith, Roger (2009) *Doing Social Work Research*. Maidenhead: Open University Press.

Sosiaalihuoltolain soveltamisopas (2017) Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2017:5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80391/05\\_17\\_Sosiaalihuoltolain%20soveltamisopas.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80391/05_17_Sosiaalihuoltolain%20soveltamisopas.pdf?sequence=1&isAllowed=y) . Viitattu 20.2.2023.

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2022) Vammaispalvelut ja tukitoimet. <https://stm.fi/vammaispalvelut-tukitoimet> . Viitattu 12.2.2023.

Tarvainen, Merja (2017) Palveluiden ydinolekukset ja muuttuva asiakkuuskäsitys. Teoksessa Anneli Pohjola, Maarit Kairala, Hannu Lyly & Asta Niskala (toim.) Asiakkaasta kehittäjäksi ja vaikuttajaksi. Asiakkaiden osallisuuden muutos sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tampere: Vastapaino, 38–57.

Tarvainen, Merja & Teittinen, Antti (2021) Vammaisten ihmisten muuttuva kansalaisuus. Teoksessa Antti Teittinen, Mari Kivistö, Merja Tarvainen & Sanna Hautala (toim.) Vammaiset ihmiset kansalaisina. Tampere: Vastapaino, 7–17.

Teittinen, Antti & Vesala, Hannu T. (2021) Vammaispalveluita tarvitsevien asema yhteiskunnassa. Teoksessa Antti Teittinen, Mari Kivistö, Merja Tarvainen & Sanna Hautala (toim.) Vammaiset ihmiset kansalaisina. Tampere: Vastapaino, 61–87.

THL (2022) Erytishuolto-ohjelma ja palvelusuunnitelma. Vammaispalvelujen käsikirja. <https://thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/asiakasprosessi/erityishuolto-ohjelma-ja-palvelusuunnitelma> . Viitattu 12.2.2023.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (ePub-versio). Helsinki: Tammi.

Vammaispalvelulaki 675/2023.

Vehmas, Simo (2005) Vammaisuus: Johdatus historiaan, teoriaan ja etiikkaan. Helsinki: Gaudemus.

Vehmas, Simo (2014) Vammaisuus ja yhteiskunnallisesti luodut haitat. Janus: Sosiaalipolitiikan Ja Sosiaalityön Tutkimuksen Aikakauslehti 22(1), 84–88.

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista. SopS 27/2016.

## LIITE 1. Aineisto

Dnro 116/4/16. Kehitysvammalain nojalla järjestetystä palvelusta on laadittava erityishuolto-ohjelma 22.11.2016.

Dnro 1251/4/15. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanon viivästyminen vammaispalveluasiassa 17.3.2016.

Dnro 1397/4/14. Viranomaiselle kuuluva päätöksentekovelvollisuus laiminlyötiin vammaispalveluasiassa 29.7.2014.

Dnro 233/4/16. Palvelusuunnitelma tulisi laatia henkilön vammaisuuden tai sairauden huomioivalla tavalla 27.7.2016.

Dnro 2514/4/14. Viranomaiselle kuuluva päätöksen täytäntöönpanovelvollisuus laiminlyötiin vammaispalveluasiassa 26.9.2014.

Dnro 2807/4/14. Kehitysvammaisen lapsen erityishuolto-ohjelman laatiminen ja palvelujen järjestäminen 17.6.2015.

Dnro 3262/4/14. Oikaisuvaatimusten käsittely viivästyi lainvastaisella tavalla vammaispalveluasiassa 19.5.2015.

Dnro 3307/4/15. Kehitysvammaisilta henkilöiltä perittäviä asiakasmaksuja koskeva päätöksenteko 7.7.2016.

Dnro 385/4/16. Hyvän hallinnon vaatimukset vammaispalveluasian käsittelyssä 17.1.2017.

Dnro 4296/4/13. Kunta viivytteli vammaispalvelupäätöksen täytäntöönpanossa 2.1.2014.

Dnro 4433/4/15. Muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekeminen vammaispalvelua koskevassa asiassa 19.1.2016.

Dnro 5061/4/13. Kaupunki epäonnistui vaikeavammaisen lapsen vammaispalveluasian käsittelyssä 28.10.2014.

EOAK/1283/2018. Perusturvakuntayhtymä karviaisen vammaispalvelujen toiminta 5.2.2019.

EOAK/1463/2016. Vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden omavastuun korottaminen 27.4.2017.

EOAK/1482/2019. Oikaisuvaatimuksen täydentäminen vammaispalveluasiassa 3.3.2020.

EOAK/1551/2019. Vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut Siun sotessa 27.1.2020.

EOAK/2084/2016. Erityishuolto-ohjelman laatiminen ja vammaispalvelua koskeva päätöksenteko 22.5.2017.

EOAK/2727/2019. Kehitysvammaisen lapsen sijoitus erityisen huolenpidon jaksolle koulukodissa 27.11.2020.

EOAK/2914/2020, EOAK/1132/2020. Kehitysvammaisen lapsen ruotsinkielisten palvelujen järjestäminen 12.3.2021.

EOAK/2944/2017. Kehitysvammaisen henkilön asumisen järjestäminen 17.4.2018.

EOAK/3483/2017. Hoitoavun järjestäminen kehitysvammaiselle lapselle 15.5.2018.

EOAK/3560/2020. Raision kaupungin vammaispalvelujen toiminta 17.3.2021.

EOAK/3689/2016. Vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun järjestäminen 4.7.2017.

EOAK/4937/2021. Hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpano vammaispalveluasiassa 14.6.2022.

EOAK/5086/2019. päätöksenteko ja palvelusuunnittelu vammaisen lapsen asiassa 9.9.2020.

EOAK/5511/2021. Vammaisen lapsen hakemusasian käsittely 26.1.2021.

EOAK/5619/2017. Mikkelin kaupungin vammaispalvelujen päätöksen viipyminen 11.7.2018.

EOAK/6327/2018. Edunvalvojan osallistuminen kehitysvammaisen palvelujen suunnitteluun 9.12.2019.

EOAK/8127/2020. Vammaispalveluhakemusten käsittely vammaisen lapsen asiassa 25.8.2021.

EOAK/877/2020. Tapaturmassa vammautuneen lapsen palvelujen suunnittelu ja järjestäminen 11.3.2021.