



Sosiaalityön tulevaisuus

Sosiaalityö julkisena hallintotehtävänä

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:47

Sosiaalityön tulevaisuus

Sosiaalityö julkisena hallintotehtävänä

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF: 978-952-00-4091-8

Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö	6.6.2019	
Tekijät	Eeva Liukko ja Eeva Nykänen		
Julkaisun nimi	Sosiaalityön tulevaisuus – sosiaalityö julkisena hallintotehtävänä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:47		
ISBN PDF	978-952-00-4091-8	ISSN PDF	2242-0037
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4091-8		
Sivumäärä	54	Kieli	Suomi
Asiasanat	Sosiaalihuolto, sosiaalihuoltolaki, sosiaalityö, julkinen valta, julkinen hallinto		
Tiivistelmä	<p>Sosiaali- ja terveysministeriö antoi Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle tehtäväksi laatia selvityksen julkisen vallan käytöstä sosiaalihuollossa. Selvityksessä tarkastellaan julkisen hallintotehtävän käsitettä ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja julkisina hallintotehtävinä erityisesti sosiaalihuoltolain (1301/2014) näkökulmasta. Samalla tarkastellaan psykososiaalisen tuen ja viranomaistehtävien suhdetta sosiaalihuollon kokonaisvaltaisessa prosessissa. Selvityksessä annetaan tilannekuva ja arvio sosiaalihuoltolain mukaisen sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen työprosessin luonteesta viranomaistehtävänä ja siihen liittyvästä julkisen vallan käytöstä sekä toimenpide-ehdotuksia kehittämistoimiksi. Tarkastelu painottuu toimeksiannon mukaisesti aikuissosiaalityön näkökulmaan.</p> <p>Selvityksen mukaan epäselvyyttä on erityisesti siitä, millä edellytyksillä ja milto osin sosiaalihuoltolain mukaisia tehtäviä voidaan siirtää julkisen hallinnon ulkopuolisille toimijoille. Sosiaalihuollon tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, ja niiden siirto yksityisten palveluntuottajien vastuulle edellyttää nimenomaista sääntelyä. Selvityksessä nousevat esille asiakkaiden oikeusturva sosiaalihuoltolain mukaista neuvontaa ja ohjausta järjestettäessä sekä sosiaalihuollon työprosessin kokonaisvaltaisuus, jossa julkinen vallan käyttö liittyy palvelutoimintaan siten, että niitä on epätarkoituksenmukaista erotella eri toimijoille. Asiakkaiden ohjaaminen ja tavoittaminen sosiaalihuollon piiriin ei toteudu toivotusti, mikä edellyttää työkäytäntöjen kehittämistä.</p>		
Kustantaja	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet	6.6.2019
Författare	Eeva Liukko och Eeva Nykänen	
Publikationens titel	Det sociala arbetets framtid – socialt arbete som offentlig förvaltningsuppgift	
Publikationsseriens namn och nummer	Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2019:47	
ISBN PDF	978-952-00-4091-8	ISSN PDF 2242-0037
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4091-8	
Sidantal	54	Språk Finska
Nyckelord	socialvård, socialvårdslagen, socialt arbete, offentlig makt, offentlig förvaltning	
Referat	<p>Social- och hälsovårdsministeriet gav Institutet för hälsa och välfärd i uppdrag att göra en utredning om utövning av offentlig makt inom socialvården. I utredningen behandlas begreppet offentlig förvaltningsuppgift och social- och hälsovårdens tjänster som offentliga förvaltningsuppgifter särskilt ur socialvårdslagens (1301/2014) synvinkel. Samtidigt undersöks förhållandet mellan det psykosociala stödet och myndighetsuppgifterna i socialvårdens övergripande process. I utredningen ges en lägesbild och en bedömning av den karaktär av myndighetsuppgift som arbetsprocessen vid socialt arbete och social handledning enligt socialvårdslagen har och av utövningen av offentlig makt i samband med denna arbetsprocess samt förslag till utvecklingsåtgärder. I enlighet med uppdraget ligger det huvudsakliga fokuset i utredningen på socialt arbete bland vuxna.</p> <p>Enligt utredningen råder det viss oklarhet om i synnerhet under vilka förutsättningar och till vilka delar sådana uppgifter som det föreskrivs om i socialvårdslagen kan överföras till aktörer utanför den offentliga förvaltningen. Socialvårdens uppgifter är offentliga förvaltningsuppgifter, och en överföring av dem på privata tjänsteproducenters ansvar förutsätter uttryckliga bestämmelser. Frågor som tas upp i utredningen är klienternas rättsskydd vid ordnande av rådgivning och handledning i enlighet med socialvårdslagen samt socialvårdens övergripande arbetsprocess, där utövningen av offentlig makt och tjänsteproduktionen går in i varandra, vilket gör det oändamålsenligt att dela upp dessa på olika aktörer. Att nå klienterna och hänvisa dem till socialvården lyckas inte i önskad utsträckning, och detta förutsätter utveckling av arbetsrutinerna.</p>	
Förläggare	Social- och hälsovårdsministeriet	
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Description sheet

Published by	Ministry of Social Affairs and Health		6 June 2019
Authors	Eeva Liukko and Eeva Nykänen		
Title of publication	The future of social work– social work as public administrative task		
Series and publication number	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2019:47		
ISBN PDF	978-952-00-4091-8	ISSN PDF	2242-0037
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4091-8		
Pages	54	Language	Finnish
Keywords	Social welfare, Social Welfare Act, social work, public authority, public administration		
<p>Abstract</p> <p>Commissioned by the Ministry of Social Affairs and Health, the National Institute for Health and Welfare has prepared a report on the use of public authority in social welfare. The report examines the concept of public administrative task and healthcare and social welfare services as public administrative tasks, especially from the perspective of the Social Welfare Act (1301/2014). At the same time, the relationship between psychosocial support and official duties in the overall social welfare process is also reviewed. The report provides a situation picture and an assessment of the work process of social work and social instruction, as laid down in the Social Welfare Act, as an official duty and the use of public authority in the process. Proposals for development measures are also listed in the document. As set out in the mandate, the focus in the report is on adult social work.</p> <p>According to the report, the regulations determining on what conditions and to what extent tasks laid down in the Social Welfare Act can be transferred to actors outside public administration are particularly vague. Social welfare tasks are public administrative tasks and transferring them under the responsibility of private service providers would require separate regulatory provisions. The report highlights the legal protection of clients in the provision of advice and guidance under the Social Welfare Act and the comprehensive nature of the social welfare work process. In this process, the use of public authority and the provision of services are so closely linked that it is impractical to allocate them to different actors. There are inadequacies in the process of reaching the clients and referring them to social welfare services, which means that the working practices should be improved.</p>			
Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Tehtäväksianto	7
2	Sosiaali- ja terveydenhuolto julkisena hallintotehtävänä	9
2.1	Virkamieshallinnon periaate ja julkinen hallintotehtävä	9
2.1.1	Sosiaali- ja terveyspalvelut julkisina hallintotehtävinä	11
2.1.2	Julkisen vallan käyttö sosiaali- ja terveyspalveluissa	13
2.1.3	Julkisen vallan käyttö ja virkasuhde	14
2.2	Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	15
2.2.1	Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle voimassa olevan lainsäädännön nojalla	17
2.3	Hallintopäätökset sosiaali- ja terveydenhuollossa	20
3	Sosiaalihuollon suunnitelmallinen työprosessi ja julkisen vallan käyttö	23
3.1	Sosiaalihuollon neuvonta ja ohjaus	24
3.2	Sosiaalihuoltoasian vireilletulo ja asiakkuuden alkaminen	25
3.3	Palvelutarpeen arviointi	27
3.4	Omatyöntekijä	29
3.5	Suunnitelma ja sen seuranta	30
3.6	Päätöksenteko	33
3.7	Työskentely asiakkaan kanssa	37
3.8	Asiakkuuden päätyminen	40
4	Nykytilan arviointi ja kehittämisehdotukset	41
	Lähteet	48

1 Tehtäväksianto

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle tehtäväksi laatia tiiviin selvityksen julkisesta hallintotehtävästä ja julkisen vallan käytöstä sosiaalihuollossa. Selvityksen tarkoituksena on osana muuta meneillään olevaa kehittämis- ja lainvalmistelutyötä kirkastaa sosiaalihuollon ja etenkin sosiaalityön luonnetta ja asemaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmässä sekä hahmottaa sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen tulevaisuuden kehittämisen suuntaviivoja ja mahdollisia lainsäädännön uudistamistarpeita.

Selvityksessä arvioidaan erityisesti sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) tarkoitetun sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen luonnetta julkisena hallintotehtävänä. Lisäksi tarkastellaan sosiaalihuollon prosessia viranomaistoiminnan ja julkisen vallan käytön näkökulmasta sekä sitä, miten nämä toiminnot liittyvät sosiaalihuollon palvelutoimintaan. Selvityksessä tarkastellaan myös hallintopäätösten teon merkitystä sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja myönnettäessä ja päätöksenteon suhdetta sosiaalihuollon tosiasialliseen hallintotoimintaan. Tarkastelu painottuu aikuissosiaalityön näkökulmaan. Tarkastelun taustaksi kuvataan yleisemmin julkisen hallintotehtävän käsitettä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen luonnetta julkisina hallintotehtävinä.

Selvityksen tavoitteena on antaa tilannekuva ja arvio sosiaalihuoltolain mukaisen sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen palvelujen luonteesta viranomaistehtävänä ja niihin mahdollisesti liittyvästä julkisen vallan käytöstä. Nykytilan arvioinnin pohjalta esitetään ehdotuksia sekä voimassa olevan lainsäädännön nojalla tehtävistä että lainsäädäntömuutoksia edellyttävistä kehittämistoimista.

Selvitystä varten järjestettiin kaksi fokusryhmähaastattelua, yksi sosiaalihuollon ja toinen terveydenhuollon sosiaalityön asiantuntijoille. Lisäksi haastateltiin kokonaisulkotuksen tehneen kuntayhtymän sosiaalityön johtajaa. Tilannetta kartoitettiin myös aiheita käsittelevän kirjallisuuden sekä oikeuskäytännön ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisujen ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan linjausten perusteella.

Raportin alussa luvussa kaksi kuvataan julkisen hallintotehtävän käsitettä ja sen lähi-käsitteitä sekä arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja julkisina hallintotehtävinä sekä julkisen vallan käyttöä sisältävinä tehtävinä. Lisäksi tarkastellaan hallintopäätöksen tekemistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Luvussa kolme tarkastellaan sosiaalihuoltolain mukaista työprosessia viranomaistyön näkökulmasta. Luvussa neljä arvioidaan nykytilaa selvitystehtävän valossa ja esitetään kehittämissuhteita.

2 Sosiaali- ja terveydenhuolto julkisena hallintotehtävänä

2.1 Virkamieshallinnon periaate ja julkinen hallintotehtävä

Tapa, jolla julkisten tehtävien hoitaminen on Suomessa organisoitu, ilmentää virkamieshallinnon periaatetta. Periaate kiinnittyy muun muassa perustuslain 2 §:n 3 momentin lainalaisuusperiaatteeseen, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkinen hallinto järjestetään viranomaislähtöisesti, ja oikeus ja velvollisuus julkisen vallan käyttöön on lähtökohtaisesti varattu viranomaisille ja niihin virkasuhteessa oleville virkamiehille (HE 1/1998 vp s. 178 II). Ajatuksena on, että hallinnollinen vallankäyttö edellyttää erityisiä oikeudellisia takeita (Mäenpää 2018 s. 102) ja että viranomaisasemaa, virkasuhdetta ja virkavastuuta koskevin muodollisin edellytyksin turvataan julkisen vallan käyttöön liittyviä lainmukaisuuden, puolueettomuuden ja johdonmukaisuuden vaatimuksia (Keravuori-Rusanen 2008 s. 12).

Virkamieshallinnon periaate on lainsäädäntömme lähtökohta ja tilanteet, joissa vastuu julkisesta hallintotehtävästä annetaan julkisen hallinnon ulkopuoliselle toimijalle, poikkeuksia tästä lähtökohdasta. Tätä ilmentää perustuslain 124 §, jossa säädetään niistä edellytyksistä, joiden vallitessa julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle toimijalle kuin viranomaiselle. Sääntelyn tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaisorganisaation ulkopuolelle, mutta toisaalta tehdä se mahdolliseksi säännöksessä asetetuin edellytyksin (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II). Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja sillä edellytyksellä, että se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Lisäksi edellytetään, että tehtävän siirto ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida lainkaan antaa viranomaiskooneiston ulkopuolelle.

Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan perustuslain 124 §:ssä verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, joka sisältää lakien toimeenpanoon, ihmisten oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon sekä julkisten palvelujen tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Julkiseksi hallintotehtäväksi määrittävä toiminta voi olla muodoltaan hallinnollista päätöksentekoa tai tosiasiallista hallintotoimintaa. Se, kuu-

luuko jokin toiminta julkisen hallintotehtävän käsitteen alaan, arvioidaan tapauskohtaisesti (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Julkisen hallintotehtävän käsitteen ulottuvuus on laaja (ks. esim. Muukkonen 2012) eikä se ole tarkkarajainen (Huhtanen 2005 s. 126–127). Lisäksi julkisen hallintotehtävän käsitteen sisältö muuttuu toimintaympäristön muuttuessa ja oikeudellisen kehityksen myötä.

Julkisen hallintotehtävän käsite kattaa tehtäviä, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä ja sellaista julkisen vallan käyttöä, joka ei ole luonteeltaan merkittävää (ks. Koivisto 2014). *Merkittävää julkisen vallan käyttöä*, jota sisältäviä tehtäviä ei perustuslain 124 §:n mukaan voida antaa lainkaan julkisen hallinnon ulkopuolelle, on esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muulla merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp s. 179 II). Perustuslakivaliokunnan linjausten mukaan sellaiset ratkaisut, joilla merkittävällä tavalla puututaan perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen, kuten esimerkiksi tarkkailuun ottaminen, hoitoon määrääminen ja virka-avun pyytäminen, sisältävät merkittävän julkisen vallan käyttöä. Lisäksi esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) nojalla tehtävä päätös lapsen huostaanotosta ja kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevan lain (519/1977) nojalla tehtävä päätös tahdosta riippumattomasta erityishuollosta ovat niin vahvasti yksilön oikeusasemaan kajoavia, että niissä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Toisaalta esimerkiksi mielenterveyslain mukaisen tarkkailulähetteen kirjoittaminen ei sisällä sitä (PeVL 5/2014 vp).

Julkisen vallan käytöstä on kyse esimerkiksi tehtävissä, joissa voidaan lakiin perustuvan toimivallan nojalla yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta tai antaa toista velvoittava määräys tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen tavalla, jossa ei kuitenkaan ole kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain nojalla tehtävässä jonkin sosiaalipalvelun, kuten vaikka sosiaalisen kuntoutuksen myöntämistä koskevassa päätöksessä tai lastensuojelulain nojalla tehtävässä yhteydenpidon rajoittamista koskevassa päätöksessä voidaan katsoa olevan kyse julkisen vallan käytöstä (ks. esim. PeVL 5/2006 vp s. 8 I).

Julkisen hallintotehtävän käsitteen piiriin kuuluvassa *tosiasiallisessa hallintotoiminnassa* on kyse suorittavasta hallintotoiminnasta, kuten julkisten palvelujen tuottamisesta (esim. PeVL 26/2017 vp s. 48). Tosiasiallinen hallintotoiminta voi sisältää myös julkisen vallan käyttöä, joka ei siis aina ole määrämuotoista, esimerkiksi kirjallisessa muodossa tapahtuvaa, vaan se voi olla myös tosiasiallista. Tosiasiallisen julkisen vallan käyttämiseen oikeuttavat toimivaltuudet perustuvat tavallisesti virkamiesasemaan, ja niitä liittyy esimerkiksi poliisina toimimiseen (Keravuori-Rusanen 2008 s. 130), mutta ne voivat liittyä myös muuhun laissa määriteltyyn asemaan, kuten lastensuojelulaitoksen johtajan tehtävään.

Julkisten palvelujen, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen, tuottamisen lisäksi myös esimerkiksi lakiin perustuva viranomaisen tehtäväksi annettu neuvonta on luonteeltaan julkiseksi hallintotehtäväksi luettavaa tosiasiallista hallintotoimintaa. Viranomaisten antama neuvonta ohjaa hallinnon asiakkaiden toimintaa, ja asiakkaiden tulee voida luottaa neuvonnan paikkansapitävyyteen (Keravuori-Rusanen 2008 s. 133). Neuvontaan voi sisältyä myös julkisen vallan käytön piirteitä. Näin on etenkin silloin, kun on kyse yksilön oikeudellista asemaa koskevaan päätöksentekoon liittyvästä neuvonnasta. Mitä konkreettisemmin neuvojen antaminen saattaa vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, sitä merkityksellisempänä julkisen vallan ulottuvuutta voidaan pitää (Keravuori-Rusanen 2008 s. 136). Toisaalta oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä on arvioitu, että henkilökohtaista avustajaa koskevan päätöksen täytäntöönpanoa tukeva neuvontapalvelu, joka oli luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa, ei rinnastunut oikeuksia tai velvollisuuksia koskevan päätöksenteon tai velvoittavan määräyksen antamisen kaltaiseen julkisen vallan käyttöön (OKV/882/1/2015). Se, milloin tosiasiallisessa hallintotoiminnassa on kyse julkisen vallan käytöstä, ei ole selvärajaista.

2.1.1 Sosiaali- ja terveyspalvelut julkisina hallintotehtävinä

Lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä (Huhtanen 2005 s. 133; Keravuori-Rusanen 2008 s. 232). Tätä kantaa ilmentää myös perustuslakivaliokunnan käytäntö, etenkin sen kannanotot hallituksen esityksestä laiksi valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisessa (HE 47/2017 vp, hallituksen esitys valinnanvapauslaiksi). Valiokunta katsoi, että ehdotusta tuli arvioida julkisen vallan siirtämistä koskevan perustuslain 124 §:n valossa, sillä siinä oli kyse riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut turvaavaan perustuslain 19 §:n 3 momenttiin palautuvien julkisen vallan järjestämisvastuun piiriin kuuluvien palvelujen ja niiden tuottamiseen välittömästi liittyvien hallinnollisten tehtävien laajamittaisesta siirtämisestä yksityisille toimijoille. Valiokunnan mukaan ehdotetun mallin myötä yksityisille palveluntuottajille olisi siirretty ”merkittävä osa sosiaali- ja terveydenhuollon perustason palveluihin sisältyvästä julkisen hallintotehtävän piiristä” (PeVL 26/2017 vp). Valiokunta täsmensi vielä erikseen, että esimerkiksi asiakassuunnitelman laatiminen on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisen hallintotehtävän hoitamista (Pevl 26/2017 vp s. 46–47; PeVL 15/2018 vp s. 25).

Kunnan järjestämisvastuulla olevien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottaminen on lainsäädäntöön perustuvaa toimintaa, jossa on olennaisilta osin kyse perustuslain 19 §:ään kiinnittyvästä lakien toimeenpanosta. Vaikka palvelujen tuottamiseen

ei aina sisältyisi varsinaista päätöksentekoa yksityisen oikeusasemasta, siinä toimenpannaan merkittävällä tavalla tällaisia päätöksiä (Huhtanen 2005 s. 133). Julkiseksi hallintotehtäviksi luettavat julkiset palvelutehtävät voivat olla sisällöltään samankaltaisia kuin yksityisen sektorin tuottamat palvelut. Tehtävän luonteen määrittelyn kannalta ratkaisevaa on, vastaako julkinen sektori palvelujen ohjauksesta ja rahoittamisesta. Jos vastaa, kyseessä on perustuslain 124 §:n alaan kuuluva julkinen palvelutehtävä (Keravuori-Rusanen 2008 s. 231). Esimerkiksi yksityisen lääkärin tai sosiaali- palveluja tuottavan yrityksen tarjoamat palvelut eivät kuulu julkisen hallintotehtävän alaan, ellei palvelun tarjoaminen perustu esimerkiksi ostopalvelusopimuksen perusteella suoritettavaan kunnan tai kuntayhtymän lakisääteiseen järjestämisvelvollisuuteen. Jos kyseisen palvelun tarjoaminen perustuu tällaiseen sopimukseen, on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta (Keravuori-Rusanen 2008 s. 233).

Tulkinnanvaraisuutta liittyy siihen, ovatko lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ymmärrettävissä kaikilta osin julkiseksi hallintotehtäviksi. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä omaksutun kannan mukaan palvelutarpeen selvittäminen ja palvelusuunnitelman tekeminen sekä ainakin eräiden palvelutapahtumien toteuttaminen ovat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä, mutta toisaalta eräitä yksittäisiä palvelutapahtumia, kuten yksittäistä kuljetusta, ei liene pidettävä sellaisena (OKV/882/1/2015). Perustuslakivaliokunta totesi valinnanvapauslaista antamassaan lausunnossa, että asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettavia palveluja koskeva sääntely oli siinä määrin avointa, että sen perusteella ei ollut pääteltävissä, oliko setelillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettavissa palveluissa kyse julkisista hallintotehtävistä (PeVL 26/2017 vp s. 54). Myös tämä kannanotto jättää tilaa tulkinnalle, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin voi sisältyä myös sellaisia toimia, jotka eivät määrity perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuiksi julkiseksi hallintotehtäviksi. Toisaalta valiokunnan näkemyksen mukaan alihankkijoiden käyttöä palvelutuotannossa tuli arvioida julkisen hallintotehtävän subdelegointina, vaikka sosiaalihuollon ohjausta ja neuvontaa ja palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelman tekemistä ei olisi lain mukaan ollut mahdollista hankkia muilta tuottajilta. Tästä on pääteltävissä, että myös muissa kuin mainituissa tehtävissä, eli siis myös palvelujen tuottamistehtävissä, on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella ei ole kuitenkaan pääteltävissä, missä raja julkisen hallintotehtävän ja sen ulkopuolelle mahdollisesti jäävän toiminnan välillä sijaitseisi.

Voidaan ajatella, että esimerkiksi sosiaalihuoltolain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettut kotipalvelujen tukipalvelut, kuten ateriat-, vaatehuolto- ja siivouspalvelut, voisivat olla tällaisia sosiaalihuoltoon kuuluvia palveluja, jotka eivät ole oikeudelliselta luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä, mutta asia ei ole selvä.

2.1.2 Julkisen vallan käyttö sosiaali- ja terveyspalveluissa

Julkisiksi hallintotehtäviksi ymmärrettäville julkisille palvelutehtäville on tyypillistä, että toimintaan voi sisältyä toimivaltuuksia käyttää julkista valtaa. Palvelutehtäviin liittyvät julkisen vallan käytön tilanteet ovat moninaisia ja niiden tunnistaminen ei sen vuoksi ole yksiselitteistä. Ehkä selkeimmillään julkisen vallan käytöstä on kyse silloin, kun sosiaali- tai terveyspalvelun käyttäjään kohdistetaan pakkotoimia, joilla puututaan hänen perusoikeuksiinsa. Julkista valtaa käytetään siis esimerkiksi tilanteissa, joissa sijais- huollossa olevaan lapseen kohdistetaan lastensuojelulain 11 luvussa säädettyjä rajoitustoimenpiteitä, jolloin kyse voi olla joko määrämuotoisesta (esim. liikkumisvapauden rajoittaminen lain 69 §:n perusteella) tai tosiasiallisesta (esim. kiinnipitäminen lain 68 §:n perusteella) julkisen vallan käytöstä. Tämän lisäksi julkisen vallan käytöstä on kyse esimerkiksi palveluetuuden myöntämistä koskevassa päätöksenteossa.

Myös varsinaisen asiaratkaisun tekemistä edeltävät valmistelutoimet ovat julkisen vallan käytön kannalta merkityksellisiä. Tätä perustelee valmistelutoimien ja päätöksenteon kiinteä yhteys (Keravuori-Rusanen 2008 s. 123). Yksilötasolla toteutettava sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen arviointi kytkeytyy niin kiinteästi palvelujen myöntämistä koskevaan päätöksentekoon ja toisaalta asiakassuunnitelman laatiminen täsmentää päätöksen perusteella annettavien palvelujen sisältöä, että myös niihin voidaan katsoa liittyvän julkisen vallan käyttöön piirteitä. Näiden toimintojen kokonaisuudessa tosiasiaa päätetään siitä, saako henkilö tietyn laissa säädetyn palvelun vai ei, ja samalla myös julkisten resurssien käytöstä. Valinnanvapauslaista antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti tästä näkökulmasta huomiota palvelutarpeen arviointiin todetessaan, että palvelutarpeen arviointi määrittää tosiasiallisesti asiakkaan oikeuksien toteutumista (PeVL 65/2018 vp s. 37). Valiokunta ei kuitenkaan nimenomaisesti ottanut kantaa siihen, onko toiminnassa kyse julkisen vallan käytöstä, mikä on ymmärrettävää, sillä perustuslain 124 §:ssä asetetut edellytykset julkisen hallintotehtävän siirrolle koskevat sekä julkisen vallan käyttöä sisältäviä että muita julkisia hallintotehtäviä.

Etenkin terveydenhuollon palveluissa tosiasiallisen julkisen vallan käytön tilanteiden tunnistaminen on hankalaa. Vaikka terveydenhuollon palvelujen antaminen perustuu lääkärin ammatillisesti soveltamiin lääketieteellisesti hyväksyttäviin kriteereihin ja on pitkälti potilaan suostumukseen pohjautuvaa ja yhteistyössä tapahtuvaa toimintaa, käyttää lääkäri myös valtaa yksilön oikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisellä tavalla. Lääkäri päättää siitä, saako potilas laissa säädettyjä palveluja vai ei ja samalla julkisten resurssien käytöstä. Potilaan näkökulmasta arvioituna on vahvoja perusteita katsoa, että esimerkiksi terveydenhuoltolain 57 §:n nojalla tehty päätös po-

tilaan sairaanhoidon aloittamisesta ja lopettamisesta sekä potilaan siirtämisestä toiseen toimintayksikköön rinnastuu vaikutuksiltaan sosiaalipalvelun saamista koskevaan päätökseen ja pitää sisällään muutakin kuin vain lääketieteellistä harkintaa.

Toisaalta eduskunnan oikeusasiamies on todennut, että niin sanottuna keikkalääkärinä toiminut lääketieteen opiskelija ei käyttänyt julkista valtaa, kun hän arvioi, oliko päähtynyt henkilö hoidon tarpeessa ja otettiinko hänet hoitoon (EOA dnro 1147/2/04), vaikka lääkäri ratkaisi päätöksellään sen, saiko henkilö laissa säädettyä hoitoa vai ei. Korkein oikeus on puolestaan katsonut, että lääkemääräyksen antamisessa ei ole kyse julkisen vallan käytöstä rikosoikeuden mielessä (KKO 2008:78). Korkeimman oikeuden käsityksen mukaan lääkehoitoa koskevat ratkaisut ovat osa hoitosuhdetta, jota ei voida luonnehtia sellaiseksi yksipuoliseksi määräämiseksi potilaan oikeuksista ja eduista, jota julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan. Korkeimman oikeuden vähemmistöön jääneet jäsenet ja esittelijä kuitenkin katsoivat, että lääkäri lääkemääräystä antessaan päättää lain nojalla lääkemääräyksen saajan oikeudesta ja näin ollen käyttää julkista valtaa. Kaiken kaikkiaan se, miltä osin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin sisältyy julkisen vallan käyttöä, ei ole selvärajaista.

2.1.3 Julkisen vallan käyttö ja virkasuhde

Vakiintuneena lähtökohtana on, että oikeus ja velvollisuus julkisen vallan käyttöön kuuluu viranomaiselle ja virkasuhteessa oleville henkilöille (Mäenpää 2018 s. 102). Tätä heijastellen kuntalain 87 §:n 2 momentissa säädetään, että kunnassa tai kuntayhtymässä tulee olla julkisen toimivallan käyttöä edellyttävien tehtävien hoitamista varten virkasuhteessa olevaa henkilöstöä ja tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan lähtökohtaisesti virkasuhteessa (ks. HE 268/2014 vp s. 140 II).

Terveydenhuoltolain 57 §:n 3 momentissa säädetään vielä erikseen terveydenhuollon osalta, että henkilön, jonka tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttäminen, on oltava virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että sen tarkoituksena on turvata virkalääkäripalvelujen olemassaolo erityisesti silloin, kun kunta hankkii kaikki tai lähes kaikki terveydenhuollon palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta. Näissä tapauksissa kunnan tulisi huolehtia siitä, että sillä on edelleen tarpeenmukainen henkilöstö niitä tehtäviä varten, joissa on kyse julkisen vallan käyttämisestä terveydenhuollossa (HE 90/2010 vp s. 150/I). Sosiaalihuoltolain 49 b §:ssä säädetään puolestaan, että jokaisen kunnan käytettävissä tulee olla asiakastyöhön osallistuvan virkasuhteisen sosiaalityöntekijän palveluja.

Oikeuskäytännössä on edellytetty, että virkasuhteen, johon julkisen vallan käyttö perustuu, tulee olla aito. Ratkaisussaan KHO 2014:98 korkein hallinto-oikeus katsoi, että

järjestely, jossa palveluja tuottavan yksityisen yrityksen työntekijä otettiin julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän toteuttamista varten lyhytaikaiseen virkasuhteeseen kuntaan, oli lainvastainen. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan palveluntuottajan työntekijän ja julkisyhteisön välille ei syntynyt tilanteessa aitoa virkasuhdetta siihen kuuluvine vastuineen eikä tällainen suhde voinut muodostaa perustaa julkisen vallan käytölle.

Se, että julkisen vallan käyttöä sisältäviä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä hoidetaisiin vain virkasuhteessa viranomaiseen, ei ole kuitenkaan poikkeukseton lähtökohta. Rikoslaki ulottaa rikosoikeudellisen virkavastuun myös julkisen vallan käyttöön, joka tapahtuu muutoin kuin virkasuhteessa julkisyhteisöön. Tämä kattaa työsuhteisen henkilöstön. Lisäksi julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä on mahdollista antaa hallinnon ulkopuolelle perustuslain 124 §:ssä säädetyn edellytyksin. Esimerkiksi lastensuojelulain 11 luvussa säädetään julkisen vallan käyttöä sisältävistä rajoitustoimenpiteistä, joita voidaan kohdistaa sijaishuollossa olevaan lapseen myös yksityisten palveluntuottajien tarjoamissa palveluissa. Tällaisissa tilanteissa, kun julkisen vallan käyttöön liittyviä valtuutuksia siirretään julkisen hallinnon ulkopuolelle, korostuu julkisen hallintotehtävän siirron edellytyksenä oleva vaatimus, että tehtävien siirto ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Virkavastuun ulottuminen tällaisiin tilanteisiin tulee varmistaa säädösperusteisesti (esim. PeVL 5/2006 vp s. 8/II).

2.2 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei kuitenkaan saa siirtää julkisen hallinnon ulkopuolelle. Keravuori-Rusanen on tiivistänyt perustuslain 124 §:n ydinfunktiona olevan yhtäältä demokraattisen päätöksenteon ja ohjauksen turvaamisen julkisten hallintotehtävien organisoinnissa sekä toisaalta sen varmistamisen, ettei järjestely vaaranna keskeisiä oikeusvaltiollisia periaatteita. Julkisen hallintotehtävän antaminen hallinnon ulkopuolelle ei saa vaarantaa yksilön oikeusasemaa, joten samojen oikeudellisten vaatimusten tulee täytyttyä riippumatta siitä, mikä taho tehtävän hoitaa. (Keravuori-Rusanen 2008 s. 261.)

Julkisen hallintotehtävän antaminen hallinnon ulkopuoliselle toimijalle voidaan toteuttaa nimenomaisella lain säännöksellä tai siten, että tehtävän siirrosta säädetään tai

päätetään lain nojalla. Mahdollisuutta toteuttaa siirto lain nojalla perusteltiin perustuslakia säädettäessä sillä, että etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on voitava järjestää joustavasti, eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla. Tällöinkin tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan tulee kuitenkin perustua lakiin (HE 1/1998 vp s. 179 I). Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa ratkaisukäytännössä on korostunut vaatimus siirron toteuttavan tai siihen valtuuttavan sääntelyn täsmällisyydestä. Esimerkiksi valtuutusta sisällyttää henkilökohtaisella budjetilla annettaviin palveluihin sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin 14 kohdassa tarkoitettuja muita sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuihin asiakkaan ”tarpeisiin vastaavia asiakkaan hyvinvoinnille välttämättömiä sosiaalipalveluja” pidettiin liian täsmentymättömänä perustuslain 124 §:n kiinnittyvän lailla säätämisen vaatimuksen näkökulmasta, ja sääntelyn täsmentäminen tältä osin oli edellytys sen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 65/2018 vp s. 40; myös PeVL 15/2018 vp s. 29).

Julkisen hallintotehtävän siirron tarkoituksenmukaisuus on siirron oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella. Myös siirrettävän hallintotehtävän luonne on arvioinnin kannalta merkityksellinen. Tarkoituksenmukaisuuden vaatimus voi täytyä helpommin palvelujen tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla kuin yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp s. 179 II). Perustuslakivaliokunta korosti tätä näkökohtaa käsitellessään hallituksen esitystä valinnanvapauslaiksi, jolla vastuu tiettyjen sosiaalihuollon hallintopäätösten tekemisestä olisi siirretty yksityisille toimijoille (PeVL 26/2017 vp s. 53; PeVL 15/2018 vp s. 28). Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla tarkoituksenmukaisena esimerkiksi sitä, että lastensuojelun sijaishuoltoa voivat tuottaa ja lastensuojelulakiin perustuvia rajoitustoimenpiteitä käyttää myös yksityiset toimijat, sillä näin sijaishuolto ”voidaan järjestää kodinomaisissa tai lasten tavanomaista kasvuympäristöä muuten muistuttavissa olosuhteissa” eikä ainoastaan viranomaisten ylläpitämissä laitoksissa (PeVL 5/2006 vp s. 8/II). Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt tarkoituksenmukaisena, että laillistettu lääkäri, joka ei ole virkasuhteessa, voi laatia mielenterveyslaissa tarkoitettua tarkailulähetteen, sillä näin voidaan turvata hoidon tarpeessa olevien potilaiden pääsy hoitoon mahdollisimman nopeasti ja kattavasti (PeVL 5/2014 vp). Myös yksityisen palvelutuotannon lisääminen peruspalvelujen saatavuuden parantamiseksi ja yksilön valinnanmahdollisuuksien lisäämiseksi voi olla tarkoituksenmukaista (PeVL 15/2018 vp).

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tämä vaatimus korostaa tehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä ja sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE

1/1998 vp s. 179 II). Lisäksi säädösperusteisesti tulee taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen (PeVM 10/1998 vp). Hallinnon yleislait, kuten hallintolaki (434/2003), tulevat sovellettavaksi julkisen hallintotehtävän hoitamisessa jo niihin sisältyvän soveltamisalasäännöksen perusteella. Siltä osin kuin julkisen hallintotehtävän hoitaminen saattaa merkitä julkisen vallan käyttämistä, on säädösperusteisesti varmistuttava siitä, että julkista valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä ja että heihin siis ulottuu rikosoikeudellinen virkavastuu (PeVM 10/1998 vp s. 35 II; ks. myös Muukkonen 2012 s. 18–19). Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä vaatimus virkavastuusta on ulotettu koskemaan myös sellaisia julkiseksi hallintotehtäviksi luonnehdittavia tehtäviä, joissa ei ole kyse julkisen vallan käytöstä (esim. PeVL 8/2014 vp; PeVL 15/2018 vp s. 33).

2.2.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle voimassa olevan lainsäädännön nojalla

Koska kunnan järjestämisvastuulle kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat julkisia hallintotehtäviä, tulee niiden siirtämisen julkisen hallinnon ulkopuolelle tapahtua perustuslain 124 §:ssä asetettuja edellytyksiä noudattaen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisten tehtävien organisoimisessa erotetaan palvelujen järjestäminen ja niiden tuottaminen. Kunnan järjestämisvastuusta säädetään kuntalain (410/2015) 8 §:ssä. Pykälän mukaan järjestämisvastuun sisältöön kuuluu vastuu järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta; tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä; tuottamistavasta; tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai se voi sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Muille toimijoille järjestämisvastuuta ei ole mahdollista siirtää.

Palvelujen tuottamisesta säädetään puolestaan kuntalain 9 §:ssä ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992, STVAL) 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa. Kuntalain 9 §:n 1 momentin mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palveluntuottajalta. Pykälän 2 momentissa kuitenkin täsmennetään perustuslain 124 §:n mukaisesti, että kunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä säädetään erikseen lailla. Kuntalain 9 §:n perusteluissa vielä selvennetään, että perustuslain edellytykset huomioon ottaen yksityiseltä palveluntuottajalta voidaan hankkia ainoastaan sellaisia palveluja, joissa ei ole kytkentää julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja jotka eivät siten ole kunnan viranomaistehtäviä. Säännöksen perusteluissa painotetaan, että

kunnan tulee itse käyttää viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa, vaikka ulkopuolinen palveluntuottaja tuottaisi itse palvelun (HE 268/2014 vp s. 140 II).

Kuntalain 9 §:n 1 momentin yleissäännös ei näin ollen mahdollista luonteeltaan julkiseksi hallintotehtäväksi määriteltävien tehtävien antamista yksityisten toimijoiden vastuulle, vaan tästä tulee säätää erikseen tavalla, joka täyttää perustuslain 124 §:n vaatimukset. Toisaalta kuntalain sääntely näyttäisi perustuvan sen lähtökohdan varaan, että kunnan järjestämisvastuulle kuuluvissa palveluissa on mahdollista erotella julkinen hallintotehtävä muista palvelujen tuottamiseen liittyvistä tehtävistä, joista jälkimmäisiä voidaan antaa kuntalain yleissäännöksen perusteella yksityisille toimijoille. Kuten edellä jo todettiin, tällaisen erottelun tekeminen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa ei ole yksiselitteistä.

STVAL:n 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kunta tai kuntayhtymä voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät, paitsi hoitamalla toiminnan itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa, myös hankkimalla palveluja julkisilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Pykälän 3 momentissa edellytetään, että kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että yksityiseltä palveluntuottajalta hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että STVAL:n 4 §:n sääntelyä voidaan pitää sellaisena kuntalain 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuna erityisenä sääntelynä, jolla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa julkisen hallinnon ulkopuolelle. Tuorin ja Kotkaksen mukaan kuntalain ja STVAL:n säännökset voivat muodostaa perustan julkisten hallintotehtävien siirtämiselle, mutta vain siltä osin kun näihin tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä (Tuori & Kotkas 2016 s. 68). Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2014:98 heijastaa samaa lähtökohtaa. Huhtasenkin mukaan STVAL:n 4 § voidaan pitää sellaisena erityissäännöksenä, johon hallintotehtävien siirto voi perustua. Huhtanen antaa tässä merkitystä lain 4 §:n 3 momentissa asetetulle vaatimukselle siitä, että hankittavien palvelujen tulee vastata kunnallisen toiminnan tasoa. Huhtasen mukaan tämä toteuttaa osaltaan perustuslain 124 §:n vaatimusta perusoikeuksien ja hyvän hallinnon turvaamisesta (Huhtanen 2005 s. 142).

Myös vastakkaisia arvioita voidaan esittää. STVAL:n 4 § säädettiin ennen perustuslain voimaan tuloa, eikä sitä säädettäessä siten voitu ottaa huomioon perustuslain 124 §:stä seuraavia vaatimuksia. Säännöksen soveltamisala on varsin laaja ja määrittämätön. Tällä perusteella oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä onkin katsottu, että perustuslain 124 §:n vaatimuksia ei vastannut järjestely, jossa vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaiseen apuun liittyvää neuvontaa, jossa oli oikeusasiamiehen käsityksen mukaan kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, hankittiin kuntalain 9 §:n 2

momentin ja STVAL:n 4 §:n yleissäännöksen perusteella yksityiseltä palveluntuottajalta (OKV/882/1/2015). Palvelu olisi ollut mahdollista ulkoistaa vain nimenomaisen sääntelyn perusteella.

Perustuslakivaliokunnan valinnanvapauslakia koskevat linjaukset tukevat näkemystä, että julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevan sääntelyn tulee olla kuntalain ja STVAL:n yleisiä säännöksiä täsmällisempää siten, että siirrettävän tehtävän sisältö tai vaihtoehtoisesti lain nojalla tapahtuvan siirron perusteet ilmenevät yksiselitteisesti laista (PeVL 26/2017 s.54; PeVL 15/2018 vp s. 28–32). Lisäksi perustuslakivaliokunnan käytäntö ilmentää vaatimusta, että siirron edellytyksenä oleva tehtäväkohtainen tarkoituksenmukaisuusarviointi kiinnittyy siirtoa koskevaan tai sen toteuttamiseen valtuuttavaan säännökseen (PeVL 26/2017 vp). Lain nojalla toteutettavan tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuutta ei näin ollen voi jättää ainakaan yksinomaan siirron toteuttamisen yhteydessä käytännössä arvioitavaksi. Tässä valossa myös palvelusetelilaissa (569/2009) tarkoitettujen palvelusetelien käyttöala, joka on kunnan itsensä määriteltävissä, muodostuu pulmallisen laajaksi. On kuitenkin huomattava, että palvelusetelilakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta ei arvioinut sääntelyä perustuslain 124 §:n valossa (PeVL 10/2009 vp).

Vaikka tarkasteltujen yleissäännösten ei katsottaisi muodostavan riittävää perustaa julkisten hallintotehtävien antamiselle yksityisten palveluntuottajien tuotettaviksi, voidaan niiden perusteella kuitenkin siirtää sellaisia sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamiseen liittyviä tehtäviä, jotka eivät ole luonteeltaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Kuten edellä jo todettiin, ei kuitenkaan ole selvää, miltä osin lakisääteisissä palveluissa on kyse tällaisista palvelutapahtumista, jotka rajautuvat julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle tai voidaanko tällaista erottelua ylipäätään tehdä.

Palvelutuotantoon liittyvien tehtävien luokittelun käytännön merkitystä vähentää se, että mitä lähemmäs suorittavia palvelutehtäviä mennään, sitä helpommin hallintotehtävän siirron edellytysten voidaan arvioida täyttyvän. Kuten edellä jo kuvattiin, perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu, että esimerkiksi yksilöä koskevien hallintopäätösten tekemistä sisältävien sosiaalihuollon tehtävien siirtäminen yksityisten palveluntuottajien vastuulle edellyttää erityisen painavia tarkoituksenmukaisuusperusteita, ja tällöin myös oikeusturvan vaatimukset korostuvat. Luonteeltaan suorittavien palvelutehtävien kohdalla hallintotehtävien siirron edellytysten voidaan arvioida täyttyvän helpommin. Toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien läheisestä kytköksestä perusoikeuksiin seuraa, että tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen toteutumista ei voida palvelujen tuottamiseenkaan liittyvissä tehtävissä arvioida samoin kuin puhtaasti teknisluonteisten, perusoikeuksiin vain väljemmin tai ei lainkaan kiinnittyvien palvelutehtävien kohdalla (PeVL 26/2017 vp s. 52).

On huomattava, että lainsäädäntöömme sisältyy myös nimenomaisia säännöksiä sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvien tehtävien antamisesta yksityisille toimijoille. Esimerkiksi lastensuojelun sijaishuollon palvelujen ja niihin liittyvän rajoitustoimivallan käytön antamisesta yksityisten palveluntuottajien vastuulle säädetään melko kattavasti. Lisäksi mielenterveyslaissa säädetään ei-virkasuhteisen lääkärin mahdollisuudesta tehdä tarkkailulähetä.

2.3 Hallintopäätökset sosiaali- ja terveydenhuollossa

Oikeus saada päätös oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevassa asiassa kiinnittyy perustuslain oikeusturvaa koskevaan sääntelyyn. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädettyyn oikeuteen saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa sisältyy yleensä asiaa koskevan päätöksen tekeminen (Mäenpää 2018 s. 506). Oikeus saada perusteltu päätös sisältyy myös hyvän hallinnon takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa vahvistetaan lisäksi oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi.

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti huomiota kirjallisen päätöksen merkitykseen oikeusturvan toteutumisen kannalta ja toisaalta viranomaisen vastuuseen ohjata asiakasta tekemään palvelua koskeva hakemus kehitysvammaisen erityishuoltoa koskevan asian vireillepanoa koskevassa ratkaisussaan. Oikeusasiamies katsoi kaupungin menettelleen hallintolain, perustuslain ja sosiaalihuollon asiakaslain vastaisesti, kun kantelijoita ei ollut ohjattu tekemään kirjallista aloitetta lapsensa erityishuoltoon pyrkimisestä. Tapahtuneen johdosta lapsen erityishuolto-ohjelmaa koskeva asia oli jäänyt käsittelemättä asianmukaisesti, eikä lapsen mahdollista oikeutta erityishuoltoon ollut arvioitu eivätkä kantelijat olleet voineet käyttää perusoikeutena turvattua muutoksen-oikeutta asiassa (EOAK/7276/2017).

Lakisääteistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa toteutettaessa tehdään monenlaisia yksilön etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavia päätöksiä. Tällaisia ovat esimerkiksi sosiaalihuollon palvelun tai sairaanhoidon antamista koskevat päätökset, joissa päätetään yksilön oikeudesta saada kyseinen palvelu (Mäenpää 2018 s. 509; Mäenpää 2017 s. 308). Vaikka sosiaalihuollon ja terveydenhuollon käytännön toteuttaminen on pääasialliselta luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa, kuten psykososiaalisen tuen antamista ja erilaisten tutkimus- ja hoitotoimenpiteiden tekemistä, tehdään myös siinä erilaisia hoidon ja huollon konkreettista sisältöä määrittäviä ratkaisuja. Se, miltä osin tällaisia ratkaisuja on pidettävä hallintopäätöksinä, joilla päätetään yksikön oikeudesta tai velvollisuudesta, ei ole selvää.

Sosiaalihuollossa palvelujen myöntämistä ja sisältöä koskevien päätösten luonne valituskelpoisina hallintopäätöksinä on lainsäädännön perusteella yksiselitteisempi kuin terveydenhuollossa, jossa lähinnä vain eräät vasten tahtoa annettavaa hoitoa koskevat päätökset ovat valituskelpoisia (ks. mielenterveyslaki 24 §). Terveydenhuollon palvelujen toteuttamista ja sisältöä koskevaa ratkaisutoimintaa luonnehditaan usein lääketieteellisen asiantuntemuksen varaan perustuvaksi tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, jossa ei tehdä valituskelpoisia hallintopäätöksiä, vaikka tällaista linjausta voidaan pitää ehdottomuudessaan liian kaavamaisena (PeVL 15/2018 vp s. 28). Kuten Tuori ja Kotkas ovat todenneet, esimerkiksi ratkaisu, jolla lääketieteellisesti sinällään perusteltu hoito on evätty sen kalleuden perusteella, voisi olla perusteltua saattaa muutoksenhaun piiriin, sillä ratkaisu sisältää myös oikeudellisia ulottuvuuksia eikä ainoastaan lääketieteellisin perustein tehtävää harkintaa (Tuori ja Kotkas 2016 s. 443). Sosiaalihuollon palveluissakaan raja hallintopäätösten ja toisaalta niiden ulkopuolelle jäävien ratkaisujen välillä ei ole aina täysin selvä. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussa KHO 2005:84, että päätös laitospaikan myöntämisestä oli hallintopäätös, mutta päätös henkilön sijoittamisesta joko vanhainkotiin tai terveyskeskuksen vuodeosastolle ei ollut muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös vaan huollon toteuttamista ja sisältöä koskeva päätös, joka perustui henkilön yksilöllisiin tarpeisiin ja kunnan käytettävissä oleviin hoitopaikkoihin.

Perusmuodossaan hallintopäätös sisältää hallintoasiaa koskevan oikeudellisesti sitovan ratkaisun hallinnon ja yksityisen välisessä oikeussuhteessa. Sen sisältönä on esimerkiksi etuuden myöntäminen (Mäenpää 2018 s. 511). Hallintopäätös on hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaan annettava kirjallisesti. Julkisen palvelun tuottamiseen liittyviä ratkaisuja annetaan kuitenkin usein myös suullisesti. Näin on etenkin sairaanhoidon toteuttamiseen liittyvien ratkaisujen kohdalla. Mäenpään mukaan esimerkiksi päätös hoitoon pääsystä olisi kuitenkin tehtävä kirjallisesti, koska kysymys on yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskevasta päätöksestä (Mäenpää 2018 s. 513). Myös ne sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamiseen liittyvät ratkaisut, joista ei tehdä kirjallisia päätöksiä, on erityissäännösten nojalla aina kirjattava potilas- ja asiakasasiakirjoihin. Kun kirjallisia hallintopäätöksiä ei tehdä, korostuu asiakirjamerkintöjen merkitys sen varmistamiseksi, että asiakas saa tiedon itseään koskevista ratkaisuista ja niiden perusteista sekä palvelujen valvonnan mahdollistamiseksi.

Yleensä viranomaisen päätös voi olla oikaisuvaatimuksen ja valituksen kohteena vain, jos se sisältää lopullisen asiaratkaisun hallintoasiassa. Tällaisia ovat esimerkiksi sosiaalipalvelujen myöntämistä koskevat päätökset. Sen sijaan tosiasiallisessa toiminnassa tehtävät ratkaisut ovat laajasti valituskelvottomia. Rajanveto valituskelpoisten ja muutoksenhaun ulkopuolelle jäävien päätösten välillä ei ole kaikilta osin ongelmaton. Esimerkiksi palvelusetelilain 13 §:n mukaan tulosisidonnaisen palvelusetelin arvoa tai palvelusetelin arvon korottamista koskeva päätös on valituskelpoinen, mutta muut pal-

velusetelin saamiseen liittyvät ratkaisut eivät ole. Palvelusetelilaista antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta piti tätä epäjohdonmukaisena ja totesi, että valitusoi-keuden avaamista olisi tullut harkita myös muissa palvelusetelin myöntämiseen liitty-vissä asioissa kuin sen arvoa koskevassa ratkaisussa. Tämä olisi valiokunnan näke-myksen mukaan ollut tarpeen viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasa-puolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp). Valinnanvapauslakia koskevassa lau-sunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, että kyseiseen lakiin sisältyvän palveluseteliä jossain määrin vastaavan asiakassetelin myöntämistä koskevaa päätöstä oli pidet-tävä valituskelpoisena hallintopäätöksenä. Merkitystä annettiin sille, että seteliä oli lain perusteella tarjottava asiakkaalle, jos edellytykset setelin saannille täyttyivät palvelu-tarpeen arvioinnin perusteella. Valiokunnan arvion mukaan lainsäädännössä oli näin riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja jul-kisen vallan välille (PeVL 15/2018 vp s. 31).

Muutoksenhakumahdollisuuden puuttumista perustellaan tavallisesti sillä, että ky-seessä oleva toimenpide on luonteeltaan sellainen, että se on pantava viivytyksettä täytäntöön ja toisaalta, että sitä edeltänyttä oikeustilaa ei voida enää muutoksenhaku-teitse palauttaa (esim. PeVL 5/2006 vp s. 7/II; PeVL 24/2001 vp s. 5/II). Lisäksi perus-tuslakivaliokunta on todennut, että viime kädessä lääketieteelliseen arvion perustuvan päätöksenteon tuominen muutoksenhaun piiriin olisi erittäin merkittävä muutos paitsi terveydenhuollon palvelujen myös hallintolainkäytön kannalta (PeVL 15/2018 vp s. 28). Tällaisissa tilanteissa korostuu tarve huolehtia oikeusturvasta muilla keinoilla, ku-ten päätöksentekoon oikeutettujen ammattihenkilöiden osaamista koskevilla edellytyk-sillä, toimenpiteen edellytyksiä koskevan sääntelyn täsmällisyydellä ja esimerkiksi toi-menpiteen kirjaamisesta säätämällä sekä toiminnan asianmukaisella valvonnalla.

3 Sosiaalihuollon suunnitelmallinen työprosessi ja julkisen vallan käyttö

Sosiaalihuoltolaki on yleislaki, jonka mukaisesti sosiaalihuollon palvelut ensisijaisesti järjestetään. Vuonna 2015 uudistettu sosiaalihuoltolaki painottaa yksilökohtaista asiakasprosessia ja sosiaalihuollon ammattihenkilön kokonaisvaltaista vastuuta siitä. Sosiaalihuollon työprosessin eri vaiheet määritellään lain neljännessä luvussa varsin tarkasti asian vireilletulosta asiakkuuden päättymiseen asti. Prosessi perustuu keskeisin osin psykososiaalisen tuen tarjoamiseen limittyviin toimintoihin, joihin liittyy julkisen vallan käytön ulottuvuuksia: palvelutarpeen arviointiin, suunnitelman laatimiseen ja päätösten tekemiseen.

Sosiaalihuollon keskeisiä erityislakeja ovat lastensuojelulaki, laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) ja laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuuista (980/2012). Työikäisten sosiaalipalveluissa olennaisia lakeja ovat lisäksi laki toimeentulotuesta (1412/1997), laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) ja laki työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014). Sosiaalihuollon asiakkuudet ja prosessin toteutus määrittyvät pitkälti niiden velvoitteiden kautta, joita lainsäädäntö kunnalliselle sosiaalihuollolle asettaa. Lait kohdentavat tehtäviä joko suoraan sosiaalihuollon ammattihenkilöille tai ne on kunnallisessa työnjaossa annettu sosiaalihuollon vastuulle siten, että ne ovat rakentuneet osaksi sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien tehtäväkenttää.

Seuraavassa kuvataan sosiaalihuoltolain 6 §:ssä säädettyä sosiaalihuollon neuvonnan ja ohjauksen tehtävää sekä sosiaalihuollon suunnitelmallista, vaiheittaista prosessia. Erityisesti kiinnitetään huomiota prosessiin sisältyviin julkisen vallan käyttöä sisältäviin osuuksiin, jotka kuntalain 87 §:n nojalla edellyttävät virkasuhdetta. Kuvauksessa hyödynnetään tätä selvitystä varten tehtyjä asiantuntijahaastatteluja.

Kuntien tavat järjestää sosiaalihuollon palvelut eroavat (ks. Saikkonen 2016), joten kokonaistilannetta täsmällisesti valottavaa kuvausta ei ollut mahdollista laatia. Kunnissa on joitakin eriäviä näkemyksiä sosiaalihuoltolain soveltamisen yksityiskohdista, ja kuvauksessa tarkasteltavat seikat ja toimintakäytännöt saattavatkin koskea vain osaa kunnista.

3.1 Sosiaalihuollon neuvonta ja ohjaus

Sosiaalihuoltolain 6 §:n mukaan kunnan asukkaiden saatavissa tulee olla sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta. Neuvonnan ja ohjauksen vastaanottaminen ei automaattisesti käynnistä sosiaalihuollon asiakkuutta, mutta se voi johtaa asiakkuuden alkamiseen. Sosiaalihuoltolain 34 §:n mukaan sosiaalihuoltoasia tulee vireille hakemuksesta tai kun kunnan sosiaalihuollon työntekijä on muutoin tehtävissään saanut tietää mahdollisesti sosiaalipalvelujen tarpeesta olevasta henkilöstä. Sosiaalihuoltoasia voi siten tulla vireille jo neuvontaa ja ohjausta annettaessa, jos asiakkaan palvelutarve tulee tunnistetuksi.

Neuvontaa ja ohjausta järjestetään kunnissa monin eri tavoin, ja järjestämisessä on kuntien välisiä palvelurakenteesta johtuvia eroja. Usein saatavilla on yleisluonteista sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta, jota kunnan organisaatiossa voi antaa myös joku muu kuin sosiaalihuollon ammattihenkilö. Kuntaliiton (Patronen 2019) lokakuussa 2018 tekemän kyselyn perusteella puhelinneuvonta on yleisin eri asiakasryhmille kohdennetun neuvonnan muoto. Myös verkkosivuja hyödynnetään neuvonnassa. Joissakin kunnissa sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat voivat jalkautua neuvontaa ja ohjausta varten muun muassa terveysasemille, nuorten Ohjaamoihin, leipäjonoihin, yhteistyötahojen tiloihin ja asukkaiden kohtaamispaikkoihin. Keskitettyä neuvontaa ja asiakasohjausta on yleisesti tarjolla ikäihmisille. Kunnissa voi olla myös sosiaalipalvelujen matalan kynnyksen neuvontapisteitä, joissa on mahdollista toteuttaa vähintäänkin alustavia palvelutarpeen arviointeja. Sosiaalihuollon ammattihenkilöt antavat lisäksi neuvontaa ja ohjausta kiireellisissä asioissa päivystysluonteisesti ja muutoin osana omaa työtään. (Ks. Forsell 2018; Patronen 2019.)

Neuvonnassa ja ohjauksessa voi siten olla kyse luonteeltaan yleisestä palvelujärjestelmää koskevasta neuvonnasta ja ohjauksesta tai toisaalta yksilön oikeuksia ja asemaa lähelle tulevasta neuvonnasta. Raja yleisen neuvonnan ja ohjauksen, asiakkaan yksilöllisiin oikeuksiin liittyvän neuvonnan ja ohjauksen sekä viranomaistyönä tehtävän palvelutarpeen arvioinnin välillä voi käytännössä olla liukuva. Neuvonnan ja ohjauksen yhteydessä työntekijä pyrkii henkilöä kuulemalla tunnistamaan, mistä hänen tilanteessaan on kyse ja minkä tyyppistä palvelua hän ehkä hakee tai tarvitsee. Hänelle annetaan tietoa palveluista sekä kerrotaan hänen oikeuksistaan. Neuvoa ja ohjausta hakevan henkilön yksilölliseen tilanteeseen ei yleisessä neuvonnassa ja ohjauksessa voida ottaa kantaa. Mikäli työntekijä tarjoaa ratkaisuja ja ehdottaa soveltuvia palveluja, alkaa neuvonnan ja ohjauksen painopiste siirtyä palvelutarpeen arviointiin. Työntekijän voi myös olla välttämätöntä katsoa neuvoa ja ohjausta hakevan henkilötietoja ja tehdä merkintöjä, jolloin henkilö kirjautuu tietojärjestelmään. Jos asiaa ryhdytään käsittelemään, sosiaalihuollon asiakkuus alkaa jo neuvonnan ja ohjauksen yhteydessä (SHL 34 §).

Asiakkailla tulee olla oikeus luottaa sosiaalihuoltolakiin perustuvan neuvonnan paikansapitävyyteen. Asiakkaan intressi on sitä vahvempi, mitä kiinteämmin neuvonta ja ohjaus liittyvät hänen oikeuksiensa toteuttamiseen ja esimerkiksi tietyn palvelun tai etuuden hakemiseen. Tällöin sosiaalihuoltolain nojalla annettavaan neuvontaan ja ohjaukseen liittyvät julkisen vallan käytön piirteet korostuvat.

Yleisluonteista sosiaaliturvaan ja sosiaalipalveluihin liittyvää neuvontaa ja ohjausta antavat kunnissa käytännössä myös järjestöt ja yksityiset toimijat. Jos kyse on näiden tahojen oma-aloitteisesta toiminnasta, on se luonteeltaan yksityistä. Jos kyse on kunnan toimeksiannosta annettavasta toiminnasta, herää kysymys julkisen hallintotehtävän siirtämisestä hallinnon ulkopuolelle. Kunnallisen neuvonnan ja ohjauksen vieminen matalan kynnyksen toimipisteisiin sekä kunnan viranomaisten yhteistyö järjestöjen ja yksityisten toimijoiden kanssa voi kuitenkin ehkäistä asiakkaan ohjautumista sosiaalihuollon asiakkuuteen tai raskaampiin palveluihin. Tällöin keskeiseksi muodostuu se, miten eri toimijoiden vastuut jakautuvat.

Neuvonnan ja ohjauksen organisointi osaksi viranomaisprosessia mahdollistaa sen, että sama työntekijä voi antaa yleistä sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta mutta lisäksi tarvittaessa katsoa tietoja tietojärjestelmästä, kartoittaa henkilön tilannetta tai aloittaa palvelutarpeen arvioinnin tekemisen sekä tehdä välttämättömiä tai kiireellisiä päätöksiä. Siksi neuvonnassa ja ohjauksessa olisi tarkoituksenmukaista olla mukana virkasuhteessa toimivia sosiaalihuollon ammattihenkilöitä tai ainakin tulisi varmistaa neuvonnan ja ohjauksen välitön yhteys viranomaistyöhön. Sosiaalihuollon fokusryhmähaastattelussa käsityksenä oli, että neuvontaa ja ohjausta, jossa esimerkiksi asiakastietoja ei olisi mahdollista katsoa, on kuntien järjestämänä erillisenä toimintana varsin vähän saatavilla.

3.2 Sosiaalihuoltoasian vireilletulo ja asiakkuuden alkaminen

Sosiaalihuoltoasia tulee vireille hakemuksesta tai kun kunnan sosiaalihuollon työntekijä on saanut tietää sosiaalipalvelujen tarpeessa olevasta henkilöstä. Sosiaalihuollon asiakkuus alkaa, kun vireille tullutta hakemusta tai muulla tavoin vireille tullutta asiaa ryhdytään käsittelemään tai henkilölle annetaan sosiaalipalveluja. (SHL 34 §.) Syksyllä 2017 tehdyn aikuissosiaalityön kuntakyselyn perusteella sosiaalihuollon asiakkuuteen ei ole ollut mitään yksiselitteistä väylää. Kyselyyn vastanneista työntekijöistä 77 prosenttia oli ainakin jokseenkin sitä mieltä, että asiakkaat hakeutuvat sosiaalihuollon piiriin pääosin itse tai läheistensä tuella. (Blomgren & Saikkonen 2018b.) Sosiaalihuoltolain 35 §:ssä säädetään Kelan ja lukuisten muiden viranomaisten velvollisuudesta toimia, jos ne saavat tietää henkilöstä, jolla on ilmeinen sosiaalihuollon tarve.

Tällöin henkilö tulee joko ohjata hakemaan sosiaalipalveluja tai hänen suostumukseen tulee ottaa yhteyttä kunnan sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi. Jos suostumusta ei voida saada ja henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, on mainituilla viranomaisilla velvollisuus tehdä ilmoitus sosiaalihuollon tarpeesta. Hieman alle puolet kuntakyselyn vastaajista (45 %) oli sitä mieltä, että Kela osaa ohjata asiakkaita sosiaalihuollon piiriin, ja hieman yli puolet (53 %) arvioi, että asiakasohjaus sujuu hyvin muista julkisista palveluista (emt.).

Vuoden 2017 toimeentulokiuudistuksessa perustoimeentulotuen järjestämisvastuu ja myöntäminen siirrettiin Kelalle, ja ainoastaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätösvaltuudet säilyivät kunnilla (Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 815/2015). Uudistuksessa Kelalle määrättiin sosiaalihuoltolain mukaisen toimintavelvoitteen ohella myös muita lakisääteisiä velvoitteita ottaa toimeentulotuen hakijan asiassa yhteyttä kuntaan, ja Kelasta onkin tullut keskeinen ilmoituksia kuntaan tekevä taho. Ilmoitusten tavoitteena on ohjata toimeentulotuen hakija kuntouttavasta työtoiminnasta säädetyn lain mukaiseen aktivointisuunnitelman tekoon tai kotoutumislain (1386/2010) mukaiseen alkukartoitukseen. Toimeentulotuen perusosaa alennettaessa Kelan tulee tiedottaa toimeentulotuen hakijaa siitä, että kunnan tulisi laatia hakijan kanssa toimeentulotukilain 10 §:n 2 momentin tarkoittama suunnitelma itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi sekä toimittaa sosiaalitoimelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös. Kelan on lisäksi ohjattava asiakkaan täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemus kunnan käsiteltäväksi, jos asiakas sitä toivoo. Kelalla on velvollisuus tai oikeus tehdä ilmoitus tai ohjata asiakas kunnan palvelujen piiriin myös lastensuojelulain, nuorisolain (1285/2016) ja vanhuspalvelulain perusteella.

Vuonna 2018 Kela teki kuntiin yhteensä 137 338 ilmoitusta toimeentulotuen hakijoista mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten (Kelasto 2019). Ilmoituksista tai jatko-ohjauksista 51,5 prosenttia liittyi täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemiseen, 20 prosenttia toimeentulotuen perusosan alentamiseen, 18,5 prosenttia kuntouttavan työtoiminnan laissa säädettyyn aktivointisuunnitelman laatimiseen ja 0,6 prosenttia kotoutumislainsäädetyksen alkukartoituksen kriteerien täyttymiseen. Ilmoituksista ainoastaan 9,4 prosenttia koski hakijalla ilmennytä sosiaalihuollon tarvetta. Yleisimmin sosiaalihuollon tarveilmoituksissa oli kyse elämänhallintaan liittyvistä syistä, toimeentulosta, asumisesta ja terveydestä (Kela 2019).

Kuntien tavat toimia Kelan ilmoitusten perusteella vaihtelevat, mutta ilmeisesti lähinnä kiireellisiä toimenpiteitä edellyttäviin ilmoituksiin kiinnitetään erityistä huomiota. Yleistä on, että ilmoitus kirjataan saapuneeksi ja kiireellisen avun tarve arvioidaan ilmoituksen perusteella välittömästi. Tämän jälkeen asiakkaaseen otetaan yhteyttä puhelimella tai kirjeitse ja tarvittaessa varataan aika. Jos asiakasta ei tavoiteta, voidaan osassa kuntia yrittää tehdä kotikäynti. Tavanomaisinta yhä kuitenkin on, että tapaamiset sovitaan

kunnan sosiaalitoimiston tiloihin. Jos asiakas tavoitetaan, aloitetaan palvelutarpeen arviointi, mikäli asiakas siihen sitoutuu ja arviointia pidetään aiheellisena. Osa asiakkaista ohjataan muihin palveluihin tai heillä ei katsota olevan sosiaalihuollon palvelutarvetta. Vain osa asiakkaista etenee asiakassuunnitelman laatimiseen asti. (Jokela ym. 2019; Kivipelto ym. 2018.)

Toimeentulotukiuudistuksen myötä asiakkaiden ohjautuminen sosiaalihuollon palvelujen piiriin on vaikeutunut. Osalle asiakkaista asiointi kahdessa eri paikassa – Kelassa ja kunnan sosiaalitoimessa – on hankalaa. Lisäksi vaikuttaa siltä, että sosiaalihuollon ilmeisessä tarpeessa olevia asiakkaita jää tunnistamatta tai heidät tunnistetaan liian myöhään, sillä asiakkaan kokonaistilanne ei aina hahmotu pelkän toimeentulotukihakemuksen perusteella. Kunnissa Kelalta saatuja ilmoituksia on pidetty varsin kaavamaisina, eivätkä kunnat aina saa ajoissa tietoa esimerkiksi vuokravelka- ja häätötilanteista, rahapelaamisesta tai päihde- ja mielenterveysongelmista. Kelalla ei välttämättä olekaan riittävässä määrin edellytyksiä ja keinoja havaita asiakkaiden ongelmia. Myös kuntien toimintamalleissa asiakkaiden tavoittamiseksi ja ilmoitusten käsittelemiseksi on parannettavaa. (Blomgren & Saikkonen 2018a; Blomgren & Saikkonen 2018b; Jokela ym. 2019; Kivipelto ym. 2018.)

3.3 Palvelutarpeen arviointi

Sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaan sosiaalihuollon tarpeessa olevan henkilön kiireellisen avun tarve tulee arvioida välittömästi. Lisäksi henkilöllä on oikeus saada palvelutarpeen arviointi, jollei sen tekeminen ole ilmeisen tarpeetonta. Ilmeisen tarpeetonta arviointi voi olla, jos kyseessä on selvästi tilapäinen yksittäisen palvelun tarve tai jos vastaavanlainen selvitys on jo tehty. Palvelutarpeen arvioinnissa asiakkaalle selvitetään hänen yleis- ja erityislainsäädäntöön perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa, erilaiset vaihtoehdot palvelujen toteuttamisessa ja muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan.

Sosiaalihuoltolain 43 §:n mukaan palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä tai muulloin asiakkuuden aikana kartoitetaan myös asiakkaan läheisverkosto. Tarkoituksena on selvittää, miten omaiset tai muut asiakkaalle läheiset henkilöt osallistuvat asiakkaan tukemiseen. Samalla selvitetään tarvittaessa omaisten ja läheisten mahdollinen tuen tarve (HE 164/2014). Lapsen kohdalla selvitetään myös lastensuojelun tarve, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta. Lisäksi sosiaalihuoltolain 44 §:n mukaisesti tulee selvittää asiakkaan hoidossa olevan lapsen tai muun henkilön hoidon ja tuen tarve, jos asiakkaan kyky täysipainoisesti huolehtia lapsen tai muun henkilön hoidosta tai kasvatuksesta on heikentynyt tai kun asiakas aloittaa tutkintavankeuden tai vankeusrangautuksen suorittamisen.

Sosiaalihuoltolain mukaan palvelutarpeen arvioinnista vastaa virkasuhteinen sosiaalihuollon ammattihenkilö (SHL 36 §, 41 §). Erityistä tukea tarvitsevat henkilöt on ainoa sosiaalihuoltolain mukainen asiakasryhmä, jossa palvelutarpeen arviointi on säädetty nimenomaisesti virkasuhteisen sosiaalityöntekijän vastuulle (SHL 36 §). Säännöksen tarkoituksena on, että asiakkaan perusoikeuksien toteuttamisen kannalta erityisen merkityksellisten ja erityisasiantuntemusta edellyttävien palvelujen tarpeen arvioinnin tekisi aina henkilö, jolla on riittävä kokemus ja koulutus (HE 164/2014). Erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden määritelmä sosiaalihuoltolain 3 §:ssä ei käytännössä ole kovin yksiselitteinen. Aikuissosiaalityössä tarkkoja kriteerejä ei ole myöskään välttämättä pidetty tarpeellisina, jotta käsitettä on mahdollista soveltaa joustavasti.

Fokusryhmähaastattelussa tuotiin esille kuntien erilaisia käytäntöjä toteuttaa palvelutarpeen arviointi ja liittämään se muuhun työskentelyyn (ks. myös Forsell 2018). Joissakin tilanteissa asiakas esimerkiksi ohjataan ottamaan suoraan yhteyttä tulevaan omatyöntekijäänsä, joka vastaa koko työprosessista palvelutarpeen arviointi mukaan lukien. Palvelutarpeen arvioinnit voidaan myös tehdä erillisessä työryhmässä, jolloin työntekijä voi vaihtua, jos asiakas jatkaa suunnitelmallisessa sosiaalityössä. Joissakin kunnissa toimitaan käytännössä niin, että asiakkaan tuleva omatyöntekijä osallistuu palvelutarpeen arviointiin alusta alkaen. Palvelutarpeen arvioinnissa rakennetaan perustaa luottamussuhteelle ja lähtökohtia tulevalle vuorovaikutteiselle toiminnalle, joten ainakaan useita työntekijävaihdoksia ei olisi hyvä olla. Asiakkaan näkökulmasta on usein toivottavaa, että sama työntekijä toteuttaa sekä palvelutarpeen arvioinnin että sen jälkeisen työskentelyn.

Palvelutarpeen arvioinnin perusteella laaditaan asiakirja, joka sisältää yhteenvedon asiakkaan tilanteesta, sosiaalipalvelujen ja erityisen tuen tarpeesta sekä sosiaalihuollon ammattihenkilön johtopäätökset asiakkuuden edellytyksistä. Lisäksi arviointi lähtökohtaisesti sisältää asiakkaan mielipiteen ja näkemyksen palvelutarpeestaan sekä asiakkaan ja sosiaalihuollon ammattihenkilön arvion omatyöntekijän tarpeesta.

Palvelutarpeen arviointi on sosiaalihuollon keskeinen palvelutehtävä, joka sisältää julkisen vallan käyttöä. Siinä käytännössä ratkaistaan, mitä palveluja ja minkälaista tukea asiakkaalle tulisi myöntää. Vaikka palvelutarpeen arviointi ei ole sitova asiakirja tai päätös, se vaikuttaa olennaisella tavalla asiakkaan asemaan ja määrittää hänen palvelujensa kokonaisuutta. Lisäksi se on merkityksellinen esimerkiksi kanteluiden ja valitusten arvioinnin näkökulmasta kun arvioidaan, onko asiakas saanut tarpeidensa mukaisia palveluja. Palvelutarpeen arviointia ei näin ollen voida organisatorisesti erottaa palvelujen myöntämisestä koskevasta päätöksenteosta. Vastuun palvelutarpeen arvioinnista ja sen pohjalta tehtävistä päätöksistä tulee olla samalla taholla.

3.4 Omatyöntekijä

Sosiaalihuoltolain 42 §:n perusteella asiakkaalle tulee nimetä asiakkuuden ajaksi omatyöntekijä. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa asiakkaalle on jo nimetty muu palveluista vastaava työntekijä erityislainsäädännön perusteella tai omatyöntekijän nimeäminen on tarpeetonta. Tarpeetonta nimeäminen voi olla, jos asiakkuuden arvioidaan olevan hyvin lyhytaikainen tai asiakkaalla on jo joku muu tärkeä tukihenkilö, kuten terveydenhuollon sosiaalityöntekijä. Esimerkiksi Tampereella tilapäistä tai lyhytaikaista tukea tarvitseva henkilö asioi sosiaalipalvelujen neuvonnassa, tarvittaessa varatulla ajalla, eikä hänelle nimetä omatyöntekijää (Forsell 2018).

Omatyöntekijän tulee lähtökohtaisesti olla sosiaalihuollon ammattihenkilö, ja erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden omatyöntekijän tai omatyöntekijän kanssa asiakastyötä tekevän työntekijän tulee olla sosiaalityöntekijä. Tällä on haluttu turvata kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden oikeussuojan toteutuminen. Jos erityisen tuen tarve ilmenee työskentelyn aikana ja omatyöntekijä ei ole sosiaalityöntekijä, on pidetty riittävänä, että sosiaalityöntekijä tulee mukaan asiakastyöhön eikä omatyöntekijää vaihdeta, sillä työntekijöiden vaihtuvuutta halutaan välttää (HE 164/2014). Omatyöntekijänä voi olla myös terveydenhuollon ammattihenkilö, jos se on asiakkaan palvelukokonaisuuden kannalta perusteltua. (SHL 42 §.)

Sosiaalihuollon fokusryhmähaastattelun perusteella linjaukset siitä, tuleeko omatyöntekijäksi sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja, ovat käytännön työssä asettuneet hyvin. Tarkkarajaisia määrittelyjä työnjaolle ei kunnissa välttämättä ole tehty. Erityistä tukea tarvitsevat asiakkaat ovat lähtökohtaisesti sosiaalityöntekijän asiakkaita, mutta sosiaalityön asiakkaalla ei tarvitse olla erityisen tuen tarvetta. Fokusryhmähaastattelussa tuotiin esille myös erilaisia käytäntöjä omatyöntekijän nimeämisessä. Päätös voidaan esimerkiksi tehdä alustavien tietojen perusteella yhdessä sopien heti asian tultua viireille. Työntekijä voi määrittäytyä myös sosiaalitoimen henkilöstörakenteen tai kunnan toimintamallin perusteella siten, että omatyöntekijä on aina ensisijaisesti sosiaaliohjaaja tai sosiaalityöntekijä.

Sosiaalihuoltolain uudistuksen myötä aikaisempaa vaativampia lapsiperheiden erityisen tuen asiakkuuksia on siirtynyt lastensuojelusta sosiaalihuoltolain mukaiseen sosiaalityöhön. Tältä osin työnjakoa lapsiperheiden sosiaalityön, aikuisten sosiaalityön ja lastensuojelun sosiaalityön välillä kehitetään edelleen monissa kunnissa (Forsell 2018). Sosiaalihuoltolaissa ja lastensuojelulaissa erityistä tukea tarvitseva lapsi ja lastensuojelua tarvitseva lapsi määritellään samankaltaisella tavalla. Lastensuojelun asiakkuus alkaa kuitenkin vain niissä tilanteissa, joissa lapsi tarvitsee lastensuojelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia.

Omatyöntekijällä on kokonaisvaltainen vastuu asiakkuudesta, minkä vuoksi hänen tulee työskennellä sosiaalihuollon toteuttamisesta vastaavassa organisaatiossa. Omatyöntekijän toiminnassa vuorovaikutteinen, asiakaslähtöinen työskentely kytkeytyy julkisen vallan käyttöä sisältäviin viranomaistehtäviin, kuten palvelujen järjestämiseen palvelutarpeen arvioinnin mukaisesti, asiakassuunnitelman laatimiseen ja työskentelyn edellyttämään päätöksentekoon (SHL 38 §, 39 §, 45 §). Lisäksi omatyöntekijä arvioi palvelujen ja tukitoimien vaikuttavuutta, päivittää tarvittaessa arviointia tai suunnitelmaa sekä neuvoo ja ohjaa asiakasta tarpeen mukaan. Monialaisessa työskentelyssä omatyöntekijä sovittaa yhteen asiakkaan palvelu- ja tukiverkostoa sekä tukee asiakasta asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa ja asiakkaan omien voimavarojen vahvistamisessa ja käyttämisessä. (Ks. HE 164/2014.)

Sosiaalihuoltolaissa ei nimenomaisesti edellytetä, että omatyöntekijän tulisi olla viranhaltija. Toisaalta kuntalain mukaan julkista valtaa voidaan lähtökohtaisesti käyttää vain virkasuhteessa. Omatyöntekijän työssä julkisen vallan käytön tilanteet todentuvat vuorovaikutteisen työn eri vaiheissa. Kokonaisvaltainen, asiakaslähtöinen vastuu asiakastyöstä edellyttää tarkoituksenmukaisella tavalla toteutettuna valtuuksia toimia siten, että esimerkiksi päätöksentekoa ei tarvitse irrottaa työprosessista muiden hoitettavaksi. Korostetusti tämä tulee esille erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden kanssa työskennellessä. Lähtökohtaisesti kuntien aikuissosiaalityössä asiakkaan omatyöntekijäksi nimetäänkin virkasuhteinen sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja.

3.5 Suunnitelma ja sen seuranta

Sosiaalihuoltolain 39 §:n mukaan palvelutarpeen arviointia täydennetään asiakkaalle laadittavalla asiakassuunnitelmalla tai muulla vastaavalla suunnitelmalla. Suunnitelmaa ei tarvitse laatia, jos palvelutarpeen arviointi on riittävä tukimuoto asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamiseksi. Jos suunnitelma laaditaan, siihen kirjatut toimet ja palvelut sovitetaan yhteen muiden hallinnonalojen suunnitelmien kanssa. Asiakkaan suostumuksella voidaan myös laatia sosiaalihuollon ja muiden hallinnonalojen yhteinen suunnitelma yksittäisten, erillisten suunnitelmien sijaan. Suunnitelmassa muun muassa todetaan ne asiakkaan ja työntekijän yhdessä asettamat tavoitteet, joihin sosiaalihuollon avulla pyritään. Lisäksi sovitaan, kuinka usein asiakas ja omatyöntekijä tai muu asiakkaan palveluista vastaava työntekijä tapaavat, sillä omatyöntekijän työ on osa asiakkaan saamaa palvelua. Pääsääntöisesti suunnitelman laatii asiakkaan omatyöntekijä. (HE 164/2014.)

Palvelutarpeen arvioinnista johdetulla suunnitelmalla on merkitystä myönnettäessä asiakkaalle lakisääteisiä palveluja ja arvioitaessa, onko asiakas saanut hänelle lain mukaan kuuluvat palvelut. Omatyöntekijälle kirjallinen asiakassuunnitelma toimii sekä

viranomaistyön että vuorovaikutteisen asiakastyön perustana. Omatyöntekijä arvioi ja seuraa säännöllisesti asiakkaan ja mahdollisten muiden toimijoiden kanssa suunnitelman oikeasuuntaisuutta sekä palvelujen ja tukitoimien tarvetta ja vaikuttavuutta suhteessa asiakkaan tuen tarpeisiin. Suunnitelmaa on tarkistettava vähintäänkin silloin, kun asiakkaan elämäntilanteessa ja tuen tarpeissa tapahtuu olennaisia muutoksia tai jos sosiaalihuollon asiakkuus pitkittyy. Samalla omatyöntekijä voi tarkentaa ja päivittää tehtyä palvelutarpeen arviointia. Suunnitelmaan kirjataan suunnitelman toteutumisen seuranta ja tarpeiden uudelleen arviointia koskevat tiedot. (HE 164/2014; Forsell 2018.) Suunnitelman tarkistamiseen liittyy myös palvelutoiminnan valvonta: omavalvonta oman toiminnan oikeellisuuden suhteen ja palvelujen toteutumisen valvonta kunnan viranomaisen roolissa.

Kunnissa voi olla epäselvyyttä siitä, milloin tehdään uusi palvelutarpeen arviointi ja milloin päivitetään suunnitelmaa. Sosiaalihuollon fokusryhmähaastattelussa todettiin, että suunnitelmallista työskentelyä arvioitaessa voidaan tehdä joko uusi palvelutarpeen arviointi tai suunnitelman väliarviointi, jonka perusteella työskentelyn suuntaa ja tarvetta tarkistetaan. On myös mahdollista, että jo tehtyä palvelutarpeen arviointia ennemminkin päivitetään tai jatketaan. Koska suunnitelmiin perustuva dokumentaatio on kehittynyt palvelutarpeen arvioinnin dokumentaatiota heikommin, suunnitelman seuranta- ja arviointitiedot usein kirjataan pikemminkin asiakaskertomuksiin kuin suunnitelmiin. Olennaista on, että viranomaistehtävänä suoritettava palvelutarpeen arviointi ja suunnitelman laatiminen tarkistuksineen tehdään ja kirjataan asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta riittävällä tavalla.

Sosiaalihuoltoon liittyvistä suunnitelmista ja suunnitelmallisesta, monialaisesta työskentelystä säädetään myös muissa laeissa ja eri perustein. Toimeentulotukilain 10 §:n perusteella toimeentulotuen hakijalla on oikeus suunnitelmaan toiminnasta itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi, jos toimeentulotuen perusosaa alennetaan. Perusosaa voidaan alentaa, jos asiakas esimerkiksi kieltäytyy tarjotusta työstä tai työvoimapalvelusta. Toimeentulotukiudistuksessa harkinta- ja päätäntävalta toimeentulotuen perusosan alentamisesta siirrettiin kunnilta Kelalle, mutta vastuu perusosan alentamiseen liittyvän suunnitelman laatimisesta jäi kunnille (Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta). Perusosan alentamisen tulisi perustua yksilökohtaiseen harkintaan, mikä edellyttää asiakkaan kokonaistilanteen selvittämistä ennen alentamispäätöstä. Toimeentulotukilain 18 a §:ssä säädetään Kelan oikeudesta saada kunnalta toimeentulotuen perusosan alentamisharkinnassa tarvittavat tiedot, mutta tätä mahdollisuutta Kela käyttää harvoin: perusosan alentaminen tehdään varsin kaavamaisesti, kun ehdot täyttyvät (Jokela ym. 2019).

Ennen toimeentulotukiudistusta perusosan alentaminen ei ollut kovin yleisesti käytössä. Vuonna 2012 yhdeksään kuntaan osoitetussa kyselyssä 40 prosenttia toimeen-

tulotuen parissa työskentelevistä henkilöistä ilmoitti alentavansa usein tai aina toimeentulotukea, kun alentamisen ehdot täytyivät. Kuitenkin yli 40 prosenttia työntekijöistä ilmoitti vähentävänsä toimeentulotukea ainoastaan silloin tällöin tai harvoin. Sosiaalityöntekijät käyttivät harkintaa useammin kuin etuuskäsittelijät ja alensivat perusosaa selvästi etuuskäsittelijöitä harvemmin. Lähes puolet vastaajista ei koskaan alentanut perusosaa 40 prosenttia, ja ainoastaan vajaa kymmenen prosenttia alensi aina tai usein perusosaa 40 prosentilla, kun tuen alentamisen ehdot täytyivät. (Karjalainen ym. 2013; vrt. Kelasto 2019.) Voidaankin arvioida, että itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tehtävien suunnitelmien merkitys asiakkaille on uudistuksen myötä korostunut.

Asiakkaan toiminta- ja työkyvyn edistämisessä keskeisiä suunnitelmia ovat työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain 4 §:n mukainen monialainen työllistymissuunnitelma ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 8 §:n mukainen aktivointisuunnitelma. Monialainen työllistymissuunnitelma laaditaan yhteispalvelupisteissä, kun asiakas on laissa säädettyjen kriteerien perusteella ohjautunut monialaisen yhteispalvelun asiakkaaksi. Vaikka yhteispalvelulaissa ei säädetä yhteispalvelun henkilöstön ammattialoista, on pidetty tarkoituksenmukaisena, että toimipisteissä työskentelee myös sosiaalihuollon ammattilaisia (HE 183/2014). Aktivointisuunnitelman laativat asiakkaan kanssa sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja sekä työ- ja elinkeinotoimiston työntekijä (HE 184/2000). Jos asiakkaalle on jo laadittu monialainen työllistymissuunnitelma, se korvaa aktivointisuunnitelman (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 3 §). Suunnitelmiin voidaan sisällyttää kunnallisena sosiaalipalveluna kuntouttavaa työtoimintaa. Asiakkaalle voi aiheutua seuraamuksia toimeentulotukilain tai työttömyysturvalain (1290/2002) nojalla, mikäli hän ei osallistu aktivointisuunnitelman tai työllistymissuunnitelman laatimiseen.

Fokusryhmähaastattelussa tuotiin esille, että aktivointiin ja työllistymiseen tähtäävissä suunnitelmissa painottuvat usein työ- ja elinkeinohallinnon näkökulmat ja tulostavoitteet. Aktivointisuunnitelmien tekeminen voidaan siksi ymmärtää pikemminkin työvoimahallinnon toimenpiteenä kuin aikuissosiaalityön palveluna, ja niihin liittyvä työ on voitu siirtää aikuissosiaalityöstä yhteispalvelupisteisiin tai kunnan työllisyysyksiköihin (ks. Saikku 2016). Yksiköissä on sosiaalihuollon ammattihenkilöitä ja kuntouttavassa työtoiminnassa olevan asiakkaan omatyöntekijän tulee olla sosiaalihuollon ammattihenkilö, mutta toiminta voi silti jäädä irralleen muusta aikuissosiaalityöstä. Aktivointiin ja työllistymiseen liittyvän työn arvioitiin hyötyvän siitä, että sosiaalityön ja sosiaalihuollon näkökulmaa vahvistettaisiin nykyisestä.

Työllistymiseen liittyvät tehtävät voivat toisaalta ohjata sosiaalihuollon ja aikuissosiaalityön toteutusta tavalla, joka voi toimia kaikkein heikoimmassa asemassa olevia asiakkaita vastaan: huolenpidon sosiaalityölle ei jää riittävästi tilaa. Huolenpidon sosiaalityöllä voidaan tarkoittaa sekä muutokseen tähtäävää, pitkäjännitteistä työskentelyä

että asiakkaan elämäntilannetta kannattelevaa työtä sellaisissa tilanteissa, joissa muutokseen ei ole edellytyksiä (ks. Liukko 2009). Sosiaalihuoltolaissa (8 §) on säännös erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvoinnin seuraamisesta ja edistämisestä, mutta se ei velvoita toimiin palvelujen kehittämiseksi ja niiden turvaamiseksi yksilötasolla.

Vuonna 2013 tehdyn kuntakyselyn mukaan (Saikkonen 2016) kaksi yleisintä syytä asiakassuunnitelman laatimiselle olivat toimeentulotuen perusosan alentaminen (84 %) ja kuntouttavaan työtoimintaan ohjaaminen (83 %). Syyt liittyivät suunnitelmiin, jotka lain mukaan tulee lähtökohtaisesti aina tiettyjen ehtojen täytyessä tehdä. Lisäksi asiakas voidaan ohjata kuntouttavaan työtoimintaan ainoastaan, jos jompikumpi suunnitelmista on tehty. Muut syyt suunnitelman laatimiselle tulivat kyselyssä esille vasta näiden suunnitelmien jälkeen. Syitä olivat muun muassa työttömyyden pitkittyminen (56 %), velkaantuminen ja talouden hallinnan ongelmat (56 %) sekä asumisen ongelmat tai asunnottomuus (57 %). Erityisen hankalassa asemassa olevat asiakkaat vaikuttivat ylipäänsä pitkälti jäävän suunnitelmallisen sosiaalityön ulkopuolelle. Heitä olivat esimerkiksi mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät asiakkaat, moniongelmaiset ja rikostaustaiset asiakkaat sekä aggressiivisesti käyttäytyvät asiakkaat. Samoin ulkopuolelle jäivät asiakkaat, jotka eivät kyenneet sitoutumaan suunnitelmalliseen työskentelyyn tai jotka jättivät saapumatta varatuille ajoille sekä asiakkaat, joiden asiointiin katsottiin johtuvan liian alhaisesta perusturvaetuuksien tasosta tai pitkäaikaisesta toimeentulotuen tarpeesta, siis köyhyydestä. (Saikkonen 2016.) Sosiaalihuollon ammattilaisia vaikuttaa ylipäänsä työskentelevän vähiten kaikkein syrjäytyneimpien parissa (Pohjola 2019).

3.6 Päätöksenteko

Kun asiakas hakee täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea tai jotakin sosiaalipalvelua, asiasta tulee tehdä hallintopäätös. Oikeus saada kirjallinen päätös koskee lähtökohtaisesti myös tilanteita, joissa hakemus tehdään suullisesti. Päätöksen myötä asiakas saa oikeuden vaatia päätökseen oikaisua sekä hakea muutosta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen (SHL 6 luku). Kirjallisen päätöksen merkitys korostuu silloin, kun asiakas ei saa hakemaansa palvelua tai hän saa vain osittain sen, mitä on hakenut. Hallintolain 44 §:n mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianomainen on oikeutettu tai veloitettu tai miten asia muutoin on ratkaistu. Velvoite perustella päätös on asiakkaan ja mahdollisten muiden asianosaisten oikeusturvan kannalta keskeinen. Päätös on perusteltava mahdollisimman hyvin erityisesti niiltä osin, kuin se on kielteinen. (HE 164/2014.)

Vuoden 1982 sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä ja niistä tehtävistä, jotka muussa laissa säädetään sosiaalilautakunnan tai muun vastaavan toimielimen tehtäväksi, huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Toimielimelle säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan johtosäännöllä siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille tahdosta riippumattomasti huoltoa koskevaa päätöksentekoa lukuun ottamatta. Uudistetussa sosiaalihuoltolaissa ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole tarkasti säädetty siitä, kuka päätökset tekee. Erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan tai hänen kanssaan asiakastyötä tekevän työntekijän tulee kuitenkin olla sosiaalityöntekijä. Koska sosiaalityöntekijät ovat pääsääntöisesti virkasuhteessa kuntaan, kohdentuu päätöksentekoa osin sosiaalityöntekijöille. Täsmällinen säännös päätösten tekijästä sisältyy ainoastaan sosiaalihuoltolain 46 §:ään, jossa tarkoitetut hoidon ja huolenpidon turvaavat päätökset erityistä tukea tarvitsevalle asiakkaalle tekee virkasuhteinen sosiaalityöntekijä, joka ei ole asiakkaan omatyöntekijä. Tarkoituksena on vahvistaa asiakkaan oikeusturvaa silloin, kun palvelujen yhteensopivuus on erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta erityisen tärkeää. Päätöksiä tehdessään sosiaalityöntekijän tulee ottaa huomioon asiakassuunnitelmassa esitetty arvio palvelujen välttämättömyydestä sekä muiden hallinnonalojen suunnitelmissa, kuten terveydenhuollon hoito- ja kuntoutussuunnitelmassa, välttämättöminä pidetyt palvelut. (SHL 46 §; HE 164/2014.)

Sosiaalihuoltolaissa säädetään omatyöntekijän nimeämisestä sekä sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen palveluista. Sosiaalihuoltolain 42 §:n perusteella omatyöntekijän tehtävänä on edistää palvelujen järjestämistä palvelutarpeen arvioinnin mukaisesti ja toimia tarvittaessa muissa sosiaalihuoltolaissa säädettyissä tehtävissä. Asiakkaalle nimitään omatyöntekijä, jos se palvelutarpeen arvioinnissa katsotaan tarpeelliseksi. Omatyöntekijän nimeämisestä ei tehdä valituskelpoista päätöstä. Vaikka asiakkaan toivomukset ja mielipide on otettava huomioon (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000 8 §), ei asiakas esimerkiksi valitusteitse voi vaikuttaa omatyöntekijänsä valintaan. Jos asiakkaan arvioidaan lisäksi tarvitsevan sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen palvelua, palvelun myöntämisestä tulee tehdä päätös.

Sosiaalihuoltolain 15 §:ssä sosiaalityön palvelulla tarkoitetaan asiakas- ja asiantuntijatyötä, jossa rakennetaan yksilön, perheen tai yhteisön tarpeita vastaava sosiaalisen tuen ja palvelujen kokonaisuus, sovitaan se yhteen muiden toimijoiden tarjoaman tuen kanssa sekä ohjataan ja seurataan sen toteutumista ja vaikuttavuutta. Sosiaaliohjauksen palvelulla (16 §) tarkoitetaan yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen neuvontaa, ohjausta ja tukea palvelujen käytössä sekä yhteistyötä eri tukimuotojen yhteensovittamisessa. Sosiaalihuoltolaissa ei kuitenkaan määritellä ammattiryhmää, joka sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen sosiaalipalvelut tuottaa. Näin ollen eri ammattihenkilöt voivat toteuttaa niitä tai olla mukana niiden toteuttamisessa. Sen sijaan sosiaalityöntekijöiden työnkuvasta säädetään sosiaalihuollon ammattihenkilölaissa (817/2015 9 §).

Siinä sosiaalityöntekijöiden tehtävänä nähdään muun muassa yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen sosiaalisen tuen ja palvelujen tarpeeseen vastaavan sosiaalityön asiakas- ja asiantuntijatyö sekä työn vaikutusten seuranta ja arviointi.

Sosiaalityössä työskentelyn pilkkominen toisaalta omatyöntekijän tehtäviin ja toisaalta sosiaalityöhön sosiaalipalveluna on epäluontevaa. Kuntien aikuissosiaalityössä sosiaalihuoltolain mukaiset omatyöntekijän tehtävät sekä sosiaalityön palvelu menevät käytännössä päällekkäin siinä määrin, että niitä voi olla vaikea erottaa toisistaan. Sosiaalihuoltolaissa omatyöntekijän palvelua ei ole määritelty, mutta sosiaalityön palvelun kuvaus vastaa pitkälti käsitystä siitä, mitä omatyöntekijän tehtävässä toimiva sosiaalityöntekijä tekee. Tällöin omatyöntekijänä toimiminen onkin ymmärrettävissä siten, että asiakkaalle myönnetään sosiaalityön palvelu, jota toteuttaa omatyöntekijä. Kun asiakkaan omatyöntekijänä toimiminen ja sosiaalityön palvelu käytännön työssä yhdistetään, sosiaalityöntekijän tehtäväksi luontevasti määrittyvät työskentely asiakkaan kanssa paitsi viranomaistehtävissä myös keskinäiseen luottamussuhteeseen perustuvassa vuorovaikutteisessa, psykososiaalisessa työssä. Fokusryhmähaastattelussa todettiin, että omatyöntekijällä tulisi olla keskeisin rooli asiakasprosessissa. Tavoiteltavana ei voidakaan pitää sitä, että omatyöntekijänä toimivan sosiaalityöntekijän rooli kutistuisi prosessia hallinnoivaksi viranomaistyöksi.

On myös tilanteita, joissa edellä kuvatunlainen yhdistäminen on aiheetonta. Sosiaalihuoltolain 38 §:ssä on määritelty erityyppisiä asiakkuuksia. Sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen palvelun myöntäminen omatyöntekijän nimeämisen yhteydessä voi olla tarpeetonta esimerkiksi silloin, kun asiakas tarvitsee kotipalvelua tilapäisesti tai kun kyse on satunnaisesta täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemisesta. Myös omatyöntekijän nimeäminen voi tällöin olla tarpeetonta. Jos asiakkuus on toistuvaa tai jatkuvaa, pitkäaikaista tai pysyvää, suunnitelmallinen sosiaalityö yhdistettynä viranomaisen toimivaltuuksiin on kuitenkin usein perusteltua.

Sosiaalihuollon fokusryhmähaastattelun mukaan päätös sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen palvelun myöntämisestä voidaan joskus tehdä jo palvelutarpeen arvioinnin alkaessa. Sosiaalityötä tai sosiaaliohjausta päätetään siis silloin myöntää asiakkaalle nimettävän omatyöntekijän antamana sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen palveluna, ja omatyöntekijän nimeäminen ja päätös palvelusta tehdään yhtäaikaaisesti. Päätöksen tekemistä jo palvelutarpeen arvioinnin alussa voidaan pitää perusteltuna siksi, että arvioinnin tekee virkasuhteessa oleva sosiaalihuollon ammattihenkilö ja arvioinnissa määritellään palveluja ja tukitoimia, joilla asiakkaan tilanteeseen pyritään vaikuttamaan. Siksi voidaan katsoa, että palvelutarpeen arvioinnin tulisi olla sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen prosessin (ja palvelun) sisällä. Toisaalta fokusryhmähaastattelussa todettiin, että sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen palvelu alkaa ja päätös tehdään vasta siinä tapauksessa, että palvelutarpeen arvioinnin perusteella asiakkaalle on päätetty

nimetä omatyöntekijä. On myös kuntia, joissa päätöksiä sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen palvelusta ei tehdä lainkaan, mikä ei ole sosiaalihuoltolain mukainen menettely.

Jos päätös tehdään, palvelu myönnetään kuntien käytännössä joko tietyille ajanjaksoille tai toistaiseksi voimassaolevana. Palvelun myöntämistä koskeva päätös voi olla hyvin lyhyt, jolloin palvelutarpeen arviointi määrittää päätöksen perusteella myönnetyn palvelun sisältöä. Kielteistä päätöstä siitä, että asiakkaalle ei myönnetä palvelua, ei käytännössä tavallisesti tehdä, jos ratkaisuun on päädytty asiakkaan kanssa yhteisymmärryksessä. Tällöin pidetään riittävänä, että asia todetaan palvelutarpeen arvioinnissa. On yleisempää tehdä kielteinen päätös, jos asiakas on ratkaisusta eri mieltä. Näitä tilanteita esiintyy kuitenkin harvoin käytännössä.

Fokusryhmähaastattelussa näkemykset siitä, tehdäänkö päätös sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen palvelusta, erosivat jonkin verran. Toisaalta todettiin, että päätösten tekeminen voi näyttäytyä työntekijöille byrokraattisena ja asiakastyöltä aikaa vievänä työnä. Päätöksenteon merkitystä on voitu kyseenalaistaa myös siksi, että palvelutarpeen arviointi ja asiakaskirjaukset ovat joka tapauksessa asiakastietojärjestelmässä. Toisaalta todettiin, että päätökset selkiyttävät vastuita ja asiakasprosessia työntekijöille ja asiakkaille. Lisäksi päätösten katsottiin sitouttavan sekä työntekijää että asiakasta prosessiin ja suunnitelmalliseen työskentelyyn, varmistavan asiakkaan oikeusturvaa ja tuottavan tietoa sosiaalihuollosta. Esimerkiksi Helsingissä sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen palvelusta tehtävän päätöksenteon tavoitteena on ollut paitsi selvittää asiakkaan oikeutta palveluun myös saada tilastotietoa sosiaalityöstä ja sosiaaliohjauksesta, asiakasmääristä, asiakkuuksien kestosta ja palvelutarpeista (Forsell 2018). Päätöksenteko, jota lainsäädäntö edellyttää tulisikin järjestää siten, että se on yksinkertaista ja käytäntöä palvelevaa.

Kunnissa toimeentulotukityö jakautuu sosiaalityöntekijöiden, sosiaaliohjaajien ja etuuskäsittelijöiden kesken, mutta toimeentulotukilaki tai sosiaalihuoltolaki ei määrittele sitä, mille ammattiryhmälle täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätösten tekeminen kuuluu. Kuitenkin toimeentulotukilain 14 e §:n säännös siitä, että toimeentulotukiasiakkaan on pyydetäessä saatava keskustella kunnan sosiaalityöntekijän tai sosionomin kanssa, ohjaa päätöksentekoa sosiaalihuollon ammattihenkilöiden tehtäväksi. Syksyllä 2017 tehdyn kuntakyselyn mukaan täydentävästä toimeentulotuesta päätöksen teki 59 prosentissa kunnista aina sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja ja 22 prosentissa pääosin etuuskäsittelijä, palvelusihteeri tai muu vastaavalla ammattinimikkeellä toimiva henkilö. Sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat tekivät täydentävän toimeentulotuen päätöksiä osana muuta työtään 99 prosentissa kunnista. Ehkäisevä toimeentulotuki on usein osa suunnitelmallista sosiaalityön prosessia, ja kuntakyselyn mukaan 87 prosentissa kunnista päätökset ehkäisevästä tuesta teki aina sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja. (Blomgren & Saikkonen 2018a.)

Syksyllä 2017 kuntakyselyyn vastanneista aikuissosiaalityön sosiaalityöntekijöistä ja sosiaaliohjaajista 88 prosenttia piti täydentävää toimeentulotukea ja 93 prosenttia ehkäisevää toimeentulotukea sosiaalityön välttämättömänä työvälineenä (Blomgren & Saikkonen 2018b). Erityisesti päihdeongelmallisille, mielenterveyskuntoutujille ja ikäihmisille katsottiin aiheutuneen haittaa siitä, että vastuu perustoimeentulotuen myöntämisestä siirrettiin Kelalle. Kyselyn perusteella voidaan arvioida, että täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätösten merkitys on kasvanut toimeentulotukiudistuksen jälkeen, koska perustoimeentulotuen luonne sosiaalihuoltoon kuuluvana ja tarveharkintaisena viimesijaisena tukena on heikentynyt. Kela tavoittelee ihmisten yhdenvertaista kohtelua toimeentulotukipäätöksissä, ja yhdenvertaisuus ymmärretään pikemminkin mahdollisimman yhdenmukaisina myöntämisperusteina kuin yksilöllisiä vaikeuksia tasoittavina päätösratkaisuina. Tämä voi hankaloittaa heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilannetta.

3.7 Työskentely asiakkaan kanssa

Aikuissosiaalityössä sosiaalihuollon ammattihenkilöiden työ noudattaa pääosin sosiaalihuollon työprosessia. Tällöin he usein toimivat omatyöntekijän roolissa ja vastaavat sosiaalihuoltolain mukaisista viranomaistehtävistä, asiakaslähtöisestä työskentelestä sekä muussa lainsäädännössä asetettujen tehtävien toteuttamisesta. Työ sisältää tuen ohella sosiaalisen kontrollin elementtejä (Jokinen 2008). Järjestelmälähtöisyyttä työkäytäntöihin tuovat ennen kaikkea asiakasprosessin ulkopuolelta sosiaalityöhön kohdistuvat kontrolli- ja sanktiointitehtävät, jotka kuitenkin ovat toimeentulotukiudistuksessa osin siirtyneet Kelalle. Perusolemukseltaan sosiaalityö on vuorovaikutteista auttamis- ja muutostyötä. Viranomaisvaltuudet toimivat ennen kaikkea asiakkaan oikeusturvan varmistajina ja sosiaalityön työvälineinä (Pohjola 2019), kun työskentelylle asetettuihin tavoitteisiin pyritään.

Asiakkaan omatyöntekijän vastuulla on sosiaalihuollon kokonaisvaltainen prosessi. Omatyöntekijän ja asiakkaan välinen luottamussuhde ja henkilökohtainen vuorovaikutus ovat olennaisen tärkeitä sekä palvelutyössä että viranomaistehtäviä toteutettaessa. Vuorovaikutteisuus asiakkaan mutta myös hänen läheistensä ja muiden toimijoiden kanssa on sisällytetty tapaan, jolla sosiaalihuollon ammattihenkilöiden työskentely palvelutarpeen arvioinnissa, suunnitelman laadinnassa ja asiakastyössä on sosiaalihuoltolaissa ja muussa lainsäädännössä säädetty tehtäväksi. Työskentelyn eri vaiheet kietoutuvat toisiinsa peräkkäisinä ja monin paikoin yhtäaikaisina prosessin osina siten, että omatyöntekijän tehtävää on vaikea purkaa osiin sen mukaan, onko kyse viranomaistehtävistä tai palvelutoiminnasta.

Sosiaalihuoltolain mukaisessa työprosessissa ja työskentelyssä on kuitenkin palveluja ja toimintoja, jotka ovat erotettavissa omatyöntekijän ja asiakkaan keskinäisestä, viranomaistehtäviin liittyvästä työskentelystä. Ensinnäkin sosiaalihuoltolain perusteella asiakkaalle on mahdollista myöntää sosiaaliohjauksen ja sosiaalityön palvelua omatyöntekijän tekemän työn ohella. Sosiaaliohjauksella voidaan tällöin tarkoittaa asiakkaalle annettavaa ohjausta ja tukea arkielämän sujumiseksi ja sosiaalityöllä asiakkaan tukimuotojen ja palvelujen koordinoitua ja yhteensovittamista (HE 164/2014). Erityisesti sosiaaliohjausta hyödynnetään asiakkaita tukevana työmuotona, esimerkiksi perheille tarjottavana ehkäisevänä palveluna tai aikuisasiakkaille myönnettävänä lähityönä. Sen sijaan sosiaalityön palvelu vaikuttaa toteutuvan luontevimmin omatyöntekijän tehtävään liitettynä.

Toiseksi sosiaalihuoltolain 7 §:ssä säädetään rakenteellisesta sosiaalityöstä, jonka tarkoituksena on huolehtia sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittymisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Kyse on muun muassa asiakastyössä muodostuvan tiedon tuottamisesta kunnassa tapahtuvaa suunnittelua ja päätöksentekoa varten (HE 164/2014). Rakenteellisen sosiaalityön osuus aikuissosiaalityön työntekijöiden viikkotyöajasta on syksyllä 2017 tehdyn kuntakyselyn perusteella kuitenkin ollut vain kaksi prosenttia (Blomberg & Saikkonen 2018b).

Kolmanneksi sosiaalihuollon ammattihenkilö voi toimia ryhmien, yhteisöjen, verkostojen ja kansalaisten parissa. Esimerkiksi Helsingissä toteutetaan etsivää lähityötä ulkona asuvien ja palvelujen ulkopuolella tai heikosti palveluihin kiinnittyneiden ihmisten parissa sekä yhdyskuntatyötä asukkaiden, alueen yhdistysten, organisaatioiden ja viranomaisten kanssa (Forsell 2018). Toiminnan tavoitteena on edistää väestön hyvinvointia, parantaa asuinalueen viihtyvyyttä ja turvallisuutta sekä vahvistaa kansalaisyhteiskunnan perustaa järjestösektorin kanssa. Yhteisösosiaalityötä, yhdyskuntatyötä ja etsivää lähityötä ei pääsääntöisesti toteuteta yksittäisille asiakkaille myönnettävinä sosiaalipalveluina. Siksi niistä ei tehdä hallintopäätöksiä, eikä niistä kerry sosiaalihuollon järjestämistä, johtamista ja arviointia hyödyttävää rekisteritietoa. Ne tarjoavat kuitenkin keinoja tavoittaa myös kaikkein vaikeimmissa olosuhteissa eläviä henkilöitä.

Sosiaalihuoltolain 15 §:ssä säädetään sekä yksilöiden ja perheiden että yhteisöjen parissa tehtävästä sosiaalityöstä, mutta lainkohdan sisältö jää yhteisöissä tehtävän työn näkökulmasta epäselväksi, sillä se ei jäsenny luontevasti palveluksi. Muutoin näistä työmuodoista ei säädetä kuntien sosiaalitoimea sitovalla tavalla, mikä voi syrjäyttää sosiaalihuollon tarpeessa olevia henkilöitä viranomais- ja sosiaalityöntekijöiden työn ulottumattomiin. Viranomais- ja sosiaalityötä voidaan pitää sosiaalihuollon vahvimpana ytimenä, joka myös tarjoaa sosiaalihuollon asiakkaan asemaan ja oikeuksiin liittyvää lainsäädännön turvaa. Vuoden 2017 kuntakyselyn mukaan työntekijöiden viikkotyöajasta kului jalkautuvaan sosiaalityöhön tai lähityöhön ainoastaan viisi prosenttia

(Blomberg & Saikkonen 2018b). Tilannetta vaikeuttaa se, että Kelalla ja kunnilla on ilmeisiä haasteita paitsi tunnistaa myös tavoittaa sosiaalihuollon tarpeessa olevia henkilöitä (ks. mm. Blomgren & Saikkonen 2018a; Kivipelto ym. 2018).

Neljänneksi sosiaalityötä toteutetaan viranomaistehtävistä erillisenä asiantuntijatyönä muun muassa terveydenhuollossa. Terveydenhuollon sosiaalityöntekijä vastaa potilaan sosiaalisen tilanteen arvioinnista ja tarvittavien toimenpiteiden suunnittelusta, potilaan sosiaalisen toimintakyvyn tukemisesta sekä yhteistyöstä, koordinoinnista ja verkostotyöstä potilaan asioissa tarpeellisten yhteistyötahojen kanssa (ks. Savolainen 2017). Asiakaskirjaukset tehdään potilastietojärjestelmään, ja palvelut järjestetään asiakkaalle yhteistyössä kunnan viranomaisten kanssa. Vaikka terveydenhuollon sosiaalityö on monin tavoin samankaltaista kuin sosiaalihoitolain 15 §:ssä määritelty sosiaalityö, sen ei lähtökohtaisesti ymmärretä olevan sosiaalihoitolaisissa tarkoitettua toimintaa.

Terveydenhuollon sosiaalityön fokusryhmähaastattelussa todettiin, että terveydenhuollossa sosiaalityötä toteutetaan sosiaalihoitolain periaatteiden mukaisesti. Terveydenhuollon sosiaalityön saatettiin silti ymmärtää nojaavan ennemminkin terveydenhuoltolakiin (1326/2010) ja potilaslakiin (785/1992), eikä sen sosiaalihoollollinen perusta siten ole selvä tai vahva. Terveydenhuollon sosiaalityössä on kuitenkin erityisosaamista muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisen kysymyksissä ja eri potilasryhmien sosiaaliturvaan liittyvissä asioissa (ks. Kananoja 2017). Terveydenhuollon sosiaalityön toteuttaminen perusterveydenhuollossa erikoissairaanhoidon ohella nähtiin mahdollisena ja mielenkiintoisena kehityssuuntana.

Sosiaalityön vuorovaikutteisen toiminnan suhdetta viranomaistehtäviin on mahdollista tarkastella myös sosiaali- ja terveydenhuollon laajan ulkoistamisen kunnissa. Vuoden 2018 alkuun mennessä 19 kuntaa oli ulkoistanut sosiaali- ja terveystalvet kokonaan ja ainakin 18 osittain (Jokinen 2018). Sosiaalipalvelujen ulkoistuksessa julkiseksi hallintotehtäväksi ja julkisen vallan käytöksi määrittyvän toiminnan ja sen ulkopuolelle jäävien tehtävien luonne voi kuitenkin hämärtyä. Hallintopäätökset on helppo ymmärtää viranomaisten tekemänä työnä, mutta esimerkiksi palvelutarpeiden kartoitukseen ja arviointiin sekä suunnitelman seurantaan liittyvä vuorovaikutteinen työ asiakkaan kanssa voidaan ymmärtää ja toteuttaa väärin, jolloin viranomaistyötä valuu ulkoistettua palvelua tuottavan yrityksen tai järjestön henkilöstölle. Viranomais-sosiaalityöntekijä voi tällöin päätyä palveluntuottajan tekemien ratkaisujen ulkopuoliseksi hyväksyjäksi ja pelkistetyksi viranomaisvastuun kantajaksi, mikä on oikeudellisesti ongelmallista julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevan sääntelyn valossa. Tämänkaltainen menettely voi vaarantaa asiakkaan oikeusturvan sekä heikentää palvelujen laadun, vaikuttavuuden ja julkisten varojen käytön seuranta. Toimintatapa myös vaarantaa työntekijän oikeusturvan, mikäli sosiaalihoollon ammattilainen toimii virheellisesti esimerkiksi puutteellisten tietojen tai ulkopuolelta kohdennetun vaikuttamisen vuoksi

(Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015 20 §). Lisäksi sosiaalityö menettää sisällöllisen merkityksensä, jos vuorovaikutteinen työskentely asiakkaan kanssa typistyy muodollisuudeksi. Sosiaalihuoltolain mukaisten tehtävien ulkoistamisen sääntelyperusta on nykyään epäselvä ja kaipaa selkeyttämistä.

3.8 Asiakkuuden päättyminen

Sosiaalihuoltolain 34 §:n mukaan asiakkuus päättyy, kun sosiaalihuollon asiakasasiakirjaan merkitään tiedoksi, että sosiaalihuollon järjestämiselle ei ole perustetta. Palvelutarpeen arvioinnin perusteella voidaan esimerkiksi todeta, että asiakkaalla ei ole sosiaalihuollon tarvetta tai että palvelujen järjestämiselle ei ole laissa säädettyä perustetta. Lisäksi asiakkuus päättyy silloin, kun suunnitelmaa tarkistettaessa todetaan, että palveluntarvetta ei enää ole. Asiakas voi myös kieltäytyä ottamasta vastaan palveluja. (HE 164/2014.)

Asiakkuus päätetään aina yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa. Sosiaalihuollon fokusryhmähaastattelussa todettiin, että asiakkuutta ei voida päättää, jos asiakas arvioi tarvitsevansa tukea tai on sitä mieltä, että asioiden käsittely on kesken. Asiakkuudet voivat siten olla hyvin pitkäkestoisia. Palvelun muotoa, tapaa ja intensiteettiä voidaan kuitenkin asiakkuuden aikana muuttaa.

4 Nykytilan arviointi ja kehittämisehdotukset

Selvityksessä on tehtäväksiannon rajoissa keskitytty ensisijaisesti tarkastelemaan aikuissosiaalityön prosessia sekä julkista hallintotehtävää ja julkisen vallan käyttöä prosessin eri vaiheissa.

Vakiintuneesti on katsottu, että kuntien järjestämisvastuulle kuuluvat lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat perustuslain 19 §:n 3 momentin sääntelyyn kiinnittyviä julkisia hallintotehtäviä. Tämän vuoksi näiden palvelujen ulkoistamisratkaisuja tulee arvioida julkisen hallintotehtävän siirtämistä muille kuin viranomaisille koskevan perustuslain 124 §:n sääntelyn valossa. Selvitys osoitti, että siihen, miltä osin ja millä perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja voidaan siirtää julkisen hallinnon ulkopuolisille toimijoille, liittyy nykytilanteessa huomattavaa epäselvyyttä.

Perustuslakivaliokunnan ja apulaisoikeuskanslerin viimeaikaisten linjausten perusteella julkisen hallintotehtävän ulottuvuus sosiaali- ja terveydenhuollossa on ymmärrettävissä laajaksi. Tämä havainto koskee myös sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuja tehtäviä. Se, miltä osin sosiaalihuoltolain mukaisessa toiminnassa on kyse julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle rajautuvista tehtävistä, joita voidaan antaa muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi myös muutoin kuin lailla tai lain nojalla, tai voidaanko tällaisia tehtäviä ylipäätään tunnistaa, ei ole selvää. Epäselvää on myös se, muodostaako kuntalain 9 §:n ja STVAL:n 4 §:n 1 momentin 4 kohdan yleinen sääntely riittävän perustan julkisiksi hallintotehtäviksi ymmärrettävien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen, kuten aikuissosiaalityön prosessiin liittyvien palvelutehtävien, siirtämiseksi viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Oikeuskäytännössä (esim. KHO 2014:98) ja kirjallisuudessa tämän sääntelyn on katsottu muodostavan riittävän perustan tuottamistehtävien siirtämiselle yksityisille toimijoille, mutta viime aikoina asiaa on linjattu myös eri tavoin. Apulaisoikeuskansleri on katsonut, että vammaispalvelulain nojalla annettavaa henkilökohtaista avustajaa koskevan päätöksen täytäntöönpanoa tukeva neuvontapalvelu oli luonteeltaan julkinen hallintotehtävä eikä sitä voitu hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta kuntalain ja STVAL:n yleisen sääntelyn perusteella. Myös perustuslakivaliokunnan viimeaikainen ratkaisukäytäntö viittaa siihen, että tehtävien siirron toteuttavan tai siihen valtuuttavan sääntelyn tulee olla siirrettävän tehtävän määrittelyn osalta täsmällisempää kuin kuntalain ja STVAL:n sääntely. Oikeustila kaipaakin tältä osin selkeyttämistä.

Selvityksessä piirtyi kuva sosiaalihuollon prosessista jatkumona, jossa yleinen ja toisaalta yksilökohtainen neuvonta ja ohjaus, palvelutarpeen arviointi, suunnitelmien ja päätösten teko sekä asiakkaalle annettava psykososiaalinen tuki kietoutuvat toisiinsa

limittäisinä ja osittain päällekkäisinä toimintoina. Eri osien erottaminen toisistaan on hankalaa ja usein epätarkoituksenmukaista, ja prosessin jouheva eteneminen on asiakkaan edun mukaista.

Sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettu neuvonta ja ohjaus voi olla sisällöltään yleistä, palvelujärjestelmää ja palveluja koskevaa tai toisaalta yksilökohtaista yksilön oikeuksiin ja asemaan kohdistuvaa neuvontaa ja ohjausta. Mitä kiinteämmin neuvonta ja ohjaus kohdistuvat yksilön oikeuksien toteuttamiseen ja esimerkiksi tietyn palvelun tai etuuden hakemiseen, sitä vahvemmin toimintaan liittyy julkisen vallan käytön ulottuvuuksia. Lisäksi raja yhtäältä yksilökohtaisen neuvonnan ja ohjauksen ja toisaalta yksilön palvelutarpeen arvioinnin välillä voi olla käytännössä liukuva. Sosiaalihuoltolain mukaista neuvontaa ja ohjausta järjestettäessä on tärkeä varmistaa, että hyvän hallinnon takeet ja esimerkiksi kielelliset perusoikeudet toteutuvat ja että yksilö voi kaikissa tilanteissa luottaa neuvonnan ja ohjauksen oikeellisuuteen. Lisäksi asiakkaan edun mukaista on saada joustavasti palvelutarpeen arviointi, mikäli yleisluonteisen neuvonnan ja ohjauksen yhteydessä ilmenee tarve ottaa kantaa asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen ja oikeuteen saada palveluja.

Kuntien tavoissa organisoida toimintojaan on eroja. Usein kuitenkin sosiaalihuoltolain mukaisessa sosiaalihuollon työprosessissa kokonaisvastuu ammatillisesta asiakastyöstä ja siihen sisältyvästä psykososiaalisesta tuesta sekä julkisen vallan käyttöä sisältävistä palvelutarpeen arvioinnista ja viranomaispäätöksistä on käytännössä sosiaalihuollon ammattihenkilöllä, joka on pääsääntöisesti asiakkaan omatyöntekijä. Selvitys osoitti, että tämä käytäntö on perusteltu, ja tältä osin prosessin pilkkominen eri toimijoille on epätarkoituksenmukaista. On asiakkaan edun mukaista, että henkilökohtaisen vuorovaikutuksen ja luottamuksen varaan perustuvassa prosessissa olisi mahdollisimman vähän työntekijävaihdoksia. Vaikka sosiaalihuoltolaki ei sitä nimenomaisesti edellytä, sosiaalihuollon prosessista vastaavan sosiaalihuollon ammattihenkilön olisi perusteltua olla julkisen vallan käyttöön oikeutettu viranhaltija, jolla on riittävän laajat oikeudet tehdä asiakkaan tarvitsemat päätökset kaikissa tilanteissa. Näin turvataan viranomaistoiminnan yhteys vuorovaikutteiseen asiakastyöhön.

Omatyöntekijän tehtävien (SHL 42 §) ja sosiaalityön palvelun (SHL 15 §) suhde on sosiaalihuoltolaisissa jossain määrin epäselvä. Omatyöntekijän tehtävä ymmärretään yhtäältä osaksi palveluja (HE 164/2014 vp s. 133), mutta toisaalta niistä mahdollisesti irralliseksi toiminnaksi yhteyshenkilönä (HE 164/2014 vp s. 136). Jos omatyöntekijänä toimiminen ymmärretään sosiaalihuoltolain 15 §:ssä tarkoitetuksi palveluksi, tulisi tämän heijastua sosiaalihuollon antamista koskevaan päätöksentekoon. Jos sitä ei mielletä palveluksi, tulee omatyöntekijän nimeämisen yhteydessä tehdä päätös tarvittavasta sosiaalityön palvelusta. Omatyöntekijän rooli jää näin ollen jossain määrin epäselväksi sosiaalihuoltolain ja sen esitöiden valossa. Jatkossa tulisi selvittää, onko epä-

selvyys ratkaistavissa lain tulkintaa kehittämällä vai edellyttääkö se sääntelyn selkeyttämistä. Samalla kuitenkin mahdollisuus järjestää toiminta joustavasti tilanteen edellyttämällä tavalla tulee turvata.

Selvityksessä ilmeni, että kunnissa käsitys viranomaisroolissa toimivien sosiaalihuollon ammattihenkilöiden kokonaisvaltaisesta asiakasvastuusta ei ole aina selvä. Joissakin kunnissa sosiaalihuollon palvelutoimintaa on esimerkiksi ulkoistettu siten, että lähinnä vain sosiaalihuoltoon kuuluva päätöksenteko on jäänyt kunnan omaksi toiminnaksi. Tilanne on ongelmallinen oikeudellisesti, sillä palvelutarpeen arviointi on julkisen vallan käyttöä sisältävää päätöksentekoon kiinteästi kytkeytyvää toimintaa, jonka irrottaminen muusta viranomaistoiminnasta ei ole mahdollista ilman nimenomaista sääntelyä, jollaista voimassa olevaan lainsäädäntöömme ei kiistattomasti sisälly. Järjestely on pulmallinen myös käytännön työn näkökulmasta, sillä näin yhteys palvelutarpeen arvioinnin, päätöksenteon ja suunnitelmallisen työskentelyn välillä katkeaa.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöt voivat mieltää hallintopäätösten teon kuormittavana. Viranomaistyön siihen sisältyvine toimivaltuuksineen tulisi kuitenkin olla ennen kaikkea asiakaslähtöisen työskentelyn työväline, joka varmistaa asiakkaiden oikeusturvaa. Asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja sosiaalihuoltolain mukaan palvelut tulee järjestää asiakaslähtöisesti ja siten, että asiakas voi saada niitä oikea-aikaisesti ja tarpeenmukaisesti. Käytännössä esimerkiksi palvelutarpeen arviointi ja päätöksenteko voidaan tehdä viranomaistyönä kevyesti ja joustavasti jo matalan kynnyksen toimipaikoissa tai neuvonnan ja ohjauksen yhteydessä. Sosiaalihuollon ammattihenkilöt voivat jalkautua ja tehdä monialaisesti yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Tämänkaltaisia toimintatapoja olisikin tärkeä kehittää lisää. Olennaista on, että työntekijöille ja asiakkaille viranomaistyö ja siihen sisältyvä päätöksenteko ei saisi toteutua raskaana ja kuormittavana vaan yksilöä lähellä tapahtuvana ja hänen tarpeisiinsa joustavasti vastaavana. Tähän voidaan vaikuttaa toiminnan organisoinnin keinoin.

Joissakin tilanteissa muusta lainsäädännöstä kuin sosiaalihuoltolaista nousevat erilaiset aktivointiin ja työllistymiseen liittyvät veloitteet voivat suunnata aikuissosiaalityön toteuttamista. Huolenpidon sosiaalityön tehtävistä on säädetty epätäsmällisemmin kuin aktivointitehtävistä, minkä vuoksi huolenpidon työ helposti jää niiden varjoon. Sosiaalihuoltolain tarkoituksena on muun muassa edistää ja ylläpitää hyvinvointia, vähentää eriarvoisuutta ja edistää osallisuutta. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi sosiaalityön asemaa työ- ja elinkeinohallinnon kanssa tehtävässä työssä on tarpeen vahvistaa toimintakäytäntöjä kehittämällä. Esimerkiksi kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu (14 §), ja sen tulisi toteutua osana sosiaalityön suunnitelmallista asiakastyötä.

Sosiaalihuollon asiakkuus kiinnittyy yksilökohtaisiin palveluihin, joista tehdään kirjaukset asiakastietojärjestelmään. Palvelujen ulkopuolelle voivat siksi jäädä kaikkein vaikeimmassa asemassa olevat henkilöt, jotka eivät hakeudu tai joita ei tavoiteta palvelujen piiriin ja joiden kohdalla asiakkuus ei siten käynnisty. Heitä voidaan tavoittaa ja tunnistaa etsivän lähityön, yhteisösosiaalityön ja yhdyskuntatyön keinoin. Näillä keinoilla on myös mahdollista edistää asuinalueiden turvallisuutta ja ylipäänsä madaltaa kynnystä hakea tukea. Tällaisista työmuodoista ei kuitenkaan säädetä sosiaalihuoltolaissa kuntia selkeästi velvoittavalla tavalla, mikä voi vaikuttaa toiminnan resursointiin ja kehittämiseen. On tärkeää, että sosiaalityössä voidaan hyödyntää erityyppisiä innovatiivisia ja vaikuttavaksi havaittuja toimintamuotoja ja että sosiaalityö voi toteutua myös tavalla, joka ei perustu asiakkuuteen ja yksilöllisiin tarpeisiin, vaan pikemminkin alueellisuuteen.

Selvitys sivuaa monessa kohden toimeentulotuen uudistusta mutta ei toimeksiannon mukaisesti keskity siihen. Esimerkiksi Kelan ja kuntien välisen yhteistyön tarkastelu toimeentulotuen hakijoiden palvelutarpeiden tunnistamisessa ja yksilökohtaista harkintaa edellyttävissä päätöksissä on siksi jäänyt varsin yleiselle tasolle, mutta jo tämä tarkastelu on osoittanut, että yhteistyötä on tarve kehittää ja toisaalta voimassa olevan sääntelyn riittävyttä yhteistyön mahdollistamiseksi selvittää. Selvityksen ulkopuolelle on jäänyt myös muun muassa sen tarkastelu, millä tavoin toimeentulotuen oikeudellinen luonne on toimeentulotukiudistuksen myötä mahdollisesti muuttumassa ja miten tämä muutos muovaa sosiaalihuollon kokonaisuutta.

Toimeentulotukiudistuksen vaikutuksesta osa sosiaalipalveluja tarvitsevista ja niihin oikeutetuista henkilöistä voi jäädä palvelujen ulkopuolelle sen vuoksi, että he eivät ohjaudu kunnan sosiaalihuoltoon. Tämä johtuu osaltaan siitä, että he asioivat perustoimeentulotukeen liittyvissä asioissa Kelan kanssa, eikä yhteyttä kunnan palveluihin tällöin aina muodostu. Vaikka uusia toimintamalleja on jo pyritty kehittämään, Kelan mahdollisuudet tunnistaa sosiaalihuollon ilmeisessä tarpeessa olevia henkilöitä ja ohjata heitä hakemaan sosiaalipalveluja tai ottaa heidän luvallaan yhteyttä kuntaan sosiaalihuoltolain 35 §:ssä mukaisissa tilanteissa ovat rajalliset.

Näyttää lisäksi siltä, että toimeentulotukiasioissa käytetään yksilökohtaista harkintaa aikaisempaa vähemmän ja esimerkiksi toimeentulotukilakiin perustuvat perusosan alentamispäätökset tehdään varsin kaavamaisesti. Kunnan olisi mahdollista selvittää esimerkiksi perusosan alentamisen tai asumismenojen kohtuullisuutta asiakkaalle laadittavassa palvelutarpeen arvioinnissa, mutta koska toimeentulotuen hakija asioi Kelassa, ei palvelutarpeen arviointia ole kenties tehty tai arvioinnilla ei välttämättä ole vaikutusta Kelan päätökseen. Yksilökohtainen harkinta on siten tältä osin etäännyntynyt perustoimeentulotuen päätöksenteosta. Tämä korostaa kunnallisen sosiaalihuollon, täydentävän ja ehkäisevän toimentulotuen sekä asiakkaille laadittavien erilaisten suunnitelmien merkitystä viimesijaisen toimeentulon ja huolenpidon varmistamisessa.

Samalla kunnilla on kuitenkin vaikeuksia tavoittaa asiakkaita ja saada heitä palvelujen piiriin.

Selvityksessä ilmenneiden seikkojen valossa vaikuttaakin siltä, että perustoimeentulotuki on irtautumassa sosiaalihuollosta, vaikka tämä ei ollut tarkoituksena, kun vastuu perustoimeentulotuesta siirrettiin Kelalle. Tästä seuraa tarve arvioida perusteellisesti toimeentulotuen asemaa nykyisessä järjestelmässämme sekä Kelan ja kuntien vastuita viimesijaisen toimeentulon ja huolenpidon varmistamisessa.

Sosiaalityötä ja sosiaalialan työtä tehdään kunnallisen sosiaalihuollon lisäksi myös muissa organisaatioissa ja hallintokunnissa (ks. esim. Pohjola 2019), muun muassa terveydenhuollon palvelujen yhteydessä. Muissa organisaatioissa tehtävän sosiaalialan työn järjestämisvastuu ja toiminnan oikeudellinen perusta ei ole kuitenkaan kaikilta osin täysin selvä. Tässä selvityksessä tarkasteltiin terveydenhuollossa annettavan sosiaalityön asemaa. Esiin nousi tarve selvittää, tulisiko sosiaalihuoltolaissa säätää velvollisuudesta järjestää terveydenhuollon sosiaalityötä sosiaalihuoltolain mukaisena palveluna.

Kehittämisehdotuksia

Lainsäädännön muutostarpeet

- Koska oikeustila on julkisen hallintotehtävän siirron osalta epäselvä, varmistetaan riittävä lainsäädännöllinen perusta sosiaalihuoltoon sisältyvien julkisten hallintotehtävien antamiselle julkisen hallinnon ulkopuolisille toimijoille siltä osin kuin tehtävien siirtäminen on tarkoituksenmukaista.
- Säädetään sosiaalihuoltolaissa, että sosiaalihuollon prosessista vastaavan sosiaalihuollon ammattihenkilön tulee olla julkisen vallan käyttöön oikeutettu viranhaltija ainakin sellaisissa asiakastilanteissa, joissa omatyöntekijänä toimiminen edellyttää sekä suunnitelmallista työtettä että päätösten tekoa.
- Lisätään sosiaalihuoltolakiin velvoite järjestää osana kunnallista sosiaalihuoltoa sosiaalista turvallisuutta ja hyvinvointia edistäviä työmuotoja, kuten etsivää lähityötä, yhteisösosiaalityötä ja yhdyskuntatyötä.

Kunnille järjestettävä koulutus

Sosiaali- ja terveysministeriö järjestää yhteistyössä muiden keskeisten toimijoiden, kuten Valviran, Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen ja Kuntaliiton kanssa kunnille sosiaalihuoltolain soveltamiseen liittyvää koulutusta ja ohjausta muun muassa seuraavista asioista:

- Perusteet, joiden nojalla sosiaalihuollon toimintoja voidaan hankkia julkisen hallinnon ulkopuolisilta toimijoilta.
- Sosiaalihuollon prosessin kokonaisvaltainen toteuttaminen siten, että oma-työntekijän tehtävät sekä päätöksenteko ja muut viranomaistehtävät eivät irtaudu vuorovaikutteisesta asiakastyöstä epätarkoituksenmukaisesti.
- Päätöksenteko sosiaalihuollon prosessissa lain edellyttämällä tavalla, myös sosiaalityön palvelun (SHL 15 §) antamisesta.
- Erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden huolenpidon tehtävien toteuttaminen sosiaalihuoltolain edellyttämällä tavalla ja tilanteen seuranta osana järjestämisvastuun toteuttamista.

Kehittämistoiminta

Sosiaali- ja terveysministeriö edistää kuntien ja muiden keskeisten tahojen kehittämistoimintaa seuraavasti:

- Kehitetään toimintatapoja antaa sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettua neuvontaa ja ohjausta siten, että sitä on helposti ja laajasti saatavilla matalan kynnyksen toimintana ja että sen yhteys palvelutarpeen arviointiin ja päätöksentekoon toteutuu asiakkaan näkökulmasta saumattomasti.
- Kehitetään tapoja tuoda viranomaistoiminnot, kuten palvelutarpeen arviointi ja päätöksenteko, lähelle asiakkaita sekä toteuttaa niitä joustavasti eri tilanteisiin sovituin toimintatavoin. Esimerkiksi palvelutarpeen arviointi tulee voida toteuttaa asiakkaan tuen tarpeeseen sovitetulla tavalla ja hyvinkin kevyesti, tarvittaessa sosiaalihuollon neuvonnan ja ohjauksen yhteydessä.
- Kehitetään yhteistyössä kuntien kanssa tapoja toteuttaa sosiaalista turvallisuutta ja hyvinvointia sekä asukas- ja asiakaslähtöistä toimintakulttuuria edistäviä työmuotoja, kuten etsivää lähityötä, yhteisösosiaalityötä ja yhdyskuntatyötä. Kehitettäviä työmuotoja voivat olla esimerkiksi asiakasraadit, asukastuvat, kokemusasiantuntijatoiminta, vaikuttaminen kunnan palveluihin yhteistyössä asukkaiden, järjestöjen ja viranomaisten kanssa sekä työskentely palvelujen ulkopuolelle jääneiden ja marginaalisissa olosuhteisessa elävien henkilöiden parissa.
- Vahvistetaan sosiaalityön painoarvoa ja asiakaslähtöistä näkökulmaa työ- ja elinkeinohallinnon kanssa tehtävässä aktivointiin ja työ- ja toimintakyvyn edis-

tämiseen liittyvässä työskentelyssä edistämällä ja kehittämällä henkilökohtaista palvelua, sosiaalisen kuntoutuksen toimintoja sekä neuvontaa ja ohjausta. Kirkastetaan kuntouttavan työtoiminnan luonnetta sosiaalipalveluna ja varmistetaan sen liittäminen osaksi sosiaalihuoltolain mukaista suunnitelmallista ja tavoitteellista työprosessia.

- Tuetaan Kelaa ja kuntien sosiaalitoimea kehittämään kansallisesti yhdenmukaisia toimintamalleja tunnistaa, ohjata ja tavoittaa sosiaalihuollon tarpeessa olevia asiakkaita sosiaalihuollon palvelujen piiriin esimerkiksi sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta, henkilökohtaista palvelua, digitaalisia toimintoja, etsivää työtöytä ja jalkautuvaa työskentelyä vahvistamalla.
- Tuetaan Kelaa ja kuntien sosiaalitoimea sujuvoittamaan yhteistyötä toimeentulotukilain mukaisissa yksilökohtaista harkintaa edellyttävissä tilanteissa vahvistamalla tiedonvaihtoa ja konsultointia sekä kehittämällä palvelutarpeen arvioinnin toteutustapoja. Erityisesti tulee parantaa Kelan mahdollisuuksia tehdä yhteistyötä sekä asiakkaan että sosiaalitoimen kanssa tilanteissa, joissa toimeentulotuen perusosan alentaminen tulee harkittavaksi.

Selvittämistarpeet

Selvityksessä nousi esiin tarve selvittää tarkemmin seuraavia seikkoja:

- Omatyöntekijän tehtävien (SHL 42 §) ja sosiaalityön palvelun (SHL 15 §) suhde. Omatyöntekijän rooli kuvautuu sosiaalihuoltolaissa ja lain esitöissä yhtäältä osaksi sosiaalihuollon palvelua ja toisaalta yhteyshenkilön tehtäväksi. Epäselväksi jää, miten omatyöntekijänä toimiminen sosiaalihuollon prosessissa eroaa sosiaalityön palvelusta.
- Kunnallisen sosiaalihuollon ulkopuolella toteutettavan sosiaalialan työn suhde sosiaalihuoltolakiin. Selvitetään terveydenhuollossa ja muussa julkisessa hallinnossa toteutettavan sosiaalialan työn luonnetta ja tarvetta sitä koskevalle täsmällisemmälle sääntelylle. Keskeistä on sen varmistaminen, että sosiaalihuollon toteuttamisen periaatteita sovelletaan kaikessa julkisessa hallinnossa tehtävässä sosiaalialan työssä.
- Toimeentulotukiudistuksen vaikutukset sosiaalihuollon toteuttamiseen. Selvitetään, millä tavalla toimeentulotukiudistus on vaikuttanut perustoimeentulotuen luonteeseen sosiaalihuoltoon kuuluvana viimesijaisena taloudellisena tukena ja mitä merkitystä tällä on asiakkaiden oikeusturvan ja lainsäädännön tarkentamisen kannalta.

Lähteet

Kirjallisuus ja virallislähteet

Blomgren, Sanna & Saikkonen, Paula (2018a) Toimeentulotukiuudistus haastoi Kelan ja kuntien yhteistyön: kuntakyselyn tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 7. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Blomgren, Sanna & Saikkonen, Paula (2018b) Viimesijaisen turvan palveluissa vielä parannettavaa: toimeentulotukiuudistuksen kuntakyselyn tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 12. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Forsell, Marianne (2018) Kuuden suurimman kaupungin aikuissosiaalityö vuonna 2017. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 6/2018. Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala, Espoon sosiaali- ja terveystoimi, Vantaan sosiaali- ja terveystoimi, Turun hyvinvointitoimiala, Tampereen hyvinvointipalvelut sekä Oulun hyvinvointipalvelut.

HE 47/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 183/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 90/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.

HE 184/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Huhtanen, Raija (2005) Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityiset ostopalvelut ja perustuslain 124 §. Teoksessa Myrsky, Matti & Vartiainen, Perttu & Miettinen, Tarmo (toim.) Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945 – 14/10 – 2005. Joensuu.

Jokela, Merita & Kivipelto, Minna & Ylikännö, Minna (2019) Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi: Perustoimeentulotuen alentaminen, asiakkaiden ohjaus ja kuntien käytännöt. Työpaperi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. Julkaistaan kesällä 2019.

Jokinen, Arja (2008) Sosiaalityö tukena ja kontrollina aikuisten kohtaamisessa. Teoksessa Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Vastapaino, Tampere, s. 110–144.

Jokinen, Esa (2018) Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisulkoistukset – sopimukset, kustannuskehitys ja saatavuus. 27.11.2018. Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunta.

Kananoja, Aulikki (2017) Sosiaalityö terveydenhuollossa. Teoksessa Kananoja, Aulikki & Lähtinen, Martti & Marjamäki, Pirjo (toim.) Sosiaalityön käsikirja. Tietosanoma Oy, Helsinki, s. 347–356.

Karjalainen, Jouko & Kuivalainen, Susan & Hannikainen-Ingman, Katri & Mukkila, Susanna (2013) Keppi ja porkkana toimeentulotuen työkaluina – toimeentulotuki ja kannustimet. Teoksessa Kuivalainen, Susanna (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Raportti 9. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, s. 189–214.

Kela (2019) Kelan kuntiin lähettämät perustoimeentulotuen ilmoitukset sosiaalityön tarpeesta vuonna 2018. Tilasto- ja tietovarantoryhmä, Heidi Kempainen. Kansaneläkelaitos.

Kelasto (2019) Kelasta kuntiin lähettyt ilmoitukset ja toimeentulotuen hakemukset. Tilastotietokanta Kelasto, Kansaneläkelaitos. https://www.kela.fi/tilastotietokanta-kelasto_sisallysluettelo#Toimeentulotuki

Keravuori-Rusanen, Marietta (2008) Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki.

Kivipelto, Minna & Karjalainen, Pekka & Jokela, Merita & Liukko, Eeva & Ilmakunnas, Ilari & Moisio, Pasi (2018) Osallistavan sosiaaliturvan väliraportti. Tutkimuksesta tiiviisti 31. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Koivisto, Ida (2014) Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014 s. 675–694.

Liukko, Eeva (2009) Perussosiaalityön mahdollisuuksia – helsinkiläisten projektien näkökulmia sosiaalityön ammatillisiin käytäntöihin. Lisensiaatintutkimus, Helsingin yliopisto.

Muukkonen, Matti (2012) Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto. Edilex 2012/14.

Mäenpää, Olli (2018) Hallinto-oikeus. 2., uudistettu painos. Helsinki.

Mäenpää, Olli (2017) Yleinen hallinto-oikeus. Helsinki.

Mäenpää, Olli (2010) Hallinto ja oikeus. Helsinki.

Mäenpää, Olli (2008) Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 2., uudistettu painos. Helsinki.

Patronen, Mari (2019) Esiselvitys geneerisestä asiakasohjauksen mallista. Diaesitys 8.3.2019 palveluintegraatioverkoston kokouksessa. Sosiaali- ja terveysministeriö, Kuntaliitto.

PeVL 65/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 15/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien.

PeVL 26/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta.

PeVL 8/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta.

PeVL 5/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta.

PeVL 10/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

PeVL 5/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

PeVL 24/2001. Hallituksen esitys etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen muutosten hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä meripelastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 10/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Pohjola, Anneli (2019) Sosiaalihuollon ammattihenkilölain (817/2015) muutostarpeita koskeva selvitys. Selvityshenkilöraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:16. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Saikkonen, Paula (2016) Kuntakentän kirjavat käytännöt. Teoksessa Bolmgren, Sanna & Karjalainen, Jouko & Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna & Saikkonen, Paula & Saikku, Peppi. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, s 29–40.

Saikku, Peppi (2016) Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa. Teoksessa Bolmgren, Sanna & Karjalainen, Jouko & Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna & Saikkonen, Paula & Saikku, Peppi. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, s. 74–102.

Savolainen, Tuija (toim.) (2017) Terveys- ja sosiaalityön nimikkeistö. Kuntaliitto, Helsinki.

Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas (2016) Sosiaalioikeus. Helsinki.

Lainsäädäntö

Hallintolainkäyttölaki 586/1996

Hallintolaki 434/2003

Kuntalaki 410/2015

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 980/2012

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977

Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992

Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 733/1992

Laki toimeentulotuesta 1412/1997

Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 815/2015

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987

Lastensuojelulaki 417/2007

Mielenterveyslaki 1116/1990

Nuorisolaki 1285/2016

Palvelusetelilaki 569/2009

Sosiaalihuoltoasetus 607/1983

Sosiaalihuoltolaki 710/1982

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014

Terveydenhuoltolaki 1326/2010

Työttömyysturvalaki 1290/2002

Asiantuntijahaastattelut

Jaana Rasi, vs. sosiaalityön johtaja, Kuusiokuntien sosiaali- ja terveystyöntekijät
KuusSoTe, 25.2.2019.

Sosiaalihuollon sosiaalityön fokusryhmähaastattelu 31.1.2019.

Virve Flinkkilä, palvelupäällikkö, Vantaan kaupunki

Eija Huovila, sosiaalityöntekijä, Helsingin kaupunki

Leila Kankainen, työikäisten palvelujen tulosaluejohtaja, Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä,

Henna Kaukonen-Nyholm, aikuissosiaalityön esimies, Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymä

Laura Leppänen, sosiaalityöntekijä/hankekoordinaattori, Raision kaupunki

Terveystieteiden sosiaalityön fokusryhmähaastattelu 6.3.2019.

Miina Arajärvi, erikoissuunnittelija, THL

Katariina Bärlund, johtava sosiaalityöntekijä, HUS

Pirjo Holm, johtava sosiaalityöntekijä, HUS

Leena Männistö, johtava sosiaalityöntekijä, HUS

Miia Ståhle, johtava sosiaalityöntekijä, HUS

