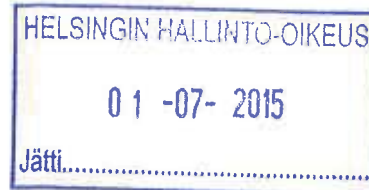


Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
00520 Helsinki
helsinki.hao@oikeus.fi



HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia

Prosessuaalinen kantelu Vantaan kaupungin ostopalvelusopimuksen irtisanomista koskevassa asiassa sekä täytäntöönpanon kieltämistä koskeva hakemus

Kantelijat

Kantelijat ja heidän yhteystietonsa ilmenevät liitteestä 1

Päätös jota kantelu koskee

Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunnan päätös Vantaan Invalidit ry:n (Työkeskus Visu) ostopalvelusopimuksen irtisanomista koskevassa asiassa 9.6.2015 15 § (liite 1)

Päätöksen tiedoksianto

Päätöstä ei ole annetta kantelijoille tiedoksi.

Asiamies ja prosessiosoite

Susanna Lehti
asiantuntija, OTM
luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja
Susanna Lehti ja kumppanit Oy
Vespertie 9, 00320 Helsinki
susanna.lehti@lehtijakumppanit.fi

Kantelu

Vantaan Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunnan päätös Vantaan Invalidit ry:n (Työkeskus Visu) ostopalvelusopimuksen irtisanomista koskevassa asiassa 9.6.2015 15 § (liite 2) tulee poistaa koska sille jota asia koskee ei ole annettu tilaisuutta tulla kuulluksi. Päätös loukkaa kantelijoiden oikeutta.

Asiaa käsiteltäessä on tapahtunut muu menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Kantelijat katsovat, että heillä on Vantaan Invalidit ry:n 18.12.2002 solmitun palvelusopimuksen irtisanomista koskevassa asiassa hallintolain 11 §:n tarkoittama asianosaisen asema.

Toissijaisesti kantelijat vaativat varaamaan itselleen hallintolain 41 §:n mukaisesti vaikuttamismahdollisuudet asiassa.

Lisäksi kantelijat hakevat kantelun kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä hallintolain 66 §:n mukaisesti.

Tausta

Vantaan Invalidit ry:n ylläpitämä työkeskus Visu on vuodesta 1986 toiminut Vantaan kaupungin palveluntuottajana ostopalvelusopimuksen perusteella. Viimeisin ostopalvelusopimus Vantaan kaupungin ja Vantaan invalidit ry:n välillä on solmittu vuonna 18.12.2002 (liite 2) joka on voimassa toistaiseksi ja molemmin puolin irtisanottavissa kuuden kuukauden irtisanomisajalla. Palvelun hinnoista ja ostettavan palvelun määrästä on sovittu vuosittain erikseen.

Työkeskus Visu on tarkoitettu vajaakuntoisille tai vammaisille henkilöille, joiden työkyky on alentunut siten, että he eivät pysty sijoittumaan tavallisille työmarkkinoille tai ovat vaarassa syrjäytyä yhteiskunnasta. Visussa työskentelee esimerkiksi mielenterveyskuntoutujia, tuki- ja liikuntaelinvammaisia, lievästi kehitysvammaisia ja neuropsykiatrisen diagnoosin kuten Aspergerin oireyhtymän omaavia henkilöitä. Työkeskus Visussa työskentelevät ihmiset saavat yksilöllistä tukea ja ohjausta työtehtävissään.

Vantaan kaupungin työkeskus Visuun sijoittamat asiakkaat ovat kaikki ns. erityisen tuen tarpeessa olevia henkilöitä. Töiden ennakkosuunnittelussa, suoritusaikatauluissa sekä työnohjauksessa otetaan huomioon kunkin henkilön kyky toimia. Toiminta on sosiaalihuoltolain mukaista työllistymistä tukevaa toimintaa ja siten kunnan lakisääteisen järjestämisvastuun piirissä olevaa sosiaalipalvelua, jota Vantaan kaupunki on hankkinut osoittamilleen asiakkaille.

Visussa on työntekijöitä noin 25. Heidän lisäksi Visu työllistää vuosittain 4-10 työllisyyspalveluista tulevaa työharjoittelijaa, työkokeilijaa tai kuntouttavassa työtoiminnassa olevaa henkilöä. Nämä henkilöt ovat Visussa tyypillisesti 3-6 kk ja jatkavat avoimille työmarkkinoille tai muiden tukitoimien pariin.

Vantaan kaupunki irtisanoi Vantaan Invalidit ry:n kanssa solmitun palvelusopimuksen 28.4.2015 tehdyllä viranhaltijapäätöksellä § 21 /2015 (liite 3) päättymään 31.12.2015. Vantaan Invalidit ry teki asiassa oikaisuvaatimuksen (liite 4).

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta päätti 18.5.2015 kokouksessaan käyttää asiassa otto-oikeutta ja käsitellä asian 9.6.2015 kokouksessaan. 9.6.2015 (§15) Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunta käsitteli asian oikaisuvaatimusasiana pitäen voimassa aiemman viranhaltijapäätöksen.

Perustelut

1. Lainsäädännöllinen tausta

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 59 §:n mukaan päätös voidaan kantelun johdosta poistaa:

- 1) jos sille, jota asia koskee, ei ole annettu tilaisuutta tulla kuulluksi ja päätös loukkaa hänen oikeuttaan;
- 2) jos asiaa käsiteltäessä on tapahtunut muu menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; tai
- 3) jos päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy selville, miten asia on ratkaistu.

Päätöksestä ei saa kannella, jos siitä voidaan samalla perusteella tehdä perustevalitus.

Hallintolainkäyttölain 61 §:n mukaan kantelu tehdään sille viranomaiselle, jolle päätöksestä tämän tai muun lain taikka asetuksen nojalla säännönmukaisesti valitetaan. Jollei tällaista viranomaista ole, kantelu tehdään korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Kantelijoiden näkemyksen mukaan Helsingin hallinto-oikeus on 60 §:ssä tarkoitettu viranomainen.

Hallintolainkäyttölain mukaan kantelu on tehtävä 59 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun kantelija sai tiedon päätöksestä, ja 59 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainitun seikan perusteella samassa ajassa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Tässä tapauksessa päätös ei ole vielä saanut lainvoimaa vaan siitä on vireillä vantan invalidit ry:n tekemä valitus.

2. Kantelijoita ei ole kuultu ja päätös loukkaa heidän oikeuttaan

Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Lainkohdan mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos:

- 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana;
- 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista;
- 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä;
- 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai
- 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Kantelijoiden asianosaisuus asiassa

Kantelijoiden näkemyksen mukaan he ovat Vantaan Invalidit ry:n ylläpitämän Työkeskus Visun työntekijöinä eli Vantaan kaupungin Visun palveluun

sijoittamina asiakkaina hallintolain 11 §:n tarkoittamassa asianosaisen asemassa liittyen palvelusopimuksen irtisanomisesta koskevaan päätöksentekoon. Heillä olisi ollut oikeus tulla kuulluksi hallintolain 34 §:n tarkoittamalla tavalla. Koska kuuleminen on prosessissa laiminlyöty, on päätöksessä hallintolain 50 §:n tarkoittama menettelyvirhe.

Muodollisesti Vantaan sosiaali- ja terveystaloutta päätti 9.6.2015 vain Vantaan kaupungin ja Vantaan Invalidit ry:n välisen ostopalvelusopimuksen irtisanomisesta. Kuten sekä viranhaltijapäätöksen että lautakunnan päätöksen perusteluista ilmenee, on päätöksenteossa kyse myös muusta. Tosiasiallisesti päätöksellä on muutettu merkittäväällä ja asiakkaisiin vaikuttavalla tavalla kaupungin työllistymistä tukevan toiminnan palvelutarjontaa ja erityisesti Visuun sijoitettujen asiakkaiden palvelua. Kokonainen palvelukategoria, eli työtoiminta, joka ei ole fyysisesti vaativaa, eli sopii myös liikuntarajoitteisille, mutta on silti sisällöllisesti sopivan haastavaa, poistuu kaupungin palveluista.

Työkeskus Visun palvelu on nimenomaan vaativamman tason tuettua toimintaa asiakkaille, jotka pystyvät ammattitaitoisesti tuettuna myös vaativampaan työhön. Visussa tehdään oikeaa työtä alihankintana yrityksille sekä valtionhallinnolle. Visussa tehdään esimerkiksi KRP:n rikostutkimuspakkauksia ja THL:n päihdetutkimuspakkauksia. Mitään vastaavaa kaupunki ei kerrottujen suunnitelmien mukaan jatkossa enää tarjoa fyysisesti liikuntaesteisille asiakkaille.

Vantaan kaupunki on muuttamassa päätöksen seurauksena palvelujaan siten, että tilalle tarjotaan keittiö- ja siivoustyötä, joka edellyttää kohtalaista fyysistä toimintakykyä. Se ei sovi esimerkiksi työkeskus Visuun sijoitetuille tuki- ja liikuntaelinsairaille tai liikuntavammaisille asiakkaille. Keittiö ja siivoustyön lisäksi Vantaan kaupunki tarjoaa tilalle myös hyvin yksinkertaista, voimakkaasti tuettua pakkaustyötä. Tämä palvelu ei sovi kantelijoille, jotka ovat selvästi haastavampaan työhön pystyviä. Tarpeisiin vastaava ja kuntoutuksen tavoitteiden kannalta toimiva palvelu koostuu työstä, joka on riittävän vaikeaa, jotta uusia taitoja kertyy ja vanhat pysyvät yllä. Kuntoutumista edesauttava motivaatio syntyy mahdollisuudesta oppia ja käyttää taitoja.

Kaupungin suunnitelmista tehdä kantelijoille mahdolliset asiakaskohtaiset sosiaalihuollon palvelupäätökset ei ole tietoa. Vaikka palvelupäätökset myöhemmin tehtäisiin, on se vaikutusmahdollisuuksien ja osallisuuden kannalta myöhäistä. Tämä johtuu siitä, että työkeskus Visun toiminta joudutaan ajamaan alas ja se lakkaa kokonaan Vantaan kaupungin lopetettua ostonsa. Päätöksenteossa ei siten ole enää myöhemmin mahdollista päätyä toiminnan säilyttämiseen osana kaupungin palveluvalikkoon, vaikka tämä asiakkaiden kuulemisen jälkeen ehkä osoittautuisi kokonaisuutena arvioiden tarkoituksenmukaisimmaksi ratkaisuksi. Asianmukainen päätöksenteko ja harkintavallan käyttö edellyttävät, että asiakkaita kuullaan ja että irtisanomisesta koskevaa päätöstä ei panna täytäntöön ennen kuin asiakkaiden näkemykset on selvitetty.

Kantelijoiden näkemyksenä on, että Vantaan kaupungin uudet, palvelutarjonnaltaan suppeammat palvelut eivät sovellu heille. Palvelutoiminnan alasajo ei tule johtamaan irtisanomisen perusteena oleviin säästöihin. Kaupungin toimivaltaa (lainmukaisia menettelysääntöjä noudattaen) päättää asiassa tarkoituksenmukaisimmaksi harkitsemallaan tavalla ei sinänsä aseteta kiistanalaiseksi. Kantelijoiden näkökulman sivuuttaminen uhkaa kuitenkin

heidän oikeusturvaansa ja johtaa mahdollisesti siihen, että asiassa tehdään aineellisesti ja tarkoituksenmukaisuusmielessäkin väärä päätös.

Kantelijoiden mielipiteiden selvittäminen osana päätöksentekoa

Kantelun kohteena olevassa Vantaan sosiaali- ja terveystalokunnan päätöksen perusteluissa väitetään, että vuoden 2013 aikana kaikki Visun asiakkaat on tavattu ja heidän kanssaan on keskusteltu mahdollisesta siirtymisestä kaupungin omaan toimintaan. Tällä siis olisi toimitettu kantelijoiden mielipiteen selvittäminen asiassa. Tämä ei pidä paikkaansa. Kaupungin edustajat kyllä tapasivat asiakkaat ja kartoittivat tarpeita, mutta mistään täsmällisistä siirtymissuunnitelmista saati toiminnan lakkauttamisesta ei puhuttu. Asiakkailta ei kysytty heidän näkemyksiään siirtymisestä muuhun palveluun saati selostettu tuon muun palvelun sisältöä. Tapaamiset eivät missään tapauksessa ole täyttäneet hallintolain mukaisen kuulemisen tai informoidun ja asianmukaisen mielipiteen selvittämisen edellytyksiä.

Lain edellytykset täyttävän kuulemisen vähimmäisedellytyksenä on, että kuultava itse ymmärtää, mistä on kyse, eli että kyseessä on kuuleminen tai mielipiteen selvittäminen tiettyyn asiaan liittyen. Kuulemisen (tai mielipiteen selvittämisen) asianmukaisuuden edellytyksenä on myös se, että kuultavalla on suunnitteilla olevasta toimenpiteestä riittävän yksityiskohtaiset tiedot. Mielipiteen muodostaminen edellyttää riittäviä taustatietoja siitä, mitä aiotaan tehdä ja minkälaisia vaihtoehtoja on olemassa. Kuultavalla on nämä tiedot saatuaan oikeus esittää asiassa omat näkökantansa, vastaargumenttinsa ja toiveensa. Kuuleminen on pääsääntöisesti toimitettava kirjallisesti. Tässä tapauksessa monen asiakkaan kohdalla olisi tullut selvittää myös omaisen tai läheisen sekä mahdollisesti myös edunvalvojan kantaa. Edellä mainitut asiat eivät toteutuneet keskusteluissa vuonna 2013. Keskustelurunko on liitteenä 5.

Vantaan kaupungilla ei tietojen mukaan ollut suunnitelmia palvelutoiminnan sopimuksen irtisanomisesta vielä loppuvuodesta 2014. Sähköpostiviestissä 15.10.2014 (liite 6) vammaispalvelujen työ- ja päivätoiminnan päällikkö Minna Eronen mainitsee, että vuodelle 2015 vammaispalvelu haluaa ostaa 11 paikkaa. Hän ehdottaa että samalla tehdään suunnitelma ostojen vuositaisesta vähentämisestä jolloin tilaa aikuissosiaalityön asiakkaille löytyisi. Kaupungin suunnitelmana oli siis tuolloin vähentää vammaispalvelujen ostoja ja hankkia palvelua kaupungin aikuissosiaalityön asiakkaille. Palvelutoimintaa koskevassa palaverissa 4.11.2014 Vantaan kaupungin edustaja kertoi erikseen kysyttäessä Vantaan Invalidit ry:n edustajille, nimenomaan ettei toiminta ole loppumassa, vaan että palvelusopimusta on tarkoitus jatkaa. Palaverissa keskusteltiin alustavasti siitä, että vammaispalvelujen ostot vähenevät pari paikkaa vuodessa ja aikuissosiaalityö ostaisi vastaavasti saman määrän paikkoja. Palaverissa sovittiin, että asiasta keskusteltaisiin lisää seuraavan vuoden (vuoden 2015) aikana ja Visun edustajia kehoitettiin ottamaan yhteyttä aikuissosiaalityön palvelupäällikköön. Palaverista, johon osallistuivat Eronen Vantaan kaupungin edustajana, sekä Vantaan Invalidien puolesta puheenjohtaja Eeva Pitkänen ja Visun toiminnanjohtaja Sirpa Hietaranta on olemassa Hietarannan tekemä sisäinen muistio (liite 7). Pitkään ja luottamukseen perustuvaan yhteistyösuhteeseen yhdistyksen ja kaupungin ei ole kuulunut yhteistä muistiokäytäntöä, vaan asioita on hoidettu keskinäisen luottamuksen hengessä.

Kantelijoiden näkemyksenä on, että asianmukaisessa menettelyssä heidän kanssaan olisi ennen sopimuksen irtisanomista tehty sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (jatkossa asiakaslaki) 7 §:n ja vammaispalvelulain 3 a §:n mukaisesti ajankohtainen, uusi palvelusuunnitelma, jonka yhteydessä olisi tullut asiakaslain 8 §:n mukaisesti selvittää asiakkaan toivomukset ja mielipide sekä antaa mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palveluiden suunnitteluun ja toteutukseen. Hallintolain mukainen kuuleminen asiakaskohtaisen palvelupäätöksen muuttamiseen liittyen olisi ollut osa prosessia.

Vantaan sosiaali- ja terveystalutakunnan asiassa tehtyyn päätökseen ottama lausuma osoittaa, että kaupunki itsekkin on todennut menettelyn olleen epäasiallinen suhteessa sopimuskumppaniin, eli Vantaan Invalidit ry:n. Lausuma kuuluu seuraavasti "Lautakunta kiinnittää huomiota menettelytapoihin sopimuksen irtisanomisen yhteydessä, myös sujuvaan tiedonvaihtoon yhteistyökumppanien kanssa on kiinnitettävä huomiota." Lautakuntakaan ei ole tunnistanut asiakasnäkökulman puuttumista prosessista.

12.5.2015 asiakkaiden vaadittua ja sopimuksen tultua jo irtisanotuksia Vantaan kaupunki järjesti asiakkaille tiedotustilaisuuden (liite 8). Tuossa tilaisuudessa selvisi mm. että asiakkaiden tarpeita tullaan selvittämään syksyllä 2015.

3. Päätöksen tosiasialliset vaikutukset kantelijoihin

Asianosaisen kuulemisella on keskeinen tehtävä asiakkaan oikeusturvan takaamisessa. Viranomaisen ei tule tehdä henkilön asemaan vaikuttavaa päätöstä varaamatta tälle tilaisuutta tulla kuulluksi. Kantelijoilla on pitkä ja vaikiintunut suhde Visun palveluun ja muutos vaikuttaa merkittävästi heidän elämäänsä. Monen työsuhde on alkanut jo 80- tai 90-luvulla. Monet kantelijoista ovat vajaakuntoisuuden lisäksi ikääntyneitä. Asiakkuus Visuun muodostaa asiakkaiden kannalta merkittävän sosiaalisen tukiverkoston. Monelle Visun palvelu on arjen ainoa sosiaalipalvelu.

kantelijat kuvailevat liitteessä 1 palvelun merkitystä itselleen esimerkiksi näin:

Visussa olen tarpeellinen, olen ollut huonossa kunnossa ja toimintakyvyn Visuun tullessa. Olen kuntoutunut täällä takaisin elämään.

Visussa työt ovat oikeaa työtä, en pärjäisi avoimilla markkinoilla mutta ohjattuna pystyn tekemään vaativaakin työtä.

Pysyvät ihmissuhteet ovat perussairauden takia tärkeitä.

Täältä olen saanut niin paljon apua ja tukea elämään että olen päässyt pois edunvalvonnasta ja pärjään hyvin itsenäisesti.

Työpaikan pakollinen vaihtaminen tuntuu liian vaikealta, haastavalta ja pelottavalta. Visu on ainut paikka joka tarjoaa minulle sopivaa työtä, en pärjäisi avoimilla työmarkkinoilla.

On vaikea sopeutua uusiin tilanteisiin ja paikkoihin.

Kun olen saanut käydä Visussa en ole kokonaan syrjäytynyt. Pysyvät ihmissuhteet ja apu sekä tuki mitä olen saanut Visusta ovat korvaamattomia.

Ennen Visuun tuloa olin vain kotona kun en uskaltanut liikkua ja hoitaa asioitani. Kun pääsin tänne töihin aloin kuntoutua ja pystyin lopettamaan terapian.

Työpaikan ja ympärillä olevien ihmisten vaihtuminen on monelle asiakkaalle niin suuri elämänmuutos, että riski elämän suistumisesta raiteiltaan on merkittävä. Kantelijoiden kohdalla uusiin ihmisiin ja asioihin tutustumisen kynnys on korkea ja vie voimavaroja. Palveluiden muuttumisella on näin kantelijoiden asemaan ja etuun merkittävä vaikutus. Osallisuus ja vaikutusmahdollisuudet ovat heidän oikeuksiensa toteutumisen kannalta tärkeitä, jotta heidän näkemyksensä saadaan hallintolain tarkoittamalla osaksi asiassa tehtävää harkintaa.

4. Palvelujen ulkoistaminen ja asiakkaan asema

Oikeuskirjallisuuden mukaan asianosaisten piirin laajuus voi vaihdella riippuen asian luonteesta ja asiassa tehtävän päätöksen suoranaista oikeusvaikutuksista. Asianosaisaseman perustavat oikeusvaikutukset ovat ensisijaisesti välittömiä, mutta myös välilliset oikeusvaikutukset on otettava huomioon arvioitaessa, koskeeko asia jonkun oikeutta, etua tai velvollisuutta hallintolain 11 §:ssä tarkoitettulla tavalla.¹ Tässä tapauksessa palvelutoiminnan muutokset koskettavat asiakkaita välittömin vaikutuksin heidän arkensa keskeisen sosiaalipalvelun muuttuessa heidän etunsa vastaisella tavalla.

Sosiaali- ja terveystalvet ovat tulleet laajemmin kuntien ostopalveluina järjestettäväksi vasta vuoden 2007 jälkeen, nykymuotoisen hankintalain säätämisen seurauksena. Kunnat ovat ryhtyneet laajasti kilpailuttamaan myös asiakkaan arjen kannalta välttämättömiä palveluita. Näiden palveluiden laajemman kilpailuttamisen myötä on tullut näkyväksi asiakkaan heikko asema suhteessa ulkoistettujen palvelujen muutoksiin. Hankintalain voimassaolon alkuaikoina luultiin jopa, että hankintalaki pakottaa esimerkiksi siirtämään palveluasumisen asiakkaat aina uuteen asumispalveluun palveluntuottajan vaihtuessa. Kuten aiempaan on esitetty voivat muodollisesti palvelutoimintaan liittyvät päätösvalmistelu- ja päätöksentekoprosessit olennaisella vaikuttaa asiakkaan edun ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseen. Hallintolain mukaisesti on näissä tilanteissa lähdettävä siitä, että asiakkaalla on asianosaisen asema ja sen mukaiset oikeudet. Muu tulkinta johtaa asiakkaan keskeisen oikeuden, oikeuden olla vaikuttamassa omassa asiassa, sivuuttamiseen. Muuttuneessa tilanteessa on myös laintulkintojen muututtava. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan lähtökohdan mukaisesti julkisen vallan on turvattava jokaisen oikeus osallistua ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

5. Sosiaalihuoltoa koskevan lainsäädännön merkitys

Oikeuskirjallisuudessa² on katsottu, että hallintolain 50 §:n tarkoittama menettelyvirhe voi olla myös se, ettei viranomaisen noudata jonkin muun lain menettelysäännöstä, jota asian käsittelyssä olisi sovellettava. Asiassa on siten huomioitava myös päätöksenteon liittyminen sosiaalihuollon asiakkaan asemaan. Sosiaalipalveluiden järjestämistä sääntelevät mm. sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta (jatkossa asiakaslaki) ja tässä tapauksessa myös vammaispalvelulaki (380/1987).

Asiassa on otettava huomioon myös se, että kantelijoilla on tuen tarpeensa ja haavoittuvan asemansa takia tarve erityiseen suojeluun. Kantelijoiden

¹ Mäenpää, Olli. Hallinto-oikeus s. 373

² Mäenpää, Olli. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2011 s. 341-

ominaisuudet huomioiden heidän oikeusturvansa toteutumiseen tulisi suhtautua erityisen vakavasti. Monen voi arvioida täyttävän sosiaalihuoltolain (1301/2014) 3 §:n 1 momentin 3 kohdan erityistä tukea tarvitsevan henkilön määritelmän. Erityistä tukea tarvitsevilla asiakkaalla tarkoitetaan sosiaalihuoltolaissa henkilöä, jolla on *erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiin sosiaali- ja terveyspalveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi*. Viranomaisten on sosiaalihuoltolain 8 §:n mukaisesti palveluja annettaessa ja niitä kehitettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden tarpeisiin ja toivomuksiin. Vastaavasti sosiaalihuoltolain 4 §:n mukaisesti sosiaalihuoltoa toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen. Kaupunki ei ole toteuttanut kyseisiä velvoitteitaan valituksenalaista päätöstä valmistellessaan ja tehdessään, kuten edellä on selostettu.

Vammaispalvelulain 3 a §:n mukaan on vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheutonta viivytystä laadittava asiakaslain 7 §:n mukainen palvelusuunnitelma. Se on tarkistettava, jos vammaisen henkilön palveluntarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu muutoksia sekä muutoinkin tarpeen mukaan. Palvelusuunnitelmia ei ole päätöksenteon yhteydessä tarkistettu.

Asiakaslain 8 §:ssä säädetään asiakkaan itsemääräämisoikeudesta ja osallistumisesta. Sen mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on *ensisijaisesti* otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Vastaavasti sosiaalihuoltolain 30 §:n mukaan sosiaalihuoltoa koskevia päätöksiä ja ratkaisuja tehtäessä ja sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan etu siten kuin sosiaalihuoltolain 4 ja 5 §:ssä säädetään. Kyseisen 5 §:n mukaisesti viranomaisen on päätöksiä tehdessään kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat mm. asiakkaan itsenäisen suoriutumisen, jatkuvat ihmissuhteet, väylän työelämään ja osallisuutta edistävän toiminnan. Kantelijoiden näkemyksen mukaan Vantaan kaupunki ei ole toteuttanut asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutumiseen tai asiakkaan etuun liittyvää tarkastelua valituksenalaisen asian valmistelussa kyseisten lakien tarkoittamalla tavalla.

Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä. Asiakslain 8 §:ssä ja sosiaalihuoltolain 31 §:ssä viitataan asiakkaan kuulemisessa ennen päätöksentekoa nimenomaisesti hallintolain säännöksiin. Kun päätöksentekoon liittyvää harkintaa sosiaalihuollon asiakkaan kohdalla ohjaa ensisijaisesti asiakkaan edun ensisijaisuuden periaate, on kuuleminen se menetelmä, millä päätöksentekijä saa tietoa harkintavallan käyttöön. Asiakkaan oman käsityksen selvittäminen edustaan ja sen toteutumisesta eri vaihtoehtoisissa on olennainen osa päätöksentekoa eikä sitä voida sivuuttaa kun asialla on vaikutuksia asiakkaan etuun. Luottamuksen suojan periaatteen mukaisesti sosiaalihuollon asiakkaan tulee voida luottaa viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Viranomaisen ei voi yleensä ilman asianomaisen henkilön omaa suostumusta peruuttaa asianosaiselle myöntämänsä oikeutta tai etuutta tai edes vähentää

sitä³. Tässä tapauksessa asiakkaiden olosuhteissa ei ole tapahtunut mitään sellaisia muutoksia, jotka edellyttäisivät palvelupäätösten muuttamista.

Asiakaslaki edellyttää myös, että asiakkaalle annetaan tietoa sosiaalihuollon palveluun liittyvistä vaihtoehtoista ja että palvelut suunnitellaan ja toteutetaan yhteistyössä hänen kanssaan. Päätöksenteossa ei ole tältäkin osin toimittu asiakaslain säännösten mukaisesti.

Sosiaalipalvelujen järjestämistä koskeva lainsäädäntö (ensisijassa juuri sosiaalihuoltolaki ja sosiaalihuollon asiakaslaki) lähtevät siitä, että sosiaalipalvelua koskevaa päätöksentekoa ei voida tehdä yksinomaan taloudelliseen tarkoituksenmukaisuuteen perustuvan harkinnan perusteella. Kunnalla on nimenomaan velvollisuus tehdä ensisijaisesti asiakkaan edun mukaisia ratkaisuja. Siten päätöstä, joka tosiasiallisesti lakkauttaa erään palvelutoiminnan lajin, supistaa palveluvalikkoa ja muuttaa palveluiden sisältöä ei voida tehdä yksin taloudellisuuteen perustuvien syiden, vaan harkinnassa on vähintäänkin punnittava sen vaikutuksia asiakkaisiin ja heidän etunsa toteutumiseen. Kantelun kohteena olevassa päätöksessä ei ole yksilöidysti punnittu asiakkaiden tilannetta, vaan asia on päätöksessä kuitattu yleisellä maininnalla toiminnan kehittämisestä. Sosiaalihuoltolain 4 ja 5 §:t edellyttäisivät tarkempia perusteluja.

Asiakkaan edun mukaisuuden arviointi ei valittajan näkemyksen mukaan ole lainkaan mahdollista, ellei asiakasta ole kuultu ja hänen mielipidettään selvitetty. Asiakkaan oma näkemys edustaan ja sen toteutumisesta eri vaihtoehtoissa on olennainen, kun asiakkaan edun kokonaisuutta arvioidaan. Kun asiakkaan näkemystä ei tiedetä, on loogisesti mahdotonta myöskin, että asiassa voitaisiin tehdä ratkaisu, joka on ensisijaisesti asiakkaan edun mukainen. Vaikutusmahdollisuuksien varaaminen kantelijoille on siten välttämätön edellytys lainmukaiselle päätöksenteolle asiassa.

6. Irtisanomista koskevan päätöksen voimaantulo ja täytäntöönpano

28.4.2015 § 21/2015 viranhaltijapäätöksen mukaan palvelusopimus irtisanoitiin päättymään 31.1.2015. Tähän päätökseen Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunta käytti otto-oikeutta. Asia ratkaistiin 9.6.2015 lautakunnassa kuitenkin oikaisuvaatimusasiana. Valittajan käsityksenä on, että menettely on virheellinen. Asia olisi tullut käsitellä kuntalain (365/1995)⁴ 51 §:n mukaisena otto-oikeusasiaina. Kuntalain 89 §:n mukaisesti asiaa koskeva oikaisuvaatimus olisi tullut käsitellä erikseen kunnanhallituksessa.

Otto-oikeuskäsittelyssä asia olisi kantelijoiden näkemyksen mukaan ratkaisu ensimmäisenä asteena ja päätöksenteossa on tavallaan jäänyt yksi aste väliin. Sopimuksen irtisanomista koskeva päätös olisi ollut mahdollista panna täytäntöön aikaisintaan lautakunnan päätöksen saavuttaessa lainvoiman.

Vantaan Invalidit ry on pystyäkseen täyttämään Vantaan kaupungin ostopalvelusopimuksen velvoitteet solminut erilaisia alihankintasopimuksia. Tällainen on mm. Terveys- ja Hyvinvoinnin laitoksen kanssa (liite 10 SALASSA

³ Näin esim. Rätty, Tapio, Vammaispalvelut, Helsinki 2010 s.81

⁴ Uuden kuntalain (410/2015) 147 §:n mukaan uuden lain 4 - 7 ja 10 lukua sovelletaan vasta vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien.

PIDETTÄVÄ) solmittu sopimus, jonka perusteella työkeskus Visun työntekijät (siis kaupungin asiakkaat) suorittavat THL:lle näytteidenotto- ja lähetystarvikkeiden pakkaamistyötä alihankintana. Kyseisen sopimuksen irtisanomisaika on kuusi kuukautta. Myös osassa asiakkaiden työsuhteita sovelletaan niiden pitkän keston takia kuuden kuukauden irtisanomisaikaa.

Sopimusoikeudellisen asemansa turvaamiseksi ja mahdollisilta korvausvaateilta suojautuakseen Vantaan Invalidit ry on jo joutunut irtisanomaan THL:n kanssa solmitun palvelusopimuksen ja työsopimuksia, koska Vantaan kaupungin kanssa käytyjen keskustelujen perusteella on käynyt ilmeiseksi, että kaupunki katsoo irtisanoneensa sopimuksen päättymään kuluvan vuoden loppuun, alkuperäisen viranhaltijapäätöksen mukaisesti. Johtopäätös on virheellinen. Asia tulisi palauttaa kaupungille lainmukaisesti päätettäväksi tälläkin osin.

7. Toissijainen vaatimus, vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen

Hallintolain 41 §:ssä säädetään vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta muulle kuin asianosaiselle.

Lainkohdan mukaan jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.

Asian vireilläolosta ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa, jos se vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa taikka jos se on ilmeisen tarpeetonta.

Kantelijat vaativat toissijaisesti edellä esitetyn perustein, että heille on varattava vaikuttamismahdollisuudet hallintolain 41 §:n mukaisesti ennen päätöksentekoa. Palvelusopimuksen irtisanomista koskevalla päätöksellä on tosiasiassa samalla päätetty asiakaskohtaisen palvelun muutoksesta ja palveluvalikon supistamisesta. Asialla on kantelijoille laissa tarkoitettu huomattava vaikutus heidän työntekoonsa ja muihin oloihinsa. Vireilläolosta ilmoittaminen ei ole 41 §:n tarkoittamalla tavalla ilmeisen tarpeetonta, eikä se olisi vaarantanut ratkaisun tarkoituksen toteutumista. Perusteluina viitataan enemmältä ensisijaisen vaatimuksen perusteluina edellä esitettyyn.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus teki 28.5.2015 ratkaisun (päättösnumero 15/0415/3) vastaavan tyypisessä asiassa, jossa kunnan kanssa tehdyn palvelusopimuksen perusteella toimiva kehitysvammaisten palveluasumisyksikkö oli tarkoitus lakkauttaa ja toimintaa jatkaa ikäihmisten palveluna. Kehitysvammaiset asiakkaat oli tarkoitus muuttaa tahtonsa vastaisesti asumaan toisaalle. Asiakkaille suunnitelmista tiedotettiin vasta päätöksenteon jälkeen. Hallinto-oikeus kumosi toimituksen päätöksen ja katsoi, että asian valmistelussa olisi tullut varata osallisille hallintolain 41 §:n 1 momentin mukaisesti oikeus saada tietoja ja lausua mielipiteensä ennen päätöksentekoa.

Kyseinen ratkaisu on lainvoimaa vailla. Vireillä olevassa valituksessa on vaadittu hallintolain 11 §:n mukaista asianosaisen asemaa.

8. Täytäntöönpanon kieltäminen

Kantelijat hakevat asiassa sopimuksen irtisanomista koskeva päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä hallintolainkäyttölain 66 §:n mukaisesti.

Päätöksenteossa on useita virheitä. Oikaisuvaatimusvaihe jäi otto-oikeuskäsittelyn muuttuessa oikaisukäsittelyksi väliin. Kantelijoiden kuuleminen tai vähintään vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen heille on laiminlyöty. Sosiaalihuollon päätöksentekoa koskevia normeja ei ole noudatettu. Asiakaskohtaisten palvelupäätösten muuttamiseen liittyväkuuleminen on jätetty tekemättä, jolloin luottamuksen suojan periaatetta loukataan.

Jos sopimuksen irtisanomista koskeva päätös pannaan täytäntöön, menetetään mahdollisuus toisenlaiseen päätökseen eli ostopalvelun säilyttämiseen osana kunnan palveluvalikkona lain- ja lopullisesti. Vantaan Invalidit ry:n mahdollisuus löytää riittävä määrä uusia asiakkaita kuuden kuukauden irtisanomisajassa on vähäinen. Koska Vantaan Invalidit ry ei ollut tietoinen sopimuksen päättämissuunnitelmista, ei niihin osattu varautua esimerkiksi karottamalla uusia sopimuskumppaneita.

Tästä syystä, tarkoituksenmukaisen ratkaisun edellytysten turvaamiseksi, on perusteltua kieltää sopimuksen irtisanomista koskevan päätöksen täytäntöönpano.

Salassapito

Tämän valituskirjelmän liite 10 on salassapidettävä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella. Liite 9 sisältää salassapidettäviä tietoja kantelijoista.

Helsingissä 1.7.2015

Pekka Häkkinen, Matti Peltonen, Taisto Multamäki, Jari Manner, Tarmo Määttänen, Raino Härmä, Timo Taittonen, Mika Korhonen, Niklas Borg, Taisia Lindqvist, Mikko Roivas, Marko Lyytikäinen, Satu aalto, Maija Sauramäki, Heidi Laakamo, Sylvi Gråsten, Anja Saastamoinen, Riitta Merihaara, Timo Laaksonen, Thuan Kosunen, Vesa-Pekka Rauta ja Virpi Tiili,

kaikki Vantaan kaupungista

Laati

 Susanna Lehti

luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, OTM valtakirjalla
 kotipaikka Espoo

Liitteet

1. Kantelijat sekä heidän henkilö- kotipaikka ja yhteystietonsa
2. Vantaan sosiaali- ja terveystieteiden lautakunnan päätös 9.6.2015 § 15 tiedoksiantotodistuksineen
3. Sopimus 18.12.2002

4. Viranhaltijapäätös 28.4.2015 § 21/2015 Vantaan Invalidit ry:n (Työkeskus Visu) ostopalvelusopimuksen irtisanomisesta
5. Vantaan Invalidit ry:n oikaisuvaatimus 18.5.2015
6. Keskustelurunko työkeskus Visun työtoiminnassa kävijöille
7. Minna Erosen sähköpostiviesti 15.10.2014
8. Palaverimuistio 4.11.2015 / SH
9. Vantaan Invalidit ry:n (Työkeskus Visu) ja Vantaan kaupungin ostopalvelusopimuksen irtisanomiseen liittyvä yhteistyökokous 12.5.2015
10. Palvelusopimus 29.1.2015 SALASSA PIDETTÄVÄ
11. Valtakirja 22 kpl