



Kaupungin menettely tuettua asumista koskevassa asiassa

KANTELU

Kantelija on arvostellut oikeuskanslerinvirastoon 23.8.2020 saapuneessa kantelussaan kaupungin sosiaalitoimen menettelyä tuettua asumista koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan hänelle ei ole tehty tuetusta asumisesta kielteistä päätöstä, johon olisi voinut hakea muutosta.

SELVITYS

Kaupunki on antanut asiassa 12.11.2020 päivätyn selvityksen, joka toimitetaan kantelijalle ohessa tiedoksi.

RATKAISU

Asiaan liittyvät oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös

tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 21 §:n mukaan asumispalveluja järjestetään henkilöille, jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua tai tukea asumisessa tai asumisensa järjestämisessä. Kotiin annettavat palvelut ovat ensisijaisia suhteessa palveluihin, jotka edellyttävät muuttamista ja sisältävät sekä asumisen että palvelut. Tilapäistä asumista järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat lyhytaikaista, kiireellistä apua sekä tukea itsenäiseen asumiseen tai itsenäiseen asumiseen siirtymisessä. Tuetulla asumisella tarkoitetaan asumisen tukemista sosiaaliohjauksella ja muilla sosiaalipalveluilla.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Kiireellisiä toimenpiteitä koskeva asia on käsiteltävä ja päätös tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella viipymättä siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Muissa kuin kiireellisissä asioissa päätös on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun asia on tullut vireille.

Hallintolain 43 §:ssä säädetään, että hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen. Määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen tai muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä erikseen säädetään.

Lainkohdan perustelujen ([HE 72/2002 vp](#), s. 98) mukaan päätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus. Päätöksessä voi olla kysymys myös asian tutkimatta jättämisestä. Kirjallisen päätöksen antaminen takaa esityksen mukaan sen, että ratkaisuun tyytymättömällä on mahdollisuus saada tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen tuomioistuimen tutkittavaksi.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että hallintolain 43 §:ssä vahvistetaan kirjallisen hallintopäätöksen antamista koskeva pääsääntö. Vaatimus kirjallisen hallintopäätöksen antamisesta on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 21 §:n mukaisena oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeena. Ratkaisun saaminen kirjallisessa muodossa takaa sen, että päätökseen tyytymättömällä on tosiasialliset edellytykset saada tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen muutoksenhakuviranomaisen tutkittavaksi. (Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko: Hallintolaki. Juva 2010, s. 326-327).

Asiassa saatu selvitys

Kaupungin selvityksen mukaan aikuissosiaalityössä työskentelevän sosiaaliohjaajan tuella on mahdollista auttaa asiakkaita esimerkiksi kodin perustamiseen liittyvissä järjestelyissä ja siihen liittyvien hankintojen tekemisessä. Sosiaaliohjaaja työskentelee tiiviisti sosiaalityöntekijän työparina asiakkaan kotona ja arjessa. Mikäli sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan yhteistyön perusteella näin arvioidaan, voidaan asiakkaalle nopeastikin järjestää myös tarvittavia lisäpalveluita (esimerkiksi raivaussiivous, kotihoidon tukipalvelut, tuettu asuminen jne.). Kaupungin tuetun asumisen palvelu on määräaikainen, lähtökohtaisesti 6-24 kk kestävä tukipalvelu.

Aikuissosiaalityön palvelusta tehdään päätös sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmään. Asiakkuus avataan, kun palvelu aloitetaan ja suljetaan, kun palvelu päätetään. Asiakkuudesta ilmoitetaan asiakkaalle, mutta siitä ei lähetetä asiakkaalle kirjallista päätöstä. Sosiaaliohjaajan työskentely sosiaalityöntekijän työparina on yksi aikuissosiaalityön palvelussa käytettävä työmuoto, siitä ei tehdä erillistä päätöstä. Palvelu on lähtökohtaisesti määräaikainen (esimerkiksi asunnon haku, muutto, asumisen alkaminen tai muu asioinnissa tukeminen), mutta palvelu voi jatkua tilanteen mukaan pitkäänkin. Asiakkaalle voidaan aikuissosiaalityössä tehdyn palvelupyynnön perusteella hakea myös tuetun asumisen palvelua. Mikäli palvelu päätetään asiakkaalle aloittaa, tehdään aikuissosiaalityössä kyseessä olevasta palvelusta päätös.

Kaupungin mukaan kantelijan muutettua kaupunkiin hänelle ehdotettiin palvelun alkaessa heti sekä sosiaalityöntekijän että sosiaaliohjaajan palvelua. Aiemman kaupungissa asumisen perusteella tuetun asumisen palvelu ei pystyisi edistämään kantelijan tilannetta toivotusti, eikä kokemuksen mukaan tuen tarve ole määräaikainen luonteeltaan. Kantelijan tilanne todettiin monin tavoin kriisiytyneeksi ja avuntarpeen olevan ohjauksellista sosiaali- ja terveyspalveluiden piiriin pääsemiseksi. Kantelijalle kerrottiin kotihoidon palveluista, mutta kantelija ei ollut halukas niiden kartoittamiseen. Kotikäynnillä sovittiin yhteisesti vammaispalvelun sosiaalityöntekijän ja kantelijan kanssa, että palvelusuunnitelma lähetetään kaupungin aikuissosiaalityöhön ilmoituksena sosiaalihuollon tarpeessa olevasta henkilöstä, että kantelijalle voitaisiin suunnitella tarpeeseen nähden sopivat tukipalvelut ja avut sosiaalihuoltolain mukaisesti. Vammaispalvelusta tehtiin huoli-ilmoitus aikuissosiaalityöhön kotikäynnin jälkeen.

Vammaispalvelussa tehdyn arvion ja huoli-ilmoituksen perusteella kantelijalle avattiin aikuissosiaalityön palvelu huhtikuussa 2019. Keväällä 2019 kantelijan kotiin tehtiin useampi kotikäynti. Heinäkuussa 2019 kantelijalle tehtiin aikuissosiaalityön asiakassuunnitelma, joka samalla toimi hakemuksena kaupungin tuottamaan sosiaalisen kuntoutuksen palveluun.

Kantelijalle tarjottiin elokuussa mahdollisuutta aloittaa sosiaalisessa kuntoutuksessa heti, mutta kantelija halusi jäädä odottamaan hänelle paremmin soveltuvaa paikkaa. Aikuissosiaalityön sosiaalityöntekijä ja sosiaaliohjaaja tapasivat kantelijan marraskuussa 2019. Talven ja kevään 2020 aikana kantelijaa tuettiin tutustumaan sosiaalisen kuntoutuksen palveluihin eri pajoilla. Kantelija aloitti sosiaalisessa kuntoutuksessa maaliskuussa 2020. Pandemian takia sosiaalisen kuntoutuksen palvelu siirtyi välillä etäpalveluksi, mutta kantelija osallistui eri pajoilla sosiaalisen kuntoutuksen palveluun joko lähi- tai etäpalveluna maaliskuusta 2020 alkaen.

Myös aikuissosiaalityön osalta työskentelyä kantelijan kanssa jatkettiin. Aikuissosiaalityön omatyöntekijä sekä ohjaaja olivat kantelijaan säännöllisesti yhteydessä, mutta työskentelyn painopiste oli muualla kuin aikuissosiaalityössä. Syksyllä 2020 tehtiin kotikäynti. Samaan ajankohtaan ajoittui myös omatyöntekijälle toimitettu, perhekeskuksen sosiaalityöntekijän huoli-ilmoitus. Lokakuussa 2020 jatkuivat asiointit muun ohella kaupungin aikuissosiaalityössä. Kantelijan kokonaistilanne, myös mm. tuetun asumisen palvelun aloittamisen osalta, oli käsiteltävänä 24.11.2020 yhteistyötapaamisessa (ns. STOP-työryhmä).

Tämän asian esittelijä on saanut puhelimitse kaupungilta tiedon, että 24.11.2020 järjestetyssä yhteistyötapaamisessa oli päätetty muun ohella, että sosiaalinen kuntoutus ja aikuissosiaalityön tukitoimet jatkuvat, mutta psykiatrinen hoito päättyy. Tuettua asumista ei ollut koettu tarpeelliseksi. Sosiaalinen kuntoutus oli jatkunut helmikuun 2021 loppuun saakka, jolloin kantelija oli itse halunnut päättää sen ja hakeutua työelämään. Kaupungilta saadun tiedon mukaan kantelijalle ei ollut myönnetty tuettua asumista koskevaa palvelua eikä siitä ollut tehty muutoksenhakukelpoista päätöstä, koska kantelijalle oli myönnetty sosiaaliohjausta koskeva palvelu, joka on tuettua asumista vastaava palvelu.

Arviointi

Sosiaalihuoltolain lähtökohtana on, että sosiaalihuollon palvelujen järjestämisestä on tehtävä kirjallinen päätös ja se on annettava sosiaalihuollon asiakkaalle. Asiassa saadusta selvityksestä ilmenee, että kaupunki on järjestänyt kantelijalle muun muassa sosiaaliohjaajan palvelun sekä aikuissosiaalityötä. Epäselväksi jää, onko kantelija vaatinut, että tuetusta asumisesta tehdään erillinen päätös tilanteessa, jossa sitä vastaava palvelu eli sosiaaliohjaajan palvelu oli kantelijalle myönnetty.

Sosiaalihuoltolain esitöiden ([HE 164/2014 vp](#), s. 138) mukaan rajanveto tosiasiallisen hallintotoiminnan ja hallintopäätökseen johtavan toiminnan välillä ei aina ole asiakkaan näkökulmasta selkeä. Esimerkiksi asiakaslain 7 §:n mukaisen palvelusuunnitelman ja sosiaalihuoltolain 39 §:n asiakassuunnitelman tekemistä voidaan pitää hallintolain mukaisena hallintoasiana. Luonteeltaan suunnitelman tekeminen on kuitenkin pikemminkin tosiasiallista

hallintotoimintaa, sillä suunnitelmaa ei sellaisenaan voida pitää valituskelpoisena päätöksenä. Siksi sosiaalihuoltolakiin otettiin päätöksenteon turvaamiseksi erillinen päätöksentekoa koskeva säännös.

Perustuslain takaama oikeusturva tarkoittaa, että toimivaltainen viranomaisen on velvollinen oma-aloitteisesti antamaan päätöksen käsiteltävänä olevaan asiaan. Sosiaalihuollon palveluja käyttävät asiakkaat ovat yleensä heikommassa asemassa, jolloin viranomaisen velvollisuudet ja niiden oma-aloitteinen käyttö korostuvat. Hallintolaista tai sen esitöistä ei saa tukea tulkinnalle, jonka mukaan hallinnon asiakkaan tulisi erikseen pyytää asiaansa valituskelpoista päätöstä.

Kaupunki on ollut tietoinen kantelijan kriisiytyneestä tilanteesta ja tarjonnutkin kantelijalle laaja-alaisesti erilaisia sosiaalihuollon palveluita. Kantelijalle ei ollut hänen muutettuaan vuonna 2019 uudelleen takaisin kaupunkiin myönnetty tuettua asumista koskevaa palvelua, vaan sen sijasta sosiaaliohjaajan palveluita. Tuetun asumisen palveluiden epäämistä koskevalla ratkaisulla on ollut kantelijan sosiaalihuollon palveluita koskevassa hallintoasiassa asian käsittelyn päättävä vaikutus ja sen seurauksena kaupungille on syntynyt sosiaalihuoltolaissa ja hallintolaissa säädetty velvollisuus tehdä sitä koskeva päätös. Se, että kantelijalle on myönnetty tuetun asumisen sijasta sosiaaliohjaajan palvelu, ei muuta asiaa. Ottaen erityisesti vielä huomioon sen, että kantelijan elämänhallinta on edellyttänyt laaja-alaisesti erilaisia sosiaalihuollon tukipalveluja, kantelijalle olisi tullut antaa päätös tuetusta asumisesta, jotta hän olisi voinut halutessaan hakea sitä koskevaan asiaansa muutosta siten kuin siitä sosiaalihuoltolaissa tarkemmin säädetään.

Toimenpiteet

Edellä esitetyn perusteella kiinnitän kaupungin huomiota päätöksen antamiseen hallintolain ja sosiaalihuoltolain edellyttämällä tavalla.

Kaupungilta oikeuskanslerinvirastoon saadun tiedon mukaan kaupunki on mahdollisesti muuttamassa käytäntöään siitä, milloin asiakkaalle annetaan oma-aloitteisesti palvelun myöntämättä jättämisestä päätös. Pyydän kaupunkia toimittamaan minulle viimeistään 1.7.2021 tiedon tästä arviosta.

Kantelu ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Linda Harjutsalo