

Talentian ammattieettisen lautakunnan käsittely 19.1.2024

Hyvinvointialueiden asiakasohjauksen näkymätön päätöksenteko – laillisuus ja ammattietiikka

Talentian jäsen kysyy, onko asiakasohjausryhmällä oikeus ohjata ja tosiasiallisesti päättää linjauksellaan asiakkaan saamasta tuesta ja sosiaalipalvelusta? Tuleeko työntekijän viranhaltijana allekirjoittaa ja hyväksyä päätös, joka ei tosiasiallisesti ole sisällöltään hänen itsensä tekemä? Onko viranhaltijan itsenäinen päätöksenteko ja virkavastuu mahdollinen osto- ja tukipalveluissa?

Lapsiperhesosiaalityössä tai lastensuojelussa hankintaoikeuksia perhetyöhön, perhekuntoutukseen ja tukiperheeseen on saatettu siirtää delegointisäännöllä vastuuyksikön päällikötasolle. Toisaalta sosiaalityöntekijä itse on virkavastuussa velvollisuudesta myöntää tarpeen mukaisia tukitoimia asiakkaalle. Delegointisäännön perusteella sosiaalityöntekijästä tulee ostopalvelupäätöksen ja linjauksen esittelijä. Ei todellinen päätöksentekijä. Tämä on myös viivästyttänyt lasten, nuorten ja perheiden tuen saantia lapsiperhesosiaalityössä ja heikentänyt siten palvelun laatua. Talentian ammattieettinen lautakunta ottaa kysymyksen käsiteltäväkseen niin sanottuna ”näkymättömän päätöksenteon” eettisenä dilemmana.

Talentian ammattieettinen lautakunta toteaa, että asiakasohjauskäytännöllä voi ohjata ja konsultoida viranhaltijaa muttei tehdä ratkaisua ja päätöstä. Työnantajan vastuissa on perusteltu asiakasohjauskäytäntöä asiakkaan saaman palvelun yhdenmukaisuudella ja tasapuolisuudella. Lisäksi asiakasohjauskäytännön on katsottu helpottavan työntekijän mahdollisuutta valita monista palveluntarjoajista asiakkaan tarpeisiin sopiva palvelu, kun palveluntarjoajiin liittyvä tieto on keskitetty yhteen paikkaan. Asiakasohjaukselta on perusteltu myös uusien työntekijöiden neuvomisella ja ohjauksella. Edellä mainitut perusteet hankintaosaamisesta ja hankintaosaamisen keskittämisestä ovat ammattikäytännön kannalta periaatteellisesti kannatettavia, kuten myös vakiintuneet hyvät käytännöt ja yhdenvertaisuus.

Toisaalta asiakasohjauksen osittain peiteltyä motiivina vaikuttaa olevan myös talouden tasapainottaminen ja kustannusten hillintä. Asiakasohjauksen tarkoituksena tulee avata selkeästi, miltä osin on kyse hankintatuesta ja miltä osin kyseessä esimerkiksi priorisoinnista, jolla pyritään ulkopuolisia ostopalveluja ja korvaamaan niitä itse tuotetuilla palveluilla, joiden vaikuttavuutta ja intensiteettiä ei yksittäisen asiakkaan kohdalla ole voitu todentaa. Huonosti resursoidusta itse tuotetusta palvelusta tehdään yhdenvertainen ja tasapuolinen. Kategorinen keskittäminen on vienyt viranhaltijalta lakiin ja virkavastuuseen perustuvan oikeuden tosiasiallisesti päättää ja ratkaista milloin asiakasohjauksen käyttäminen on mahdollista ja tarpeellista. On syntynyt tilanne, jossa lähtökohtaisesti annetaan ymmärtää, ettei sosiaalihuollon ammattihenkilöllä ole riittävästi ammattitaitoa, osaamista ja arviointikykyä asiakastarpeiden mukaisista palveluista päättämiseen. Hyvinvointialueilla usein terveydenhuollon johtamisosaamiseen perustuen tulisi olla ammattitaitoa ottaa huomioon sosiaalihuollon ja sosiaalialan erityisyys ammattina ja tieteenalana. Sosiaalityössä ei ole aina mahdollisuutta arvioida myönnettävän tuen vaikuttavuutta etukäteen objektiivisesti

testattuihin mittareihin perustuen. Vertailua palvelujen vaikuttavuudesta voi olla vaikea tehdä. Vertailua palvelujen vaikuttavuudesta on vähän. Harkinnan ammattikäytännössä on tällöin perustuttava koulutukseen, kokemukseen ja parhaimpaan saatavilla olevaan käytäntöön ja tietoon. Asiakstarpeiden laadukkaaseen punnintaan voi olla muitakin ratkaisuja kuin hallinnollinen asiakasohjausryhmä? Onko vaihtoehtoja käyty läpi?

On kerrottu esiintyvän tilanteita, joissa lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä ei ole ollut asiakasohjausryhmässä läsnä esittelemässä kompleksisen tilanteen nyansseja ja kuvailemassa ilmiön luonnetta, joka muodostaa perusteen palvelutarpeen harkinnalle ja johtopäätöksille. Päätösten osalta on kerrottu kielletyn mainitsemasta, että päätöksen tosiasiallinen tekijä ja linjaaja on asiakasohjausryhmä. Tällöin viranhaltijan päätöksenteko on saatettu siirtää palveluyksikköpäällikölle, kun viranhaltija on alun perin ollut eri mieltä asiakkaalle tarjottavan palvelun laadusta, kestosta ja tarpeesta.

Talentian ammattieettinen lautakunta pitää juridisesti epäselvänä ja ammattieettisesti hämäränä nykyistä tilannetta, jossa delegointisäännöllä ohitetaan viranhaltijan laissa määrätty tosiasiallinen päätösvalta käyttämällä asiakasohjausryhmää julkilausumattomana tosiasiallisena päätöksentekijänä. Delegointisääntöjen laatiminen on vaikuttanut olevan eri hyvinvointialueilla asiantuntemuksen osalta hyvin vaihtelevaa. Ammattijärjestöön tulleissa kysymyksissä on ilmennyt, ettei esimerkiksi sosiaalihuoltolakiin ja lastensuojelulakiin liittyvää päätöksentekoa ole osattu roolittaa ja siirtää delegointisääntöön lain mukaisesti. Lautakunta korostaa, että sosiaalihuolto on yksilöllistä päätöksentekoa, jossa ammattihenkilöllä viranhaltijana on tosiasiallinen päätösvastuu ja sitä seuraava henkilökohtainen virkavastuu.

Valvira on vastauksessaan Talentialle todennut, että lainvastaiset menettelyt hyvinvointialueen palvelujen järjestämisessä tai tuottamisessa tulee ensikädessä käsitellä hyvinvointialueen omavalvonnallisin toimin. Sosiaalihuollossa esiintyvistä epäkohdista on mahdollisuus tehdä ilmoitus sosiaalihuoltolain 48 §:n ja 49 §:n perusteella sekä 1.1.2024 alkaen valvontalain 29 §:n perusteella. Mikäli havaittu epäkohta ei ole korjaantunut valvontaviranomaisen voi ilmoituksesta arvioida lainvastaisuutta, mikäli käytettävissä on riittävästi tietoa ja yksityiskohtia tapahtuneesta. Kaikkia epäkohtia ei tarvitse olla mainittuna. Viranomaisen voi pyytää myös lisätietoja. Tarvittaessa aluehallintovirasto valvovana viranomaisena siirtää asian käsiteltäväksi Valviraan, jos se virastojen mukaisen toimivallan perusteella kuuluu Valviran käsiteltäväksi. Valviran tiedossa ei ole, että hyvinvointialueet olisivat pyytäneet aluehallintovirastosta tai Valvirasta ohjausta tai neuvontaa delegointisääntöjen laatimiseen. Valvira on kertonut arvioivansa tarvittavat valvontatoimenpiteet aina tapauskohtaisesti.

Asiakasohjauksen on perustuttava lakiin, hyvään hallintotapaan ja kestäväan ammattietikkaan:

- Lain mukaan viranhaltijalla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus päättää asiakstarpeiden mukaisesta palvelusta
- Todellinen päätöksentekijä on oltava näkyvillä päätöksessä
- Asiakasohjauksen käyttö päätöksen linjauksessa on oltava näkyvillä päätöksessä
- Toimiiiko yhdenvertaisuus ja tasapuolisuus heikomman palvelutason perusteluna?

- Perustuslain mukainen yhdenvertaisuus julkisessa vallankäytössä ymmärretään priorisoinniksi, joka on kaikille avoin ja perusteltu ja koskettaa myös ostopalvelujen hankintaa
- Missä kulkee raja, jossa ammattihenkilön virkavelvollisuutta tarjota lakiin perustuvia asiakastarpeiden mukaisia palveluja perusteettomasti rajoitetaan?
- Ammattitaidon arvostus ja autonomia vaikuttavat sekä työhyvinvointiin että ammatin pitovoimaan ja vetovoimaan
- Ammattihenkilön harkinta sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain asiakastarpeiden mukaisista tukitoimenpiteistä talousvaikutuksineen kuuluvat koulutetun ammattihenkilön perusosaamiseen
- Onko kustannussäästöillä todennetut arvioidut vaikuttavuusperusteet?
- Tarvitaanko hyvinvointialueiden sosiaalihuoltoa varten palvelusuosituskomitea ja ”hyvät käytännöt” suositukset?

Mahdolliset jatkotoimenpiteet: Valviran käsittely, ETENEN käsittely, yksittäisen viranhaltijan tapauksesta valitus hallinto-oikeuteen? Oikeusasiamies?

Alpo Heikkinen

erityisasiantuntija

Talentian ammattieettisen lautakunnan asiantuntijasihteeri