

MISTÄ TYYTYMÄTTÖMYYS SYNTYY?

Hallintokantelun sisällöt sosiaalipalveluissa
ja toimeentulotuessa

Ritva Haapala

Tampereen yliopisto

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatintutkimus

Hyvinvointipalveluiden erikoisala

Kesäkuu 2012

Tampereen yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

HAAPALA, RITVA: Mistä tyytymättömyys syntyy?
Hallintokantelun sisällöt sosiaalipalveluissa ja toimeentulotuessa.

Lisensiaatin tutkimus, 139 s., 7 liites.
Sosiaalityö
Hyvinvointipalvelujen erikoisala
Ohjaajat: YTT Irene Roivainen, YTT Sari Rissanen
Kesäkuu 2012

Tutkimuksessa kuvataan hallintokantelujen sisältöä sosiaalipalvelujen asiakkaan näkökulmasta. Siinä selvitetään mistä tyytymättömyys palvelutapahtumassa ja ensi vaiheen päätöksenteossa syntyy ja mitkä oikeudenmukaisuuden periaatteet jäävät toteutumatta. Tutkimuksessa etsitään vastausta kysymykseen ”*Mistä tyytymättömyys sosiaalipalvelujen palvelutapahtumassa syntyy?*”

Tutkimusaineistona on Länsi-Suomen lääninhallituksessa vuosina 2007 ja 2008 ratkaistuista kanteluista asiakirjahallintajärjestelmään tehtyjä merkintöjä (498 kantelua) ja niitä koskevia asiakirjoja (30 kantelukirjetä). Tilastollisen analyysin avulla selvitetään, miten sosiaalipalveluja koskevat kantelut jakaantuvat alueittain, mihin sosiaalipalveluihin ne kohdistuvat ja mikä on niiden syy. Laadullisessa analyysissä kategoriaanalyysin avulla kuvataan tarkemmin kanteluun johtaneita syitä.

Tilastolliset tutkimustulokset osoittavat, että kantelut koskevat yleisimmin toimeentulotukea, vanhustenhuoltoa ja lastensuojelua. Asiakkaiden tyytymättömyys kohdistuu erityisesti palvelun järjestämiseen ja toimintatapoihin liittyviin tekijöihin, päätöksen sisältöön sekä hoidon laatuun ja resursseihin. Laadulliset tulokset syventävät ja monipuolistavat tilastollisia tuloksia. Niiden perusteella sosiaalipalvelujen tyytymättömyys kohdistuu eniten työntekijöiden hallintomenettelylliseen osaamiseen, palvelun järjestämiseen ja toimintatapoihin sekä asiakkaan kohteluun.

Tilastollisen analyysin perusteella esiin nousee kolme tyytymättömyyden syytä, jotka liittyvät sekä jakavan että menettelytapojen oikeudenmukaisuuden periaatteisiin. Laadullisten tulosten mukaan eniten tyytymättömyyttä herättäneet syyt liittyvät menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen, jakavaan oikeudenmukaisuuteen sekä vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuuteen.

Tutkimus vahvistaa käsitystä siitä, että asiakkaiden tuottama ”toinen tieto” tulee asettaa sosiaalityön tutkimuksessa arvostetulle paikalle eikä toiminnan kehittäminen saa perustua yksin tilasto- tai rekisteriaineistoihin. Tutkimustulosten perusteella nousee tärkeänä esiin viranomaisten velvollisuus jatkuvasti kehittää tilastointi- ja rekisteröintimenetelmiä, joissa myös asiakkaan ääni tulee konkreettisesti esiin ja samalla kerätään moniulotteisempaa tietoa.

Palvelun järjestämiseen, hallintomenettelyyn ja asiakkaan kohteluun liittyvät tekijät tulee nostaa työmenetelmien kehittämisessä keskiöön. Hallintomenettelyn osaamiseen ja vuorovaikutustaitojen kehittämiseen tulee panostaa entistä enemmän alan koulutuksen suunnittelussa. Hallintomenettelyn oikeellisuuden takaaminen on sosiaalityön yksi vahvoista kulmakivistä yhdessä varsinaisen sosiaalityön sisällön kanssa ja se tulee asettaa sille kuuluvalla paikalla, samalle tasolle sosiaalialan substanssiosaamisen kanssa.

Asiasanat: sosiaalipalvelu, toimeentulotuki, hallintomenettely, hallintokantelu, oikeudenmukaisuus

University of Tampere
School of Social Sciences and Humanities

HAAPALA, RITVA: What creates dissatisfaction?

Contents of administrative complaints concerning social services and living allowance

Licentiate thesis, 139 p., 7 app.

Social Work

Specialization in Welfare Service

Supervisors: Dr.Soc.Sci Irene Roivainen, Dr.Soc.Sci Sari Rissanen

June 2012

The research describes the contents of administrative complaints from customers' point of view. It examines what creates dissatisfaction in the service event and in the first phase of decision-making, and which principles of justice are not realised. The research question that the study seeks to answer is "*What creates dissatisfaction in the service event of social services?*"

The research material consists of entries (498 complaints) made in the document management system concerning complaints settled in 2007 and 2008 by the Western Finland Provincial Administrative Board and related documents (30 letters of complaint). Through statistical analysis, it will be examined how complaints concerning social services are divided by regions, which social services they are concerned with and what the reasons are. The quantitative analysis will more specifically describe the reasons leading to a complaint through categorical data analysis.

Statistical research results show that the complaints are mostly related to living allowance, elderly care and child welfare. The dissatisfaction of customers is mostly targeted at factors related to service organisation and courses of action, contents of decisions, and the quality of treatment and resources. The qualitative results deepen and diversify the statistical results. According to qualitative results, the dissatisfaction of customers is mostly targeted at the employees' knowledge of administrative procedures, service organisation and courses of action as well as customer treatment.

In the statistical analysis, three causes for dissatisfaction arise, which are related to principles of distributive and procedural justice. The qualitative analysis reveals that the reasons for most cases of dissatisfaction relate to procedural justice, distributive justice and interpersonal justice.

The study confirms the perception that the "other knowledge" produced by customers should be appreciated in social work research, and operational development should not be based solely on statistical or register material. The research results reveal the importance of the authorities' responsibility to constantly develop statistical and registration procedures where the customer's voice is taken into account in a concrete manner and where multidimensional information is collated.

Factors related to service organisation, administrative procedures and customer treatment should be given a central position in the development of working methods. Knowledge of the administrative procedures and the development of interaction capacities should be emphasised more in the planning of education in the field. Ensuring the correct administrative procedure is one of the cornerstones of social work – along with the actual contents of social work, and should be afforded an appropriate position at the same level as substance knowledge.

Keywords: social service, living allowance, administrative procedure, administrative complaint, justice

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
2 PALVELUJÄRJESTELMÄ JA ASIAKASLÄHTÖISYYS TUTKIMUKSEN KOHTEENA.....	5
3 OIKEUDENMUKAISUUS, LAINSÄÄDÄNTÖ JA MUUTOKSENHAUN KÄYTÄNNÖT	14
3.1 Oikeudenmukaisuuden olemus	14
3.1.1 Oikeudenmukaisuuden periaatteet	16
3.1.2 Oikeudenmukaisuus päätöksenteossa	20
3.2 Lainsäädäntö ja oikeudenmukaisuus sosiaalipalveluissa.....	28
3.3 Muutoksenhaun käytännöt sosiaalipalveluissa	39
4 TUTKIMUSASETELMA.....	48
4.1 Kantelut tilastollisina ja laadullisina aineistoina.....	53
4.1.1 Tilastollisen aineiston käsittely ja analyysi.....	53
4.1.2 Laadullisen aineiston käsittely ja analyysi.....	57
5 TUTKIMUSTULOKSET	62
5.1 Sosiaalipalvelujen ja toimeentulotuen kantelut tilastollisena kuvauksena	62
5.1.1 Kantelujen sisällöt Länsi-Suomen läänin alueella	63
5.1.2 Kantelujen sisällöt alueellisesti ja kuntakoon mukaan tarkasteltuna	65
5.1.3 Kantelujen käsittelyajat ja kanteluratkaisujen sisällöt	70
5.1.4 Yhteenveto tilastollisesta osuudesta.....	72
5.2 Tyytymättömyyden kategoriat sosiaalipalveluissa ja toimeentulotuessa.....	77
5.2.1 Tyytymättömyyden syyt toimeentulotuessa ja lastensuojelussa.....	81
5.2.2 Tyytymättömyyden syyt vammaispalveluissa ja lasten huolto- ja tapaamisasioissa.....	88
5.2.3 Tyytymättömyyden syyt vanhustenhuollossa	92
5.2.4 Tyytymättömyyden syyt kuntouttavassa sosiaalityössä ja mielenterveyskuntoutujien asumispalveluissa.....	95
5.2.5 Yhteenveto tulosten laadullisesta tarkastelusta.....	96
6 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET	101
6.1 Tutkimusprosessi	101
6.2 Tutkimusprosessin arviointia	103
6.3 Tulosten pohdinta ja merkitys.....	109
KIRJALLISUUSLUETTELO	117
Liite 1. Kantelujen taustatietoja	1
Liite 2. Sosiaalipalvelujen käyttö Länsi- Suomen läänin alueella vuosina 2007–2008.....	2
Liite 3. Kantelujen sisällöt kantelijan sukupuolen mukaan tarkasteltuna	4
Liite 4. Tutkimuslupa.....	7

KUVIO-JA TAULUKKOLUETTELO

Kuviot

KUVIO 1. Tutkimusasetelma	51
KUVIO 2. Tilastollisen aineiston käsittely ja analyysi	55
KUVIO 3. Laadullisen aineiston käsittely ja analyysi	58
KUVIO 4. Kantelujen määrät suhteessa kuntien asukaslukuun	69

Taulukot

TAULUKKO 1. Kuntien määrä Länsi-Suomen lääninhallituksen alueella vuosina 2007-2008	62
TAULUKKO 2. Kantelujen kohdistuminen eri sosiaalipalveluihin	63
TAULUKKO 3. Kantelujen syyt	64
TAULUKKO 4. Kantelujen syyt eri sosiaalipalveluissa	65
TAULUKKO 5. Kantelujen määrät maakunnittain ja suhteessa maakuntien asukaslukuihin	66
TAULUKKO 6. Kantelujen kohdistuminen eri sosiaalipalveluihin maakunnittain tarkasteltuna	67
TAULUKKO 7. Kantelujen syyt maakunnittain tarkasteltuna	68
TAULUKKO 8. Kantelujen syyt suhteessa kuntien asukasmääriin	70
TAULUKKO 9. Kantelujen käsittelyaika ja kanteluratkaisujen sisällöt	71
TAULUKKO 10. Kantelut ja asiakkuuden kategoriat	80
TAULUKKO 11. Tyytymättömyyden kategoriat sosiaalipalveluissa ja toimeentulotuessa	82
TAULUKKO 12. Yhteenveto tyytymättömyyden kategorioista	96

Liitetaulukot

TAULUKKO 1. Maakuntien asukasluvut ja asukastiheys (as/km ²) Länsi-Suomen läänissä vuosina 2003-2008	liite 2.	1
TAULUKKO 2. Kantelun syy sukupuolen mukaan	liite 4.	5

1 JOHDANTO

”Hyvinvointivaltio ei voi koskaan luopua sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta, kohtuudesta ja reiludesta” (Raija Julkunen 2006)

Tämän tutkimuksen aiheena on oikeudenmukaisuuden toteutuminen sosiaalipalvelujen ja toimeentulotuen ensivaiheen palvelutapahtumassa ja päätöksenteossa asiakkaan näkökulmasta, aineistona sosiaalihuollon kantelut. Aihe on tärkeä ja ajankohtainen, sillä yksi tämän hetken suurista haasteista on sosiaalipalveluja käyttävien asiakkaiden oikeusturvakysymykset ja asiakkaiden tyytyväisyyden varmistaminen suhteessa palvelujen laatuun ja järjestelmän toimintaan.

Oikeudenmukaisuus määrittelee ne tavat ja säännöt, joilla kohtelemme toisia ihmisiä ja joita me oletamme myös muiden noudattavan. Sosiaalipalveluissa oikeudenmukaisuus näyttäytyy asiakkaan näkökulmasta yhdenvertaisuutena, palvelujen saatavuutena sekä arvostavana, asianmukaisena kohteluna. Se on myös yksi koko toiminnan suurista tavoitteista. On tärkeää, että kansalaiset voivat luottaa sosiaalipalvelujärjestelmämme toimivuuteen. Sosiaalipalvelujen asiakkailta ei ole aina tarkkaa käsitystä siitä, mitkä ovat heidän oikeutensa ja kuinka pitkälle he itse saavat tehdä valintoja ja sanella reunaehjoja palvelujen järjestämisessä. Paljon aikaa kuluu taistelussa omista oikeuksista ja useat joutuvat odottamaan jopa vuosikausia valitusasiansa käsittelyä eri viranomaisissa.

Länsi-Suomen lääninhallituksessa annettiin vuosien 2007 ja 2008 aikana yli 498 ratkaisua sosiaalipalvelujen asiakkaiden tekemiin kanteluihin. Lääninhallituksille lähetetyt kantelut kertovat sosiaalipalvelujen asiakkaiden tyytymättömyydestä saamaansa palveluun tai päätökseen ja ovat merkki sosiaalipalvelujärjestelmämme heikoista kohdista. Kansalaiset ovat sosiaalipalvelujen asiakkaina muuttuneet aktiivisemmiksi, tiedostavat paremmin oikeuksiaan ja osaavat vaatia laatua myös julkisilta palveluilta. Muutoksilla kunnallisessa toimintaympäristössä on ollut myös vaikutusta kantelujen määrään. Muutostekijöitä ovat olleet muun muassa kuntien palvelurakenteen muutokset, väestön nopea ikääntyminen ja sisäinen muuttoliike. Nämä kaikki ovat aiheuttaneet kustannuspaineita kuntien sosiaalipalvelujärjestelmää kohtaan.

Työttömyyden lisääntyessä kunnat joutuvat etsimään uusia keinoja, joiden avulla vastata asiakkaiden kasvaviin tarpeisiin, samalla yrittäen hillitä kustannusten nousua. Alueellisesti erot ovat kasvaneet ja samalla myös lisänneet syrjäytymistä ja köyhyyttä. Perustuslain mukaan kuntien tulee

järjestää riittävät sosiaali- ja terveystalvet asuinpaikasta riippumatta. Tämän velvollisuuden täyttämättä jättämiseen ei edes kunnallinen itsemääräämisoikeus anna oikeutusta.

Oma kiinnostukseni aiheeseen syntyi työskennellessäni Länsi-Suomen lääninhallituksessa läänin-sosiaalitalvastajana ja nykyisessä aluehallintovirastossa sosiaalihuollon ylitarkastajana. Käsitellessäni sosiaalitalveluja koskevia kanteluja ymmärsin, että kantelujen syynä ei useinkaan ollut kielteinen päätös tai etuuden saamatta jääminen, vaan useimmin syy löytyi epäonnistuneesta vuorovaikutustapahtumasta työntekijän kanssa. Asiakkaan kokemus epäoikeudenmukaisuudesta palvelutapahtumassa oli niin voimakas, että se motivoi hänet tekemään asiasta kantelun. Tämä sai minut miettimään mahdollisuuksiamme vaikuttaa näihin tyytymättömyyden syihin. Näihin syihin vaikuttamalla voisimme ehkä lisätä asiakkaiden oikeusturvaa ja vähentää kantelujen käyttöä muutoksenhaku-keinona.

Oman lisän tutkimukseeni on tuonut aikaisempi työkokemukseni sosiaalityöntekijänä. Olen työskennellyt sosiaalityöntekijänä asiakastyössä sosiaalityön eri sektoreilla, toiminut lastenvalvojana sekä työskennellyt sosiaalityön johtotehtävissä, johtavana sosiaalityöntekijänä ja perusturvajohtajana. Toisaalta hallintotieteellinen koulutukseni on myös opettanut minut arvostamaan hallintomenettelyn asianmukaisuutta ja asiakkaan oikeuksia. Jo tutkimukseni lähtötilanteessa minulla oli ymmärrys siitä, ettei päätöksen sisältö ole aina se tärkein asian, vaan myös päätöksenteon hallinnollisilla menettelytavoilla on merkitystä.

Moniulotteisen tiedon tuottaminen sosiaalitalvelujärjestelmän toiminnasta on myös tärkeää. Pelkät viranomaistalvat ja rekisteriaineistot eivät anna todellista kuvaa sosiaalitalvelujen asiakkaan arkitodellisuudesta. Tiedon tuotantoa hallitsevat erilaiset tunnusluvut ja havaintoyksiköt, joilla kuvataan sosiaalitalvelujen asiakkaita etäältä. Kenellekään ei muodostu kokonaiskäsitystä siitä, mitkä ovat palvelujärjestelmämme heikot kohdat ja minkälaista elämäntilanteiden moninaisuutta sisältyy esimerkiksi kanteluista tehtäviin rekistereihin ja tilastoihin.

Tutkimuksen tavoite ja raportin rakenne

Tutkimukseni tavoitteena on etsiä vastausta kysymykseen ”Mistä tyytymättömyys sosiaalitalvelujen palvelutapahtumassa syntyy?” Tutkimukseni tehtävänä on kuvata hallintokantelujen sisältöä

sosiaalipalvelujen asiakkaiden näkökulmasta ja selvittää, mistä tyytymättömyys palvelutapahtumassa ja ensi vaiheen päätöksenteossa syntyy ja mitkä oikeudenmukaisuuden periaatteet jäävät toteutumatta. Käytän tässä tutkimuksessa yhteistä käsitettä ”sosiaalipalvelut” kuvaamaan sekä sosiaalipalveluja että toimeentulotukea.

Haluan tässä tutkimuksessa antaa sosiaalipalvelujen asiakkaalle subjektin aseman ja tilaa hänen äänelleen, pyrkimättä kuitenkaan vastakkainasetteluun työntekijän tai hänen taustaorganisaationsa kanssa. Tutkimuksen tavoitteena on ensisijaisesti tuottaa tietoa asiakkaan näkökulmasta niistä sosiaalipalvelujärjestelmän heikoista kohdista, joihin meidän viranomaisina tulisi puuttua. Ilman sosiaalipalvelujen asiakkaan subjektiivista kokemusta meidän tietomme ovat puutteelliset ja sosiaalipalvelujen kehittämisessä emme puhu oikeista asioista.

Tutkimusaineistona minulla on Länsi-Suomen lääninhallituksessa vuosina 2007 ja 2008 ratkaistujen kantelujen asiakirjahallintajärjestelmään (ASSI) tehtyjä merkintöjä ja kantelukirjeitä. Kantelut liittyvät kuntien sosiaalihuollon palveluihin ja niitä koskevaan päätöksentekoon. Tilastollisen analyysin avulla selvitän, miten sosiaalipalveluja koskevat kantelut jakaantuvat alueellisesti ja mitä sosiaalipalveluja kantelut koskevat. Tutkimuskysymykseni mukaisesti etsin lisäksi vastausta siihen, mikälainen syy on saanut sosiaalipalvelujen asiakkaan tekemään kantelun. Laadullisessa analyysissä käytän apuna kategoria-analyysia, kuvatessani tarkemmin asiakkaan kanteluun johtaneita syitä ja asiakkaan ja työntekijän välistä vuorovaikutusta.

Tilastollisessa osuudessa käytän aineistona asiakirjahallintajärjestelmään kanteluista tehtyjä merkintöjä (498 kantelua) ja laadullisessa osuudessa asiakkaiden kantelukirjeitä (30 kantelukirjettä). En käytä tässä tutkimuksessa tutkimusaineistoina muita kanteluihin liittyviä asiakirjoja, kuten selvityksiä, vastineita tai kantelupäätöksiä. Tutkimukseni näkökulma on asiakkaan näkökulma ja siinä keskiössä ovat erityisesti hänen subjektiiviset kokemuksensa sosiaalipalvelujen asiakkaana.

Tutkimusraporttini jäsentyy johdannon ja teoriaosuuden kautta tutkimustuloksiin ja johtopäätöksiin. Johdannon jälkeen luon katsauksen aiheittain sivuaviin kotimaisiin ja kansainvälisiin tutkimustuloksiin. Kolmanteen lukuun olen koonnut tutkimukseni teoreettiseen viitekehykseen oikeudenmukaisuuteen, lainsäädäntöön ja muutoksenhaun käytäntöihin liittyviä asioita. Tutkimuksen toteutukseen liittyvät valinnat ja menetelmät olen koonnut lukuun neljä ja tutkimukseni empiiriset tutkimustulokset lukuun viisi. Luvussa kuusi esittelen tutkimustuloksista tekemäni johtopäätökset, niistä

seuraavat suositukset ja jatkotutkimushaasteet. Tässä viimeisessä luvussa pyrin myös itsereflektion avulla arvioimaan tutkimustani kokonaisuutena.

2 PALVELUJÄRJESTELMÄ JA ASIAKASLÄHTÖISYYS TUTKIMUKSEN KOHTEENA

Suomalaisten asenteita hyvinvointivaltioon ja sosiaalipalveluihin on tutkittu runsaasti viime vuosikymmenen aikana. Tutkimuksen osoittavat, että suomalaisten asenteet ja mielipiteet ovat suhteellisen vakiintuneita suhteessa hyvinvointivaltioon, sosiaaliturvaan ja sosiaali- ja terveystalouteen. Taloudellisten resurssien niukkuus ja sosiaalipalveluihin kohdistunut negatiivinen julkisuus ovat kuitenkin jonkin verran heikentäneet kansalaisten luottamusta. (Muuri 2008a, 196–216.)¹

Kunta- ja palvelurakennemuutos on saanut aikaan muutoksia palvelujen järjestämisessä ja kunnat ovat alkaneet tuottaa palveluja yli kuntarajojen. Tämä muutos on tapahtunut samanaikaisesti kansalaisten tarpeiden kasvaessa ja odotusten ja paineiden kasaantuessa sosiaalipalvelujärjestelmää kohtaan. Kansalaisten keskeisten hyvinvointipalvelujen järjestämisestä riittävällä asukasohjalla perustellaan kuntalaisten yhdenvertaisuudella ja yhteiskunnallisella tehokkuuden vaatimuksella. (Kaskisaari, Tammelin, Hirvonen, Hämeenaho & Vartiainen 2010, 5–6; ks. Niiranen, Kaarakainen & Kinnunen 2010, 133–142; ks. Niiranen 2004, 227–228.)

Satu Ylisen (2008, 121–123) tutkimuksen perusteella hahmottuu yksi sosiaalityöhön liittyvä eettinen ongelma; asiakkaiden mahdollisuus osallisuuteen (ks. Niiranen & Kinnunen 1997, 217–219). Asiakaslähtöisyys ei synny pelkästään asiakaspalautejärjestelmistä tai arviointimahdollisuudesta, vaan asiakkaat tarvitsevat myös tietoa sosiaalipalveluista, niiden sisällöstä, ja saantikriteereistä. Palvelun huonolla laadulla tai palvelun saamatta jäämisellä on usein vaikutuksia sosiaalihuollon asiakkaan selviytymiseen muilla elämän alueilla ja se usein vaarantaa hänen oikeutensa ihmisarvoiseen elämään. (Kaskisaari ym. 2010, 74–81.)²

Ihmiset haluavat olla itse vaikuttamassa oman elämänsä ratkaisuihin ja osaavat vaatia hyvää palvelua. He eivät ole kiinnostuneita vain saamastaan palvelusta tai etuudesta sinänsä, vaan siitä, miten koko asiakasprosessia hoidetaan; onko palvelu kohteliasta ja otetaanko asiakkaan omat näkemykset

¹ Kansalaisilla on käsitys, että sosiaalipalveluja ei tuoteta kaikille tarvitsijoille, vaan palveluja saavat vain valikoidut tarvitsijat.

² Asiakaslähtöisyyden aikaansaaminen edellyttää asiakasprosessien kehittämistä asiakasohjauksessa, asiakasta koskevan tiedon välittämisessä sekä varsinaisen asian käsittelyssä. Asiakasoikeuksien toteutuminen on prosessi, joka tulisi läpäistä kaikki palveluketjujen tasot.

huomioon. (Muuri 2006, 204–230.) Sosiaalihuollon asiakkaat eivät ole niinkään huolissaan jonotusajoista tai aukioloajoista kuin siitä, että heitä kuunneltaisiin ja että he saisivat olla mukana päätämässä omista asioistaan (Muuri 2008a, 62–63).³

Vuonna 2004 tehty kyselytutkimus osoittaa, että kansalaiset olivat kaikkein tyytymättömiä vanhusten pitkäaikaishoitoon, sosiaalipalvelujen neuvontapalveluihin, palvelujen saannin nopeuteen ja toimeentulotuen käsittelyaikoihin. Asiakkaat toivoivat myös saavansa omia toiveita ja näkemyksiään enemmän esiin. (Muuri 2006, 223–230.)⁴ Vuonna 2006 tehty kysely osoittaa, että kansalaiset kannattivat yhä julkista sosiaalipalvelujärjestelmää ja he antoivat edelleen tukensa sen henkilöstölle. Tutkimuksen mukaan kaikkein kriittisimmin sosiaalipalveluihin suhtautuivat sosiaalipalvelujen käyttäjät eli ne ryhmät, jotka käyttävät ja hyötyvät yhteiskunnan palveluista ja etuisuuksista eniten. (Muuri 2008b, 46–49; ks. Pekola-Sjöblom, Helander & Sjöblom 2006, 206–207.)⁵

Työntekijöiden asiakastilanteessa tekemät tulkinnat ja omien käytäntöjen muodostaminen tekevät selektiivisestä järjestelmästä alttiin ja haavoittuvan. Liian paljon jää juuri työntekijän ja asiakkaan kohtaamisissa toteutuvan proseduraalisen eli menettelytapojen oikeudenmukaisuuden varaan. Asiakkaat kokevat, ettei heidän toivomuksiaan tai ehdotuksiaan oteta huomioon, eivätkä he saa tarpeeksi tietoa niistä eduista ja palveluista, joihin he olisivat oikeutettuja. Sosiaalipalvelujen saataavuus koetaan myös ongelmaksi, sillä viikkojen jonotusaika on jo kohtuuton. (Muuri 2006, 223–230; ks. Muuri, Manderbacka, Vuorenkoski & Keskimäki 2008, 447.)

Sosiaaliturvaa koskeviin näkemyksiin vaikuttavat muun muassa taloudelliset syklit, julkinen keskustelu sekä kansalaisen arvot ja intressit (ks. Forma 2006, 162; Forma 2002, 293–294.) Pauli Forma on vertaillut tutkimuksissaan kansalaisten mielipiteiden muuttumista vuosina 1998–2006 ja todennut, että kansalaisten kannatus julkisen sektorin palveluille on pysynyt ja vain voimistunut. Hyvinvointivaltioon uskotaan, mutta palvelujen riittävyyden ja laadun suhteen kansalaiset ovat tulleet kriittisemmiksi. (Forma 2006, 160–181; Forma 2002, 292–310; Forma 1998 3–4, 137–143; vrt. Koivisto 2005, 9–13.)

³ Laadukkaita sosiaalipalveluja tulee, kun palvelujen kriteerit ovat läpinäkyviä ja ymmärrettäviä ja palvelujen saamisen prosessi toimii asianmukaisesti ja oikeudenmukaisesti.

⁴ Henkilökunnan ammattitaitoa sekä ystävällisyyttä ja avuliaisuutta arvostettiin kuitenkin hyvin korkealle.

⁵ Toimeentulotuen hakeminen koettiin kaikkein vaikeimmaksi. Hakijan iällä oli merkitystä, sillä mitä nuorempi henkilö oli, sitä positiivisemmin hän suhtautui toimeentulotuen saamiseen.

Forma & Saarinen (2008, 162–177) toteavat, että suomalaiset haluavat edelleen panostaa julkiseen sektoriin sosiaaliturvan tuottamisessa. Sosiaaliturvan tasoa pidetään kuitenkin liian matalana ja sosiaalipalveluihin haluttaisiin suunnata nykyistä enemmän verovaroja. Kansalaiset ovat jopa valmiita kiristämään nykyistä verotusta turvatakseen paremman sosiaaliturvan.

Myös Johanna Kallion (2010) tutkimuksen mukaan kansalaiset ovat hyvin sitoutuneita hyvinvointivaltioon ja julkisesti tuotettuihin hyvinvointipalveluihin (Mt. 88). Kallio on tutkinut suomalaisten mielipiteitä hyvinvointipalvelujärjestelmän muutoksesta vuosina 1996–2006. Kallion tutkimuksen mukaan kuntalaiset kannattivat kuitenkin eniten yksityisen sosiaali- ja terveystalouden tuotannon lisäämistä, sillä he uskoivat palvelujen tuotannon ulkoistamisen tehostavan palveluja ja säästävän kustannuksia. Suomalaiset pitivät siis tärkeämpänä palvelujen saatavuutta kuin niiden tuotantotapa. (Kallio 2008, 3–20.)⁶

Keski-Suomessa on tutkittu yhdeksän kunnan alueella kuntalaisten arvioita sosiaalipalveluista. Kaskisaaren ja tutkimusryhmän (2010) mukaan asiakkaat olivat melko tyytyväisiä palveluihin. Hyvinvointipalvelujen järjestelmä pystyi kuitenkin puutteellisesti vastaamaan kansalaisten palvelutarpeisiin, sillä työntekijällä ei aina ollut käytössä tarvittavia keinoja. Tutkimus osoitti sen hälyttävän asian, että asiakkaat eivät saaneet tarpeeksi tukea ja opastusta palvelun käyttöön, vaikka itse palvelu olisikin ollut tarjolla. Asiakkaat kokivat, ettei työntekijällä ollut aikaa paneutua asiakkaan tilanteeseen ja ongelmia oli muun muassa informatiivisessa vuorovaikutuksessa työntekijän kanssa. Asiakkaat halusivat lisäksi enemmän tietoa oman asiansa käsittelystä. Sosiaalityöntekijän neuvonta- ja ohjauspalvelujen ei koettu vastaavan asiakkaiden tarpeisiin ja avun saanti oikeaan aikaan oli heikkoa. Kaiken kaikkiaan tutkimustuloksista voitiin tehdä tulkinta, etteivät asiakkaat kokeneet palveluissa tapahtuneiden heikennysten olevan yhteydessä niinkään henkilöstön osaamisvajeeseen vaan palvelujen organisointiin ja tarjontaan. (Mt. 74–78.)

Asuinpaikan vaikutus sosiaalipalveluja ja toimeentulotukea koskeviin näkemyksiin

Toimeentulotuen hakeminen on suomalaisille vaikeaa asuinpaikasta riippumatta, mutta erityisen vaikeaa se on maaseudulla asuvalle. Anu Muurin (2008a, 192–216) mukaan sosiaalipalveluihin suhtautuivat luottavaisemmin kuntakeskuksissa asuvat, kun taas negatiivisimmin suhtauduttiin esikaupunkialueilla ja lähiöissä. Kaupunkien keskustassa asuvat suhtautuivat muita

⁶ Syynä tähän voi olla se, että kuntien omia palveluja on karsittu ja niihin on vaikea päästä. Yksityisen palvelutuotannon lisäämisen uskotaan lisäävän palvelujärjestelmän kattavuutta.

positiivisemmin toimeentulotuen saamiseen. Sosiaalipalvelujen hakeminen koettiin vaikeimmaksi maaseudun haja-asutusalueilla tai kylissä, helpommaksi se koettiin kuntakeskuksissa tai taajamissa asuville.⁷ Muurin (2010) tutkimuksen mukaan kansalaiset olivat sitä tyytyväisempiä sosiaalipalvelujen toimivuuteen, mitä maaseutumaisessa oloissa he asuivat (Mt. 78–96). Kaskisaaren ja hänen tutkimusryhmänsä (2010, 74–78) tutkimus taas osoittaa, että lähipalvelut toteutuvat parhaiten kaupungeissa ja kirkonkylissä, maaseudulla esiintyi useammin tyytymättömyyttä palvelujen saatavuuteen.

Maaseudun palvelujen järjestäminen on monille kunnille haasteellista, koska kirkonkylille ja kuntakeskuksiin keskitettävät palvelut heikentävät niiden saatavuutta syrjäisimmillä alueilla. Kaupungeissa asuvat kokevat kuitenkin maaseudulla asuvia useimmin palvelujen saatavuuden heikentyneen ja erityisesti kuntaliitoskuntien asukkaat kokivat useimmin sosiaalipalvelujen sijainnin ja saatavuuden heikentyneen viimeisen vuoden aikana. Myös niissä kunnissa, joissa kuntaliitosta ei ollut toteutettu, koettiin henkilöstön laadun ja osaamisen heikentyneen. (Kaskisaaren ym. 2010, 74–78.)⁸

Kallion (2008, 3–20) tutkimuksen mukaan seudullinen yhteistyö nähtiin tärkeäksi kuntalaisten mielisessä ennen kaikkea tietojärjestelmien yhteensovittamisessa, sähköisten palvelujen suunnittelussa, seudullisten hyvinvointihankkeiden koordinoimisessa sekä seudullisen hyvinvoinnin ja terveyden kehittämisessä. Palvelujen tuottamista seudullisesti pidettiin yleisesti ottaen tärkeänä, mutta sen rooli on kuitenkin vähäisempi kuin muiden vaihtoehtojen.⁹

Oikeudenmukaisuus päätöksenteossa

Oikeudenmukaisen päätöksenteon periaatteita ovat oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan, sääntöjen johdonmukaisuus ja tasapuolinen kohtelu. Päätöksenteon tulee olla puolueetonta, perustua oikeaan, tarkkaan tietoon ja päätösten oltava korjattavissa. Päätöksenteon sääntöjen tulee lisäksi olla mahdollisimman selkeät ja ne tulee kertoa kaikille niille, joita päätöksenteko koskee. Ihmisten kohtelun tulee olla kohteliasta, ystävällistä ja kunnioittavaa, olipa päätöksen lopputulos minkäläinen tahansa. (Elovainio 2008, 2055–2056; ks. Leventhal 1980, 22–32.)

⁷ Sosiaalipalvelujen yleisestä kehittämisestä innostuneet asuivat esikaupunkialueella ja lähiöissä.

⁸ Palvelujen heikko saatavuus vaikeuttaa erityisesti nuorten, vanhusten ja työttömien arkea, jotka ovat riippuvaisia julkisen liikenteen sujumisesta ja joilla tarve lähipalveluihin on suurin.

⁹ Pienissä kunnissa kannatettiin omaa kuntaa suurempia aluekokonaisuuksia vain erikoissairaanhoidon järjestämisessä, kun taas suurehkoissa kunnissa suhtaudutaan myönteisesti kuntaliitoksiin ja seutu- tai maakuntatason yhteistyöhön.

Riippumatta päätöksenteon kontekstista, nousevat esiin päätöksentekoon liittyvät periaatteet ja ihmisten päätöksentekoon kohdistamat odotukset. Herbert Simonin päätöksentekoteorian mukaan päätöksenteko jaetaan neljään eri vaiheeseen, joita ovat tilanteen ja ympäristön hahmottaminen (taloudelliset, poliittiset ja sosiaaliset taustatekijät), eri toimintatapojen hahmottaminen (toimintamallien etsintä, kehittäminen ja analysointi), valinnan tekeminen eri vaihtoehtojen välillä (paras vaihtoehto/todelliset, käytettävissä olevat ratkaisuvaihtoehdot) sekä tehtyjen päätösten evaluointi, jossa tarkastellaan päätöksen toimeenpanoa. (Simon 1977, 40–41; ks. Salminen 2008, 62.) Esittelen seuraavaksi tutkimuksia, joissa on tutkittu päätöksenteon oikeudenmukaisuuteen liittyviä kokemuksia erilaisissa konteksteissa.

Työelämän tutkimukset ovat usein kohdistuneet nimenomaan päätöksenteon oikeudenmukaisuuden tutkimiseen. Sosiaalipalveluja hakeva asiakas kohtaa usein samoja oikeudenmukaisuuden tekijöitä ensi vaiheen palvelutapahtumassa ja päätöksenteossa.¹⁰

Helena Ylikylä-Leivan (2003, 132–141) mukaan sosiaali- ja terveyspalveluja hakeva kansalainen törmää usein epäoikeudenmukaiseen menettelyyn, jonka syy on usein päätöksen kannalta oleellisen tiedon puute. Viranomainen voi jättää ottamatta huomioon oikeudellista tietoa ratkaisua tehdessään, sillä kunnissa voi olla oikeusnormien vastaisia, hallinnon sisäisiä soveltamisohjeita, jotka supistavat asiakkaan oikeuksia. Asiakas itse voi olla myös tietämätön omista oikeuksistaan ja menettelytavoista. Tämä voi johtaa siihen, ettei asiakkaalla ole kykyä viedä asiaansa eteenpäin. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden asemaa ja oikeusturvaa vaarantavat kuitenkin eniten määrärahojen vähyys sekä määrärahasidonnaisuus. Ne vaikuttavat lakisääteisten palvelujen ja etuuksien myöntämiseen siinä määrin, että jokaisen perusoikeutena oleva yhdenvertaisuus ei toteudu. Määrärahasidonnaisissa etuuksissa asiakkaan tarpeella ei ole riittävän vahvaa vaikutusta etuuden saamiseen.

Marko Elovainion (2008) sekä Elovainion, Vahteran ja Kivimäen (2006) tutkimusten mukaan oikeudenmukaisuuden on osoitettu muodostuvan niin tärkeäksi tekijäksi organisaatioiden toiminnassa, että sillä on vaikutuksia ihmisten fyysiseen ja psyykkiseen terveyteen. Ihmisillä on herkkyyys huomata milloin oikeudenmukaisuussääntöjä loukataan ja milloin toimintatavat tai kohtelu ei ole

¹⁰ Marko Elovainion (2008) tutkimusten mukaan oikeudenmukaisuudella työelämän päätöksenteossa tarkoitetaan kahdenlaisia asioita; työntekijän kokemusta työstä ja palkkioiden, korvausten, palautteen ja etujen oikeudenmukaisuudesta sekä kokemusta niiden päätöksentekosääntöjen tai -prosessien oikeudenmukaisuudesta, joilla palkkiot, korvaukset, palautteet tai edut jaetaan. (Mt. 2005.)

asianmukaista. (ks. Elovainio, Helkama & Kivimäki 2001, 418–424.) Epäoikeudenmukaisuuskemukset voivat osoittautua hyvinkin kohtalokkaiksi koko organisaation toiminnan laadulle (Linna 2008, 52).

Jarmo Heikkisen (2008, 62–139) tutkimuksen mukaan esim. sosiaalityöntekijöiden työssä viihtymisellä on merkitystä asiakastyöhön. Työssä viihtyminen vähensi sosiaalityöntekijöiden kokemaa asiakaskuvan pessimistisyyttä ja lisäsi asiakkaiden voimavaroihin keskittävää työtapaa. Työ itsessään ohjautui tuolloin eniten asiakkaasta, työyhteisöstä ja sosiaalityöntekijän ammatti-identiteetistä. Huono työssä viihtyminen taas lisäsi työntekijäkohtaista työssä jaksamattomuutta, keinottomuutta ja neuvottomuutta. Heikkisen tutkimuksesta kävi ilmi, että työssään huonosti viihtyvät sosiaalityöntekijät kokivat työnsä normitetuksi ja stressaavaksi, ja työ ohjautui eniten työtavoista käsin.¹¹

Outi Cavénin (1999, 169–173) mukaan sosiaalityöntekijät ovat selvimmin keskellä byrokratiaa. Se ilmenee sosiaalityön asiakastyössä määräyksinä ja sääntöinä, joista ulospääsy on työntekijän varassa. Asiakkaan keino murtaa byrokratia on valittaa lakisääteisesti tehdyistä päätöksistä. Byrokratia-työn tulisi asiakkaan näkökulmasta tukea palvelutoimintaa ja taata jokaiselle kansalaiselle tasavertainen oikeus saada asiantuntevaa palvelua. Byrokratia tuottaa ja ylläpitää kuitenkin persoonattomuutta, henkilökohtaista sitoutumattomuutta sekä ehkäisee henkilökohtaisten merkitysten kehittymistä työhön.

Sarah Banks (1995, 25–30) korostaa työntekijän velvollisuutta osallistua aidosta asiakkaan tilanteeseen myös tunnetasolla. Työntekijä voi näin lähentyä asiakasta ihmisenä, eikä vain työtä suorittavana byrokraattina. Asiakkaan hyväksyminen omana itsenään ja työntekijän ymmärrys asiakkaan vahvuuksista ja heikkouksista tulee olla työskentelyn lähtökohtana, olivatpa ne ominaisuudet sitten työntekijästä miellyttäviä tai epämiellyttäviä.

Elovainio ym. (2006, 11) ovat todenneet, ettei oikeudenmukaisen päätöksenteon periaatteiden noudattaminen, tiedottaminen ja ihmisten hyvä kohtelu välttämättä maksa mitään, mutta sen avulla toiminta tehostuu ja se vaikuttaa myönteisesti eri osapuolien hyvinvointiin. Organisaatiossa oikeudenmukaisuus liittyy yleensä myös päätöksenteon menettelytapoihin ja kohteluun. Hän korostaa, että päätöksenteossa ja kohtelussa on kyse toisiin ihmisiin vaikuttamisesta, vallankäytöstä ja

¹¹ Työtä vaikeutti lisäksi ammatillisuuden puute, byrokraattisuus, ammatillisten keinojen riittämättömyys ja sosiaalityötä koskevan tiedon puute.

arvovalinnoista. (Mt. 11) Päätöksenteon oikeudenmukaisuudessa tärkeimpiä elementtejä ovat päätösten johdonmukaisuus, tarkkuus, puolueettomuus, oikaistavuus edustavuus ja eettisyys (Linna 2008, 47–53). Ari Salmisen ja Rinna Ikola-Norrbackan (2009, 151–169) mukaan julkisen päätöksenteon kehittäminen edellyttää yhteistä keskustelua, kansalaisten kuulemista ja hyvin perusteltuja päätöksiä. Perustelujen tulee olla selkeitä ja tasapuolisia.

Kokemukset oikeudenmukaisuudesta syntyvät vuorovaikutustilanteissa. Helena Taskinen (2005, 192) on todennut myös menettelytapojen oikeudenmukaisuuden, erityisesti osallistumismahdollisuuksien, olevan keskeisiä asioita oikeudenmukaisuuskokemuksen syntymisessä. Anne Linnan (2008, 51) mukaan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet sekä sosiaalinen vuorovaikutus ovat perusominaisuuksia, jotka yleensä liitetään myös päätöksenteon ja kohtelun oikeudenmukaisuuden perusominaisuuksiksi. (ks. Elovainio & Kivimäki 2002, 470; ks. Laine ym. 2006, 101–102.)

Ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa ja kohtelussa on tärkeää olla kohtelias, arvostaa ja kunnioittaa toista osapuolta sekä olla rehellinen. Vuorovaikutussuhteen tulee olla luottamuksellinen ja tiedottamisen avointa. Keskinäinen arvostaminen ja sallivuus sekä erilaisuuden sietäminen ovat tärkeitä oikeudenmukaisen kohtelun elementtejä. (Linna 2008, 48–52; Taskinen 2005, 190–202.) Elovainion ym. (2006, 10) mukaan ihmisten tulee tietää, voivatko he luottaa niihin henkilöihin, jotka päätöksiä tekevät.

Koettuun oikeudenmukaisuuteen vaikuttaa myös jakoja koskeva oikeudenmukaisuus, eli se miten oikeudenmukaisesti voimavaroja, etuja ja velvoitteita jaetaan. Constant D. Beugren & Robert A. Baronin (2001, 336) tutkimukset ovat osoittaneet, että organisaation oikeudenmukaisuuden kehittämisessä tulee keskittyä nimenomaan menettelytapojen ja vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuuden lisäämiseen, eikä niinkään palkkioiden ja korvausten jakamiseen liittyvää oikeudenmukaisuuteen. Myös Taskisen (2005, 200–201) ja Linnan (2008, 52) mukaan jakavaan oikeudenmukaisuuteen liittyvät puutteet nostavat menettelytapojen oikeudenmukaisuuden erityisen tärkeäksi, kun jaot ovat jollekin epäsuotuisat ja jakopäätöksissä käytetään muuta kuin tasajaon periaatetta.

Hyvinvointipalvelujen etuisuuksien saajia haastatellut Vicki Lens (2007, 382–408) on todennut, että asiakkaiden tutkimusryhmästä lähes kaikki olivat kokeneet tullessa kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti ja kokivat työntekijöiden toimivan joustamattomasti ja keskittyvän vain prosessin

läpiviemiseen. Asiakkaat kokivat myös toiminnan olevan byrokraattista, sääntöjen epärationaalisia ja niiden soveltamisen mielivaltaista. Osa asiakkaista tyytyi saamaansa palveluun, eikä jaksanut valittaa huonosta kohtelusta. Asiakkaat, jotka uskalsivat kyseenalaistaa viranomaistoiminnan, omasivat sosiaalisen verkoston, joka rohkaisi heitä. Valittaminen saattoi pohjautua yhtä paljon vanhoihin epäoikeudenmukaisuuden kokemuksiin ja erimielisyyksiin kuin tämänhetkiseen ristiriitailanteeseen. Useimmat asiakkaista uskoivat, ettei heillä ollut käytännössä mahdollisuutta vakuuttaa viranomaisia siitä, että heidän valituksensa oli perusteltu. (ks. Lens 2009, 817–837.)

Epäoikeudenmukainen kohtelu heikentää itsetuntoa ja identiteettiä sekä on osoitus arvostuksen puutteesta. Jos ympäristö on epäoikeudenmukainen, pidetään sitä hallitsemattomana ja ennakoimattomana. Hallitsematon ympäristö vaatii varuillaan oloa, mikä taas kuluttaa ja nakertaa myönteistä käsitystä itsestään ja omista kyvyistään. Oikeudenmukaisuuden on huomattu vähentävän kielteisiä terveysvaikutuksia erityisesti epävarmuuden aikoina. (Elovainio & Kivimäki 2002, 470–472.)

Yhteenveto

Olen tarkastellut tässä luvussa suomalaisen hyvinvointivaltioon ja sosiaalipalveluihin liittyviä tutkimuksia sekä tutkimuksia, jotka liittyvät päätöksenteon oikeudenmukaisuuteen. Tutkimuksen osoittivat, että suomalaisten asenteet ja mielipiteet ovat suhteellisen vakiintuneita suhteessa hyvinvointivaltioon, sosiaaliturvaan ja sosiaali- ja terveystalouteen. Taloudellisten resurssien niukkuus ja sosiaalipalvelujen saama negatiivinen julkisuus ovat heikentäneet luottamusta sosiaalipalveluihin. Kunta- ja palvelurakennemuutokset on saanut aikaan muutoksia palvelujen järjestämisessä. Samaan aikaan kansalaisten tarpeet ovat kasvaneet ja paineita kasaantunut sosiaalipalvelujärjestelmää kohtaan.

Tutkimukset osoittivat myös, että kansalaiset olivat kiinnostuneita ensisijaisesti siitä, onko palvelu kohteliasta ja otetaanko asiakkaan omat näkemykset huomioon. Palvelun huonolla laadulla tai palvelun saamatta jäämisellä todettiin olevan vaikutuksia sosiaalihuollon asiakkaan selviytymiseen myös muilla elämän alueilla. Sosiaalipalvelujen asiakkaiden asemaa ja oikeusturvaa vaaransivat erityisesti määrärahojen niukkuus tai palvelujen määrärahasidonnaisuus. Asiakkaita ei kuultu tarpeeksi, heitä ei informoitu oikeuksistaan eivätkä he saaneet tarpeeksi tukea ja opastusta saatavilla olevan palvelun käytöstä, pitkistä jonotusajoista puhumattakaan. Liian paljon katsottiin jäävän juuri

työntekijän ja asiakkaan kohtaamisissa toteutuvan proseduraalisen eli menettelytapojen oikeudenmukaisuuden varaan.

Asuinpaikalla näytti tutkimusten mukaan olevan myös vaikutusta hyvinvointivaltiota ja sosiaalipalveluja koskeviin näkemyksiin. Asuinpaikalla oli merkitystä siinä, kuinka sosiaalipalveluihin suhtauduttiin ja kuinka helppoa niiden hakeminen tai saaminen oli. Vaikka maaseudulla palvelujen järjestäminen on haasteellisempaa, kaupungeissa asuvat kokivat kuitenkin maaseudulla asuvia useimmin palvelujen saatavuuden heikentyneen.

Oikeudenmukaisen päätöksenteon periaatteisiin kuuluvat asianomaisen kuuleminen omassa asiassaan, sääntöjen johdonmukaisuus ja tasapuolinen kohtelu. Päätöksenteon tulee olla puolueetonta, sen tulee perustua oikeaan, tarkkaan tietoon ja päätösten tulee olla korjattavissa. Ihmisten kohtelun tulee olla kohteliasta, ystävällistä ja kunnioittavaa, olipa päätöksen lopputulos minkäläinen tahansa. Tutkimukset osoittivat, että oikeudenmukaisuuden toteutumisella on vaikutuksia myös ihmisten fyysiseen ja psyykkiseen terveyteen. Menettelytapojen oikeudenmukaisuuden, erityisesti osallistumismahdollisuuksien, katsottiin olevan keskeisiä asioita oikeudenmukaisuuskokemuksen syntymisessä. Koettuun oikeudenmukaisuuteen vaikuttivat myös jakoja koskeva oikeudenmukaisuus, eli se miten oikeudenmukaisesti voimavaroja, etuja ja velvoitteita jaetaan. Epäoikeudenmukaisen kohtelun todettiin heikentävän itsetuntoa ja identiteettiä sekä olevan osoitus arvostuksen puutteesta.

3 OIKEUDENMUKAISUUS, LAINSÄÄDÄNTÖ JA MUUTOKSENHAUN KÄYTÄNNÖT

Yhteiskunnassamme tarvitaan inhimillisiä hyveitä kuten oikeudenmukaisuutta, armeliaisuutta, lojaalisuutta ja rakkautta. Yhteiskunnallisten instituutioiden tärkein ominaisuus tulisi olla oikeudenmukaisuus, jonka keskeisiksi moraaliperiaatteiksi voidaan nimetä vastavuoroisuus, asioiden puolueeton arviointi yhteisten pelisääntöjen perusteella sekä niistä huolehtimisen, jotka eivät sitä itse kykene tekemään. (Yeung, Saari & Lagerspetz 2007, 13–23; vrt. Hellsten 1996, 26–30; ks. Julkunen 2008, 206–207.)¹²

Martha Nussbaumin (1993, 242–270) mukaan yhteiskunnassa tulisi olla voimassa sellaiset periaatteet, jotka takaisivat edellytykset inhimillisten toimintavalmiuksien toteutumiseksi. Pelkkä oikeudenmukainen resurssien jakaminen ei riitä, sillä ihmisillä on erilaisia tarpeita ja erilaiset ihmiset tarvitsevat eri määriä resursseja pystyäkseen toteuttamaan toimintavalmiuksiaan. Nussbaumin mukaan yhteiskunnan oikeudenmukaisuutta tulee arvioida sen perusteella, miten heikompaan asemaan joutuneiden tasa-arvoiset toimintavalmiudet taataan. (Sen 2005, 151–166; Nussbaum & Sen 1993, 1-6; ks. Björklund & Sarlio-Siintola 2010, 37–68.)

3.1 Oikeudenmukaisuuden olemus

Oikeudenmukaisuudesta on olemassa hyvin erilaisia käsityksiä ja sen selittäminen yhdellä ainoalla tavalla on lähes mahdotonta. Sirkku Hellstenin (1996, 15–17, 157–165) mukaan oikeudenmukaisuuden käsitteen yhteydessä puhutaan usein siitä, minkälainen on hyvä yhteiskunta. Hänen mielestään keskustelu oikeudenmukaisuudesta johtaa välittömästi pohdiskeluun yhteiskunnan perusteista, inhimillisestä hyvinvoinnista ja tasa-arvosta sekä näiden toteuttamisesta käytännössä.

Liisa Björklundin & Ilpo Airion (2009, 179–184) mukaan tasa-arvon periaate johtaa usein siihen ajatukseen, että meissä kaikissa ihmisissä olisi jotain samanlaista, jonka perusteella meillä olisi

¹² Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa oikeuttaa sosiaalipolitiikkaa ja hyvinvointivaltiota. Hyvinvointivaltio yhteen sovittaa markkinoita, sääntelyä ja uudelleenjakoa, samalla kun se tuottaa hyvinvointia oikeudenmukaisuutta lisäämällä.

oikeus tulla kohdelluksi samalla tavalla.¹³ Pentti Arajärven (2008, 7–11) käsityksen mukaan oikeudenmukaisuus pitää sisällään ajatuksen siitä, että ihmisiä on kohdeltava samanlaisessa tilanteessa samalla tavalla. (ks. Kulla 2004, 101–116)¹⁴

Muodollisen oikeudenmukaisuuden periaatteen mukaan samanlaisia on siis kohdeltava samalla tavoin. Arajärven ja Sakslinin (2007, 52–54) mukaan siinä jokaisen tulee saada ansionsa mukaan ja samaan ryhmään kuuluvia tulee kohdella samalla tavalla. Muodollisessa oikeudenmukaisuudessa jää avoimeksi se, miten määritellään ansiot ja mikä on olennaista samanlaisuutta ja erilaisuutta eri tilanteissa. (ks. Arajärvi 2007, 487–488.) Syvempi oikeudenmukaisuus on sisällöllistä, jossa hyödyt ja raskaudet jaetaan suoritusten ja tarpeiden mukaan. Sisällöllisen oikeudenmukaisuuden periaatteen mukaan jokaiselle on annettava se, mikä hänelle kuuluu. Arajärven ym. (2007) näkemyksen mukaan oikeudenmukaisuuden varsinainen sisältö muodostuu vasta sisällöllisestä oikeudenmukaisuudesta. Sisällöllistä oikeudenmukaisuutta voidaan arvioida lähtökohtien, voimavarojen jaon tai lopputuloksen oikeudenmukaisuuden perusteella. (Mt. 52–54; ks. Arajärvi 2007, 487–488.)¹⁵

Julkusen (2006, 188–216) mukaan hyvinvointivaltio ei voi koskaan luopua sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta, kohtuudesta ja reiluuudesta (ks. Arajärvi & Sakslin 2007, 54–55). Kohtuus on osa oikeudenmukaisuutta, sillä se oikaisee muodollisen ja sisällöllisenkin oikeudenmukaisuuden tuottamat yksittäiset virheet (ks. Julkunen 2006, 192–196; Julkunen 2008, 199–203). Pentti Arajärvi & Maija Sakslin (2007, 54–55) puhuvat kohtuuden syvimmästä olemuksesta poikkeusmenettelynä, jonka avulla on mahdollista korjata niitä virheitä, joita vallitseva oikeudenmukaisuuskäsitys luo yksilöiden välille.¹⁶ Ihmisen hyvinvointi voidaan määritellä asiaksi, joka tähtää ihmisen hyvään. Myös valtion ja yhteiskunnan velvollisuutena on edistää hyvän elämän toteutumista. (Järveläinen & Mäkinen 2007, 79–81; Hellsten 1996, 108–109.)¹⁷

¹³ Oikeudenmukaisuus ei voi tarkoittaa ainoastaan sitä, että yhteiskunta kohtelee tasavertaisesti ja reilusti kaikkia kansalaisiaan, sillä oikeudenmukainen yhteiskunta saattaa tuottaa negatiivisiakin vaikutuksia, kuten esim. vastavuoroisuuden periaatteiden hämärtymistä.

¹⁴ Arajärven mukaan oikeudenmukaisuus yhteiskunnan tavoitteena viittaa erityisesti yhdenvertaisuuteen ja yhdenvertaisuudessa nimenomaan taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin.

¹⁵ Oikeudenmukaisessa jakamisessa yksilöt tulisi saattaa samalle lähtötasolle, jonka jälkeen jako voidaan suorittaa tasa-arvoisesti ja toteuttaen muodollista yhdenvertaisuutta.

¹⁶ Anna Metterin (2004, 62–71) mukaan juuri kohtuuttomat tilanteet palvelujärjestelmässämme aiheuttavat asiakkaalle usein epäoikeudenmukaisuuden kokemuksen, jossa pettymys kohdistuu koko yhteiskuntaan, hyvinvointivaltioon ja sen järjestelmiin.

¹⁷ Aristoteleen mukaan oikeudenmukaisuus on suurin hyveistä. Aristoteles arvioi moraalisen hyvyyden, ei niinkään hyvien tekojen, kuin hyveiden, moraalisen toimijan luonteenpiirteiden ja toimintavalmiuden perusteella. Jokainen ihminen pystyy kehittämään näitä hyveitä kasvatuksen ja harjoituksen avulla. Aristoteleen opin mukaan hyvinvoinnilla tarkoitetaan sellaista elämää, jossa inhimilliset perustarpeet toteutuvat ja yksilö löytää oman paikkansa yhteiskunnassa.

Juho Saaren & Anne Yeungin (2007, 116–122) mukaan oikeudenmukaisuusteorioissa on unohdettu miltei täysin ihmisten altruistinen, toisen ihmisen huomioon ottava käyttäytyminen.¹⁸ Oikeudenmukaisuusteorioiden lähtökohtana ovat usein ne moraaliset velvoitteet, joita ihmisillä on toisiaan kohtaan.¹⁹

3.1.1 Oikeudenmukaisuuden periaatteet

Oikeudenmukaisuuden periaatteet voidaan jakaa distributiiviseen eli jakavaan oikeudenmukaisuuteen, proseduraaliseen eli menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen sekä vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuuteen.

Distributiivinen eli jakava oikeudenmukaisuus

Jakamisen oikeudenmukaisuus tulee esiin jokaisessa tilanteessa, jossa jaetaan voimavaroja, aineellisia tai aineettomia, etuja tai haittoja. Jakajalla on käytössään tietyt jakoperiaatteet, joiden oletetaan olevan oikeudenmukaiset. Jakavan oikeudenmukaisuuden muotoina käytetään tilanteesta riippuen 1) ansioperusteista eli tasasuhta-jakoperiaatetta, 2) tasajakoperiaatetta sekä 3) tarpeenmukaista jakoperiaatetta. Jakoperiaatteet vaihtelevat tilanteiden mukaan. (Juujärvi, Myyry & Pessa 2007, 105; Deutsch 1985, 133–139; Deutsch 1975, 137–149.)

Tasasuhta ja ansionmukainen jakaminen tarkoittaa sitä, että jokaiselle annetaan ansionsa mukaan, esim. työssään menestyneet palkitaan isoimmalla korotuksella. Tasasuhtateoriassa oikeudenmukaisuuden oletetaan toteutuvan, sillä saatu tulos ja vaikuttaminen tulokseen otetaan kaikkien osallisten kohdalla huomioon. (ks. Deutsch 1985, 9–34.) Tasajakoperiaatetta käytettäessä kaikille jaetaan

¹⁸ John Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian mukaan ihmiset eivät lähtökohtaisesti luota siihen, että heitä kohdeltaisiin oikeudenmukaisesti ja oikein, vaan sitoutuvat mieluummin yhdessä sovittuihin ja toimijasta riippumattomiin, mahdollisimman objektiivisiin pelisääntöihin. Rawlsin mukaan yhteiskunta on oikeudenmukainen, jos kansalaiset nauttivat liberaalistisista vapausoikeuksistaan ja yhteiskunnassa vallitsee mahdollisuuksien tasa-arvo. Yhteiskunnan velvollisuutena on toimia näiden oikeudenmukaisuusperiaatteiden mukaisesti, huono-osaisille on rakennettava suojaverkko ja taloudelliset ja sosiaaliset erot on oikeutettava niiden hyödyllisyydellä kaikille kansalaisille. (Lagerspetz & Räikkä 2007, 38–46; Saari & Yeung 2007, 115–122; Rawls 1998, 19–25; ks. Rawls 2007, 43–59; Rawls 2005, 67–114.)

¹⁹ John Stuart Mill (2000, 64–98) näkee epäoikeudenmukaisena sen, että ihmiseltä otetaan pois se, mihin hänellä on moraalinen oikeus tai sitä ei lainkaan anneta hänelle. Oikeudenmukaisena pidetään yleisesti sitä, että ihminen saa sen minkä hän ansaitsee. Millin mukaan puolueettomuus oikeudenmukaisuuden velvoitteena tarkoittaa, että kussakin tapauksessa otetaan huomioon vain ne seikat, jotka kyseisessä tapauksessa kuuluu huomioida ja vastustetaan sellaisia motiiveja, jotka houkuttelevat päättämään erilaiseen ratkaisuun kuin minkä asiaan liittyvät perusteet sanelevat. Myös tasa-arvon käsite liittyy osana oikeudenmukaisuuden harjoittamiseen. Monen mielestä se muodostaa oikeudenmukaisuuden olemuksen. Tasa-arvo on oikeudenmukaisuuden vaatimus, ellei tarkoituksenmukaisuus vaadi eriarvoisuutta.

voimavaroja yhtä paljon, suoriutumisesta riippumatta. Tarpeenmukaisessa jakamisessa osapuolten välinen suhde voi olla hierarkkinen esimerkiksi asiakastilanne, jossa asiantuntija vastaa asiakkaan hyvinvoinnista. Tarpeenmukaisen jakamiseen sisältyy usein huolenpitosuhde osapuolten välillä. (Juujärvi ym. 2007, 105–107; Deutsch 1975, 137–149; ks. Ikonen-Varila 2005, 99; ks. Folger 1987, 143–158.)

Morton Deutschin (1975, 140–149; 1985, 35–45) mukaan erityyppisillä sosiaalisilla suhteilla on oma motivaatio- ja moraaliorientaationsa. Hän on kehittänyt typologian, jossa neljä eri ulottuvuutta kuvaa jakotapahtumassa vaikuttavia tekijöitä. Klassisen sosiaalisten suhteiden luokittelujärjestelmän mukaan jakotapahtumaan vaikuttavat 1) osapuolten välinen suhde; hierarkia–tasa-arvo, 2) yhteistyö–kilpailu, 3) tehtäväkeskeisyys – sosio-emotionaalisuus sekä 4) sosiaalisten suhteiden virallisuus–epävirallisuus. (Helkama 2009, 261–264.)²⁰

Proseduraalinen eli menettelytapojen oikeudenmukaisuus

Yksilön kokemus oikeudenmukaisuudesta ei synny yksin oikeudenmukaisen jaon perusteella vaan myös menettelytavoilla on merkitystä, kun asianomaiset arvioivat jaon lopputulosta. Oikeudenmukainen menettely; vaikutusmahdollisuudet ja oman äänensä kuuluville saaminen, edesauttavat hyväksymään asianomaisen kannalta huononkin lopputuloksen. (Helkama 2009, 264; Colquitt, Conlon, Wesson, Porter & Ng 2001, 425–445; ks. Thibaut & Walker 1978, 541–566; Thibaut & Walker 1975, 94–96.) Menettelytapojen oikeudenmukaisuus vaikuttaa siis siihen, miten jaon tai päätöksen lopputulokseen suhtaudutaan.

Menettelytapojen ja täytäntöönpanon oikeudenmukaisuus edellyttää lain johdonmukaisuutta ja puolueetonta täytäntöönpanoa (Arajärvi & Sakslin, 2007, 52–54). Petteri Niemi (2009, 122–125) puhuu näkökulman proseduraalisuudesta tarkastellessaan johonkin lopputulokseen johtaneiden päätösprosessien oikeudenmukaisuutta. Siinä korostuu demokraattinen ajattelutapa, jossa kaikki ne ihmiset, joiden elämään päätökset vaikuttavat, pääsevät mukaan päätösprosessiin.

²⁰ Deutschin (1975, 143–149; 1985, 38–45) mukaan hyvinvoinnin turvaamiseen tähtäävä jakaminen tapahtuu yleensä osallisten tarpeiden (need) perusteella, kun taas solidaarisuuteen perustuvassa, epävirallisissa yhteistyösuhteissa käytetään tasajakoa (equality). Taloudelliseen tuottavuuteen liittyvissä asioissa ja kilpailu- ja tehtäväkeskeisissä sekä virallisissa suhteissa oikeudenmukaisen jakamisen perusteena on yleensä tasasuhtaisuus (equity). Deutschin käsityksen mukaan sosiaaliset suhteet ohjaavat yksilön käyttäytymistä jakotilanteessa, sillä uskomukset toisten ominaisuuksista säätelevät sitä, mitä pidetään reiluna ja epäreiluna. (ks. Colquitt 2001, 397–398; Helkama 1998, 23–45; ks. Blodgett ym. 1997, 185–207; ks. Greenberg 1990, 399–432.)

Sosiaalialalla tätä näkökulmaa rajoittaa se, etteivät kaikki sosiaalityön asiakkaat pysty osallistumaan päätöksentekoon ja perustelemaan omaa näkemystään asiassa vaan he tarvitsevat edustajia, jotka ajavat heidän asioitansa.

Gerald Leventhal (1980, 22–32) on määritellyt kuusi oikeudenmukaisuuden periaatetta, jotka päätöksenteossa edesauttavat reilun päätöksen syntymistä: 1) Päätöksenteon tulee olla johdonmukaista. Johdonmukaisuus voi olla ajallista tai henkilöä koskevaa. Ajallinen johdonmukaisuus edellyttää samanlaista menettelyä ajankohdasta toiseen ja henkilöitä koskevassa johdonmukaisuudessa täytyy kaikkia osapuolia kohdella tasapuolisesti.²¹ 2) päätöksentekijä ei saa olla puolueellinen tai jäävi tekemään päätöstä, eikä hänen tule antaa asenteensa, ennakkokäsitysten tai omien sidostensa vaikuttaa päätöksen syntymiseen, 3) päätöksenteon perusteena olevan tiedon tulee olla oikeaa ja tarkkaa, joten päätös ei voi perustua epämääräisiin ja yksipuolisiin tietoihin, vaan tiedon tulee olla kattavaa ja perustua faktoihin, 4) päätös tulee olla oikaistavissa, jos se on huono tai virheellinen.²² 5) Edustavuus päätöksenteossa merkitsee asianomaisten osallistumista päätöksentekoon. Ylhäältä saneltua päätöstä on vaikea hyväksyä, kun taas oman äänensä kuuluviin saaminen auttaa hyväksymään lopputuloksen, vaikka se ei aina olisi toivotun kaltainen. Edustavuus edellyttää nimenomaan aitoja vaikutusmahdollisuuksia päätöksenteossa. 6) Päätöksenteossa tulee myös noudattaa eettisiä periaatteita, eikä siihen saa liittyä vilppiä, eikä asiakkaan intymiteetin loukkauksia. (ks. Juujärvi ym. 2007, 107–111; Colquitt, Greenberg & Zapata-Phelan 2005, 23–25; Taskinen 2005, 60–61; Beugré 1998, 29–32.)

Vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuus

Vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuudella on suuri merkitys ihmisten välisessä kanssakäymisessä. Robert Bies ja James S. Moag olivat ensimmäisiä, jotka 1980-luvulla nostivat vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuuden (interactional justice) kolmanneksi tärkeäksi oikeudenmukaisen päätöksenteon periaatteeksi (Bies 2005, 85–88).

²¹ Helkaman (2009, 264) mukaan johdonmukaisuuden periaate on yleisimmin käytetty ja rikottu periaate. Helkama, Myllyniemi ja Liebkind (2010, 115) pitävät oikeudenmukaisten ratkaisujen löytymistä ristiriitatilanteissa viisauden ja sosiaalimoraalisen ymmärryksen merkinä.

²² Oikaistavuuden periaate edellyttää, että päätöksenteon kohde voi tarkistaa itseään koskevat tiedot ja arvostelut. Sen kautta asiakkaalla on mahdollisuus puuttua päätökseen, joka tuntuu epärealistiselta.

Heidän käsityksensä mukaan vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuus edellytti herkkyyttä päätöksenteossa ja erityisesti rehellistä, oikeudenmukaista, kohteliasta ja arvostavaa käytöstä (Colquitt ym. 2005, 29–30). Jason Colquitt (2001) on tutkimusten perusteella päätenyt lopputulokseen, että vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuus tulisi jakaa kahteen eri ulottuvuuteen; ihmisten kohtelun oikeudenmukaisuuteen (interpersonal justice) ja tiedon saannin oikeudenmukaisuuteen (informal justice) (Mt. 396–398). Kohtelun oikeudenmukaisuus (interpersonal justice) rakentuu arvostuksen ja kohteliaisuuden elementeistä ja tiedon saannin oikeudenmukaisuus (informal justice) rehellisyydestä ja oikeudenmukaisuudesta (Linna 2008; 13–16; Colquitt ym. 2005, 32).²³

Huono kohtelu voi nousta suurimmaksi tekijäksi epäoikeudenmukaisuustilanteissa. Oikeudenmukaisesta kohtelusta tulee usein tärkeämpi tekijä, kuin päätöksenteon lopputuloksesta.²⁴ (Linna 2008, 52; ks. Pirttilä-Backman & Keso 1998, 48–61.) Epäoikeudenmukainen kohtelu voi olla töykeää, yliolkaista suhtautumista tai välinpitämätöntä ja alentuvaa asennetta asiakasta kohtaan. Ammatillista toimintaa ohjaavat eettiset ohjeistukset tukevat sitä asiakaslähtöistä näkemystä, että kaikilla asiakkailla oikeus saada osakseen arvokasta kohtelua. Asiakkaan ihmisarvoa ja itsemääräämisoikeutta tulee kunnioittaa niissäkin tilanteissa, joissa sitä joudutaan rajoittamaan. (Juujärvi ym. 2007, 54–55, 111–112.)²⁵ Asiakkaan ja sosiaalityöntekijän vuorovaikutustilanteessa tulisi toteutua asiakkaan arvokas kohtaaminen. Sosiaalityöntekijähän on vastuussa oikeuksien toteutumisesta palvelutapah- tumassa.²⁶ Työntekijän tehtävänä on huolehtia siitä, että asiakkaan omanarvontunto säilyy työskentelyn ajan, käsiteltävistä asioista huolimatta. Työntekijä ei saa myöskään tuomita asiakasta, hänen käyttäytymisestään tai teoistaan huolimatta. Asiakkaan itsemääräämisoikeuden tunnustami- nen mahdollistaa asiakkaan omien valintojen ja päätösten tekemisen. Sosiaalityön tärkeänä ele- menttinä on luottamuksellisuus. Asiakkaan pitää pystyä luottamaan siihen, että työskentelyn tavoit- teena on hänen etunsa ja työntekijä panostaa kaiken asiantuntemuksensa hänen asioittensa hoitami- seen. (Banks 1995, 25–27; ks. Mattila 2010, 72–78.)

²³ Julkiseen hallintoon liitetään yleensä tärkeät perusarvot kuten oikeudenmukaisuus, vastuullisuus, avoimuus, rehellisyys, tasapuolisuus ja luottamus. Oikeudenmukaisuuden ja epäoikeudenmukaisuuden kokemisen välinen ero on kuin veteen piirretty viiva. Huono viranomaiskohtelu on huonoa palvelua ja vähentää luottamusta kansalaisen ja hallinnon välillä. Hyvän hallinnon nähdään olevan lainmukaisuutta ja asioiden sujuvuutta ja toimivuutta. (Salminen ym. 2009, 151–168.)

²⁴ Päätöksenteon asetelma ei ole työntekijän ja asiakkaan välillä tasa-arvoinen, sillä asiantuntijalla on valtaa suhteessa asiakkaaseen. Valta perustuu usein asiantuntijan tietoihin ja taitoihin.

²⁵ Asiakkaan asemaa ja oikeuksia määrittelee lisäksi mm. asiakaslaki, jossa korostuvat asiakkaan tarpeet, voimavarat, vas- tuu, oikeudet ja velvollisuudet.

²⁶ Sarah Banksin (1995, 25–30) mukaan asiakas tulee nähdä omana ainutlaatuisena persoonanaan. Hän ei ole kuka tahansa, vaan nimenomaan juuri tämä ihminen, jolla on oikeus saada hyvää kohtelua. (ks. Mattila 2010, 86–90.)²⁶

3.1.2 Oikeudenmukaisuus päätöksenteossa

Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallinnon oikeusperiaatteet asettavat hallintotoiminnalle sisällölliset laatuvaatimukset, jotka ovat arvoperustaltaan sidoksissa oikeudenmukaisuuden periaatteisiin. Hallinnon oikeusperiaatteita tarkasteltaessa oikeudenmukaisuus voidaan ymmärtää lähinnä mielivaltaisen kohtelun kielloksi. Hallinnon oikeusperiaatteita ovat 1) yhdenmukaisuus- eli tasapuolisuusperiaate, 2) tarkoitussidonnaisuusperiaate, 3) objektiviteettiperiaate, 4) suhteellisuusperiaate sekä 5) luottamuksensuojaperiaate. (Kulla 2012, 93–112; Mäenpää 2008, 64–79; Niemivuo ym. 2003, 118, 123–127.)

Hallintolain 6§:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti eli lain mukaisia perusteita tulee tulkita kunkin hakijan kohdalla samalla tavalla ja kaikki hakijat tulee ottaa yhdenvertaisesti huomioon selvityksiä hankittaessa. Viranomaisen tulee toimissaan ottaa huomioon myös tarkoitussidonnaisuuden periaate ja tiedostaa, minkä tarkoituserien toteuttamiseksi viranomaiselle on annettu päätösvalta tai muu toimivalta lainsäätäjän toimesta. Hänen tulee myös objektiviteettiperiaatteen mukaisesti olla toimissaan aina puolueeton ja riippumaton. ks. Laakso 2009, 58–67; Kulla 2012, 95–103; Niemivuo ym. 2003, 123–126.)²⁷

Objektiivisuuden periaatetta noudattamalla ja perustamalla päätöksenteon yleisesti vahvistettuihin perusteisiin eikä subjektiivisiin näkemyksiin, viranomainen välttyy päätöksenteon mielivaltaisuudelta. (ks. Laakso 2009, 58–67; Kulla 2012, 95–103; Niemivuo ym. 2003, 123–126.)²⁸ Yksityisellä kansalaisella tulee olla luottamuksensuoja eli hänen tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuoja perustuu myös siihen ajatukseen, että viranomaista kohtaan on olemassa tiettyjä odotuksia ja heidän voidaan odottaa käyttäytyvän tietyllä tavalla silloin, kuin viranomaisen harkinta on oikeudellisesti sidottua. (Kulla 2012, 107–112; Niemivuo ym. 2003, 126–127.)²⁹

²⁷ Viranomaisten tulisi aina suhteuttaa toimenpiteensä voimakkuus sen tarkoitukseen ja rajoittaa mahdollisimman vähän yksityisten oikeuksia. Päätöksenteossa käytettyjen keinojen tulisi olla aina hyväksyttäviä suhteessa toiminnan tavoitteeseen. Tällä suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan ”ei liikaa, eikä liian vähän vaan oikeassa suhteessa.”

²⁸ Viranomaisten tulisi aina suhteuttaa toimenpiteensä voimakkuus sen tarkoitukseen ja rajoittaa mahdollisimman vähän yksityisten oikeuksia. Päätöksenteossa käytettyjen keinojen tulisi olla aina hyväksyttäviä suhteessa toiminnan tavoitteeseen. Tällä suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan ”ei liikaa, eikä liian vähän vaan oikeassa suhteessa.”

²⁹ Viranomaisen tehtävänä on suojata näitä oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hyvän hallinnon periaatteet

Asiakkaan, palvelujen käyttäjän suhde hallintoviranomaiseen on muuttunut siirryttäessä perinteisestä hallinnosta moderniin hallintoon. Olli Mäenpään (2010, 54–57, 79)³⁰ mukaan modernissa hallinnossa eivät enää hierarkkiset ja viranomaiskeskeiseen vallankäyttöön perustuvat piirteet riitä määrittelemään hallinnon ja palvelujen käyttäjän suhdetta. Hallinnollista valtaa käyttävän on huomioitava toiminnassaan niin julkista valtaa ja päätösvallan yksipuolista käyttöä rajoittavat toimivaltasäännökset kuin myös hallintolain määrittelemät velvoitteet. Näitä hallintolaissa määriteltyjä velvoitteita ovat muun muassa hallinnon oikeusperiaatteet, asianosaisen kuuleminen, neuvonta- ja palveluperiaate, päätöksen perusteluvelvollisuus ja virheiden korjaamismahdollisuus.³¹

Julkisen palvelun ja hallintomenettelyn keskeisiksi laadun takeiksi on määritelty lisäksi asiakaskeisyys ja palvelun saatavuus sekä luotettavuus ja turvallisuus. Laadun takeita ovat myös oikeudenmukaisuus ja oikeusturva, asiakkaiden tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu, luottamuksellisuus, tiedon tarkkuus ja ajantasaisuus sekä virheiden korjaaminen. Lisäksi asiakkaalla tulee olla vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet asiassaan ja virkamiehen tulee olla asiallinen ja ystävällinen palvelutilanteessa. Henkilöstöllä tulee olla tarvittava koulutus ja ammattitaito, toiminnan tulee olla kustannustehokasta ja asiat tulee hoitaa viivytyksettä. (ks. Laakso 2009, 44–46, 56–58; Mäenpää 2008, 80–82; Hautamäki 2004, 69–70.)³²

Mäenpään (2003, 14)³³ mukaan perusoikeuksiin kuuluu myös oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa. Asianmukaisessa käsittelyssä viranomaisen välttää toiminnassaan kaikkia epäasiallisuuksia ja toimii puolueettomasti, palveluperiaatetta noudattaen. Asian käsittely ei saa venyä yli kohtuulliseksi arvioitun käsittelyajan. Epäasianmukaiseksi käsittelyksi voidaan määrittellä esimerkiksi lomakkeiden vaikeaselkoisuus niin, että asian vireillepano vaikeutuu tai menettelyn yltiöbyrokraattisuus ja joustamattomuus. Käsittelyvelvoitteeseen sisältyy vaatimus siitä,

³⁰ Modernille hallinnolle asetetaankin laillisuuden ja sosiaalisen yhdenvertaisuuden toteuttamisen vaatimusten lisäksi myös laadullisia vaatimuksia kuten hyvän hallinnon ja avoimuuden vaatimukset.

³¹ Rinna Ikola-Norrbackan (2011, 89) mukaan lain asettamien vaatimusten, hyvän hallinnon periaatteiden, virkamiesetiikan ja organisaation sisäisten toimintasääntöjen lisäksi on sopeuduttava uusiin toimintamalleihin ja otettava huomioon asiakkaiden toiveet.

³² Hallintolaissa (2003/434) on säädelyt hyvän hallinnon keskeiset periaatteet; oikeusturva, palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistäminen, hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyö. (Kuntaliitto 2009, 86–88; Mäenpää 2003, 36; Niemivuo ym. 2003, 117, 127–139).

³³ Hyvän hallinnon takeet on turvattu lailla ja ne on kirjattu perustuslain 21 §:ään (731/1999). Hyvän hallinnon kolme keskeisintä velvoitetta ovat asian asianmukainen käsittely, käsittelyvelvoite sekä hallintoasian käsittelyn nopeus.

että viranomaisen on otettava asia käsittelyynsä, jos asialliset edellytykset siihen ovat olemassa. Käsittelyvelvoitteeseen sisältyy myös ratkaisupakko eli viranomaisen on annettava jokin ratkaisu asiaan, joka on asianmukaisesti laitettu vireille. (Kuntaliitto 2009, 95; Laakso 2009, 67–70; Kulla 2012, 112–124, 159–164; Mäenpää 2008, 2–3; Tuori & Kotkas 2008, 201–204; Hautamäki 2004, 59–60; Mäenpää 2003, 16–18; Niemivuo ym. 2003, 199–214.)³⁴

Hyvään hallintomenettelyyn sisältyvät myös asian käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi sekä oikeus saada perusteltu päätös. Mäenpään (2003, 14–16)³⁵ mukaan hyvän hallinnon takeisiin kuuluu myös oikeus hakea muutosta hallintoasioissa annettuun päätökseen. Muita hyvän hallinnon takeita ovat asiakkaan tasapuolinen kohtelu, yksilön kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen, hallinnon palveluperiaate, menettelyä koskeva neuvonta, virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus.

Viranomaisella on myös päävastuu asian selvittämisestä ja asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisten tietojen hankkimisesta. Virkamiehen esteellisyys tulee myös tutkia, eikä hän saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. (Kulla 2012, 173–206; Hautamäki 2004, 60–63, Niemivuo ym. 2003, 255–262; ks. Mäenpää 2010, 93–96; ks. Kuntaliitto 2009, 96–103, 107–108.)³⁶

Ylikylä-Leivan (2003, 132–138) mukaan nämä hallintokulttuurit ja hallinnolliset käytännöt saattavat vaarantaa asiakkaan aseman, sillä kunnissa voi olla oikeusnormien vastaisia, hallinnon sisäisiä soveltamisohjeita, jotka supistavat asiakkaan oikeuksia. Viranomaisen voi myös laiminlyödä neuvontavelvollisuutensa hyvän hallinnon periaatteiden vastaisesti eikä sosiaalipalvelujen hakija saa tietoa oikeuksistaan ja menettelytavoista. Sosiaalipalvelujen päätöksenteossa korostuvat erityisesti hyvän hallinnon elementeistä neuvonta, asian siirto toimivaltaiselle viranomaiselle, asiakirjan täydentämisen mahdollisuus sekä asian viivytyksetön käsittely. Sosiaalipalveluissa korostuu myös palveluperiaate, jonka mukaan asiakkaalle varataan vaikutusmahdollisuus asiansa käsittelyssä. Itsestään selvä periaate jokaiselle päätöksiä tekeväälle virkamiehelle on hyvän kielenkäytön vaatimus, joka on tärkeä osa virkamiehen toimintaa. Asiakkaan ja asioiden sujumisen kannalta

³⁴ Käsittelyn nopeudella tarkoitetaan, että viranomaisen aiheetonta viivyttelyä asian käsittelyssä voidaan pitää hyvän hallintotavan vastaisena. Käsittelyaikaa arvioitaessa vertailukohtana voidaan pitää muiden samanlaisten asioiden käsittelyaikoja.

³⁵ Hyvän hallinnon toteutumiseen vaikuttavat myös hallinnon toimintatavat, viranomaisten hallintokulttuuri sekä hallinnolliset käytännöt.

³⁶ Lisäksi voidaan hyvän hallinnon takeina mainita viranomaistallenteiden julkisuus, yksilön vaikutusmahdollisuuksien edistäminen, virkavastuu ja oikeusturvakeinot.

tärkeänä voidaan pitää myös viranomaisten yhteistyövelvoitetta. (Kulla 2012, 112–124; Hautamäki 2004, 222–229.)

Asiakkaan oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus saada päätös asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, tulee aina täyttyä hallintotyössä (ks. Niemivuo 2003, 262–281, 306–324). Asiakas voi joutua kuitenkin hyvinkin alisteiseen asemaan suhteessa asiansa käsittelijää, sillä yksittäisillä viranhaltijoilla saattaa olla omia omaksuttuja toimintaperiaatteita ja asenteita, jotka vaikuttavat asiakkaan asemaan vuorovaikutustilanteessa (Ylikylä-Leiva 2003, 141–144).

Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet

Sosiaalihuollossa asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevassa laissa (2000/812) säädetään sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvistä keskeisistä oikeusperiaatteista. Lakia sovelletaan sekä viranomaisen että yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon. Sosiaalihuollon asiakkaalla on tämän lain nojalla oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun ilman syrjintää.³⁷ Sosiaalihuollon toteutuksessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa. (Kokkonen 2011, 134–138; Kananoja, Lähteinen & Marjamäki 2010, 243–244; Narikka 2008, 304–306; Heuru 2002, 189–191; vrt. Roos 2006, 190–192; ks. Hautamäki 2004, 97–98.)

Sosiaalihuollon palveluja tulee järjestää suomen ja ruotsin kielellä. Asiakkaalle tulee selvittää hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset toimenpidevaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Viranomaisen tulee varmistaa, että asiakas on riittävästi ymmärtänyt annetun selvityksen sisällön ja merkityksen. (Kokkonen 2011, 134–138; Kananoja ym. 2010, 243–244; Narikka 2008, 304–306; Heuru 2002, 189–191; vrt. Roos 2006, 190–192; ks. Hautamäki 2004, 97–98.)³⁸ Sosiaalihuollon järjestäminen tulee aina perustua viranomaisen tekemään päätökseen tai asiakkaan ja palveluntuottajan (yksityinen) väliseen sopimukseen.³⁹ Sosiaalihuollon asiakkaalle tulee laatia palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei

³⁷ Hänen ihmisarvoaan ei saa loukata ja hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään on kunnioitettava.

³⁸ Tarvittaessa on huolehdittava myös tulkkipalvelujen hankkimisesta.

³⁹ Suunnitelman laatiminen on tapahduttava yhteisymmärryksessä asiakkaan ja asiakkaan laillisen edustajan taikka asiakkaan ja hänen omaisensa tai muun läheisen kanssa.

kyseessä ole tilapäinen neuvonta tai ohjaus tai jos suunnitelman laatiminen muutoin on ilmeisen tarpeetonta. (Kokkonen 2011, 134–138; Heuru 2002, 189–191.)⁴⁰

Jos täysi-ikäinen asiakas ei itse pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun tai toteutukseen tai hän ei pysty ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai niiden vaikutuksia, on asiakkaan tahtoa selviteltävä yhdessä hänen laillisen edustajansa tai omaisen tai muun läheisen henkilön kanssa. Alaikäisen asiakkaan toivomukset ja mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. (Kokkonen 2011, 134–138; Heuru 2002, 189–191.)⁴¹

Asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa on annettava tarvittavat, sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa tarvittavat tiedot toimielimelle. Myös asiakkaalle on annettava tieto siitä, mistä muualta ja mitä koskevia tietoja voidaan hänestä suostumuksesta riippumatta hankkia. Asiakkaalla on oikeus saada tutustua näihin tietoihin ja saada asiassa tarpeellista selvitystä. (Kokkonen 2011, 134–138.)

Lisäksi viranomaisen tulee antaa asiakkaalle tietoa siitä, miksi asiakkaan antamia tietoja tarvitaan, mihin tarkoitukseen niitä käytetään, mihin niitä luovutetaan sekä mihin ne henkilötietolaissa tarkoitettujen rekisterinpitäjän henkilörekisteriin tiedot tallennetaan. (Kokkonen 2011, 134–138.)⁴² Asiakkaalla on oikeus myös saada asianosaisena tieto salassa pidettävästä asiakirjasta tai ei vielä julkisesta asiakirjasta jos se voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. (Kulla 2012, 368–380.)⁴³

Sosiaalihuollon järjestäjä ja tuottaja tai niiden palveluksessa oleva ei saa paljastaa salassa pidettäviä asioita asiakirjoista ei sen jälkeenkään, kun toiminta ko. palvelujen järjestäjän tai tuottajan palveluksessa on päättynyt.⁴⁴ (Kokkonen 2011, 134–138.) Salassa pidettävästä asiakirjasta voi antaa tietoja asiakkaan tai hänen laillisen edustajan nimenomaisella suostumuksella. Jos asiakas kieltää tietojen luovuttamisen, voi sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja antaa

⁴⁰ Asiakkaan itsemääräämisoikeutta on kunnioitettava sosiaalihuollon toteutuksessa ottamalla ensisijaisesti huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide. Asiakkaan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet on turvattava omien palvelujensa suunnittelussa ja lisäksi asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua myös palvelujensa toteuttamiseen. Asian käsitteilyssä ja ratkaisussa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan etu.

⁴¹ Sosiaalilautakunnan täytyy tarvittaessa tehdä ilmoitus holhousviranomaiselle edunvalvojan määräämiseksi asiakkaalle.

⁴² Asiakasta on myös informoitava siitä, miten hän voi käyttää henkilötietolaissa tarkoitettuja oikeuksiaan, ellei hän ole jo tätä tietoa saanut.

⁴³ Perustuslain mukaan tämä oikeus ulottuu julkisiin, harkinnanvaraisesti julkisiin ja salassa pidettäviin asiakirjoihin.

⁴⁴ Tietyissä tilanteissa saa salassa pidettäviä tietoja luovuttaa tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle asiakkaan tahdosta riippumatta. Näitä tilanteita ovat mm. jos tietojen luovuttaminen on välttämätöntä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi.

asiakirjasta salassapitokiellon estämättä tietoja, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi, hoidon, huollon tai koulutuksen järjestämiseksi tai toteuttamiseksi taikka toimeentulotuen edellytysten turvaamiseksi. (Kokkonen 2011, 134–138.)

Sosiaalityön eettiset periaatteet

Etiikka on tiettyjen toimintatapojen oikeellisuuden pohdintaa. Se on sidoksissa moraaliin, joka on ihmisen oma käsitys oikeasta ja väärästä. (Myyry 2008, 21.)⁴⁵ Einar Aadland (1993, 21–23) on määritellyt etiikan moraalisten toimenpiteiden systemaattiseksi pohdinnaksi niistä arvoperusteista, joita toteutamme käytännön toiminnassa. Marketta Rajavaaran (1992, 58–59) mukaan sosiaalityö tuottaa ja soveltaa sekä omaa toimintaansa koskevien eettisten normien ja moraalikäsitysten lisäksi myös eettisiä ja moraalisia periaatteita, joiden mukaan ihmisten edellytetään toimivan. Timo Airaksinen (1987, 17–18) näkee moraalisen ongelman syntyvän silloin, kun toimimme väärin, vaikka tiedämme sen olevan vastoin eettisiä periaatteitamme. Voimme myös toimia väärin siitä syystä, ettemme tiedä, mikä eettisesti ajateltuna on oikein. (ks. Juujärvi ym. 2007, 41–42; ks. Ikola-Norrbacka 2011, 91–93.)⁴⁶

Moraalis-eettinen ongelmanratkaisu liittyy läheisesti ammatilliseen toimintaan (Myyry 2008, 22.)⁴⁷ Moraalisen ongelman ratkaisuun voidaan oikeudenmukaisuuden ajattelun rinnalla käyttää myös huolenpidon ajattelua. Huolenpitoon perustuva moraalijattelu viriää usein, kun kyseessä on toisen ihmisen tarpeisiin suuntautunut moraalinen ongelma. Oikeudenmukaisuuteen perustavassa ongelmaratkaisussa käytetään apuna oikeuksien ja sääntöjen hierarkiaa arvioitaessa sitä, kenen vaade on kaikkein painavin ja perustelluin. (Juujärvi & Pessa 2008, 329–330, 337; Juujärvi 2006, 420–426; Juujärvi 2004, 105–109; ks. Juujärvi & Myyry, 2005, 70–94.)⁴⁸

Huolenpidon etiikassa on tärkeätä herkkyys toisten ihmisten ja tilanteiden erityispiirteille. Usein huolenpitoon liittyviin eettisiin ongelmiin ei niiden erityislaatuisuuden vuoksi voi soveltaa yleisiä sääntöjä tai periaatteita. Eettisen herkkyyden ja ongelmanratkaisun kehittäminen ei yksin riitä

⁴⁵ Etiikka on systemaattinen yritys ymmärtää oikeaa ja väärää koskevia käsityksiä

⁴⁶ Liisa Myyrin (2008, 21) mukaan ihmiset tekevät eettisiä ratkaisuja myös intuitiivisesti, vaistonvaraisesti, asiaa sen enempää pohtimatta. Eettinen ongelma sisältää ristiriitaisuuksia, eikä siihen ole olemassa itsestään selvää ratkaisua.

⁴⁷ Ratkaistaessa moraalista ongelmaa ammattilaisen henkilökohtaiset arvot ja moraalikäsitukset kietoutuvat ammattieettiin arvoihin ja periaatteisiin niin, ettei niitä voi erottaa toisistaan.

⁴⁸ Oikeudenmukaisuusajattelu etsii kaikkien yleisesti hyväksymiä arvoja ja periaatteita, joita normit ja säännöt täsmentävät.

ammattilaiselle, vaan hän tarvitsee myös eettistä motivaatiota ja toimeenpanotaitoja. Hoiva- ja auttamisammateille on tyypillisiä tilanteet, joissa henkilö pohtii omaa vastuutaan suhteessa toisen ihmisen tarpeisiin vastaamiseen. (Juujärvi & Pessa 2008, 329–330, 337; Juujärvi 2006, 420–426; Juujärvi 2004, 105–109; ks. Juujärvi & Myyry, 2005, 70–94.)⁴⁹ Marjukka Laineen ym. (2006, 87) mukaan sosiaalipalveluiden työntekijät miettivät muita sektoreita yleisemmin asiakastyössään eettisesti ja moraalisesti parasta päätöstä tai toimintatapaa.⁵⁰ Sosiaalityössä arvot ovat kaiken toiminnan perusta ja osa sosiaalityön yhteiskunnallista tehtävää.⁵¹

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastyössä toimivat kohtaavat epäselviä tai ongelmallisia tilanteita huomattavasti useammin kuin hallinnollisissa tehtävissä olevat. Psykkiseksi stressitekijäksi sosiaali- ja terveydenhuollon alalla voi muodostua usein toistuva eettisten ongelmien kohtaaminen ja pohdiskelu. On selvää, että työntekijän tulee pystyä konkreettisissa tilanteissa päättämään, mikä ratkaisu on oikea ja paras. Työhön sitoutumista heikentää myös se, mikäli työntekijä näkee tai kokee asiakkaita kohdeltavan väärin omalla työpaikallaan. Eettisiä ongelmanratkaisutilanteita syntyy, kun työntekijä on epävarma siitä, mikä on tietyissä tilanteissa oikea tapa toimia tai käytettävissä olevien resurssien rajallisuus estää häntä toimimasta oikein omien eettisten periaatteiden mukaisesti. (Laine ym. 2006, 99.)⁵² Doylen, Millerin ja Mirtzan (2009, 1–34) mukaan eettisiä ongelmia syntyy myös moniammatillisessa yhteistyössä, joissa eri asiantuntijoiden ja työtiimien jäsenten tarjoamat palvelut ja lähestymistavat ovat erilaisia ja työntekijät omaavat erilaisen ammatillisen arvomaailman.⁵³

Synnöve Karvinen-Niinikosken (2010, 248) mukaan sosiaalityön edustama vallankäyttö ei sovi sosiaalityön edustaman asiakas- ja kansalaislähtöisyyden olemukseen. Sosiaalityöntekijä törmää velvollisuusristiriitaan silloin, kun kaksi eri velvollisuussääntöä pätee samanaikaisesti yhteen ja samaan tilanteeseen. Asiakkaan etu saattaa olla ristiriidassa siihen, minkälaisia vaatimuksia

⁴⁹ Huolenpidon etiikka edustaa erityispiirteisiin keskittyvää moraalijattelua, jossa moraaliset ongelmat nähdään yksilöllisinä, ainutlaatuisina aikaa ja paikkaan sijoittuvina tilanteina.

⁵⁰ Sosiaalipalvelujen työntekijöitä kuormittaa tällä hetkellä tavanomaista enemmän asiakkaiden moniongelmaisuus ja motivoitumattomuus sekä monimutkainen ongelmanratkaisu.

⁵¹ Kananojan ym. (2010, 120–121) mukaan sosiaalityön keskeisiä arvoja ovat jokaisen ihmisen ihmisarvon kunnioittaminen, oikeudenmukaisuus, yhteinen vastuu yhteisön jäsenistä ja asiakkaan itsemääräämisoikeus.

⁵² Eettisellä herkkyydellä tarkoitetaan tietoisuutta siitä, miten oma toimintamme vaikuttaa toisiin ihmisiin. Eettinen herkkyys sisältyy empatia- ja roolinottotaitoja, jotka auttavat tunnistamaan usein epäselvässäkin tilanteessa olevan henkilön ominaispiirteet, tarpeet ja oikeudet. Siihen sisältyy myös tietämys tilanteeseen sovellettavista ammatillisista säännöistä, normeista ja eettisistä ohjeista. (Juujärvi & Pessa 2008, 328; ks. Ikonen-Varila 2005, 95–97, ks. Ikola-Norrbacka 2011, 89–91.)

⁵³ Sosiaalityössä eettisesti kestävä toiminta toteuttaa työn arvoja ja moraalialia ja on sopuosinnussa lainsäädännön ja kansainvälisten ihmissoikeussopimusten kanssa. Sosiaalipalveluja koskevassa päätöksenteossa toteutuvat etiikan teoriat; velvollisuusetiikka, tilanne-etiikka, tunne-etiikka, seuraamusetiikka ja päämääräetiikka sekä hyve-etiikka⁵³. (Aadland 1993, 68–92; ks. Juujärvi ym. 2007, 156–165.)

yhteiskunnan tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset asettavat rajallisten resurssien käytölle. Sosiaalityöntekijä joutuu miettimään, mikä on oikea tapa toimia ja miten sovittaa yhteen erisuuntaiset intressit. Lisäksi hän joutuu miettimään, minkä arvon hän antaa omalle kokemukselle, tiedolle ja käsityksille. (Kananoja ym. 2010, 122–123; ks. IFSW, Kansainvälinen sosiaalityöntekijäjärjestö 2000; IASSW 2001; ks. Juujärvi ym. 2007, 55–57; ks. Eräsaari 2011, 186–189.)⁵⁴

Airaksisen (1993, 19–25)⁵⁵ mukaan ihminen elää muiden kanssa, eikä hän toimi pelkkänä yksilönä. Hänen arvonsa, hyveensä ja vastuunsa eivät määräydy vain hänen omasta toiminnastaan, vaan siihen vaikuttavat myös yhteisö ja organisaatio, jossa hän toimii. Yksilöön kohdistuu paineita esimerkiksi organisaation taholta ja hän joutuu joustamaan omista yksilöllisistä eettisistä periaatteistaan. (ks. Juujärvi ym. 2007, 35–41, 57–62.)

Sosiaalityön yleiset eettiset periaatteet

Kansainvälinen sosiaalityöntekijäjärjestö IFSW (2000) ja sosiaalityön koulujen maailmanjärjestö (IASSW, 2001) ovat määritelleet sosiaalityön yleiset eettiset periaatteet, jotka koskevat ihmisoikeuksia ja yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta. Sosiaalityön eettisiä periaatteita ovat ihmisoikeudet ja ihmisarvo. Sosiaalityöntekijän tulee ottaa asiakas huomioon yksilönä, mutta myös osana perhettä ja yhteisön jäsenenä. Sosiaalityössä tulee keskittyä asiakkaan vahvuuksien löytämiseen ja kehittämiseen sekä edistää asiakkaiden elämänhallintaa. (Ylinen 2008a, 113–115; IFSW 2000, IASSW 2001, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, 2005; ks. Juujärvi ym. 2007, 54–55, 42–48; ks. Rostila 2001, 23–34.)⁵⁶

Sosiaalityön toisena eettisenä periaatteena on yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus.⁵⁷ Sosiaalityöntekijän tulee työssään estää negatiivista syrjintää ja tunnustaa erilaisuus. Lisäksi sosiaalityön voimavarojen jakaminen tulee olla tasapuolista ja oikeudenmukaista. (Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, 2005; IASSW 2001; IFSW 2000; ks. Rostila 2001, 23–34.)⁵⁸

⁵⁴ Sosiaalipalvelujen päätöksenteossa ongelmia aiheuttavat usein sosiaalityöntekijän lojaalisuus eturistiriitatilanteissa, tai sosiaalityöntekijän toimiminen sekä auttajana että kontrolloijan roolissa.

⁵⁵ Eettisiin arvoihin perustuva toiminta on kuitenkin aina suhteellista ja hyvien motiivien tulkinnoissa on suuria eroja. Hyvät motiivit kuten esim. oikeudenmukaisuus ja luottamus ovat yleisiä arvoja ja niiden tulkinnat ja merkitykset vaihtelevat.

⁵⁶ Jokaisen asiakkaan ihmisarvoa ja oikeuksia tulee kunnioittaa sekä vaalia ja puolustaa jokaisen ihmisen fyysistä, psykologista, emotionaalista ja hengellistä loukkaamattomuutta ja hyvinvointia.

⁵⁷ Epäoikeudenmukaista politiikkaa ja toimintatapoja tulee vastustaa ja edistää yhteisvastuullista työskentelyä. Sosiaalityössä tulee vastustaa olosuhteita, jotka edistävät sosiaalista syrjäytymistä, leimautumista ja alistumista.

Sosiaalityön ammattieettiset ohjeet

Sosiaalityöntekijän tulee toimia rehellisesti ja puolueettomasti ja suhtautua asiakkaisiin myötätuntoisesti, ymmärtämyksellä ja huolehtivasti. Hän ei myöskään saa pitää palveluja käyttävien tarpeita ja etuja vähäpätöisempänä kuin omia tarpeitaan tai etujaan. Sosiaalityöntekijän tulee huolehtia henkilökohtaisesta ja ammatillisesta hyvinvoinnistaan, niin että hän kykenee tarjoamaan häneltä edellytettyjä palveluja sekä säilyttää työssään saamat luottamukselliset tiedot niistä, jotka palveluja käyttävät. Sosiaalityöntekijän on tunnettava vastuu toimistaan asiakkailleen, kollegoilleen ja yhteistyökumppaneilleen ja hyväksyttävä se, että nämä vastuut voivat olla ristiriidassa keskenään. Hänen on oltava valmis ottamaan vastuu valinnoistaan ja toimistaan sekä ilmaisemaan eettisesti perusteltujen ratkaisujen syyt. (Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, 2005; IFSW 2000; IASSW 2001; ks. Rostila 2001, 23–34.)⁵⁹

Soile Juujärven & Kaija Pesson (2008, 328–338) mukaan sosiaalialan ammattilaisen tulee aina huolehtia erityisesti heikommassa asemassa olevien oikeuksien toteutumisesta ja toimia asiakkaan puolestapuhujana. Hänen tulee myös ristiriitatilanteissa pystyä tarkastelemaan tilannetta puolueettomasti ja osata analysoida eettisten ongelmien yhteiskunnallisia kytkeviä ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä. (ks. Ikola-Norrbacka 2011, 93–95.)⁶⁰

3.2 Lainsäädäntö ja oikeudenmukaisuus sosiaalipalveluissa

Sosiaalipalvelujen ja sosiaalityön tarjoaminen kuntalaisille on osa julkista palvelujärjestelmää, joka on vastuussa toimintansa laadusta asiakkaille, toimintaorganisaatioille, päätöksentekijöille ja veroja maksaville kuntalaisille. Oikeuttaakseen oman olemassaolonsa sen toiminnan tulee olla vaikuttavaa. (Pohjola 2012, 9.) Kuntien sosiaalihuollon tärkeänä tehtävänä on pyrkiä ehkäisemään sosiaalisten ongelmien syntymistä, ylläpitää sosiaalista turvallisuutta ja tukea kuntalaisten omatoimisuutta. Nämä tehtävät asettavat kunnille veloitteen järjestää sosiaalipalveluja, myöntää toimeentulotukea

⁵⁸ Kolmas ammattietiikkaa koskeva periaate on annettu kansallisille jäsenjärjestöille laadittavaksi ja säännöllisesti päivitetäväksi. Maakohtaisten ohjeiden lisäksi annettiin kuitenkin yleiset ammattieettiset ohjeet, jotka koskevat kaikkia.

⁵⁹ Yleisten, asiakasnäkökulmasta tärkeiden ammattieettisten ohjeiden mukaan sosiaalityöntekijän on kehitettävä ja ylläpidettävä taitoja työssään tarvitsemiaan taitoja ja pätevyyttä eikä hänen pidä sallia taitojaan käytettävän epäinhimillisiin tarkoituksiin, kuten kidutuksen tai terrorismin hyväksi.

⁶⁰ Sarah Banksin (1995,42–46) mukaan itsemääräämisoikeudella on kaksi ulottuvuutta; positiivinen ja negatiivinen. Positiivisena se nähdään silloin, kun luodaan tai vahvistetaan henkilön mahdollisuuksia itsemääräämisoikeuteen, negatiivisena silloin, kun annetaan henkilön tehdä omien valintojensa mukaisesti.

sekä antaa sosiaalista luototusta. Kuntien sosiaalihuolto vastaa myös sosiaaliturvaetuuksien ja niiden käyttöä koskevasta ohjauksesta ja neuvonnasta. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012; ks. Niiranen 2006, 208; ks. Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 196–197.)⁶¹

Kunnan tehtäväksi säädettyjä sosiaalipalveluja ovat sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito, omaishoidon tuki, vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta sekä vammaisten henkilöiden työtoiminta.⁶² Julkisen vallan velvollisuutena on turvata jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Kunta ei voi lakisäätteisissä tehtävissä päättää, mitä se tekee, mutta useissa tehtävissä sillä on valta harkita, miten tehtävät hoidetaan.⁶³ (Pajukoski 2011, 88–95; Narikka 2008, 23–25, 40–52; Tuomala 2007, 182–187; Jääskinen 2006, 16; Arajärvi 2004, 301; Heuru 2002, 135; ks. Haveri & Antti-Roiko 2009, 202–204; ks. Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 246–247, 252–258.)⁶⁴

Aulikki Kananoja ym. (2008, 156–157) mukaan sosiaalipalvelut voidaan ryhmitellä yleisiin palveluihin ja erityispalveluihin. Yleisillä palveluilla toteutetaan kasvatus-, huolenpito- ja hoivatehtäviä, jotka periaatteessa kohdistuvat koko väestöön tai tiettyyn ikäryhmään kokonaisuudessaan. Yleisten sosiaalipalvelujen käyttö ei edellytä tuloharkintaa, mutta toiminnallista tarveharkintaa voidaan sen sijaan käyttää. Yleisiä sosiaalipalveluja ovat esimerkiksi lasten päivähoido sekä vanhuspalvelut, kuten erilaiset päivä- ja palvelukeskukset, kotihoito, asumis- ja vanhainkotipalvelut. (ks. Arajärvi 2006, 289–293; ks. Jääskinen 2006, 17.)⁶⁵

Osalle asiakas- ja ryhmäkohtaisia sosiaalipalveluja on laadittu omat erityislakinsa. Erityislakien perusteella kunnan velvollisuutena on huolehtia myös lasten päivähoidosta (36/1973), lastensuojelusta (417/2007), kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977), vammaispalvelusta (380/1987), päihdehuollosta (41/1986), lastenvalvojan tehtävistä (lasten huolto- ja tapaamisoikeus, isyyden vahvistaminen, lapsen elatusavun turvaaminen 704/1975, 361/1983, 700/1975), ottolapsineuvonnasta (508/1997) ja perheasioiden sovittelusta (avioliittolaki 411/1987, sosiaalihuoltolaki 710/1982). Sosiaalipalvelujen asiakkaalle tulee turvata riittävät palvelut kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Tavoitteena on, että riittävien palvelujen avulla jokainen ihminen pystyy

⁶¹ Kuntien tehtäviin kuuluvat lisäksi sosiaalisten olojen kehittäminen ja sosiaalisten epäkohtien poistaminen.

⁶² Sosiaalipalvelujen kokonaisuus on määritelty sosiaalihuoltolain 17§:ssä, jossa on säädetty osa sosiaalipalveluista.

⁶³ Lainsäädännöllä ei säädellä siis palvelujen järjestämistapaa, eikä siis velvoiteta julkista sektoria itse tuottamaan kaikkia näitä palveluja.

⁶⁴ Palvelujen turvaamisella tarkoitetaan kuitenkin sitä, että riittävät palvelut on oltava saatavilla.

⁶⁵ Vanhuspalveluissa sovelletaan usein toiminnallista tarveharkintaa eli selvitetään ja arvioidaan palvelun tarvetta ikäihmisen toimintakyvyn tai sosiaalisen tilanteen perusteella.

toimimaan yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. (Suomen säädöskokoelma; Heuru 2002, 136–137; ks. Kananoja ym. 2010, 57.)

Kananojan ym. (2008, 157) mukaan erityispalvelujen käyttäjällä on usein jonkinlainen sosiaalinen riski, elämäntilanteeseen liittyvä ongelma, toimintarajoitus tai muu sosiaalinen vaikeus tai sen uhka. Erityispalveluilla pyritään tavalliseen elämäntilanteeseen liittyvien edellytysten turvaamiseen, mutta myös ehkäisemään riskin toteutumista tai muuttamaan elämäntilannetta parempaan suuntaan. Kyseessä on eräänlainen sosiaalinen muutostyö. Erityispalvelujen asiakastyössä on tärkeitä myös osallisuuden ja asiakkaan valtaistamisen vahvistaminen. (vrt. Juhila 2008a, 48–81.)⁶⁶

Toimeentulotuesta säädetään toimeentulotukilaissa (1412/1997).⁶⁷ Toimeentulotuki on viimesijainen etuus tilanteissa, joissa henkilön tai perheen tulot ja varat eivät riitä selviämiseen jokapäiväisessä elämässä. Toimeentulotuen tarkoituksena on turvata toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuki on subjektiivinen oikeus, mutta siinä korostuu yksilön ensisijaista velvollisuutta pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan. (Tuori & Kotkas 2008, 256–259; Stakes 2006, 54; vrt. Juhila 2008a, 48–81; ks. Mäntysaari 2006, 118–120.)

Sosiaalihuollon oikeusperiaatteet

Kaarlo Tuorin ja Kotkaksen (2008, 166–173)⁶⁸ mukaan sosiaalihuollon oikeusperiaatteita ovat laajentavan tulkinnan kieltäminen, hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuus etuuspäätöksissä, tarveperiaate, asiakkaan itsemääräämisoikeus ja osallistuminen sekä asiakkaan integriteetin kunnioittaminen. Yleisten sosiaalipalvelujen tulee olla ensisijaisia, asiakkaan omatoimisuutta tulee edistää, turvata ryhmätason osallistuminen ja vaikuttaminen sekä luottamuksellisuus. (ks. Kettunen, Ihalainen & Heikkinen 2003, 33–40; ks. Niiranen 2002, 63–80; ks. Ylikylä-Leiva 2003, 40–41.)

Tahdosta riippumattomat toimenpiteet ja valvonta rajoittavat henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta sekä itsemääräämisoikeutta. Laajentavan tulkinnan kiellon perusteella säännöksiä on tulkittava ahtaasti, perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Yksilön ja perheen edun

⁶⁶ Suurimpia eroja yleisten sosiaalipalvelujen ja erityispalvelujen välillä löytyy työskentelyn moniulotteisuudessa, ammatillisessa osaamisessa ja palvelun käyttäjän omassa osallisuudessa.

⁶⁷ Toimeentulotuki sisältää perustoimeentulotuen sekä täydentävän toimeentulotuen joiden lisäksi kunta voi myöntää ehkäisevää toimeentulotukea.

⁶⁸ Sosiaalihuollon oikeusperiaatteiden katsotaan perustuvan asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lain, sosiaalihuoltolain ja erityislakien säännösten lisäksi myös lakien esitöihin.

ensisijaisuus edellyttää, että epäselvissä etuuspäätöksissä tai tulkinnanvaraisissa tilanteissa on omaksuttava ensisijaisesti hakijan kannalta myönteinen vaihtoehto. Tarveperiaatteen tulee ohjata yksilöllistä etuuksien myöntämistä koskevaa päätöksentekoa ja tosiasiallista palvelutoimintaa ja sen tulee olla ensisijaisena lähtökohtana myös jaettaessa määrärahasidonnaisia etuuksia, joita ei lain-säädännön kautta ole määritelty subjektiivisiksi oikeuksiksi. (Tuori & Kotkas 2008, 166–168.)

Tuorin ja Kotkaksen (2008, 168–170) mukaan asiakkaan itsemääräämisoikeuden turvaaminen kuuluu sosiaalihuollon asiakaslain keskeisiin tavoitteisiin. Asiakkaalla tulee olla oikeus osallistua häntä koskevien sosiaalihuollon palveluiden ja muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen.⁶⁹ Sosiaalihuollon yleisillä palveluilla pyritään normalisuuteen ja leimaavuuden välttämiseen. Eri-tyislaeilla määriteltyihin palveluihin on otettu siksi säännökset palvelujen toissijaisuudesta. Mikäli asiakas ei saa tarvitsemiaan riittäviä palveluja muun lain nojalla, turvaututaan erityislain säädöksiin. Kaikkea sosiaalihuollon julkisuutta ja salassapitoa tulee ohjata tärkein oikeusperiaate, luottamuksellisuus. (Tuori & Kotkas 2008, 170–172; Ylikylä-Leiva 2003, 40–42; ks. Haveri ym. 2009, 207–208.)⁷⁰

Subjektiiviset oikeudet

Sosiaaliset oikeuksia koskeva järjestelmä on melko monimutkainen ja vaikeaselkoinen ja siinä on keskustelua eniten herättänyt käsite subjektiivinen oikeus. Subjektiivinen oikeus pitää sisällään yksilön ehdottoman oikeuden tiettyyn etuuteen tai palveluun ja kunnilla on näihin palveluihin erityinen järjestämismääräysvastuu. (Jääskinen 2006, 17)⁷¹ Subjektiivista oikeutta ei voida myöskään viranomaisen toimesta perustaa lakia alemman tasoisella määräyksellä tai päätöksellä, eikä sitä voida niillä poistaa, rajoittaa tai evätä. Subjektiivisen oikeuden vaatimuksen toteuttamiseksi on käytettävissä oikeussuojakeinoja (valitusoikeus). Lisäksi julkisella vallalla on velvollisuus toteuttaa etuus tai palvelu, johon henkilöllä on olemassa subjektiivinen oikeus, eikä tällä etuudella tai palvelulla voida puuttua henkilön itsemääräämisoikeuteen. Palvelut ja etuudet, joihin henkilöllä on

⁶⁹ Asiakkaiden integriteetin kunnioittaminen edellyttää asiakkaiden ihmisarvon, kulttuuritaustan, persoonallisuuden ja yksityisyyden kunnioittamista.

⁷⁰ Sosiaalihuollon yksi toimintaperiaate on mahdollistaa asiakkaan itsenäinen asuminen ja tukea omatoimisuutta. Sosiaalihuollon asiakkaalle tulee olla mahdollisuus vaikuttaa sosiaalihuollon ja toimintayksiköissä annettavan huollon suunnitteluun ja toteuttamiseen.

⁷¹ Yksilön oikeudet ovat vahvimmillaan, kun puhutaan perustuslailla turvatuista subjektiivisista oikeuksista. Subjektiivinen oikeus tiettyyn etuuteen tarkoittaa, ettei palvelun tai taloudellisen etuuden myöntämisessä voida käyttää harkintavaltaa tai ainakin lain soveltajalle jää harkintavaltaa mahdollisimman vähän. (Stakes 2006, 49–51.)

olemassa subjektiivinen oikeus, eivät myöskään voi olla sidoksissa tarkoitukseen varattuihin määrärahoihin. (Stakes 2006, 49–51.)

Subjektiivinen oikeus on pakottava syy, joka oikeuttaa lain soveltajan ylittämään talousarvioon varatun määrärahan. Mikäli määrärahat loppuvat, tulee kunnan ryhtyä toimenpiteisiin talousarvion muuttamiseksi asianmukaisessa järjestyksessä. (Narikka 2008, 26–27; Tuori & Kotkas 2008, 246–247; ks. Hurskainen 2003, 273–284.) Subjektiivisten oikeuksien on katsottu vievät liikaa tilaa kuntien harkintavallalta ja estävän todellisten tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaisten voimavarojen kohdentamista. Toisaalta subjektiivisia oikeuksia on säädetty nimenomaan sellaisille väestöryhmille, jotka pystyvät heikosti puolustamaan itseään kunnallisessa päätöksenteossa. (Jääskinen 2006, 17–18.)⁷² Ahti Saarenpään (2010, 115) mukaan subjektiivisten oikeuksien lisäämiseen suhtaudutaan nihkeästi nimenomaan taloudellisista syistä; subjektiivisten oikeuksien mukaisten palvelujen järjestäminen on paljon kalliimpaa kuin harkinnanvaraisten palvelujen, sillä subjektiivisen oikeuden perusteella saadut palvelut kuuluvat jokaiselle kriteerit täyttävälle ihmiselle.

Subjektiivisia oikeuksia ovat sosiaalihuollossa toimeentulotuki, joka on viimesijainen etuus tilanteessa, jossa henkilön/perheen varat eivät riitä välttämättömiin menoihin. Lasten ja perheiden palveluissa subjektiivisia oikeuksia ovat lapsen oikeus elatustukeen, oikeus päivähoitoon ja kotihoidontukeen. Lastensuojelulakiin sisältyviä subjektiivisia oikeuksia ovat muun muassa avohuollon tukitoimiin kuuluvat lastensuojeluperheen tai lapsen oikeus tarpeenmukaiseen asuntoon (asumisolojen korjaaminen) ja taloudelliseen tukeen silloin, kun lastensuojelun tarve on oleellisin osin niistä johtuvaa. (Pajukoski 2011, 82–83; Narikka 2008, 26; Stakes 2006, 92, 52–57; Heuru 2002, 146–150, 186–188.)

Vammaispalvelulain nojalla myönnettäviä subjektiivisia oikeuksia ovat muun muassa kohtuulliset kuljetuspalvelut saattajapalveluineen, tulkkipalvelut, palveluasuminen sekä vaikeavammaisen oikeus saada korvaus asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta aiheutuneista kohtuullisista kustannuksista. Kehitysvammaisen henkilöllä on subjektiivinen oikeus erityishuolto-ohjelmaan kirjattaviin erityishuollon palveluihin, kuten esimerkiksi ohjaus ja neuvonta, työtoiminta, kuntoutus. Päihdehuollon palvelut katsotaan myös subjektiiviseksi oikeudeksi, vaikkakin niiden sisältö määräytyy kuitenkin määrärahasidonnaisten palvelujen kautta. Kuntouttavaan työtoimintaan ja aktivointisuunnitelmaan on myös subjektiivinen oikeus, jollei

⁷² Kuntien suorittamassa priorisoinnissa subjektiiviset oikeudet toimivat selkänajana niille, jotka eivät muuten pärjäisi.

henkilölle pystytty tarjoamaan välittömästi työtä. (Pajukoski 2011, 82–83; Narikka 2008, 26; Stakes 2006, 92, 52–57; Heuru 2002, 146–150, 186–188.)⁷³

Määrärahasidonnaiset etuudet

Sosiaalisten oikeuksien tarkoituksena on rajoittaa kuntien harkintaa ja ohjata talousarvion määrärahojen käyttöä. Kuntien erityisen järjestämisvastuun ulkopuolelle jäävät sosiaalipalvelut, joita koskee ns. yleinen järjestämisvastuu. Määrärahoja tulisi näihin palveluihin varata kunnassa ilmenevää tarvetta vastaavasti. Niilo Jääskisen (2006, 17) mukaan kuntalaisilla ei ole ehdotonta oikeutta näiden palvelujen saamiseen, vaan oikeus on ns. abstrakti oikeus, jonka mukaan näitä palveluja on kuitenkin oltava saatavilla. (ks. Pajukoski 2011, 82–84) Määrärahasidonnaisuus etuuksien määrittelyssä tarkoittaa sitä, että talousarvion määräraharajoitukset on otettava huomioon silloin, kun kysymyksessä on lakisääteinen, mutta määrärahasidonnainen etuus eikä kunnalla yleensä ole velvollisuutta myöntää lakisääteistäkään etuutta, jos määräraha on talousarviosta loppunut. Kuntien tulee kuitenkin lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden perusteella varata talousarvioon riittävästi määrärahoja kunnassa esiintyvän tarpeen mukaisesti. (Tuori & Kotkas 2008, 247–249.)

Tarveperiaate on yksi sosiaalihuollon palvelujen myöntämistä koskevista periaatteista ja se on kirjattu myös useimpiin sosiaalihuollon erityislakeihin. Kyse voi olla edellä mainitusta kunnan velvollisuudesta vastata yleisesti alueellaan esiintyvään tarpeeseen tai siitä, että palvelun tulee täyttää yksittäisen hakijan tarpeet. (Narikka 2008, 27–30; Stakes 2006, 58–59.)⁷⁴

Tuorin ja Kotkaksen (2008, 250–254) mukaan määrärahasidonnaisista etuuksista päättäminen edellyttää etuuksista säädettyjen saamisedellytyksien noudattamista sekä kunnan talousarvion ja sen käyttöä ohjaavien toiminnallisten päätösten ja kriteerien huomioonottamista niin, että yksilöjen välinen yhdenvertaisuus toteutuu. Sosiaalihuollon lainsäädännön lähtökohtana on se, että etusijajärjestys määräytyy ensisijaisesti tarveperiaatteen mukaisesti. (Narikka 2008, 30–31; ks. Jääskinen 2006, 17; ks. Ylikylä-Leiva 2003, 139–141; Heuru 2002, 150–151.)⁷⁵

⁷³ Subjektiiiviseksi oikeudeksi luetaan myös maahanmuuttajien oikeus kotouttamissuunnitelmaan.

⁷⁴ Yksilökohtainen velvoite tarpeen arvioinnista on tullut lakisääteiseksi vuodesta 2006 lähtien. Arviointivelvoitteesta huolimatta kunta voi olla myöntämättä määrärahasidonnaisia palveluja, mutta harkinnassa tulee ottaa huomioon mm. henkilön toimintakyky, tulot, varallisuus ja avun tarve.

⁷⁵ Etuus voidaan jättää myöntämättä, vaikka saamisedellytykset täytyisivät ja määrärahaa olisi vielä jäljellä, jos tarve on arvioitavissa suhteellisen lieväksi.

Sosiaalihuollossa annettavia määrärahasidonnaisia palveluja ovat sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito, omaishoidon tuki, vammaisten työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta. Näiden palvelujen järjestämiseen kunnalla on erityinen järjestämisvelvollisuus eikä hylkäävää päätöstä voi tehdä vain sillä perusteella, että kunnalla ei ole riittäviä määrärahoja varattuna palvelun järjestämiseen tai taloudelliseen tukeen. (Meklin ym. 2009, 237–277; Stakes 2006, 92, 58–59.)

Vammaispalvelulaki sisältää kunnan yleiseen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia palveluja, kuten esimerkiksi kuntoutusohjausta ja sopeutumisvalmennusta koskevia säädöksiä sekä henkilökohtaisen avustajan palkkaamista, jokapäiväisessä elämässä selviytymiseksi tarvittavien laitteiden, välineiden ja koneiden hankintaa tai vamman tai sairauden edellyttämän tarpeellisen vaatetuksen tai erityisravinnon hankkimista koskevia säädöksiä. Lastensuojelussa voi kunta tarjota avohuollollisia, määrärahasidonnaisia palveluja, kuten esimerkiksi tukihenkilön tai –perheen ja terapiapalvelujen järjestämistä. (Meklin ym. 2009, 237–277; Stakes 2006, 92, 58–59.)⁷⁶

Kunta voi järjestää myös vapaaehtoisesti asukkailleen etuuksia, joissa se käyttää itsehallintoonsa kuuluvaa tarkoituksenmukaisuusperustetta. Kunta voi itse päättää niin etuuksissa käytettävien määrärahojen suuruuden, kuin myös etuuden saamisedellytykset ja myöntämisperusteet. Kun päätös jakoperusteista ja myöntämisedellytyksistä on tehty, velvoittavat kuntaa päätöksenteossa yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten esimerkiksi yhdenvertaisuuden periaate. (Tuori & Kotkas 2008, 253–254.)

Sosiaaliset oikeudet asiakkaan oikeusturvan taustalla

Tuori ja Kotkaksen (2008, 180–181) mukaan sosiaaliset oikeudet voidaan ryhmitellä normiperustansa mukaisesti kolmeen osaan; kansainvälisiin ihmisoikeussopimukseen perustuviin sosiaalisiin ihmisoikeuksiin, perustuslaissa vahvistettuihin sosiaalisiin perusoikeuksiin ja tavallisen lainsäädännön takaamiin sosiaalisiin oikeuksiin. Kansainvälisesti ja kansallisesti puhutaan yleensä TSS-oikeuksista eli taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista.

Kansainväliset, Suomea sitovat ja valtionsisäisesti voimaan saatetut ihmisoikeussopimukset voidaan ryhmitellä sisältönsä puolesta vapausoikeuspainotteisiin ja TSS-oikeuspainotteisiin

⁷⁶ Lastensuojelun avohuollon piiriin kuuluville lapsille ja perheille voidaan järjestää myös loma- ja virkistyspalveluja.

sopimukseen. TSS-oikeudet turvaavat kansalaisille oikeuden työhön, terveyteen, asuntoon ja sosiaaliturvaan. (Tuori & Kotkas 2008, 185–186.)⁷⁷

Taloudellisilla, sosiaalisilla ja sivistyksellisillä oikeuksilla on vaikutusta myös kansalliseen lainsäädäntöön ja sitä kautta sosiaalihuollon asiakkaan asemaan. Se perustaa välittömästi yksilölle julkiseen valtaan kohdistuvan subjektiivisen oikeuden sosiaaliseen etuuteen.⁷⁸ TSS-oikeudella on myös heikennysvaikutus eli se kieltää valtiota tai kansallista lainsäätäjää heikentämästä oikeuden toteuttamisessa jo saavutettua tasoa sekä syrjäyttävä vaikutus, jonka mukaan tuomioistuimen tai muun viranomaisen on jätettävä soveltamatta säädös, joka on ristiriidassa TSS-oikeuden kanssa. (Tuori & Kotkas 2008, 190–191.)⁷⁹

Sosiaaliset oikeudet ovat aikojen kuluessa kehittyneet kansalaisuusaseman laajenemisen, yksilön vapausoikeuksien ja poliittisten oikeuksien kautta hyvinvointivaltiollisiin oikeuksiin. Sosiaaliset oikeudet ovat suoriteoikeuksia, jotka velvoittavat julkista valtaa ja joiden sisältönä on julkisen vallan positiivinen toiminta, kuten toimeentuloturvan etuuskien tai sosiaalipalvelujen antaminen. (Jääskinen, 2006, 17.) Sosiaalipalvelujen järjestämisessä tulee ottaa huomioon perusoikeussäännökset, jotka koskevat yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa, oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, yksityiselämän suojaan sekä uskonnon ja omantunnon vapauteen. (Heuru 2002, 135–139.)⁸⁰

Jokaisella suomalaisella on perustuslain 19§:n mukaan oikeus sosiaaliturvaan, välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, jos hän ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Kananoja ym. (2010, 44–45) pitävät tätä säännöstä erittäin merkittävänä, sillä se on laadittu yksilöllisen ja ehdottoman oikeuden muotoon. Sitä voidaan heidän mukaansa pitää esimerkiksi suoraan perustuslaissa turvatusta subjektiivisesta oikeudesta, joka ei ole riippuvainen esimerkiksi täydentävistä alemman tasoisista säännöksistä (vrt. Kainulainen 2006, 77–85; ks. Ylikylä-Leiva 2003, 26–27).

⁷⁷ Vapausoikeuspainotteisiin sopimukseen sisältyvät Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien koskeva kansainvälinen yleissopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus. TSS-painotteisiin sopimukseen sisältyvät TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja.

⁷⁸ Sillä on myös kompetenssivaikutus, jonka mukaan se antaa kansalliselle lainsäätäjälle sellaisen toimivallan lainsäädäntöpäätöksiin, jota tällä muutoin ei olisi esim. jonkin perusoikeuden vuoksi. Lisäksi sillä on toimeksiantovaikutus eli se asettaa sopimusvaltiolle veloitteen ryhtyä toimenpiteisiin oikeuden toteuttamiseksi.

⁷⁹ Tulkintavaikutuksen mukaan TSS-oikeus vaikuttaa muun lainsäädännön tulkintaan sekä ohjelmallinen vaikutus asettaa sopimusvaltiolle veloitteen (poliittisen ja moraalisen) pyrkiä oikeuden toteuttamiseen tai olla heikentämättä sen jo saavutettua toteuttamistasoa.

⁸⁰ Näiden yksilön kannalta tärkeiden asioiden toteutumista on turvattu mm. sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa ja oikeuksia koskevalla lailla (758/1992).

Marja Pajukosken (2011, 79) mukaan sosiaalisilla oikeuksilla varmistetaan tietty hyvinvoinnin taso, joka ei ole riippuvainen henkilön omasta kyvystä hankkia toimeentulo ja huolenpito. Sosiaalipalvelujen päätöksentekijällä on velvollisuus toimia perusoikeusmyönteisesti yksilöön kohdistuvassa ratkaisutoiminnassa ja ottaa huomioon vaihtelevat yksilökohtaiset olosuhteet sekä soveltaa tulkin-
nanvaraisia säännöksiä jopa ainutkertaisiin tilanteisiin.⁸¹

Sosiaaliturvapolitiikan yleisinä periaatteina ovat olleet aina 1970-luvulta lähtien Sosiaalihuollon periaatekomitean esityksestä palveluhenkisyys, normalisuus, valinnanvapaus, luottamuksellisuus, ennaltaehkäisy ja omatoimisuuden korostaminen. (Kananaja ym. 2008, 47; vrt. Juhila 2008b, 14–47.)⁸² Sosiaalihuollon tavoitteena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen tai yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Sosiaalihuolto pyrkii näiden tavoitteiden toteuttamiseen sosiaalipalvelujen, toimeentulotuen, sosiaaliavustuksien, sosiaalisen luototuksen ja niihin liittyvien toimintojen avulla. (Kokkonen 2011, 114–125.)⁸³

Heurun (2002, 132)⁸⁴ mukaan perustuslaki säätää sosiaalihuollon perustaksi oikeusvaikutuksiltaan neljään ryhmään jakautuvan sosiaaliturvajärjestelmän. Ensimmäinen ja ylin porras turvaa jokaiselle ihmisarvoisen elämän, jos hän itse ei kykene hankkimaan sen edellyttämää turvaa. Tällä turvalla tarkoitetaan välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa, jonka saamisen edellytykset arvioidaan yksilökohtaisella tarveharkinnalla. (ks. Arajärvi 2003, 16–18.)

Heurun (2002, 132–135) mukaan sosiaalipalvelujärjestelmän toinen porras käsittää perustoimeentulon turvaamisen myös elämän kriisitilanteissa, esimerkiksi työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella (ks. Kananaja ym. 2010, 44–45).⁸⁵ Kolmas porras koskee julkisen vallan velvoitetta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Neljäntenä portaana ovat yhteiskunnalle suunnatut väljät

⁸¹ Hakijalle myönteisen tulkinnan periaate tulisi ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon päätöksentekoa rajatapauksissa hakijalle myönteiseen lopputulokseen. (Ylikylä-Leiva 2003, 129–131.)

⁸² Keskeisimpinä niistä ovat edelleen ehkäisevän työn korostaminen, yleisten palvelujen ensisijaisuuden korostaminen (normalisuuden periaate), asiakkaiden monien ongelmien samanaikainen huomioon ottaminen (monialainen lähestymistapa) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyön tiivistäminen.

⁸³ Sosiaalihuollon yleislakeja ovat sosiaalihuoltolaki ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Sosiaalihuoltolakiin (710/1982) sisältyvät sosiaalihuoltoa koskevat yleissäännökset mm. hallintoa ja muutoksenhakua koskevat säädökset.

⁸⁴ Tätä perustuslain säätämää oikeutta säädellään käytännössä alemmanasteisella lainsäädännöllä, joka sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista.

⁸⁵ Tämä perustoimeentulon turvaaminen on yhteydessä lueteltuihin elämäntilanteisiin ja voimassaolevaan lainsäädäntöön, jossa säädetään kulloinkin voimassa olevat saamisedellytykset.

käskyt tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen etu. (Heuru 2002, 132–135; ks. Ylikylä-Leiva 2003, 27–33.)⁸⁶

Erkki Kemppaisen (2001, 59) näkemyksen mukaan sosiaalihuollon kannalta keskeisiä perusoikeussäännöksiä ovat oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, oikeus työhön ja elinkeino-vapauteen, oikeus sosiaaliturvaan sekä oikeusturvaa sekä perusoikeuksien turvaamista koskeva velvoite (ks. Pohjola 2010, 69). Paula Ilveskivi (2000, 27–46) nostaa esiin perinteisistä vapausoikeuksista yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon, yksilön tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden, liikkumisvapauden ja oikeuden valita asumispaikkansa sekä oikeusturvan perusoikeutena (vrt. Roos 2006, 189).⁸⁷

Ylikylä-Leivan (2003) mukaan yhdenvertaisuussäännöksen perusteella ihmisten tulee olla yhdenvertaisia lain edessä. Viranomaisten tulee kohdella kansalaisia yhdenvertaisesti, kohtelun tulee olla samanlainen samanlaisissa tapauksissa eikä mielivaltaa saa käyttää.⁸⁸ Hänen mukaansa ratkaisutoiminnassa harvoin törmätään kahteen samanlaiseen tapaukseen, jolloin samanlainen kohtelu mahdollistuisi. Yhdenvertaisuus tulisikin käsittää vaatimuksena aineellisesta yhdenvertaisuudesta; traditionaalisen sääntöä mukaillen ” jokaiselle on taattava hänelle oikeutetusti kuuluva osa.” Syrjintäkielto täydentää yhdenvertaisuussäännöstä. Sen tarkoituksena on estää asettamasta ketään ilman hyväksyttävää syytä eriarvoiseen asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vammaisuuden, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuden periaatteen ja syrjintäkiellon kanssa on täysin sopusoinnussa se, että yksilön tai jonkin ryhmän voi asettaa etuoikeutettuun asemaan silloin, kun se on perusteltavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Kyseessä on tuolloin niin sanottu positiivinen erityiskohtelu, jonka tosiasiallinen tarkoitus on edistää tasa-arvoa parantamalla erilaisten vähemmistöryhmien asemaa ja olosuhteita. (Mt. 25–26.)

Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä turvallisuuteen perusoikeutena tarkoittaa sitä, ettei kenenkään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Tällä säädöksellä turvataan yhtenä henkilökohtaisen vapauden ulottuvuutena myös henkilön tahdonvapaus ja

⁸⁶ Lisäksi yhteiskunnan tulisi tukea jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea omatoimisen asumisen järjestämistä.

⁸⁷ Jääskinen (2006, 17) pitää erityisen keskeisenä säännöksenä myös perustuslain säännöstä, jonka mukaan Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön oikeudet ja velvollisuudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta.

⁸⁸ Viranomaisen harkintavaltaa on rajattu säättämällä, että viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Yhdenvertaisuussäännös ulottaa yhdenvertaisen lain soveltamisen myös hallintomenettelyyn. Kuntalaista tulisi siis kohdella yhdenvertaisesti suhteessa muihin saman kunnan asukkaisiin kuin myös suhteessa muiden samankokoisten kuntien asukkaisiin nähden.

itse määräämisoikeus. Liikkumisvapaus ja oikeus valita asuinpaikkansa turvaavat henkilön oikeuden itse valita asuinpaikkansa ja liikkua vapaasti maassa. (Suomen perustuslaki 11.6.1999/731; ks. Ilveskivi 2000, 40–47.)⁸⁹

Kansalaisilla on myös oikeus yksityiselämän suojaan, jolla taataan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla rajoitettu. Jokaisella on myös oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. (Suomen perustuslaki 11.6.1999/731; ks. Ilveskivi 2000, 40–47.)⁹⁰

Jokaisella on myös oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin ja hänellä on oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asioidessaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Kansalaisilla on oikeus myös työhön ja elinkeinovapauteen, jolloin jokainen voi lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan tulee huolehtia työvoiman suojelusta. Jos kaikki eivät kuitenkaan kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa työllään, on heillä oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. (Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.)⁹¹

Oikeus sosiaaliturvaan takaa jokaiselle oikeuden perustoimeentulon turvaan. Julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. ⁹²Oikeus oikeusturvaan takaa myös käsittelyn julkisuuden, oikeuden tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja oikeuden hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan. (Suomen perustuslaki 11.6.1999/731, ks. Olli Mäenpää 2001, 38–50.)⁹³

⁸⁹ Kotikuntalain uudistus (13.12.2010/1377) vahvistaa myös pitkäaikaisessa perhehoidossa, laitoshoidossa tai asumispalveluissa asuvan henkilön oikeutta muuttaa asuinpaikkaa.

⁹⁰ Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Jokaisella on myös sananvapaus ja sen mukaan oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.

⁹¹ Oikeus uskonnon ja omantunnon vapauteen turvaa oikeuden tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeuden ilmaista vakaus ja oikeuden kuulla uskonnolliseen yhdyskuntaan.

⁹² Lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu on turvattava tukemalla perheitä ja muita lapsen huolenpidosta vastaavia. Julkisen vallan tulee myös edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

⁹³ Julkiselle vallalle asetetaan myös perusoikeussäädöksissä velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteuttaminen.

3.3 Muutoksenhaun käytännöt sosiaalipalveluissa

Arajärvi (2011, 567–573) puhuu ennakkollisesta ja jälkikäteisestä oikeusturvasta. Ennakollisella oikeusturvalla hän tarkoittaa määrämuotoista menettelyä, päätöksentekijän asiantuntemusta ja esteettömyyttä, asiakkaan kuulemista, julkista käsittelyä, päätösten perustelemista sekä neuvontaa koskevia säännöksiä. Jälkikäteisellä oikeusturvalla tarkoitetaan asiakkaan mahdollisuutta hakea muutosta.

Viranomaisella on palveluvollisuus ja hänen tulee tarjota päätöksen kohteena olevalle mahdollisuus valvoa oikeuksiaan asianmukaisesti. Viranomaisen tulee aina antaa päätöksen yhteydessä ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä (Kuntaliitto 2009, 76–77, 108–109; ks. Hannus, Hallberg & Niemi 2009, 523–524; ks. Niemivuo ym. 2003, 326–330.) Myös silloin, kun muutoksenhakuoikeutta ei ole, tulee ne antaa tiedoksi asianomaiselle. Tällöin asianomainen voi pyytää lakisääteistä itseoikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Mikäli viranomainen ei suostu oikaisuvaatimukseen tai sitä ei tehdä asianomaisen haluamalla tavalla, muodostuu asianomaiselle valitusoikeus. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä muodostuu valituskelpoinen asiaratkaisu. (Niemivuo ym. 2003, 324–325; ks. Hannus ym. 2009, 595–598; Kuntaliitto 2009, 110–112.)

Laissa asiakkaan asemasta oikeuksista (2000/812) säädetään muistutuksen tekemisestä. Sosiaalihuollon asiakas voi tehdä muistutuksen kohtelustaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle ja hänen tulee saada vastaus muistutukseen kohtuullisessa ajassa. Muistutuksesta annettuun vastaukseen ei ole muutoksenhakuoikeutta valittamalla. Asiakas voi kuitenkin hakea muutosta siten, kuin siitä on erikseen säädetty tai tehdä kantelun sosiaalihuoltoa valvoville viranomaisille. (Kokkonen 2011, 134–138; Kanaoja ym. 2010, 391; Tuori & Kotkas 2008, 643; vrt. Roos 2006, 185–188, 192–194.)

Oikaisuvaatimus toimii kuntalaisen ensivaiheen valitusmenettelynä ja on säädetty esivaiheeksi kunnallisvalitukselle. Oikaisuvaatimusmenettelyä käytetään, kun haetaan muutosta kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen. Oikaisuvaatimus tehdään lautakunnalle tai kunnanhallitukselle. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä välittömästi. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voidaan vasta valittaa. (Kuntaliitto 2009, 75; Tuori & Kotkas 2008, 342; Kanaoja ym. 2010, 392–393; Hannus ym. 2009, 531–538, 564–585.)⁹⁴

⁹⁴ Kunnanvaltuuston päätökseen haetaan suoraan muutosta valittamalla.

Hallintovalitus ja kunnallisvalitus

Hallintovalitus ja kunnallisvalitus ovat hallinto-oikeudellisen valituksen pääajit. Hallintovalituksesta säädetään hallinnonkäyttölaissa ja kunnallisvalituksesta kuntalaissa. Hallintopäätöksen tulee pääsääntöisesti olla valituskelpoinen ja siihen voi hakea valittamalla muutosta aina korkeimmassa hallinto-oikeudessa asti, ellei sitä ole säännöllä kielletty. (Hannus ym. 2009, 525–531; Kuntalaki 365/95; ks. Kuntaliitto 2009, 76.)

Tuorin & Kotkaksen (2008, 341–343, 350–351) mukaan hallintovalitus ja kunnallisvalitus poikkeavat toisistaan. Valtioneuvoston alaisen valtion hallinto-organisaatioon kuuluvan viranomaisen päätöksestä tehdään aina hallintovalitus, kun taas kuntien ja kuntayhtymien elinten päätöksistä valiteetaan yleensä kuntalain mukaisella kunnallisvalituksella.

Hallintovalitusta käytetään poikkeuksellisesti myös kunnallisissa päätöksissä, jotka koskevat kunnallisille elimille kuntalain ulkopuolisessa erityislainsäädännössä asetettuja lakisääteisiä tehtäviä. Muutoksenhaku on näissä asioissa säädelty erityislainsäädännössä. Hallintovalitus tehdään yleensä vain yksittäistä asianosaista koskevasta yksilöllisestä hallintopäätöksestä, kun taas kunnallisvalitus voidaan tehdä mistä tahansa kunnallisen elimen päätöksestä, joka ei ole luonteeltaan valmistelua eikä täytäntöönpanoa. Hallintovalituksen voi tehdä yleensä vain asianosainen, kun taas kunnallisvalituksen voi tehdä kuka tahansa kunnan jäsen. Hallintovalitus perustuu yleensä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuus perusteille kun taas kunnallisvalitus on mahdollinen vain laillisuusperusteilla. Hallintovalituksella on pääsääntöisesti päätöksen täytäntöönpanoa siirtävä vaikutus, kun taas kunnallisvalituksella sitä ei ole. (ks. Hannus ym. 2009, 539–553, 607–625; ks. Laakso 2009, 70–74.)

Sosiaalihuoltolaissa säädetään yleisesti muutoksenhausta koskien kunnallisten elinten päätöksiä lakisääteisessä sosiaalihuollossa. Näillä säännöksillä säädelään yksin sosiaalihuoltolain ja –asetuksen (607/83) varassa olevien etuuskien muutoksenhakua. Niitä noudatetaan myös haettaessa muutosta päätöksiin, jotka koskevat sosiaalihuollon erityislaeissa säänneltyjen etuuksia. Sosiaalihuoltolain yleiset säännökset väistyvät kuitenkin, jos erityislaissa on säädetty muutoksenhausta niistä poikkeavasti. (Tuori & Kotkas 2008, 343.)

Sosiaalihuollon viranhaltijan päätöksestä ei voi valittaa, mutta se voidaan kuitenkin saattaa sosiaalilautakunnan tai perusturvalautakunnan käsiteltäväksi 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Sosiaalilautakunnan tai muun kunnallisen elimen antamaan päätökseen voi sitten hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Sosiaalihuoltolain mukaan jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan tehdä vain poikkeuksellisesti. (Tuori & Kotkas 2008, 344–348.)⁹⁵

Hallintovalitusasiassa hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus voivat valituksen hyväksyessään oikaista valituksenalaista päätöstä, mutta useimmiten ne vain tyytyvät kumoamaan päätöksen ja palauttavat sen kunnalliselle viranomaiselle takaisin uutta käsittelyä varten. (Suomen säädöskoelma; Tuori & Kotkas 2008, 344–348.)⁹⁶

Hallintokantelu

Sosiaalihuollon asiakas voi tehdä ilmoituksen tai hallintokantelun päätöksen tai muun toimenpiteen lainvastaisuudesta tai mahdollisesta moitittavuudesta. Hallintokantelun avulla ei päätöstä kuitenkaan voi saada kumotuksi tai muutetuksi. Kantelusta voi kuitenkin seurata kurinpidollisia toimenpiteitä tai rikossyytteen nostaminen. Hallintokantelun tarkoitus on varmistaa hallintopäätösten ja niihin liittyvien menettelyjen ja tosiasiallisen hoitotoiminnan oikeudenmukaisuus. Hallintokantelu voidaan tehdä kaikilla sosiaali- ja terveydenhuollon sektoreilla ja sitä voidaan käyttää vapaaehtoisissa palveluissa kuin myös tahdosta riippumattomissa palveluissa. Kantelu voidaan osoittaa sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää valvoville viranomaisille, kuten esimerkiksi aluehallintovirastot (ent. lääninhallitus), Sosiaali- ja terveysministeriö, Valvira tai ylimmät laillisuusvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri. (Kananoja ym. 2010, 395–398; Mäenpää 2008, 86–87; Tuori & Kotkas 2008, 640–641; vrt. Roos 2006, 194–196.)⁹⁷

Sami Koukin (2011, 4) mukaan kantelun käsittely on osa laillisuusvalvontaa, niin sanottua jälkikäteisvalvontaa. Kantelu voi toimia myös jälkikäteisohjauksen välineenä. Jälkikäteisvalvonnan tarkoituksena on hallinnollisen ohjauksen ja hallintopakon avulla estää jo tapahtuneiden

⁹⁵ Sosiaalihuoltolaissa (49.1§) säädetään, että ”hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta taikka sosiaalisen luoton myöntämistä tai määrää ei saa hakea muutosta valittamalla.”

⁹⁶ Toimeentulotuen antamisesta tai määrästä tehtävä jatkovalitus edellyttää korkeimman hallinto-oikeuden antamaa valituslupaa. Jatkovalitusluvan saaminen edellyttää yleensä asian ennakkopäätösluonnetta.

⁹⁷ Lisäksi näiden viranomaisten ohella kantelu voidaan osoittaa myös valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle.

virheiden toistuminen uudelleen ja ohjata tulevaa tai parhaillaan käynnissä olevaa toimintaa lainmukaiseksi tai lopettaa lainvastainen toiminta.

Sosiaalihuollon asiakasta, joka ottaa ennakkoon yhteyttä sosiaalihuollon ylitarkastajaan tai lakimieheen aluehallintovirastossa, ohjataan ensisijaisesti muistutusmenettelyn käyttämiseen ja asian selvittämiseen paikallisesti. Kantelun tulee olla kirjallisesti tehty. Jos asiakas ei pysty kantelua itse tekemään, ohjataan ja neuvotaan häntä kääntymään asiassa sosiaaliasiamiehen puoleen. Kantelun voi laittaa vireille myös sähköpostitse. (Länsi-Suomen lääninhallitus 2009, 1.)⁹⁸

Kantelun käsittelyn alussa esittelijä arvioi oman esteellisyytensä kyseessä olevan kantelun käsitteelyyn. Jos esittelijä on esimerkiksi ohjannut kunnan viranhaltijaa samassa asiassa, kantelun käsittely siirretään toiselle esittelijälle. Kantelujen käsittelyaika tulee tiedottaa kantelun tekijälle, mikäli hän sitä tiedustelee (Hallintolaki 22§). Kanteluasiakirjat ovat salaisia julkisuuslain 24§:n mukaan, kunnes kantelu on ratkaistu. Kantelun käsittelyn alkuvaiheessa arvioidaan myös, onko aluehallintovirastolla (lääninhallituksella) asiallista tai alueellista toimivaltaa asiassa vai joudutaanko asia siirtämään heti toisen viranomaisen käsittelyyn. Jos asia siirretään toiselle viranomaiselle, siirrosta ilmoitetaan asianomaiselle eli kantelun tekijälle. (Suomen säädöskokoelma; Länsi-Suomen lääninhallitus 2009, 1–2.)

Jos kyseessä on asia, josta on valitusoikeus hallinto-oikeuteen ja valitusaikaa on vielä jäljellä, esittelijä keskusteleo kantelun tekijän kanssa kantelun mahdollisesta siirrosta hallinto-oikeuteen. Mikäli valitusaika on loppunut, niin asia käsitellään lääninhallituksessa kanteluna (Länsi-Suomen lääninhallitus 2009, 1–2.)⁹⁹

Kantelu voi olla yksilökantelu tai niin sanottu valvonnallinen kantelu. Yksilöllisessä kantelussa on kysymys esimerkiksi henkilön saamasta hoidosta tai palvelusta ja valvonnallisessa kantelussa taas esim. kunnallisen ohjeistuksen lainmukaisuudesta tai toimintayksikön henkilökunnan määrästä tai hoitokäytännöistä. Mikäli kantelu on yksilökantelu, mutta ei koske kantelijaa itseään, pyydetään kantelun tekijää lähtökohtaisesti toimittamaan valtakirja asianomaiselta henkilöltä. Kantelun tekijälle annetaan vielä mahdollisuus yksilöidä ja tarkentaa asiaa,

⁹⁸ Jos on syytä epäillä kantelun aitoutta, voidaan sitä pyytää allekirjoituksella varustettuna.

⁹⁹ Mikäli syntyy epäily siitä, että kantelu on tehty myös muualle esim. eduskunnanoikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille, niin asian käsittelyjärjestyksestä sovitaan asianomaisten viranomaisten kanssa.

mikäli se ei tarpeeksi selvästi käy kantelusta ilmi. (Länsi-Suomen lääninhallitus 2009, 2–3; ks. Kananoja ym. 2010, 395–398.)¹⁰⁰

Kantelu voi myös koskea asiaa, joka on jo aikaisemmin käsitelty lääninhallituksessa, eikä kantelussa ole tuotu esille mitään uusia perusteita. Tuolloin kantelua ei lähetetä uudelle selvityskierrokselle, vaan siihen vastataan kirjeellä. Kantelija voi haluta pysyä myös nimettömänä, jolloin hänelle selvitetään säädökset, joiden perusteella asianosaisella on oikeus saada tietää asian vireille panija ja selvitetään haluaako kantelun tekijä jatkaa kantelua. Tällainen asia voidaan ottaa käsittelyyn myös oma-aloitteisena valvonta-asiana. (Länsi-Suomen lääninhallitus 2009, 2–3; ks. Kananoja ym. 2010, 395–398.)

Kantelun kohteena olevia kuullaan lähettämällä heille selvityspyyntö. Selvityspyyntö lähetetään esimiestason kautta, joka sitten hankkii kanteluasian käsittelyyn osallistuneiden selvitykset asiassa. Esimiestaso voi olla esimerkiksi sosiaalilautakunta tai yksityisen sosiaalihuollon yksikön vastuuhenkilö. Jos kysymyksessä on kunnalle ostopalveluina yksityiseltä hankkima palvelu, pyydetään selvitys kunnan sosiaalilautakunnalta, joka puolestaan hankkii asianomaisen yksikön selvitykset. (Länsi-Suomen lääninhallitus 2009, 3–4.)

Selvitysten antamiselle varataan riittävä määräaika, yleensä yksi kuukausi, riippuen asian laadusta. Määräaikojen noudattamista seurataan ja tarvittaessa kiirehditään. Joskus olosuhteista johtuen (esimerkiksi kesälomat, lautakunnan kokousajat) selvityksen antamiselle voidaan myöntää jatkoaikaa. Selvityksessä pyydetään yksilöidysti, mihin asioihin selvitystä halutaan ja mitä asiakirjoja täytyy selvitykseen liittää. (Mt. 2009, 3–4.)¹⁰¹

Asian käsittelyn yhteydessä arvioidaan myös, tarvitseeko asian selvittämisen vuoksi tehdä myös tarkastuskäynti. Selvitysten lisäksi voidaan myös pyytää asiantuntijalausuntoja, johon kantelun kohde voi antaa vastineensa. Yksilökanteluissa kantelun tekijälle annetaan lähtökohtaisesti mahdollisuus kertoa näkemyksensä ja antaa vastineensa hankittujen selvitysten johdosta. Vastineen antamiselle asetetaan määräaika, joka on asiasta riippuen yleensä yksi kuukausi. Myös kantelun kohteelle

¹⁰⁰ Jos kantelu koskee sekä yksilöasiaa, että ns. valvonnallista asiaa, voidaan päätyä käsittelemään yksilöasia ja valvonnallinen asia eri asioina.

¹⁰¹ Sosiaalihuollon asiakirjoista esim. kunnallisista ohjeistuksista tai toimintakäytännöistä yms. pyydetään asian kannalta oleelliset kopiot.

voidaan harkinnan perusteella antaa vielä tilaisuus vastineen antamiselle, jos kantelu on johtamassa esimerkiksi huomautuksen antamiseen. (Länsi-Suomen lääninhallitus 2009, 3–4.)¹⁰²

Kantelupäätöksen tulee olla selkeä ja perusteltu ratkaisu kantelussa esitettyihin keskeisiin asioihin. Kantelun tekijälle pyritään antamaan samaa asiakokonaisuutta koskevaan kanteluun yksi päätös, huomioiden kuitenkin salassapitoa koskevat säädökset. Valvonnallisissa asioissa päätös osoitetaan kantelun kohteena olevalle ja kantelun tekijälle annetaan tietoa päätöksestä kirjeellä, jonka liitteenä on jäljennös päätöksestä. Jos kantelun käsittelyn jälkeen asia jää vielä valvonta-asiana vireille, kantelun kohteelta pyydetään vielä määräajan kuluttua informaatiota asian tilasta. Lääninhallituksen kantelunratkaisu voi olla esimerkiksi, ettei kantelu anna aihetta enempiin toimenpiteisiin, käsityksen ilmaisu, huomion kiinnittäminen vastaisen varalle tai huomautuksen antaminen. Kantelupäätös ei ole valituskelpoinen, eikä siinä päätetä kantelijan edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. (Länsi-Suomen lääninhallitus 2009, 4–5.)¹⁰³

Asiakkaan oikeuksien toteutumista edistävät ja valvovat viranomaiset

Vuosina 2007–2008 sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluivat keskushallinnossa sosiaali- ja terveysministeriölle sekä aluehallinnossa lääninhallituksille. Lisäksi keskushallintoon kuului sosiaalihuollon asiantuntijavirastona sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (STAKES). Ministeriöllä oli ohjaustoimivaltansa puitteissa mahdollisuus antaa lääninhallituksille ja kunnille sosiaalihuollon toimeenpanoa koskevia ohjeita. Sitovia määräyksiä voitiin antaa vain erityislakien suomin valtuutuksin. (Tuori & Kotkas 2008, 28–29.)¹⁰⁴

Sosiaalihuollon täytäntöönpano-organisaatiossa tarvittiin myös lakisääteistä valtion viranomaisen valvontaa. Tuori & Kotkaksen (2008, 628–630) mukaan valvonta voitiin ryhmitellä eri perusteilla. Valvonta erosi toisistaan toimenpiteiden vireillepanotavan perusteella, eli valvonta perustui valvottavan toimintavelvollisuuteen (lupa- ja ilmoitusmenettely), valvontaviranomaisen oma-aloitteiseen valvontaan tai asiakkaan tai muun yksityishenkilön aloitteeseen (hallintokantelu). Lääninhallitusten tuli kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaisesti. Jos erityislainsäädännössä (esim. sosiaalihuoltolaki) oli erikseen

¹⁰² Mikäli asia on käsitelty valvonnallisena asiana, harkitaan tapauskohtaisesti onko asian selvittämisen kannalta tarpeellista pyytää vastineita asiassa.

¹⁰³ Jos kyseessä on yleisesti merkittävä ratkaisu, mietitään asiasta tiedottamista myös yleisimmin.

¹⁰⁴ Kunnat olivat velvollisia antamaan niin ministeriölle kuin lääninhallituksille tietoja alueensa sosiaalihuollon määrästä ja laadusta.

säädetty lääninhallituksen valvontatehtävästä, antoi se lääninhallitukselle mahdollisuuden myös oma-aloitteisesti valvoa kuntaa tai kuntayhtymää. Se antoi myös lääninhallitukselle mahdollisuuden saada asiassa tarpeelliset tiedot ja käyttää uhkasakkoa tehosteena saadakseen kunnan tai kuntayhtymän täyttämään lakisääteiset velvollisuutensa.¹⁰⁵

Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää valvovia viranomaisia ovat myös valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies (ks. Pajuoja & Pölönen 2011, 503–525) Heidän harjoittamansa valvonta on yleistä lainvalvontaa ja sen piiriin kuuluvat kaikki julkisia tehtäviä hoitavat toimintayksiköt ja henkilöt. (Kananoja ym. 2010, 395–398; Mäenpää 2008, 86–87; Tuori & Kotkas 2008, 628, 640–641; vrt. Roos 2006, 194–196., ks. Kuusikko 2011, 169–211.)

Eduskunnan oikeusasiamies valvoo tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muita julkista tehtävää hoitavia.¹⁰⁶ Sosiaalihuollon asiakas voi kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle, jos hän katsoo viranomaisen menetelleen lainvastaisesti tehtäväänsä hoitaessaan tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa. Eduskunnan oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaan kuuluvan asian käsittelyyn myös omasta aloitteestaan. (Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 2002/197; Tuori & Kotkas 2008, 641–643; ks. Kananoja ym. 2010, 398–401; vrt. Roos 2006, 190, ks. Kuusikko 2011, 212–233, 285–310.)

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviin kuuluvat tuomioistuimien ja muiden viranomaisten toiminnan ja julkisten tehtävien hoitamisen valvonta. Oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja sekä viranomaisten ilmoituksia. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan (Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista, 2000/193). Oikeuskanslerilla on lakisääteiset oikeudet suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä. Oikeuskansleri ottaa tutkittavaksi asian, jos on aihetta epäillä valvontavaltaansa kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai laiminlyöneensä velvollisuutensa (Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 2000/193; Kananoja ym. 2010, 401–402; ks. Tuori & Kotkas 2008, 641–643; vrt. Roos 2006, 190.)¹⁰⁷

¹⁰⁵ Vuoden 2010 alusta lääninhallitukset muuttuivat aluehallintovirastoiksi.

¹⁰⁶ Hän valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta.

¹⁰⁷ Oikeuskansleri voi ottaa asian käsittelyynsä myös muusta syystä, jos hän katsoo siihen olevan aihetta. Yli viisi vuotta vanhaa asiaa oikeuskansleri ei ota tutkittavakseen ilman erityistä syytä.

Sosiaaliasiamiehen tehtävänä taas on edistää asiakkaan oikeuksien toteutumista antamalla ohjausta ja neuvontaa ja avustamalla asiakasta esimerkiksi muistutuksen tekemisessä.¹⁰⁸ Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on neuvoa asiakkaita asiakaslain soveltamisessa ja avustaa asiakasta muistutuksen tekemisessä. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on myös asiakkaan oikeuksista tiedottaminen ja niiden toteutumisen edistäminen. Hän seuraa yleisemmällä tasolla asiakkaan oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitykset vuosittain kunnanhallitukselle. Sosiaaliasiamiehen ja muistutusmenettelyn avulla asiakas voi saada korjauksen asiaansa varsin nopeasti. (Kananajan ym. 2010, 388–391; Asiakaslaki 812/2000.)¹⁰⁹

Yhteenveto

Tarkasteltaessa oikeudenmukaisuuden olemusta esiin nousee ajatus hyvästä yhteiskunnasta ja siitä mitä vaatimuksia sen tulisi täyttää. Ihmisten samankaltaisuus edellyttää muodollisen oikeudenmukaisuuden periaatteen mukaan samanlaista kohtelua, yhdenvertaisuutta ja samanlaisia oikeuksia. Sisällöllinen oikeudenmukaisuus edellyttää sitä, että jokaiselle on annettava se, mikä hänelle kuuluu, suoritusten ja tarpeiden mukaan. Kohtuuden käyttäminen tarjoaa mahdollisuuden korjata ne virheet, joita vallitseva oikeudenmukaisuuskäsitys luo yksilöiden välille. Oikeudenmukaisuus voidaan nähdä hyveenä, jonka jokainen meistä voi oppia kasvatuksen ja harjoituksen avulla. Epäoikeudenmukaisuutena voidaan taas pitää sitä, että ihmiseltä otetaan pois se, mihin hänellä on moraalinen oikeus tai sitä ei lainkaan hänelle anneta.

Tutkimuksessani olen nostanut esiin jakavan oikeudenmukaisuuden, menettelytapojen oikeudenmukaisuuden ja vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuuden. Näillä kaikilla periaatteilla on merkitystä, jos tarkastelemme oikeudenmukaisuutta sosiaalipalvelujen päätöksenteossa. Oikeudenmukaista päätöksentekoprosessia ohjaavat myös hallinnon oikeusperiaatteet ja hyvän hallinnon periaatteet. Erityisesti sosiaalipalveluissa asiakkaan asemaa turvataan myös sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevalla lainsäädännöllä. Sosiaalityön eettisten periaatteiden ja ammattieettisten ohjeiden tulee johtaa työntekijän päätösprosessia oikeudenmukaiseen lopputulokseen.

¹⁰⁸ Asiakaslain (812/2000, 24§) mukaan jokaisen kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies, joka voi myös toimia kahden tai useamman kunnan yhteisenä.

¹⁰⁹ Kunnanhallitukselle antamassaan selvityksessä hän voi puuttua ko. kunnassa esiintyviin ongelmiin ja epäkohtiin ja pyrkiä kehittämään asiakkaiden asemaa ja oikeuksia kunnassa.

Tässä luvussa olen tarkastellut myös lainsäädäntöä, jolla on pyritty turvaamaan oikeudenmukaisuuden toteutuminen sosiaalihuollossa; sosiaalipalveluissa ja toimeentulotuen myöntämisessä. Sosiaalihuollon oikeusperiaatteet perustuvat sosiaalihuollon asiakaslain, sosiaalihuoltolain ja erityislakien säännösten lisäksi myös lakien esitöihin. Sosiaalipalvelujen asiakkaan oikeuteen tiettyyn palveluun vaikuttaa erityisesti se, onko hänellä subjektiivinen oikeus saada kyseinen palvelu vai onko palvelu määrärahasidonnainen etuus. Lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden perusteella kuntien tulisi varata riittävästi määrärahoja sosiaalipalveluihin kunnassa esiintyvän tarpeen mukaisesti.

Sosiaalipalvelujen asiakkaan asemaa turvataan myös kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla, jotka voidaan ryhmitellä sisältönsä mukaisesti vapausoikeuspainotteisiin ja taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (TSS). Kansainväliset ihmisoikeussopimukset sitovat Suomen valtiota ja niillä on vaikutusta myös kansalliseen lainsäädäntöön ja sitä kautta sosiaalihuollon asiakkaan asemaan. Sosiaalipalvelujen järjestämisessä tulee ottaa huomioon myös perusoikeussäännökset, jotka koskevat erityisesti yhdenvertaisuutta, syrjinnän kieltä sekä oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Olen tarkastellut tässä luvussa myös muutoksenhaun käytäntöjä sosiaalihuollossa. Näihin muutoksenhaun keinoihin kuuluvat mm. hallintovalitus ja kunnallisvalitus sekä erityisesti tutkimukseni keskiössä oleva hallintokantelu. Lisäksi esittelen viranomaistahoja, joilta sosiaalipalvelujen asiakas voi saada ohjausta ja neuvontaa omia oikeuksiaan koskevissa asioissa (sosiaaliasiamies) ja kuntien toimintaa valvovia viranomaisia, joille hän voi osoittaa kantelun kohdatessaan epäkohtia asiakasasiassaan (aluehallintovirastot ent. lääninhallitukset, eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri).

Seuraava luku aloittaa tutkimukseni empiirisen osuuden, jossa aluksi esittelen tutkimukseni aineistot ja analyysimenetelmät.

4 TUTKIMUSASETELMA

Sosiaalityössä tarvitaan monenlaista tietoa; määrällistä, laadullista, objektiivista, subjektiivista, virallista, epävirallista, täsmätietoa, tulkinnallista sekä muutokseen tarvittavaa vastatietoa. (Pohjola 2012, 34) Sosiaalityöhön liittyvästä moniulotteisuudesta seuraa, että tiedon tulee perustua useanlaisiin tiedon lähteisiin. Tieteellisen tiedon lisäksi tarvitaan palveluiden käyttäjien ja ammattilaisten tietoa. Asiakkaiden kannalta paras mahdollinen lopputulos syntyy toisiaan täydentävästä tiedosta. (Kemppainen & Ojaniemi 2012, 46.)

Tilastolliset menetelmät on yhteiskuntatutkimuksessa liitetty positivistiseen ja laadulliset menetelmät hermeneuttiseen tiedekäsitykseen. Näiden tiedekäsitysten on katsottu perustuvan erilaisiin käsitteisiin ihmisestä ja yhteiskunnasta. Anu Puusan ja Pauli Juutin (2011, 20) mukaan tiedon voidaan ajatella olevan kovaa, todellista ja välitettävissä olevaa tai pehmeää, subjektiivista ja kokemuksellista.¹¹⁰ Reijo Kurkelan & Hannele Saulin (1998, 41) mukaan ihmisten arki näyttäytyy subjektiivisena ja moniulotteisena, kun taas tilastojärjestelmien käsitteellisyydet ovat ulkoapäin havaittuja ja yksiulotteisia.

Tarja Kemppaisen ja Pekka Ojaniemen (2012) mukaan tiedon avulla voidaan kuvata toiminnan kohteena olevaa ilmiötä. Sillä voidaan myös selittää ilmiöiden olemassa oloa tai kontrolloida tapahtumia, vaikuttamalla ilmiöihin ja tapahtumien kulkuun. He myös nostavat esiin sosiaalityöhön liittyvän *faktisen tiedon* käsitteen.¹¹¹ Faktinen tieto on ”kovaa” tietoa, joka koostuu muun muassa tilastoista ja rekisteritiedoista. Sosiaalityön ja sosiaalityöntekijöiden ammatillinen uskottavuus edellyttää tämän omaan työhönsä liittyvän faktisen tiedon hallintaa. Faktisesta, numeroihin liittyvästä tiedosta voidaan puhua harhaanjohtavasti tosiasioihin liittyvänä tietona, vaikka yhtäläillä palvelujen käyttäjien kokemukseräinen, *käytännöllinen ja henkilökohtainen tieto* on totta ja sitä voidaan esittää myös numeraalisessa muodossa. (Mt. 46–49.)

Metodikiistojen on todettu jo ratkenneen rauhanomaisesti ja molempia niin laadullisia kuin tilastollisia metodeja voidaan käyttää rinnan, täydentäen toisiaan. Vastakkainasettelua voidaan pitää jopa

¹¹⁰ Positivistien on katsottu etsivän ilmiöiden säännönmukaisuuksia, syy-seuraussuhteita ja siten pystyä selittämään tapahtumia, ennustamaan ja kontrolloimaan, kun taas hermeneuttinen tutkimus yrittää kuvata, ymmärtää ja osallistua. Anti-positivistien mielestä tapahtumat ovat ainutkertaisia ja tieto on ihmisiin sitoutunutta ja siksi sitä tulee etsiä heiltä itseltään.

¹¹¹ Sosiaalityön kontekstissa työntekijöiden ja asiakkaiden tieto on yhtä tärkeää ja sitä on vaikea korvata keskenään tai muiden toimijoiden tiedolla.

keinotekoisena. (Liisa Rantalaiho (1998, 14–17).¹¹² Myös Pertti Alasuutarin (1999, 32–33) mukaan ihmistieteellisen tutkimuksen menetelmällistä kenttää ei voi jakaa laadullisiin ja tilastollisiin menetelmiin, vaan niitä voidaan soveltaa samassa tutkimuksessa ja saman tutkimusaineiston analysoinnissa. Hän näkee niin tilastollisen kuin laadullisen analyysin enemmänkin jatkumona kuin vastakohtina tai toisensa pois sulkevinä analyysimalleina. (ks. Raunio 1999, 280–282.) Ja kuten tässäkin tutkimuksessa, laadullisen tutkimuksen takana on yleensä tilastollista tietoa. Pekka Räsänen (2005, 99–100) toteaaakin, että pelkät aineistot ja niistä tehdyt havainnot, olivatpa ne sitten kielellisiä tai numeerisia, eivät kykene selittämään ihmisten toimintaa ja sosiaalisia ilmiöitä, ainoastaan antamaan parhaimmillaan kuvauksia niistä.

Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen ja Tuukka Lahti (2005, 3–5) puhuvat siitä, kuinka yhteiskunnan hallinta nojaa eräänlaiseen ”virallisen tiedon” varaan. Tämä tieto muodostuu viranomaisten institutionaalisissa käytännöissä ja nojaa vakiintuneisiin tiedon tuottamisen tapoihin. Virallisessa tiedon tuotannossa luotetaan vakiintuneisiin kysymyksiin. Huono-osaisuudesta saadaan valmiiksi kehystetty tai ehdollistettu kuva, kun viranomaiset muotoilevat sekä kysymykset että tutkittavaksi asetetut ongelmat. Kun näitä ilmiöitä kartoitetaan, lopputulos riippuu olennaisesti siitä, kenen antamiin vastauksiin päättely nojaa. Vastatiedon hankkimisella voidaan kyseenalaistaa vakiintuneiden näkemysten perustavia otaksimia, niiden asettamia ehtoja ja kehyksiä tiedonmuodostukselle. Sen avulla voidaan horjuttaa tiedon itsestäänselvyyksiä, paljastaa sisäisiä ristiriitoja ja saada tilaa vaihtoehtoisille näkemyksille.

Jukka Törrönen (2005, 15–37) puhuu huono-osaisuuden ymmärtämisen merkityksestä. Hänen mukaansa viranomaiskäytännöissä huono-osaisuutta kartoitetaan ja otetaan haltuun käyttämällä juuri erilaisia tilasto-, rekisteri ja haastatteluaineistoja. Pyrkimys on tuottaa tietoa huono-osaisten tilanteen parantamiseksi, mutta lopputulos voi kuitenkin muodostua päinvastaiseksi. Tietoa tuotetaan menettelytavoilla, jossa huono-osaisuutta katsotaan etäältä ja sitä pyritään kuvaamaan tunnuslukujen ja havaintoyksikköjen avulla. Hän nostaa esiin käsitteen ”toinen tieto”, joka nähdään usein vastakohtana viralliselle tiedolle. ”Toinen tieto” perustuu asianosaisuuteen ja sillä tarkoitetaan tiedon tuottamista toimintana, jossa huono-osaisille rakentuu subjektiasemia kolmella ulottuvuudella; kohteen määrittelyssä, näkökulmarakenteissa ja kertovissa äänissä. Tämä toinen tieto syntyy marginaalisuuden paikoissa ja perustuu ihmisten arkeen ja kokemuksiin.

¹¹² Klaus Mäkelän (1992, 45–47) mukaan luokittelun, päättelyn ja tulkinnan prosessit ovat samoja niin laadullisessa kuin tilastollisessakin tutkimuksessa.

Tutkija voi tuottaa ”toista tietoa” valitsemalla kaksi eri tutkimusstrategiaa tai sekoittamalla niitä, kuten tässä tutkimuksessa on tavoitteena. Aion yhtäältä analysoida sitä, miten syvällistä tietoa sosiaalipalvelujen ja toimeentulotuen asiakkaiden ongelmista aineistona oleva virallinen tieto ja rekisterit tuottavat, millaisista näkökulmista ne käsittelevät huono-osaisuutta ja pääseekö asiakkaan ääni esiin näistä dokumenteista. Tutkijana näen myös tehtäväkseni tunnistaa niitä säätelyrakenteita, jotka ehkäisevät dialogisempien, oikeudenmukaisempien ja tasa-arvoisempien käytäntöjen esiintulon myös virallisen tiedon tuottamisessa. (Törrönen 2005, 15–37.)

”Toisen tiedon ” käsitettä sivuaa myös Aino Kääriäisen (2005, 159–169) tapa puhua sosiaalihuollon asiakirjatekstien moniäänisyydestä sellaisena kirjoittamisen tapana, jossa tapahtumiin osallistuville annetaan tekstissä oma ääni.¹¹³ Hänen mukaansa moniääniset asiakastekstit tuovat esille ja näkyville sosiaalityössä esiintyviä ristiriitoja ja erimielisyyksiä. Asiakkaiden mukaan ottaminen tasavertaisena, tuottamaan omia käsityksiään ja ymmärrystään omasta arjestaan, auttaa heitä paremmin arvioimaan viranomaisten käsityksiä ja kommunikoidaan heidän kanssaan.¹¹⁴

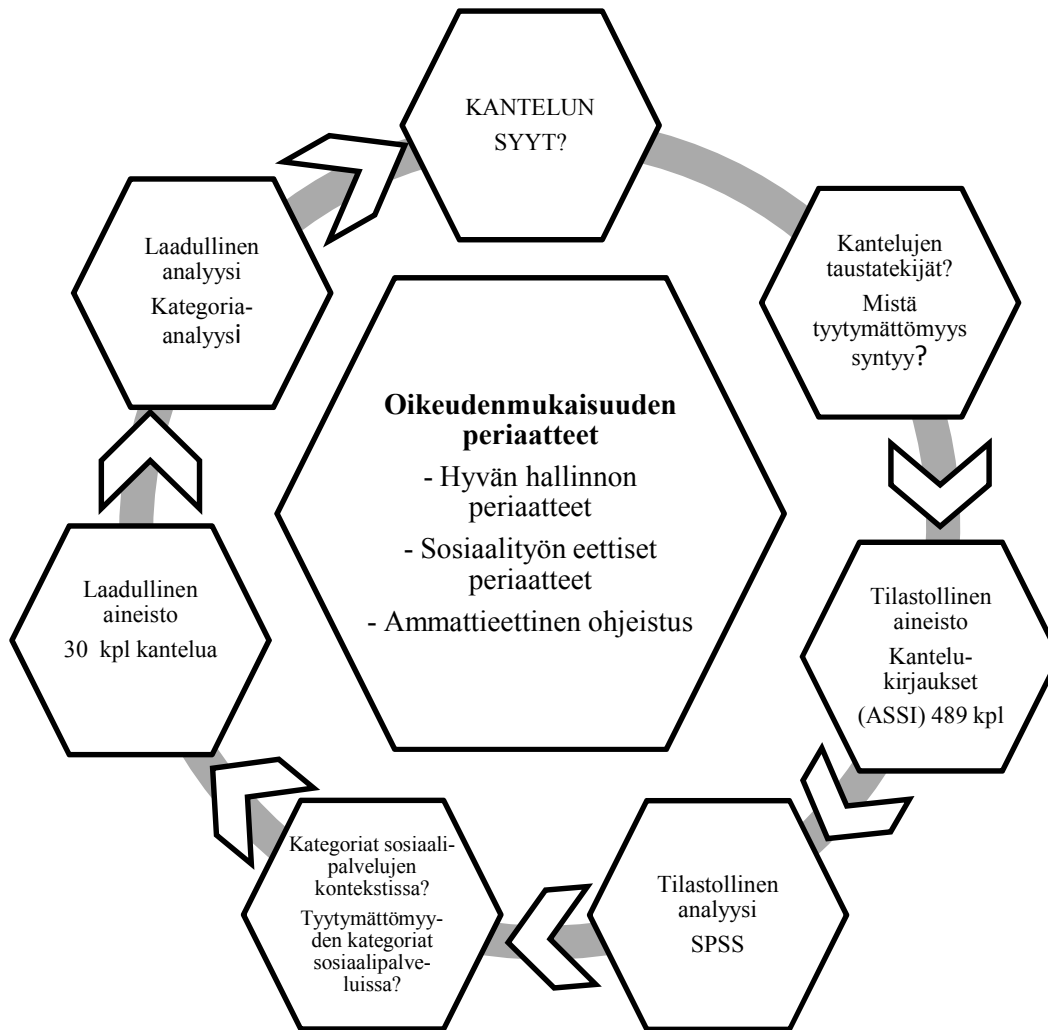
Tämän tutkimuksen laadullisen osuuden tarkoitus on kuvata sosiaalipalvelujen ja toimeentulotuen asiakkaiden elämäntilanteiden moninaisuutta ja täydentää sitä kuvaa, minkä tilastollinen analyysi meille antaa. Kahden menetelmän käyttö voi myös nousta merkittäväksi tekijäksi tutkimustuloksille, jos tuloksia vertaillaessa voimme tehdä johtopäätökset Törrösen tapaan siitä, että tilastollisessa analyysillä ei saavuteta kosketuspintaa huono-osaisuuden arkitodellisuuteen. Mikä merkitys tulee silloin antaa tutkimuksen aineistoina toimiville asiakirjahallintamenetelmään liittyville merkinnöille tai yleensäkin kaikille niille tilastoille ja rekistereille, joihin kerätään tietoa sosiaalipalvelujärjestelmään kohdistuvien kantelujen sisällöstä ja joiden avulla uskomme näitä tietoja hallinnoivamme. Törrönen (2005, 16) näkee tutkijan mahdollisuuksiksi kyseenalaistaa nämä tieto- ja uskomusjärjestelmämme rakentamalla tutkimusasetelmia, joissa tieto kerätään, analysoidaan ja kirjoitetaan siten,

¹¹³ Kääriäinen nostaa esiin arjessa syntyvän asiantuntijuuden, joka on yhtä merkityksellistä kuin ammatillinen asiantuntijuus

¹¹⁴ Kääriäinen puhuu kahden totuuden strategiasta ja tarkoittaa sillä sellaista kirjoittamistapaa, jossa tekstin vuorovaikutteisessa maailmassa asiakkaiden annetaan kertoa ensin omista käsityksistään ja tilanteestaan ”omin sanoin”. Vasta sen jälkeen on työntekijän vuoro.

että marginaalissa elävien kohteena olemisen kokemukset, näkökulmat ja äänet pääsevät täysipainoisesti esiin ja tulevat osaksi tutkimustietoa.¹¹⁵ Tutkimukseni jäsentyy kuviossa 1. esitellyn tutkimusasetelmani mukaisesti.

Kuvio 1. Tutkimusasetelma



Teoreettisena viitekehyksenä toimivat oikeudenmukaisuuden periaatteet ja sitä tukevat lisäksi hyvän hallinnon periaatteet, sosiaalityölle asetetut eettiset periaatteet ja ammattieettinen ohjeistus. Tutkimuksen pääkäsite on oikeudenmukaisuus, erityisesti oikeudenmukaisuuden toteutuminen sosiaalipalveluja koskevassa palvelutapahtumassa ja päätöksenteossa. Oikeudenmukaisuutta

¹¹⁵ Yhtä tärkeää tiedon keruun rinnalla on ymmärtää sosiaalipalvelujen kontekstiin sijoittuvan tiedon merkitys ja synnyttää asiakkaan asemaa parantavia prosesseja.

tarkastelen suhteessa hyvään hallintoon, sosiaalihuoltoon sisältyviin sosiaalipalveluihin ja toimeentulotukeen sekä sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvaan muutoksenhakuprosesseineen.

Tutkimuskysymysten täsmennys

Johdannossa olen esitellyt tutkimukseni tavoitteen, joka on etsiä vastausta kysymykseen ”*Mistä tyytymättömyys sosiaalipalvelujen palvelutapahtumassa syntyy?*” Tutkimukseni tehtävänä on kuvaata hallintokantelujen sisältöä sosiaalipalvelujen ja toimeentulotuen asiakkaan näkökulmasta ja selvittää, mistä tyytymättömyys palvelutapahtumassa ja ensi vaiheen päätöksenteossa syntyy ja mitkä oikeudenmukaisuuden periaatteet jäävät toteutumatta. Empiirinen osuus jakautuu kahteen osaan, joista ensimmäisessä osassa olen käyttänyt tilastollista ja toisessa laadullista aineistoa ja tutkimusmenetelmiä. Osa kanteluista perustuu asiakastilanteeseen, joka on tapahtunut suorassa vuorovaikutuksessa asiakkaan ja työntekijän välillä. Osassa kanteluista päätökset on tehty kirjallisten hakemusten tai kirjeenvaihdon perusteella, eivätkä asiakas ja työntekijä ole kohdanneet kasvotusten lainkaan. Kirjallisen kanssakäymisen syynä on voinut olla muun muassa se, että hakemusten jättäminen kirjallisena on ollut organisaatiossa normaali käytäntö, eikä asiakastapaamista ole tarvittu. Toisaalta tilanne työntekijän ja asiakkaan välillä on voinut olla jo niin tulehtunut, etteivät asianomaiset ole halunneet tavata kasvokkain tai sitten asiakas ei ole saanut yhteyttä sosiaalityöntekijään puhelimitse tai sähköpostilla ja ainoaksi keinoksi on jäänyt kirjallinen lähestyminen ko. asiassa.

Tilastollisessa osuudessa pyrin löytämään vastaukset seuraaviin kysymyksiin: *Millaisia ovat kantelun taustatekijät? Miten kantelut jakautuvat alueellisesti ja eri sosiaalipalvelujen kesken? Mistä tyytymättömyys syntyy? Syyt?*

Laadullisessa osuudessa tarkastelen tyytymättömyyttä diskursiivisena kategoriana. Menetelmänä käytän kategoria-analyysiä. Pyrin löytämään vastaukset seuraaviin kysymyksiin: *Millaisia ovat kategoriat sosiaalipalvelujen kontekstissa? Millaisia ovat tyytymättömyyden kategoriat sosiaalipalvelujen kanteluissa?*

4.1 Kantelut tilastollisina ja laadullisina aineistoina

Tutkijana minulla on virka-asemani puolesta mahdollisuus käyttää niin sanottuja valmiita aineistoja eli Länsi- Suomen lääninhallituksen kanteluaineistoja. Tutkimuksen aineisto muodostuu Länsi-Suomen lääninhallituksessa vuosina 2007 ja 2008 ratkaistujen kantelujen asiakirjoista ja niistä asiakirjahallintajärjestelmään (ASSI) tehdyistä merkinnöistä. Aineisto koostuu 498 kantelusta, jotka on tehty Pirkanmaan, Keski-Suomen, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakuntien alueella. Lisäksi aineistona on 30 kantelukirjettä. Kantelut liittyvät kuntien sosiaalihuollon palveluihin ja niitä koskevaan päätöksentekoon. Tässä tutkimuksessa käytän aineistona ainoastaan kanteluja ja niistä tehtyjä asiakirjamerkintöjä enkä siis kanteluihin liittyviä selvityksiä, vastineita tai kantelupäätöksiä. Tutkimukseni näkökulma on asiakkaan näkökulma ja tarkastelussa ovat erityisesti hänen subjektiiviset kokemuksensa

4.1.1 Tilastollisen aineiston käsittely ja analyysi

Tilastollisen tutkimuksen avulla voidaan selvittää lukumääriin ja prosenttiosuuksiin liittyviä kysymyksiä. Tutkimusmenetelmä edellyttää riittävän suurta ja edustavaa otosta. Asiat kuvataan numeeristen suureiden avulla ja tuloksia voidaan havainnollistaa taulukoin ja kuvioin. Tilastollisen menetelmän tavoitteena on yleensä kartoittaa olemassa oleva tilanne, mutta sillä ei pystytä kuitenkaan riittävän tarkkaan selvittämään asioiden syitä (Heikkilä 2008, 16.)

Tutkimukseni on kokonaistutkimus eli otan mukaan kaikki Länsi- Suomen lääninhallituksen alueelta tehdyt sosiaalipalveluja koskevat kantelut, joista on annettu kanteluratkaisut vuosina 2007 ja 2008. Pyrin mittamaan muuttujien arvot kaikissa perusjoukkoon kuuluvissa tapauksissa eli havaintoyksiköissä. Perusjoukkoon kuuluu yhteensä 498 sosiaalipalveluista tehtyä kantelua.

Tutkimukseni tilastollisessa osuudessa tutkimusaineistona on Länsi-Suomen lääninhallituksen Assi-asiakirjajärjestelmään tehdyt merkinnät diaaritulosteina. Näitä diaaritulosteita on siis lopulta 498 kappaletta, kun olen poistanut niistä ne asiakirjamerkinnät, jotka eivät täyttäneet kantelun kriteerejä. Joukossa on muun muassa muutama virheellisesti kanteluksi kirjattu asia.

Kirjauksen syntyminen asiakirjahallintajärjestelmään (ASSI)

Asiakirjahallintajärjestelmään syntyy kirjaus, kun kantelu saapuu tai toimitetaan lääninhallitukseen, kirjaaja kirjaa sen saapuneeksi ja se saa diaarinumeron. Kanteluja koskevat Assi-kirjaukset sisältävät seuraavat tiedot; asiatyypin, vireilletulo päivän, asiantilan ja ratkaisupäivän. Lisäksi siitä löytyvät kantelun tekijää koskevat seuraavat tiedot; asian vireillepanija, asia, asian kuvaus, merkinnät asiassa tehdyistä välitoimenpiteistä sekä lopputoimenpide eli asian ratkaisu.

Länsi-Suomen läänihallitus käsitti neljä eri toimipistettä; Turun, Tampereen, Vaasan ja Jyväskylän toimipisteet. Saapuneiden kantelujen kirjaajia oli jokaisessa toimipisteessä, joten erityisesti kanteluasian kuvaukset vaihtelevat suuresti. Joskus kanteluasian kuvaus on kirjattu hyvinkin yksityiskohdaisesti, kun taas toisesta kirjauksesta ei pysty päättelemään paljoakaan asian sisällöstä. Olen omassa työssäni joutunut tekemisiin muutaman tutkimukseeni sisältyvän kantelun kanssa ja tietoni asiasta on laajempi kuin kirjauksista käy ilmi. Pysyttäydyn myös näiden kantelujen kohdalla vain niissä tiedoissa, jotka ovat saatavissa kantelua koskevasta diaaritulosteesta. Kaikista kanteluista ei voi kuitenkaan saada kaikkia muuttujia selville. Muutamasta puuttuu tietoa siitä, mitä sosiaalipalvelua asia koskee, jolloin joudun sijoittamaan kyseessä olevan kantelun kohtaan ”sosiaalipalvelut yleensä”.

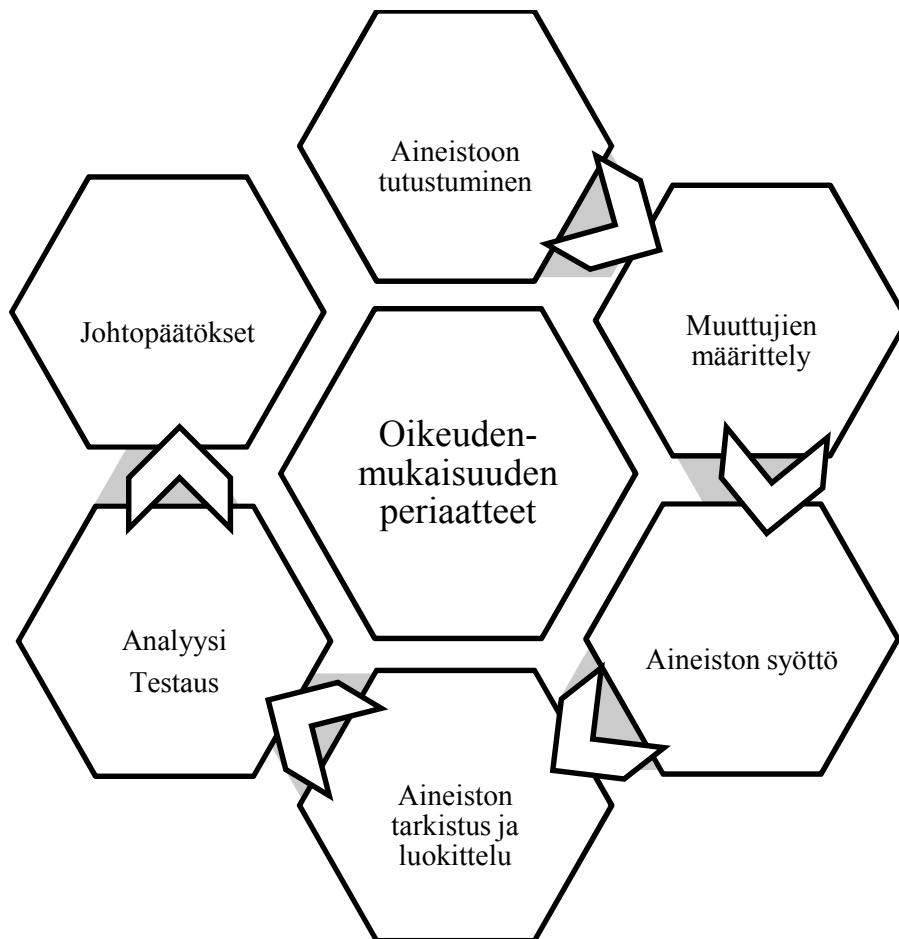
Tilastollisen aineiston käsittely

Tilastollisen aineiston käsittelyssä ja analysoinnissa käytän SPSS-ohjelmaa, joka tulee sanoista Statistical Package for Social Sciences. Tämä ohjelma on monipuolinen tietojenkäsittelyohjelma, jolla voidaan täyttää tavallisimmat tilastollisen analyysin tarpeet ja tehdä myös monia vaativampiakin tarkasteluja. Tässä tutkimuksessa analysoin ohjelmalla vain ne perustiedot, jotka ovat olennaisen tärkeitä tutkimukselleni, enkä etene tilastollisen aineiston syvempään tarkasteluun, vaan pysyttäydyn ristiintaulukoinnin tasolla. Tilastollisen aineiston tarkoituksena on tuottaa vastauksia tilastolliselle aineistolle esitettyihin tutkimuskysymyksiin.

Aineiston käsittely etenee ensin aineiston luku- ja tutustumisvaiheen jälkeen muuttujien laatimiseen aineistosta. Ensimmäinen työ on numeroida diaaritulosteet juoksevalla numeroinnilla. Samalla häivyttän kaikki tunnistetiedot asiakirjoista. Juokseva numerointi toimii apuna myös virheiden jäljittämässä ja korjaamisessa. Pyrin saamaan kaiken mahdollisen tiedon irti aineistosta ja

kaiken kaikkiaan nimeän diaaritulosteista yhteensä 20 erilaista selitysmuuttujaa. Kaikki muuttujat eivät ole kovin merkittäviä, mutta ajatuksenani on poimia kaikki saatavilla oleva tieto ylös. Esittelen tarkemmin tutkimukseni tilastollisen aineiston käsittelyn ja analyysin kuviossa 2.

Kuvio 2. Tilastollisen aineiston käsittely ja analyysi



Muuttujien nimeämisen lisäksi tulee määritellä niiden halutut ominaisuudet. Muuttujan tyyppin oletusarvo on numeerinen ja tiedot esitetään usein numeerisessa muodossa vaikka kyseessä olisi laadullinen muuttuja kuten esimerkiksi sukupuoli tai ammatti. Muuttujan nimen selite ja arvojen selitteet tulee myös kirjoittaa. Muuttujien arvot täytyy sijoittaa myös mitta-asteikolle, joita ovat luokittelu- eli nominaaliasteikko, järjestys- eli ordinaaliasteikko, välimatka- eli intervalliasteikko tai suhdeluku- eli absoluuttinen asteikko. Olen tutkimuksessani määritellyt muuttujat nominaali- ja suhdeasteikoille. Tilastollisten mitta-asteikkojen valinta vaikuttaa tietojen analysointiin ja sillä on merkitystä kuvioita luotaessa. Kaikilla mitta-asteikoilla mitatuilla muuttujilla voi periaatteessa

käyttää frekvenssi- ja prosenttilukutaulukoita. Tunnuslukujen järkevä käyttö tulee kuitenkin punnita tilanne- ja tutkimuskohtaisesti. (Heikkilä 2008, 123–127.)

Aineiston syöttäminen tietokoneelle on aikaa vievä vaihe, sillä tilastoyksiköitä on yhteensä 498. Syötän tiedot taulukonomaiseen havaintomatriisiin, jossa vaakarivit vastaavat tilastoyksiköitä ja pystysarakkeet muuttujia. Tietojen syöttö täytyy tehdä huolellisesti, sillä virheet eivät aina löydy käsittelyn yhteydessä. Kun muuttujat on määritelty ja tiedot syötetty ohjelmaan, täytyy tarkistaa, vastaavatko muuttujien nimet ja arvojen selitteet aineiston tietoja. Muuttujien luokat ovat alkuvaiheessa hyvin laajat, mutta muuttujien uudelleen luokittelun ja yhdistelyn avulla saan aineistosta helpommin käsiteltävää. Lopullisessa raportissani tulosten esittelyssä käytössä ovat vain seuraavat muuttujat: kantelun tekijän sukupuoli, maakunta, kuntakoko, sosiaalipalvelu, kantelun syy, kantelun käsittelyaika ja kanteluratkaisun sisältö.

Tutkimuskysymykset ja oikeudenmukaisuuden periaatteista muodostuva viitekehys ohjaavat empiiristä analyysia etsimään syitä niille epäoikeudenmukaisuuden kokemuksille, jotka saavat sosiaalipalvelujen asiakkaan tekemään kantelun. Tutkimuskysymykset vaikuttavat siihen, kuinka empiirinen osa ja ajot suoritetaan. Teen mahdollisimman paljon ajoja kaikilla muuttujilla ja pyrin saamaan mahdollisimman havainnollista aineistoa raporttia varten. Käytän tutkimuksessani sekä yksiulotteista testausta, jossa tarkastellaan vain yhtä muuttujaa ja kaksiulotteista testausta, joka perustuu kahteen tilastolliseen muuttujaan. (ks. Heikkilä 2008, 200–201) Käytän kuvailevia toimintoja kuten frekvenssijakaumia, tunnuslukuja sekä ristiintaulukointia.

Ristiintaulukoinnin avulla pystyn selvittämään kahden luokitellun muuttujan välistä yhteyttä ja sitä millä tavalla ne vaikuttavat toisiinsa. Lisäksi ohjelmalla voidaan luoda pylväskuvioita, piirakkakuviota tai histogrammeja. Käytän tilastollisen osuuden raportoinnissa pääasiassa lukumääriä, prosenttilukuja sekä ristiintaulukointia. Pysyttäydyn raportoinnissa siis pääosin ns. tavallisissa taulukoissa, joista tulokset ovat selkeästi luettavissa. Pyrin taulukkojen lisäksi myös muutamilla kuvioilla elävöittämään raportointia.

Tilastollisen analyysin avulla pystyn paikantamaan ne kantelut, jotka sisältävät tutkimukseni viitekehukseen, oikeudenmukaisuuden toteutumiseen liittyviä tekijöitä.

4.1.2 Laadullisen aineiston käsittely ja analyysi

Tutkimukseni laadullinen aineisto koostuu tilastollisen aineiston kautta poimituista sosiaalipalveluja koskevista kantelukirjeistä. Laadulliseen aineistoon on valikoitunut tilastollisen analyysin perusteella niitä sosiaalipalveluja koskevia kanteluja, joihin kanteluja kohdistui eniten. Yksinkertaisen satunnaisotannan menetelmällä kerään ensin erilaisia satunnaislukuja niin monta, kuin ennakolta päätetty otoskokoni edellyttää. Sen jälkeen poimin perusjoukosta satunnaislukujen osoittamat otantayksiköt, 30 kantelukirjettä. (ks. Holopainen & Pulkkinen 2002, 30.)

Rajaan aineiston koskemaan vain nykyisen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston aluetta, eli Pirkanmaan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan alueita. Otan tarkasteluuni näiltä alueilta yhteensä 30 kantelukirjettä, joista olen saanut kopiot Länsi- Sisä-Suomen aluehallintoviraston eri yksiköistä ja viraston arkistosta toimistosihteerien avustuksella. Aineiston rajauksen perusteena on aineiston pieni, rajattu koko (30 kantelukirjettä), sen parempi saatavuus ja tulosten parempi hyödynnettävyys Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella. Tutkimukseni laadullista analyysia voidaan kutsua teoriaohjaavaksi tai teoriasidonnaiseksi analyysiksi (Tuomi & Sarajärvi 2006, 95–102; ks. Puusa 2011, 120). Se poikkeaa teorialähtöisestä ja aineistolähtöisestä analyysistä aineiston hankinnan, analyysin ja raportoinnin suhteen. Teoriaohjaavassa analyysissä on olemassa ennakkoon tiettyjä teoreettisia kytkentöjä, kuten tässä tutkimuksessa viitekehyksenä toimivat oikeudenmukaisuuden periaatteet. Vasta aineistosta kuitenkin selviää mistä kanteluissa loppujen lopuksi on kyse. Teorialla on vaikutusta analyysin tekoon ja se toimii ikään kuin punaisena lankana analyysin eri vaiheissa. Analyysin alkuvaiheessa etenen hyvinkin aineistolähtöisesti, mutta lopussa jaottelu palaa tutkimuksen viitekehykseen, oikeudenmukaisuuden periaatteisiin. Teoriaohjaavan analyysin yhteydessä puhutaan usein abduktiivisesta päättelystä, jossa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit teoreettiset mallit. (Tuomi & Sarajärvi 2006, 95–102; ks. Eskola & Suoranta 2008, 79–83.)

Tutkimuksen laadullisen aineiston analyysimenetelmänä käytän kategoria-analyysia. Laadullisen aineiston käsittely etenee aineiston järjestämisestä litteroinnin kautta aineiston ryhmittelyyn, luokiteluun ja kategorioiden muodostamiseen.

Analyysin aluksi valitsen havaintoyksiköksi tyytymättömyyden asiakokonaisuuden. Alkuvaiheessa etsin tyytymättömyyden syitä asiakokonaisuuksina, jotka kirjoitan ylös. Luokittelemalla kantelut

eri sosiaalipalveluittain kokoan yhteen jokaista sosiaalipalvelua koskevat tyytymättömyyden syyt. Tilastollisien muuttujien perusteella jaan tyytymättömyyden syyt eri luokkiin ja sieltä edelleen muodostamiini yläkategorioihin. Tutustuttuani aineistoon ja kantelukirjeisiin, pyrin ryhmittelyn ja luokittelun kautta luomaan kategorioita ja laskemaan niihin kohdistuvien mainintojen määriä. Kategorioita luodessaan tutkija joutuu tekemään ratkaisuja sen suhteen, mitkä ilmaisut sijoittuvat samaan tai eri kategoriaan. Alakategorioita yhdistelemällä muodostetaan lopulta yläkategorioita. Olen kuvannut kuviossa 3. laadullisen aineistoni käsittely- ja analyysiprosessin.

Kuvio 3. Laadullisen aineiston käsittely ja analyysi



Kategoriat sosiaalipalvelujen kontekstissa

Ihmiset käyttävät omassa toiminnassaan erilaisia kategorioita. Outi Välimaan (2010) mukaan ihmisen keskinäisessä vuorovaikutuksessa syntyvät kategoriat sisältävät arvokasta tietoa yhteiskunnasta

ja sen jäsenistä. Kategorioilla tehdään aina jotakin, eli ne sisältävät merkityksiä, joilla on kategorinen luonne. Tutkittaessa kategorioita, tutkijan tulee muistaa, että kategoriat ovat tutkittavien omia merkityksellisiä valintoja. (Mt. 24.) Jäsenkategoria-analyysin kehittäjän Harvey Sacksin mielestä kategoriat jäävät usein huomaamatta siitakin huolimatta, että ne merkittävällä tavalla jäsentävät todellisuuttamme, tuottavat sosiaalista järjestystä ja varastoivat paljon tietoa ihmisten välisestä kanssakäymisestä. (Juhila 2004a, 15; Housley & Fitzgerald, 2002, 59–83; ks. Nikander 2010, 242–243; ks. Ruusuvuori 2001, 383, 393.)

Irene Roivainen (1999, 23) määrittelee kategorisaation yleisesti ilmiön tai asian nimeämisenä, kohdetta ei siis yksin kuvata, vaan siitä rakennetaan myös tietynlainen konstruktio, johon liitetään tiettyjä ominaisuuksia. (ks. Välimaa 2010, 24–25). Kuvaamalla jonkin esineen, henkilön tai tapahtuman joksikin, me samalla kategorisoimme ominaisuudet tälle henkilölle tai esineelle. Voimme kuvata henkilön hyväksi tai pahaksi tai määrittellä erilaisia toimintoja normaaleiksi ja hyväksyttäviksi tai toisaalta poikkeukselliseksi tai tuomittaviksi. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 129–130) Tässä laadullisessa analyysissä pyrin konstruoimaan sosiaaliin ongelmiin, asiakkuuteen ja asiakkaiden tyytymättömyyteen liittyviä kategorioita tekstilähtöisesti kantelukirjeistä koostuvasta aineistostani (ks. Roivainen 1999, 26–27).

Tutkittaessa institutionaalisia identiteetikategorioita tarkastellaan osapuolten keskinäistä puhetta ja sitä, miten ihmiset orientoituvat identiteetteihin joko organisaation edustajana tai asiakkaina. Erityisesti sosiaalityön vuorovaikutusta tutkittaessa on olennaista, miten asiakkaaksi ja sosiaalityöntekijäksi orientoitutaan. Tutkimuksen arvoisena asiana nähdään erityisesti sosiaalityöntekijän ja asiakkaan kategorioiden keskinäisen yhteensopivuuden tai sopimattomuuden, sillä vuorovaikutuksessa voi syntyä erimielisyys siitä, mihin kategorioihin toimijat asettuvat ja mitä oikeuksia ja velvollisuuksia asiakkaan ja työntekijän rooleihin kuuluu. (Juhila 2004a, 15–16.)¹¹⁶ Johanna Ruusuvuoren (2001, 384) mukaan kaksi ihmistä voi nähdä tapahtuman eri tavoin ja silloin haluamme saada selville, miksi näin tapahtuu ja kumpi versio on oikea.

Kun sosiaalipalvelujen asiakas ei pysty yhteistyössä työntekijän kanssa rakentamaan sosiaalista todellisuutta ymmärrettäväksi ja järjelliseksi, eikä työntekijä pysty asiakastilanteessa vakuuttamaan toimintaansa asiakkaalle, voi siitä seurata kantelu valvontaviranomaiselle. Kantelu voidaan tässä

¹¹⁶ Institutionaalisessa vuorovaikutuksessa identiteetikategorioilla on merkittävä rooli. Institutionaalisuuden nähdään syntyvän nimenomaan silloin, kun ihmiset jossain organisaatiossa orientoituvat tiettyihin identiteetteihin ja samalla toteuttavat organisaatiossa heille asetettuja tehtäviä ja toimintoja.

etnometodologisessa viitekehyksessä tulkita asiakkaan tyytymättömyyden selonteoksi.¹¹⁷ (ks. Suoninen 2001a, 365–382.)

Jäsenkategoria-analyysi

Jäsenkategoria-analyysissä ollaan kiinnostuneita ihmisten keskinäisessä toiminnassa läsnä olevista kategorioista. Jäsenkategoria-analyysi soveltuu haastatteluaineistojen lisäksi hyvin myös tekstiaineistojen analyysiin, jota tämän tutkimuksen aineistot edustavat. Sen avulla voidaan analysoida muun muassa institutionaalista vuorovaikutusta koskevia aineistoja. Pirjo Nikanderin (2010, 249) mukaan niissä on kyse asiakkaan ja ammattilaisen välisestä puheesta, jossa kuvataan, kategorisoidaan, kerrotaan tarinoita ja määritellään kenen toimesta tai syystä jokin tapahtui.

Harvey Sacks luoma jäsenkategorisointiväline, MCD (Membership Categorization Device), koostuu joukosta erilaisia kategorioita ja sääntöjä, joilla näitä kategorioita sovelletaan. Tässä tutkimuksessa voin näiden sääntöjen avulla muodostaa jäsenkategoriajoukkoja/-koosteita esim. sosiaalitoimiston työntekijät tai sosiaalitoimiston asiakkaat. Ensimmäiseen kategoriakoosteeseen kuuluvat esimerkiksi sosiaalityöntekijä, kanslisti ja etuuskäsittelijä ja toiseen esimerkiksi toimeentulotuen asiakas, lastensuojelun asiakas ja vammaispalvelun asiakas. Samoin voimme muodostaa lastensuojelun palveluissa kategoriakoosteen perhe, johon kuuluvat esimerkiksi äiti, isä, tytär. (Forsberg, Ritala-Koskinen, Järviluoma & Roivainen 1991, 111–115.)¹¹⁸ Kategoriat muodostavat myös pareja kuten esimerkiksi asiakas-työntekijä, mies-nainen, äiti-lapsi, asiantuntija-maallikko. Kuvaus voidaan siis valita aina vähintään kahden kategorian joukosta. (Ruusuvuori 2001, 394.)

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti vakioparia, johon kuuluvat asiakas ja sosiaalipalvelujen työntekijä. Nämä vakioparit ovat tietyn tyyppisiä jäsenkategoriajoukkoja, joihin kuuluu vain kaksi kategoriata. (Forsberg ym. 1991, 114–115). Sacksin käsityksen mukaan näihin liittyy tyypillisesti oikeuksia ja velvollisuuksia, esimerkiksi keskinäinen auttaminen. Jos vakioparista toinen mainitaan, tekee se toisenkin diskursiivisesti läsnä olevaksi. Kategoriapareihin kätkeytyy moraalit, joka paljastuu vasta, kun joku poikkeaa annetuista odotuksista. (ks. Roivainen 1999, 26–27)¹¹⁹

¹¹⁷ Asiakas voisi myös valita toisin, eli kokea selonteon kiusalliseksi ja tyytyä työntekijän tilannekohtaiseen tulkintaan.

¹¹⁸ Jokainen kategoria/identiteetti kuuluu vähintään kahteen kategoriajoukkoon esim. perheeseen kuuluva lapsi kuuluu myös joukkoon ”elämänvaiheet” (vauva, nuori, keski-ikäinen, vanhus).

¹¹⁹ Nikanderin (2010, 244–246) mukaan kategorisointi voidaan nähdä moraalit-kulttuurisena toimintana, sillä sijoittaessamme itsemme tai toiset tiettyihin kategorioihin ja valitessamme kuvaustapoja, me rakennamme samalla moraalit jäsennyksiä vastuista ja velvollisuuksista sekä arvostettavasta tai tuomittavasta käytöksestä. (ks. Välimaa 2010, 28–30.)

Forsberg ym. (1991, 114) mukaan kategorioihin liittyvät olennaisina niitä määrittävät toiminnot eli kategoriasidonnaiset toiminnot (category bound activities). Tietty kategoria voidaan johtaa toiminnasta, joten ihmiset kuulevat tietyt toiminnot kytkeytyneenä tiettyihin kategorioihin. Esimerkiksi itkeä viittaa identiteettiin ”lapsi”, kirjoittaa resepti viittaa ”lääkäriin”. (Forsberg ym. 1991, 114.) Tämän tutkimuksen kategorioissa voidaan sosiaalityöntekijään liittää ammattieettisten ohjeiden perusteella kategoriasidonnaiset toiminnot kuten esimerkiksi auttaa, arvostaa ja kuunnella. Sijoittamamme sosiaalipalvelujen työntekijän tiettyyn kategoriaan ja luomalla kategoriaa määrittävät toiminnot, asetamme samalla hänelle odotuksia velvollisuuksista ja arvostettavasta käyttäytymisestä.

Ihmisen sijoittaminen tiettyyn kategoriaan, ohjaa meitä suhtautumistamme häneen. Kategorioihin on kiinnittynyt tiettyjä ominaisuuksia ja toimintoja, joita oletamme kyseisellä henkilöllä olevan. Meillä on jo ennakkoon kulttuurista tietoa tästä ihmisestä, ilman että olisimme häntä tavanneet. Asiakas sosiaalitoimistossa tietää jo ennakkoon, mitä tekoja ja ominaisuuksia hän voi odottaa sosiaalityöntekijältä tai etuuskäsittelijältä. Ihmisten sijoittamisesta johonkin kategoriaan seuraa usein samalla, että hänelle tuotetaan sosiaalinen identiteetti. Sosiaalitoimiston käytäntöjä ajatellen vakiintuneen todellisuuden ristiriitana voidaan nähdä esim. sosiaalityöntekijän käyttäytyminen odottamattomasti, poiketen häneen ladatuista odotuksista tai kulttuurisesta identiteetistä. Tällainen ristiriitainen teko ei välttämättä kyseenalaista instituutiota, vaan asettaa työntekijälle selontekovelvoitteen, niin että toiminnasta tulisi yhteisen sosiaalisen todellisuuden mukaisesti järjellinen. (Juhila 2004a, 21–24.)¹²⁰

¹²⁰ Institutionaalisuus nähdään syntyvän nimenomaan silloin, kun ihmiset jossain organisaatiossa orientoituvat tiettyihin identiteetteihin ja samalla toteuttavat organisaatiossa heille asetettuja tehtäviä ja toimintoja. Tutkittaessa institutionaalisia identiteetikategorioita, tarkastellaan osapuolten keskinäistä puhetta ja sitä miten ihmiset orientoituvat identiteetteihin joko organisaation edustajana tai asiakkaina.

5 TUTKIMUSTULOKSET

5.1 Sosiaalipalvelujen ja toimeentulotuen kantelut tilastollisena kuvauksena

Länsi-Suomen lääninhallituksen toiminta-alue muodostui Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan sekä Keski-Pohjanmaan maakunnista. Länsi-Suomen lääninhallituksen alueella oli 204 kuntaa vuonna 2003 ja 188 kuntaa vuonna 2008. Taulukosta 1. käy ilmi, että kuntaliitoksia tapahtui läänin alueella vuosina 2003–2008 yhteensä 16. (Peruspalvelujen arviointiraportit 2003–2008)

Taulukko 1. Kuntien määrä Länsi-Suomen lääninhallituksen alueella vuosina 2003–2008

Vuosi	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kunnat	204	199	199	199	189	188

Länsi-Suomen lääni oli kaksikielinen. Alueen kunnista oli kaksikielisiä 23 ja kokonaan ruotsinkielisiä 3. Vuonna 2003 asukkaista 6,9 % oli ruotsinkielisiä ja vuonna 2008 vastaava luku oli 6,8 %. Läänin pinta-ala oli noin 74 000 km² eli neljännes koko Suomen pinta-alasta. (Länsi-Suomen lääninhallitus 2003–2008)

Koko alueen asukasluku oli 1 848 470 asukasta vuonna 2003 kun vastaava luku vuonna 2008 oli yhteensä 1 881 769. Asukasluvultaan suurin maakunta oli Pirkanmaa ja toiseksi suurin Varsinais-Suomen maakunta. Pohjanmaan maakuntien asukasluvut olivat pienimmät ja niistä Keski-Pohjanmaan maakunta asukasluvultaan kaikista pienin. Peruspalvelujen arviointiraportin (2008) mukaan maakunnista Varsinais-Suomi, Pirkanmaa ja Keski-Suomi olivat pitkään olleet muuttovoittoisia, väestöltään kasvavia alueita. Maakuntien väkiluvun väheneminen oli hidastunut 2000-luvulla myös niiden maakuntien osalta, jotka olivat olleet väestöään menettäviä. (Länsi-Suomen lääninhallitus 2008.)

Kantelujen tarkempia taustatietoja sekä tilastotietoja sosiaalipalvelujen käytöstä Länsi-Suomen lääninhallituksen alueella vuosina 2007–2008, on kuvattu liitteissä 1. ja 2.

5.1.1 Kantelujen sisällöt Länsi-Suomen läänin alueella

Tilastollinen analyysi osoitti, että yksittäisenä palveluna toimeentulotukeen kohdistui eniten kanteluita eli sen osuus oli noin 20 % kaikista kanteluista. (Taulukko 2.) Ryhmän muut sosiaalipalvelut osuus oli 21 %. Ryhmään oli luokiteltu yhteen ne sosiaalipalvelut, joihin kohdistui vähiten (alle 7 % tai vähemmän) kanteluita.

Taulukko 2. Kantelujen kohdistuminen eri sosiaalipalveluihin (n=498)

Kantelujen kohdistuminen sosiaalipalveluihin	Kantelut	%
Muut sosiaalipalvelut	107	21
Toimeentulotuki	97	20
Vanhustenhuolto	91	18
Lastensuojelu	88	18
Sosiaalipalvelut yleensä	74	15
Vammaispalvelut	40	8
Ei tietoa	1	0
Yhteensä	498	100

Ryhmään muut sosiaalipalvelut sisältyvät muun muassa lasten päivähoito, päihdehuolto ja mielen-terveyskuntoutujien asumispalvelut, lapsiperheiden kotipalvelu, lapsen huoltoon ja elatukseen liittyvät asiat, kuntouttava sosiaalityö. Seuraavaksi eniten kantelut kohdistuivat lastensuojeluun ja vanhustenhuoltoon, joiden molempien osuus oli 18 % kanteluista. Kantelun tekijöistä 15 % ei ollut määritellyt sosiaalipalvelua, vaan oli tyytymätön yleensä sosiaalipalveluihin kunnassaan. Asiakirjahallintaohjelmaan (ASSI) tehdyistä merkinnöistä ei voinut päätellä, mitä sosiaalipalvelua kantelu erityisesti koski. Vammaispalvelujen osuus kanteluista oli 8 %.

Taulukossa 3. kuvataan kantelujen syitä. Siitä käy ilmi, että suurin syy tyytymättömyyteen oli palvelun järjestämisessä tai toiminnassa yleensä. Yli puolet (54 %) kanteluista koski nimenomaan palvelun järjestämistä.

Päätöksen sisältöön oli tyytymättömiä 15 % ja hoidon laatuun ja resursseihin 13 % kantelun tekijöistä. Hallintomenettelyyn ja päätösprosessin oikeudenmukaisuuteen kohdistui 9 % kanteluista.

Päätösprosessiin ja menettelytapoihin sisältyvät muun muassa päätöksen antaminen, asiakkaan itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen ja hänen kuulemisensa omassa asiassaan. Huonosta kohtelusta ja vuorovaikutustilanteen ongelmista kanteli 4 % eli 18 henkilöä.

Taulukko 3. Kantelujen syyt (n=498)

Kantelujen syyt	Kantelut (n=498)	%
Palvelun järjestäminen	270	54
Päätöksen sisältö	72	15
Hoidon laatu	65	13
Hallintomenettely	47	9
Muut syyt	22	4
Asiakkaan kohtelu	18	4
Ei tietoa	4	1
Yhteensä	498	100

Eri sosiaalipalveluihin kohdistuvien kantelujen syyt

Taulukosta 4. käy ilmi, että lastensuojelussa suurin (77 %) ja pääasiallinen tyytymättömyyden syy löytyi palvelun järjestämiseen ja toimintaan yleensä liittyvistä kysymyksistä. Seuraavaksi eniten lastensuojelussa kanteluja tehtiin hoidon laadusta ja resursseista (7 %) sekä hallintomenettelyyn ja päätöksentekoprosessiin (7 %) liittyvistä asioista. Vanhustenhuollossa suurin kantelujen syy (48 %) oli hoidon laatu ja resurssit (henkilökunta, tilat, ravinto). Myös palvelun järjestämiseen oltiin tyytymättömiä, sillä sitä koskevien kantelujen osuus oli yhteensä 39 % koko vanhustenhuollon kanteluista.

Toimeentulotukiasioissa päätöksen sisältö oli suurin tyytymättömyyttä aiheuttava tekijä ja siitä tehtiin kanteluja eniten eli 42 % kaikista toimeentulotukea koskevista kanteluista. Myös palvelun järjestämisessä ja toiminnassa yleensä oli ongelmia mikä näkyy myös kantelujen määränä (31 %). Kolmanneksi eniten (19 %) kantelujen syynä oli hallintomenettely ja päätöksentekoprosessi.

Vammaispalveluissa suurimpana kantelujen syynä (35 %) oli palvelun järjestämiseen liittyvät asiat. Toiseksi eniten tyytymättömyyttä aiheutti päätöksen sisältö (20 %) ja kolmanneksi hallintomenettely (15 %).

Taulukko 4. Kantelujen syyt eri sosiaalipalveluissa ja toimeentulotuessa (n=497*)

Kantelun syy	Lasten- suojelu		Vanhusten- huolto		Toimeentu- lotuki		Vammais- palvelut		Muut sosi- aalipalvelut		Sosiaali- palvelut yleensä	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Palvelun järjestäminen	68	77	35	39	30	31	14	35	67	63	55	74
Hoidon laatu	6	7	44	48	-	-	7	18	7	7	1	1
Asiakkaan kohtelu	4	5	1	1	4	4	3	7	2	2	4	6
Hallintomenettely	6	7	2	2	18	19	6	15	9	8	6	8
Päätöksen sisältö	3	3	1	1	41	42	8	20	15	14	4	6
Muut syyt	0	-	6	7	4	4	2	5	7	6	3	4
Ei tietoa	1	1	2	2	-	-	-	-	-	-	1	1
Yhteensä	88	100	91	100	97	100	40	100	107	100	74	100

*N=497, yhdestä kantelusta ei voinut päätellä mihin sosiaalipalveluryhmään kantelu kuului

Muissa sosiaalipalveluissa, joihin sisältyvät muun muassa päivähoido, lapsiperheiden kotipalvelu, päihdehuolto ja mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut, omaishoidon tuki, kantelujen syynä olivat useimmin (63 %) palvelun järjestämiseen ja toimintaan yleensä liittyvät tekijät. Lisäksi tyytymättömyyttä aiheuttivat päätöksen sisältöön (14 %) sekä hallintomenettelyyn ja päätöksentekoprosessiin (8 %) liittyvät tekijät.

Myös sosiaalipalveluista yleensä kannelleet asiakkaat olivat tyytymättömiä nimenomaan palvelun järjestämiseen liittyviin tekijöihin ja toimintaan yleensä palvelutapahtumassa (74 %).

5.1.2 Kantelujen sisällöt alueellisesti ja kuntakoon mukaan tarkasteltuna

Tutkimuksessani käsittelin niitä Länsi-Suomen lääninhallituksen toiminta-alueella vireille tulleita kanteluja, joiden päätökset tehtiin vuosina 2007 ja 2008. Kantelut olivat tulleet vireille vuosina 2003–2008.

Taulukosta 5. käy ilmi, että vuosina 2007–2008 annetuista kantelupäätöksistä suurin osa koski Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakuntien alueella tehtyjä kanteluja eli näiden maakuntien osuus oli 37 % kaikista kanteluista. Seuraavaksi eniten eli lähes 30 % kanteluista oli Pirkanmaan maakuntaa koskevia. Keski-Suomen maakunnassa tehtiin kanteluista 14 %.

Vuosina 2007–2008 tehdyt kantelupäätökset koskivat vähiten Pohjanmaiden (Etelä-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaa) alueen maakuntia, joissa kantelujen määrä oli, kaikki kolme maakuntaa yhteen laskien, 18 %.

Taulukko 5. Kantelujen määrät maakunnittain ja suhteessa maakuntien asukalukuihin, (n=498)

Maakunta	Kantelut	%	Asukasluku 31.12.2007	Kantelut/ asukasluku
Pohjanmaiden maakunnat	88	18	439 766	1/4997 as.
Satakunta/Varsinais-Suomi	184	37	687 666	1/3737 as.
Pirkanmaa	146	29	476 631	1/3264 as.
Keski-Suomi	68	14	207 701	1/3054 as.
ei tietoa	12	2	-	-
Yhteensä	498	100	1 811 764	ca. 1/3763

Suhteutettuna maakuntien asukasmääriin (Tilastokeskus 2007, 31.12.2007), kanteluja tuli eniten Keski-Suomen maakunnasta, jossa kantelujen määrä oli noin 1/3000 asukasta kohden. Vähiten kanteluita tuli Pohjanmaiden maakuntien alueelta, jossa kantelujen määrä oli noin 1/5000 asukasta kohden. Pirkanmaan maakunnan alueella kanteluja tuli hieman enemmän (1/3054 as.) kuin Satakunnan ja Varsinais-Suomen alueella (1/3737as.).

Kantelujen kohdistuminen eri sosiaalipalveluihin maakunnittain

Kantelujen kohdistuminen eri sosiaalipalveluihin maakunnittain on kuvattu taulukossa 6. Lastensuojelua koskevia kanteluja tuli eniten Pirkanmaan maakunnasta (32 %) Toiseksi eniten niitä tuli sekä Pohjanmaiden maakunnista (28 %) että Satakunnan/Varsinais-Suomen maakunnista (28 %). Pirkanmaan maakunnasta tuli eniten myös vanhustenhuoltoa koskevia kanteluita (38 %). Vanhustenhuollosta kanneltiin toiseksi eniten Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakunnissa (30 %). Toimeentulotukea koskevien kanteluiden osuus oli suurin Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakunnissa (39 %) ja toiseksi eniten niitä kertyi Pirkanmaan maakunnassa (31 %). Vammaispalveluista kanneltiin eniten Pirkanmaalla, sillä yli puolet (55 %) vammaispalvelua koskevista kanteluista tuli sen alueelta. Toiseksi eniten niitä tuli Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakunnista (20 %). Muita

sosiaalipalveluja koskevia kanteluja tuli eniten Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakunnista (48 %) ja toiseksi eniten Pirkanmaan maakunnasta (23 %).

Taulukko 6. Kantelujen kohdistuminen eri sosiaalipalveluihin ja toimeentulotukeen maakunnittain tarkasteltuna

Maakunta	Lasten- suojelu	Vanhusten- huolto	Toimeen- tulotuki	Vammais- palvelut	Muut sosiaali- palvelut	Sosiaali- palvelut yleensä
	%	%	%	%	%	%
Pohjanmaan maakunnat (n=88)	28	11	20	7	18	16
Satakunta/Varsinais-Suomi (n=184)	28	30	39	20	48	48
Pirkanmaa (n=146)	32	38	31	55	23	8
Keski-Suomi (n=68)	8	18	9	18	10	24
Ei tietoa (n=12)	4	3	1	-	1	4
Yhteensä	100	100	100	100	100	100

Kantelujen syyt eri maakuntien alueilla

Palvelujen järjestämisestä ja toiminnasta yleensä kanneltiin taulukon 7. mukaan eniten Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakuntien alueilla (n=97) ja toiseksi eniten Pirkanmaan alueella (n=68). Pohjanmaiden osuus palvelujen järjestämisestä koskevista kanteluista oli 57 kantelua, kun taas Keski-Suomen maakunnan kanteluista vain 45 kantelua koski palvelun järjestämistä.

Hoidon laatua ja resursseja koskevia kanteluja tuli selkeästi eniten Pirkanmaan, Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakunnista, sillä hoidon laatua koskevista kantelujen määrä oli Pirkanmaalla 28 ja Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakunnan alueella 26. Hoidon laatuun tai henkilöstö resurssien puutteellisuuteen oli tyytymättömiä Keski-Suomen maakunnan alueella vain 8 kantelijaa ja Pohjanmaiden maakuntien alueella 4.

Asiakkaan kohtelua koskevia kanteluja tehtiin eniten Pirkanmaan maakunnan alueella (N=10). Satakunnassa ja Varsinais-Suomessa neljän kantelun syynä oli asiakkaan saama kohtelu. Sekä Keski-Suomen että Pohjanmaan maakunnissa vain kaksi kantelua koski asiakkaan kohtelua.

Taulukko 7. Kantelujen syyt maakunnittain tarkasteltuna (N=486)

Kantelun syyt	Pohjanmaat		Satakunta/ Varsinais-Suomi		Pirkanmaa		Keski-Suomi	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Palvelun järjestäminen	57	65	97	53	68	47	45	66
Päätöksen sisältö	17	19	34	18	12	8	8	13
Hoidon laatu	4	5	26	14	28	19	5	7
Hallintomenettely	6	7	16	9	19	13	4	6
Muut syyt	1	1	7	4	9	6	3	4
Asiakkaan kohtelu	2	2	4	2	10	7	2	3
Ei tietoa	1	1	-	-	-	-	1	1
Yhteensä	88	100	184	100	146	100	68	100

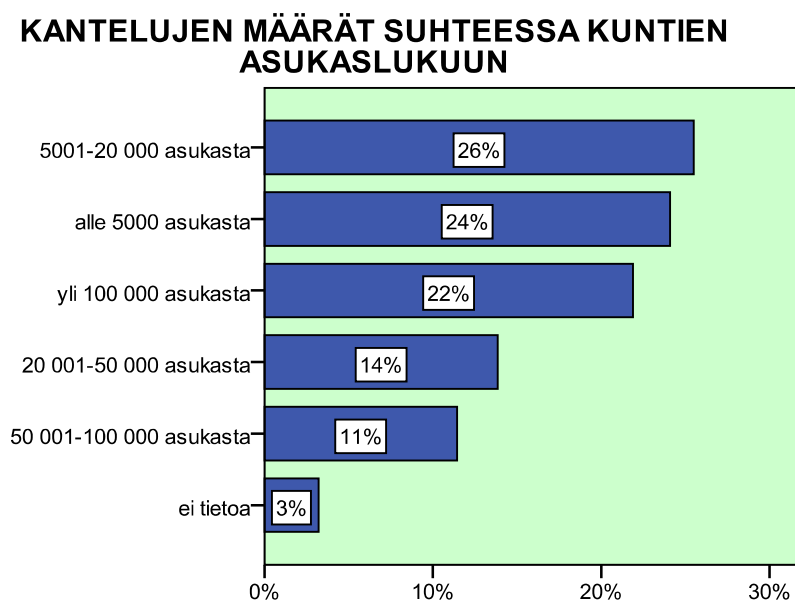
Hallintomenettelyyn ja päätöksentekoprosessiin olivat eniten tyytymättömiä Pirkanmaan maakunnan asukkaat. Pirkanmaalta tuli 19 päätöksenteon menettelyä koskevaa kantelua kun taas Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakunnan alueella vastaava luku oli 16. Hallintomenettelyä koskevista kanteluista kuusi tuli Pohjanmaiden maakunnista ja vain neljä Keski-Suomen maakunnan alueelta.

Päätöksen sisältöön oli eniten tyytymättömyyttä Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakuntien alueella (N=34). Seuraavaksi eniten päätöksen sisältöä koskevista kanteluista tuli Pohjanmaiden alueelta. Pohjanmaiden maakuntien alueella päätöksen sisältöön oli tyytymättömiä 17 kantelun tekijää, kun taas vastaava luku oli Pirkanmaan maakunnan alueella 12 ja Keski-Suomen maakunnassa 8. Muut syyt olivat kantelun perusteena Pirkanmaalla yhdeksässä kantelussa ja kantelujen määrä vaihteli muissa maakunnissa 1–7 välillä.

Kantelujen sisällöt kuntakoon mukaan tarkasteltuna

Kuviosta 4. käy ilmi, että tutkimusaineiston kanteluista 50 % kohdistui asukasluvultaan pienimpiin kuntiin (alle 5000–20 000 asukasta), mutta toisaalta myös suurimmissa kaupungeissa (yli 100 000 asukasta) asui 22 % kantelujen tekijöistä. Vähiten kanteluja kohdistui 50001–100 000 asukkaan kaupunkeihin.

Kuvio 4. Kantelujen määrät suhteessa kuntien asukaslukuun



Sosiaalipalveluja koskevien kantelujen syyt kuntien asukasluvun mukaan

Pienissä alle 5000 asukkaan kunnissa kanneltiin taulukon 8. mukaan eniten palvelun järjestämisestä (59 %). Toiseksi eniten (17 %) kanteluja tehtiin hoidon laadusta ja resurssien niukkuudesta tai henkilöstön osaamisesta. Päätöksen sisältö oli aiheena 12 %:ssa kanteluista alle 5000 asukkaan kunnissa.

Palvelujen järjestäminen oli suurin kantelun aihe myös 5001–20 000 asukkaan kunnissa. Toiseksi eniten (15 %) niissä tehtiin kanteluja päätöksen sisällöstä ja kolmantena (9 %) tulivat hoidon laatua ja hallintomenettelyä koskevat kantelut. Myös 20 001-50 000 asukkaan kunnissa suurin (65 %) tyytymättömyyden aihe oli palvelun järjestämiseen liittyvät tekijät. Toiseksi (12 %) eniten kantelut koskivat päätöksen sisältöä ja kolmanneksi eniten hoidon laatua ja resursseja.

Suurissa, 50 001-100 000 asukkaan kaupungeissa kanneltiin (53 %) eniten palvelun järjestämisestä ja toimintatavoista. Seuraavina tulivat päätöksen sisältöä (21 %) ja hoidon laatua (12 %) koskevat kantelut. Yli 100 000 asukkaan kaupungeissa kantelut kohdistuivat useimmiten palvelun järjestämiseen (42 %). Toiseksi eniten tyytymättömyyttä aiheuttivat hallintomenettelyyn (17 %) ja päätöksen

sisältöön (16 %) liittyvät tekijät. Lähes yhtä suuri (14 %) oli hoidon laatua koskevien kantelujen määrä.

Taulukko 8. Kantelujen syyt suhteessa kuntien asukasmääriin (n=498)

Kuntakoko/asukasluku												
Kantelun syyt	alle 5000		5001–20 000		20 001–50 000		50 001–100 000		yli 100 000		ei tietoa	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Palvelunjärjestäminen (n=270)	71	59	72	57	45	65	30	53	46	42	6	38
Hoidon laatu (n=65)	20	17	12	9	7	10	7	12	15	14	4	25
Asiakkaan kohtelu (n=18)	3	2	5	4	2	3	2	4	6	5	-	-
Hallintomenettely (n=47)	8	7	12	9	3	4	4	7	18	17	2	13
Päätöksen sisältö (n=72)	14	12	19	15	8	12	12	21	18	17	1	6
Muut syyt (n=22)	3	2	6	5	4	6	2	3	6	5	1	6
Ei tietoa (n=4)	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	2	12
Yhteensä	120	100	127	100	69	100	57	100	109	100	16	100

Hoidon laatua ja resurssien niukkuutta koskevia kanteluja tuli lukumääräisesti eniten pienistä alle 5000 asukkaan kunnista ja seuraavaksi eniten yli 100 000 asukkaan kaupungeista. Asiakkaan kohtelusta kanneltiin eniten yli 100 000 asukkaan kaupungeissa. Vähiten niitä tehtiin keskisuurissa ja suurissa kaupungeissa (20 001–50 000 ja 50 001–100 000 asukasta). Hallintomenettelyä ja päätösprosessia koskevia kanteluja tuli eniten yli 100 000 asukkaan kaupungeista. Vähiten niitä tehtiin 20 001–50 000 asukkaan kunnissa. Päätöksen sisältöön kohdistui eniten kanteluja 5001–20 000 asukkaan kunnissa ja vähiten siihen olivat tyytymättömiä keskisuurten 20 001–50 000 kuntien asukkaat.

5.1.3 Kantelujen käsittelyajat ja kanteluratkaisujen sisällöt

Länsi-Suomen lääninhallituksen hallinnollinen keskuspaikka oli Turussa ja sivutoimipaikat Tampereella, Jyväskylässä ja Vaasassa. Kaikissa toimipaikoissa käsiteltiin kanteluasioita ja tehtiin kantelupäätöksiä. Pääsääntöisesti toimipisteissä käsiteltiin oman maakunnan aluetta koskevia kanteluja.

Taulukko 9. Kantelujen käsittelyaika ja kanteluratkaisujen sisällöt (n=498)

Kantelujen käsittelyaika	Kantelut	%
alle 3 kk	99	20
3–6 kk	96	19
6–12 kk	152	30
12–24 kk	120	24
24–36 kk	28	6
yli 36 kk	3	1
Kanteluratkaisun sisältö		
Käsityksen ilmaiseminen	26	5
Huomion kiinnittäminen	121	24
Huomautus	9	2
Jatkuu valvonta-asiana	23	5
Ei toimenpiteitä	172	34
Siirto toiselle viranomaiselle	31	6
Päätöksen sisällöstä ei tietoa	68	14
Muut toimenpiteet	39	8
Kantelu on rauennut	9	2
Yhteensä	498	100

Kantelujen käsittelyajat ja kanteluratkaisujen sisällöt on esitelty taulukossa 9. Taulukon mukaan vajaa 40 % kanteluista käsiteltiin 0–6 kk kuluessa ja hieman yli 30 % kantelupäätöksistä valmistui 6–12 kk kuluessa. Kaiken kaikkiaan 70 % kantelupäätöksistä valmistui vuoden kuluessa kantelun vireille tulosta. Loput 30 % kantelupäätöksistä valmistui 24–36 kk kuluessa vireille tulosta. Lukumäärällisesti noin 150 kantelupäätöksen tekeminen kesti yli kaksi vuotta.

Lääninhallituksen kanteluratkaisuissa noin kolmas osassa (34 %) todettiin, ettei kantelu aiheuttanut mitään toimenpiteitä. Toiseksi eniten (24 %) toimenpiteenä oli viranomaisen huomion kiinnittäminen vastaisen varalle. Osasta (14 %) kantelukirjauksia ei pystynyt päättelemään ratkaisun sisältöä tai sitä ei ollut kirjattu asiakirjajärjestelmään. Tarkempi tutkimus olisi edellyttänyt asian selvittämistä kantelun päätösasiakirjoista.

5.1.4 Yhteenveto tilastollisesta osuudesta

Toimeentulotukeen kohdistuvat kantelut muodostivat suurimman ryhmän kaikista vuosina 2007 ja 2008 ratkaistuista kanteluista. Tilastollisesti toisena tuli ryhmä *muut sosiaalipalvelut*, johon oli otettu mukaan kaikki ne sosiaalipalvelut, joihin kanteluita kohdistui vähiten. *Vanhusten huollon ja lastensuojelun kantelut* sijoittuivat kolmanneksi samalla prosenttimäärällä. Samansuuntaisia tuloksia on saatu myös aikaisemmista tutkimuksista.

Toimeentulotuessa tyytymättömyyttä oli aikaisemminkin herättänyt hallintomenettelyyn liittyvät liian pitkät käsittelyajat ja vanhustenhuollossa hoidon laatu. (ks. Muuri 2006, 223–230) Toimeentulotukeen ei aina liittynyt asiakkaan ja työntekijän kohtaamista kasvokkain, sillä osa toimeentulotukihakemuksista käsitellään kirjallisesti, asiakasta näkemättä. Kuitenkin olisi tärkeää kuulla asiakasta omassa asiassaan, selvittää asia perusteellisesti ja huolehtia asianmukaisesta kohtelusta.

Sosiaalipalvelujen asiakkaiden tyytymättömyys kohdistui erityisesti *palvelun järjestämiseen ja toimintatapoihin* liittyviin tekijöihin. Toisena syynä nousivat esiin *päätöksen sisältöön* ja kolmantena *hoidon laatuun ja resursseihin* liittyvät tekijät. *Hallintomenettelyyn* liittyvät syyt tulivat ennen *asiakkaan kohteluun* liittyviä syitä.

Palvelujen järjestämiseen ja toimintatapoihin liittyvät puutteet nousevat esiin myös aikaisemmista tutkimuksista. Kunta- ja palvelurakenne uudistuksella on nimenomaan pyritty vahvistamaan kunta-laisten yhdenvertaisuutta, mutta välttämättä sosiaalipalvelujärjestelmä ei ole pystynyt tähän haasteeseen vastaamaan (Uoti 2003, 358–376). Sosiaalityön yhdeksi eettiseksi ongelmaksi on noussut myös asiakaslähtöisyyden toteuttaminen käytännössä. Satu Ylinen (2008b, 74–80) on nostanut erityisesti esiin nämä asiakkaiden tarpeet, jotka kohdistuvat palvelujen järjestämiseen liittyviin kysymyksiin; tiedon saantiin sosiaalipalveluista, niiden sisällöstä ja saantikriteereistä.

Saman ongelman nostaa esiin myös Muuri (2006, 223–230), jonka mukaan asiakkaat eivät saa tarpeeksi tietoa eduista ja palveluista tai heidän toivomuksiaan tai ehdotuksiaan palvelujen suhteen ei oteta huomioon. Sosiaalipalvelujen laadukkuus edellyttäisi palvelujen kriteerien läpinäkyvyyttä, palvelujen prosessin asianmukaisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Kaskisaari ja tutkimusryhmä (2010, 74–78) ovat todenneet, että sosiaalipalvelujärjestelmä ei välttämättä anna työntekijälle keinoja vastata asiakkaan tarpeisiin. Asiakkaan tilanteeseen ei ollut aikaa paneutua ja vuorovaikutus

työntekijän kanssa ei ole ongelmattonta. Oikea-aikaisen avun saanti on heikkoa, eivätkä palveluja koskevaa ohjausta ja neuvontaa saanut tarpeeksi. Asiakkaat kokivat palveluissa tapahtuneen heikennyksen kulminoituvan nimenomaan palvelujen organisointiin ja tarjontaan.

Tutkijana mietityttää se, miksi hallintomenettelyyn ja asiakkaan kohteluun nousevat asiat jäivät tilastollisessa analyysissä taka-alalle. Selityksenä tälle voivat olla kirjaamiskäytännöt. Asiakirjahallintajärjestelmään kirjataan asian ydin eli lyhyt kuvaus asiasta. Kirjaamiskäytännöt eivät ole yhdenmukaisia, sillä kirjauksia tekevät eri ihmiset. Rajat eri asioiden välillä eivät ole selkeitä ja esimerkiksi palvelun järjestämiseen liittyviin asioihin saattaa sisältyä myös hallintomenettelyä kuten asiakkaan mielipiteen huomioimiseen, päätöksen tekemiseen yms. liittyviä asioita *Asiakkaan huono kohtelu* ja vuorovaikutustilanteen ongelmat tyytymättömyyden syinä muodostivat tilastollisessa analyysissä kaikkein pienimmän ryhmän.

Toimeentulotukiasioissa päätöksen sisältö oli suurin tyytymättömyyttä aiheuttava tekijä. Myös palvelun järjestämisessä oli ongelmia. Kolmanneksi eniten kantelujen syynä oli hallintomenettely ja päätöksentekoprosessi. Vammaispalveluissa suurimpana kantelujen syynä oli palvelun järjestämiseen liittyvät asiat, toiseksi eniten tyytymättömyyttä aiheutti päätöksen sisältö ja kolmanneksi hallintomenettely.

Lastensuojelussa suurin ja pääasiallinen tyytymättömyyden syy liittyi palvelun järjestämiseen ja toimintatapoihin yleensä. Lastensuojelussa kanteluja tehtiin seuraavaksi eniten hoidon laadusta ja resursseista sekä hallintomenettelyyn ja päätöksentekoprosessiin liittyvistä asioista. *Vanhustenhuollossa* suurin kantelujen syy oli hoidon laatu ja resurssit (henkilökunta, tilat, ravinto). Myös palvelun järjestämiseen oltiin tyytymättömiä ja sitä koskevien kantelujen osuus oli toiseksi suurin kaikista vanhustenhuollon kanteluista.

Muissa sosiaalipalveluissa syynä olivat useimmin palvelun järjestämiseen ja toimintaan yleensä liittyvät tekijät. Tyytymättömyyttä aiheuttivat myös päätöksen sisältöön sekä hallintomenettelyyn ja päätöksentekoprosessiin liittyvät tekijät. Myös sosiaalipalveluista yleensä kannelleet asiakkaat olivat tyytymättömiä nimenomaan palvelun järjestämiseen liittyviin tekijöihin ja toimintaan yleensä palvelutapahtumassa.

Tutkimukseni tavoitteena oli myös tarkastella kantelujen jakautumista kantelijan sukupuolen mukaan, mutta tuloksista ei noussut esiin mitään merkittävää ja erityistä, joten olen sijoittanut tulokset tutkimukseni liitteisiin. (Liite 3.)

Kantelut ja niiden syyt alueellisesti tarkasteltuna

Alueellisesti tarkasteltuna *Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakuntien* alueeseen kohdistui kaikkein suurin määrä tutkimusaineiston kanteluista, seuraavana tuli *Pirkanmaan maakunta* ja kolmantena *Keski-Suomen maakunnasta*. Vuosina 2007–2008 tehdyt kantelupäätökset kohdistuivat vähiten *Pohjanmaiden* (Etelä-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaa) *maakuntiin*. Suhteutettuna maakuntien asukasmääriin kanteluja tuli eniten Keski-Suomen maakunnasta, jossa kantelujen määrä oli noin 1/3000 asukasta kohden. Vähiten kanteluita tuli Pohjanmaiden maakuntien alueelta, jossa kantelujen määrä oli noin 1/5000 asukasta kohden.

Pirkanmaan ja Satakunnan/Varsinais-Suomen maakunnat olivat joka sosiaalipalveluryhmässä hyvin edustettuna. Lastensuojelua koskevia kanteluja tuli eniten Pirkanmaan maakunnasta, toiseksi eniten niitä tuli sekä Pohjanmaiden maakunnista että Satakunnan/Varsinais-Suomen maakunnista. Pirkanmaan maakunnasta tuli eniten myös vanhustenhuoltoa koskevia kanteluita. Vanhustenhuollosta kanneltiin toiseksi eniten Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakunnissa. Toimeentulotukea koskevien kanteluiden osuus oli suurin Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakunnissa ja toiseksi eniten niitä kertyi Pirkanmaan maakunnassa. Vammaispalveluista kanneltiin eniten Pirkanmaalla, sillä yli puolet vammaispalvelua koskevista kanteluista tuli sen alueelta. Toiseksi eniten niitä tuli Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakunnista. Muita sosiaalipalveluja koskevia kanteluja tuli eniten Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakunnista ja toiseksi eniten Pirkanmaan maakunnasta.

Palvelujen järjestämisestä ja toiminnasta yleensä kanneltiin lukumäärällisesti eniten Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakuntien alueilla ja toiseksi eniten Pirkanmaan alueella. Pohjanmaiden maakuntien osuus oli kolmanneksi suurin ja Keski-Suomen maakunnasta tuli vähiten palvelujen järjestämisestä koskevia kanteluja. Hoidon laatua ja resursseja koskevia kanteluja tuli selkeästi eniten Pirkanmaan, Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakunnista, seuraavina tulivat Keski-Suomen ja Pohjanmaiden maakunnat.

Asiakkaan kohtelua koskevia kanteluja tehtiin lukumäärällisesti eniten Pirkanmaan maakunnan alueella, Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakunnassa niitä tehtiin toiseksi eniten ja vähiten Keski-Suomen että Pohjanmaan maakunnissa. Hallintomenettelyyn ja päätöksentekoprosessiin olivat eniten tyytymättömiä Pirkanmaan maakunnan asukkaat. Seuraavaksi eniten siitä tehtiin kanteluja Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakunnan alueella. Pohjanmaiden maakuntien osuus oli kolmanneksi suurin ja pienin määrä tuli Keski-Suomen maakunnan alueelta.

Päätöksen sisältöön oli eniten tyytymättömyyttä Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakuntien alueella ja toiseksi eniten Pohjanmaiden maakuntien alueella. Pirkanmaan maakunnan alueelta tuli kolmanneksi eniten ja pienin osuus tuli jälleen Keski-Suomen maakunnasta. Muut syyt olivat kantelun perusteena Pirkanmaalla yhdeksässä kantelussa ja muita syitä koskevien kantelujen määrä vaihteli muissa maakunnissa 1–7 välillä.

Alueellisesti tarkasteltuna oli jo etukäteen arvattavissa, että maakunnat, joiden alueelle sijoittuu suurkaupunkeja, nousevat ensimmäisiksi kantelujen määrissä. Pirkanmaan maakunta oli ensimmäisenä erityisesti lastensuojelua, vanhustenhuoltoa ja vammaispalveluja koskevien kantelujen määrissä ja Satakunta/Varsinais-Suomen maakunnista tuli eniten toimeentulotukea ja muita sosiaalipalveluja koskevia kanteluja. Urbaani, useita suuria kaupunkikeskuksia sisältävän maakunnan on pystyttävä tarjoamaan muita enemmän lastensuojelun, vanhustenhuollon ja toimeentulotuen palveluita. On selvää, että silloin myös asioista valitetaan useimmin. Osaa toimeentulotuen myöntämisestä tapahtuu kaupunkimaisissa olosuhteissa yleensä kirjallisesti. Myös työntekijän kohtaamattomuus ja se ettei saa aikaa varattua, voi jättää tyytymättömyyden tunteen asiakkaalle.

Aikaisemmat tutkimukset osoittavat, että kaupunkien keskustassa asuvat suhtautuvat muita positiivisemmin toimeentulotuen saamiseen ja näin ollen on todennäköistä, että myös kynnys hakea toimeentulotukea on matalampi kuin maaseudulla. Palvelujen järjestäminen ja toimintatavat yleensä aiheuttivat lukumäärällisesti eniten tyytymättömyyttä Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakuntien alueilla ja toiseksi eniten Pirkanmaan alueella. Hoidon laatua ja resursseja koskevia kanteluja tuli selkeästi eniten Pirkanmaan, Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakunnista. Tämä selittää hyvin sen, miksi juuri näissä maakunnissa tehtiin kanteluja eniten toimeentulotuessa, lastensuojelussa ja vanhustenhuollossa. Sillä on myös Pirkanmaalla yhteys asiakkaan kohtelua koskevien kantelujen määrään.

Myös hallintomenettelyyn ja päätöksentekoprosessiin olivat eniten tyytymättömiä Pirkanmaan maakunnan asukkaat, seuraavana tulivat Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakunnat. Pohjanmaiden maakuntien osuus oli kolmanneksi suurin ja pienin määrä tuli Keski-Suomen maakunnan alueelta. Päätöksen sisältöön oli eniten tyytymättömyyttä Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakuntien alueella ja toiseksi eniten Pohjanmaiden alueella. Tällä voi olla yhteys kyseisten maakuntien toimeentulotukea koskevien kantelujen suureen määrään. Vaikka Keski-Suomi oli aktiivinen maakunta kantelujen määrissä suhteessa väkilukuun, niin siellä kantelut jakautuivat aika tasaisesti eri sosiaalipalvelujen kesken.

Kantelujen määrät ja syyt kuntakoon mukaan tarkasteltuna

Kanteluista puolet kohdistui asukasluvultaan pienimpiin kuntiin, mutta toisaalta myös suurimmissa kaupungeissa asui suuri osa kantelujen tekijöistä. Vähiten kanteluja tehtiin keskisuurissa 50001–100 000 asukkaan kaupungeissa. Pienissä alle 5000 asukkaan kunnissa kanneltiin eniten palvelun järjestämisestä, hoidon laadusta ja päätöksen sisällöstä. Palvelujen järjestäminen oli suurin kantelun aihe myös 5001–20 000 asukkaan kunnissa, toisena ja kolmantena tulivat päätöksen sisältöä koskevat kantelut sekä hoidon laatua ja hallintomenettelyä koskevat kantelut. Myös 20 001–50 000 asukkaan kunnissa suurin tyytymättömyyden aihe oli palvelun järjestämiseen liittyvät tekijät. Toiseksi eniten kantelut koskivat päätöksen sisältöä ja kolmanneksi eniten hoidon laatua ja resursseja.

Suurissa, 50 001–100 000 asukkaan kaupungeissa kanteluja tehtiin eniten palvelun järjestämisestä. Seuraavina tulivat päätöksen sisältöä ja hoidon laatua koskevat kantelut. Yli 100 000 asukkaan kaupungeissa kantelut kohdistuivat useimmiten palvelun järjestämiseen, hallintomenettelyyn ja päätöksen sisältöön.

Palvelun järjestämiseen liittyvät tekijät olivat yleisin tyytymättömyyden syy kaiken kokoisissa kunnissa. Seuraavina tyytymättömyyden syinä tulivat hoidon laatu, päätöksen sisältö ja hallintomenettely. Pieniin kuntiin kohdistui puolet kanteluista. Vertailtaessa tuloksia aikaisempiin tutkimuksiin, voidaan niiden perusteella todeta, että pienissä kunnissa muun muassa palvelujen järjestämisessä on ollut ongelmia. Tutkimuksista käy ilmi, että sosiaalipalvelujen hakeminen oli vaikeinta maaseudun haja-asutusalueilla tai kylissä ja helpointa kuntakeskuksissa ja taajamissa. Sosiaalipalveluihin suhtautuivat luottavammin kuntakeskuksissa asuvat, kun taas negatiivisemmin suhtautuvat asuivat esikaupunkialueilla ja lähiöissä. (ks. Muuri 2008b, 192–216.)

Aikaisemmat tutkimukset osoittavat, että maaseudulla palvelujen järjestäminen on vaikeutunut ja niiden saatavuus syrjäseuduilla heikentynyt, sillä palveluja on keskitetty kirkonkylille ja kuntakeskuksiin. Palvelujen saanti on vaikeutunut erityisesti nuorten, vanhusten ja työttömien kohdalla. Lähipalvelut toteutuivat parhaiten kaupungeissa ja kirkonkylissä. Maaseudulla esiintyi useammin tyytymättömyyttä palvelujen saatavuuteen. (Kaskisaari ym. 2010, 74–78.) Muurin (2010, 78–96) tutkimus osoittaa kuitenkin kansalaisten olevan sitä tyytyväisempiä, mitä maaseutumaisemmissa oloissa he asuvat.

Kantelujen käsittely

Kantelujen käsittely kesti vajaassa 40 %:ssa kanteluista 0–6 kk ja hieman yli 30 % kantelupäätöksistä valmistui 6 kk–12 kk kuluessa. Kaiken kaikkiaan 70 % kantelupäätöksistä valmistui vuoden kuluessa kantelun vireille tulosta. Loput 30 % kantelupäätöksistä valmistui 24–36 kk kuluessa vireille tulosta. Lukumäärällisesti noin 150 kantelupäätöksen tekeminen 498 kantelusta kesti yli kaksi vuotta.

5.2 Tyytymättömyyden kategoriat sosiaalipalveluissa ja toimeentulotuessa

Pirkko Nikander (2010, 256) on todennut, että ihmiset kategorioiden avulla selittävät, oikeuttavat, kuvaavat ja eri tavoin järjestävät kulttuurista todellisuutta, sen tapahtumia, ihmisiä, paikkoja ja toimintatapoja. Tutkimukseni laadullisessa osuudessa tarkastelen tyytymättömyyttä diskursiivisena kategoriana. Menetelmänä käytän kategoria-analyysiä. Pyrin löytämään vastaukset seuraaviin tutkimuskysymyksiin: *Millaisia ovat kategoriat sosiaalipalvelujen kontekstissa? Millaisia ovat tyytymättömyyden kategoriat sosiaalipalvelujen kanteluissa?*

Sosiaalityöntekijän ja asiakkaan kohtaamisia voidaan pitää institutionalisoituneina ja niillä on omat pelisääntönsä. Kontekstina institutionalisoitu vuorovaikutus yhtäältä rajoittaa ja toisaalta mahdollistaa tietyt puhekäytännöt. (Jokinen & Juhila, 1996, 31–39.) Malcolm Paynen (1991, 7–34) mukaan sosiaalityöntekijällä ja asiakkaalla on tietyt roolit, joiden välityksellä toimintaa ohjataan samalla tavalla kuin lainsäädännön, hallinnollisten ja kulttuuristen puitteiden kautta.¹²¹

¹²¹ Yksilö tuottaa rutiinomaisesti institutionaalista todellisuutta asettuessaan esim. organisaation käyttäytymisodotuksiin. (Juhila 2004a, 6–7)

Sosiaalipalvelujen kontekstissa tapahtuva ongelmien määrittely, niiden syiden pohtiminen ja korjaavien toimenpiteiden valinta kietoutuvat tiiviisti yhteen. (Jokinen & Juhila 1996, 86) Sosiaaliset ongelmat ja asiakkuus kategorisoidaan sosiaalityöntekijöiden ja asiakkaiden välisessä vuorovaikutuksessa, asiakastapaamisissa ja erilaisten dokumenttien työstämisessä. Kun asiakkaan ongelma kategorisoidaan tietynlaiseksi hänet samalla luokitellaan sen mukaan mitä ongelman hoitaminen vaatii. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 143–144.)¹²²

Tämän tutkimuksen kohdejoukko, sosiaalipalveluista tai toimeentulotuesta kantelun tehneet asiakkaat kuuluvat siis kategoriakoosteeseen sosiaalipalvelujen asiakkaat tai sosiaalitoimiston asiakkaat. Se, miten heidät kategorisoidaan tiettyyn asiakasryhmään (esim. toimeentulotuen asiakas, lastensuojelun asiakas) riippuu heille määritellyn sosiaalisen ongelman laadusta. Sosiaalisen ongelman määrittymiseen vaikuttaa vallitseva yhteiskunnallinen tilanne. Mikään asia ei sinällään määrity sosiaalisesti ongelmaksi, ellei siitä muodostu haitallinen joko asianosaisille itselleen tai ympäristölleen. Kun tarve ongelman ratkaisemiseen ilmenee, niin vasta sitten ruvetaan miettimään, mitä asialle tulisi tehdä. (Jokinen, Juhila & Pösö, 1996, 82.)¹²³

Jokisen ym. (1996, 87–88) mukaan asiakkaan ongelman määrittely ja hänen asettaminen tiettyyn asiakaskategoriaan antaa työntekijälle moraalisen ja juridisen oikeuden perustellusti puuttua asiaan, mutta samalla se asettaa työntekijälle ammatillisen vaatimuksen ratkaista ja hoitaa asiakkaan ongelma käytettävissään olevilla tiedoilla ja taidoilla.¹²⁴ Organisaatio voi auttaa asiakasta vain, jos hänen ongelmansa kategorisoidaan kyseisen organisaation ja sen tulkintakulttuurin vastuu- ja pätevyysalueeseen kuuluvaksi.¹²⁵

¹²² Institutionaalinen todellisuus ja niihin liittyvät normit eivät suoraviivaisesti sanele ihmisten toimintaa, vaan todellisuus rakentuu niissä tilanteissa, joissa ihmiset toimivat ja he arvioivat omien ja toisten tekojen merkityksiä aina suhteessa sen hetkiseen tilanteeseen. Näiden institutionaalistentodellisuuksien ylläpitämiseen liittyy kaksi prosessia, joissa toisessa tuotetaan institutionaalista todellisuutta rutiinomaisesti niin, että toiminta on sopusoinnussa vakiintuneen todellisuuden kanssa ja toisessa niitä ylläpidetään siitäkkin huolimatta että ristiriitaiset toiminnot kuluttavat vakiintunutta todellisuutta. (Juhila 2004a, 6–7)

¹²³ Työntekijälle institutionaalinen konteksti antaa oikeuden kysellä asiakkaalta hänen ongelmistaan ja asiakkaalle velvollisuuden kertoa niistä. Asiakkaalle voi rakentua keskustelun kuluessa useita identiteettejä, joihin kytkeytyy erilaisia ominaisuuksia, velvollisuuksia ja oikeuksia.

¹²⁴ Sosiaalityön käytännöissä vallitsee suhteellinen autonomia, jossa sosiaalityöllä on asiantuntijuutensa kautta erityinen valta tulkita ongelmia. Näistä määrittelyistä tulee juuri tuon asiantuntijuusaseman kautta muita legitimiimpiä. Niiden kautta jokin sosiaalinen ongelma voi määrittyä joko oikeaksi tai vääräksi.

¹²⁵ Sosiaalisen ongelman kategorisaatioon liittyy sosiaalityön organisaatioiden keskinäinen ongelmatyönjako. Ammattitaitoinen työntekijä osaa tehdä tilannekohtaisesti oikean kategorisaation ja muokata ongelmanmäärittely ja asiakkuus yhteensopiviksi yksilöllisesti.

Asiakkuuden edellytykset täyttyvät ja asiakkuuden kategoria muodostuu, kun sosiaalinen ongelma, sen syy ja mahdolliset ratkaisuvaihtoehdot tulevat määritellyiksi.¹²⁶ Tämä määrittely antaa työntekijälle oikeutuksen sosiaalisen ongelman hoitamiseen tai sen poistamiseen sopivien toimenpiteiden avulla. Sosiaalityön organisaatio voi määrittellä asiakkaan ongelman myös sellaiseksi, johon mahdollisia ratkaisuongelmia ei ole tai mitään ongelmaa ei todeta. Asiakas voi jäädä tilanteeseen, jossa hänen ongelmansa ei kuulu kenellekään ja häntä ”pompotellaan” tai ”luukutetaan” viranomaiselta toiselle. Jokisen ym. (1996, 88) mukaan asiakkuus ei ole muuttumaton tila, vaan sen sisältöä ja tarvetta arvioidaan aina uudelleen. Asiakkuuden päättyminen edellyttää usein ongelman ratkaisemista tai asiakkaan asian määrittelyä sellaiseksi, jota kyseinen organisaatio ei pysty hoitamaan.¹²⁷

Erityisesti sosiaalityön vuorovaikutusta tutkittaessa on olennaista, miten asiakkaaksi ja sosiaalityöntekijäksi orientoidutaan. Juhila (2004a, 15–16) näkee tutkimuksen arvoisena asiana erityisesti sosiaalityöntekijän ja asiakkaan kategorioiden keskinäisen yhteensopivuuden tai sopimattomuuden, sillä vuorovaikutuksessa voi syntyä erimielisyyttä siitä, mihin kategorioihin toimijat asettuvat ja mitä oikeuksia ja velvollisuuksia asiakkaan ja työntekijän rooleihin kuuluu. Ruusuvuoren (2001, 384) mukaan kaksi ihmistä voi nähdä tapahtuman eri tavoin ja silloin haluamme saada selville, miksi näin tapahtuu ja kumpi versio on oikea.¹²⁸

Taulukossa 10. esittelen tässä tutkimuksessa esiintyvät asiakkuuden kategoriat, jotka pitävät sisällään sosiaalisen ongelman, johon sosiaalipalveluja ja toimeentulotukea tarjoava organisaatio ja sen työntekijät pyrkivät vastaamaan tarkoituksenmukaisilla keinoilla. Laadullinen aineistoni sisälsi yhteensä 30 kantelukirjettä, jotka koskivat toimeentulotukea (N=10), lastensuojelua (N=4), vammaispalvelua (N=3), vanhustenhuoltoa (N=9), lasten huolto- ja tapaamisasioita (N=2), kuntouttavaa sosiaalityötä (N=1) sekä mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja (N=1).

¹²⁶ Sosiaalityön kategoriat rakentuvat sosiaalityöntekijän ja asiakkaan kohtaamisissa joko välittömästi tai välillisesti. Ongelman määrittelyyn sekoittuvat myös organisaation yleiset tavoitteet ja lainsäädännölliset tehtävät. Sosiaalityöntekijä täytyy perustella omia valintojaan organisaatiolähtöisesti tai yrittää muokata asiakkaan ongelmaa paremmin, organisaation tehtäviin sopivaksi. (Jokinen ym. 1996, 83–86.)

¹²⁷ Asiakkaan kategoria voi saada myös erilaisia kategoriapiirteitä riippuen siitä, miten työntekijä hänet mieltää. Kategoriapiirteenä voi olla esim. työhaluton tai yhteistyökyvytön.

¹²⁸ Sosiaalityöntekijällä on asiakasta enemmän määrittelyvaltaa ja yleensä organisaation toimintakulttuurilla ja –periaatteilla on merkitystä. Sosiaalityössä löydetään usein ratkaisuja yhteisellä sopimuksella tai hienovaraisesti suostuttelevalla vallankäytöllä ja kontrollilla. Ongelmatyön neuvotteluprosessiin liittyy selkeästi vallankäyttö, sillä asiakas ja työntekijä eivät asetu samalle tasolle neuvottelutilanteessa. (Jokinen ym. 1996, 91.)

Taulukko 10. Kantelut ja asiakkuuden kategoriat

Kategoriat	Kantelut	%
Toimeentulotuki	10	33
Vanhustenhuolto	9	30
Lastensuojelu	4	14
Vammaispalvelut	3	10
Lasten huolto- ja tapaaminen	2	7
Kuntouttava sosiaalityö	1	3
Mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut	1	3
Yhteensä	30	100

Tutkimukseni laadullisen osuuden *ensimmäisessä vaiheessa* valitsin havaintoyksiköiksi tyytymättömyyttä kuvaavat asiakokonaisuudet kantelukirjeissä. Analyysin *toisessa vaiheessa* luin kantelukirjeet useaan kertaan ja sen jälkeen etsin niistä tyytymättömyyttä koskevat asiakokonaisuudet ja tein niistä koosteen sosiaalipalveluittain. Tutkimuskoosteen mukaan kategoriat alkoivat asettua alakategorioihin ja sen jälkeen yläkategorioihin. Alakategorioista kirjoitin myös tarkan, yksityiskohtaisen koosteen, jossa laskin myös alakategorioihin sijoittuvissa kanteluissa esiintyvien mainintojen määrät. Jokainen maininta identifioitiin kantelukirjeen järjestysnumerolla. Tällä varmistin sen, että myöhemmässä analyysin vaiheessa pystyn löytämään ne kantelut, joihin alakategoriat sijoittuvat. Yläkategoriat muodostuivat luonnollisena jatkumona kvantitatiivisen analyysin muuttujien mukaisesti, vaikka pyrin aineistolähtöiseen tarkasteluun ilman ennako-oletuksia.

Tyytymättömyys kategorisoitui palvelujen järjestämiseen ja toimintatapoihin, asiakkaan saaman hoidon ja palvelun laatuun, asiakkaan kohteluun, hallintomenettelyyn sekä päätöksen sisältöön. Taulukossa 11. esittelen eri sosiaalipalveluja kohdistuvat tyytymättömyyden kategoriat. Esittelen alaluvuissa tarkemmin tyytymättömyyden syyt eri sosiaalipalveluissa ja toimeentulotuessa pareittain siinä järjestyksessä, kuin ne taulukossa 11. on esitelty. Parittomana sosiaalipalveluna esitellään vanhustenhuolto, jossa tyytymättömyys kohdistuu muista sosiaalipalveluista ja toimeentulotuesta poiketen erityisesti hoidon laatuun.

5.2.1 Tyytymättömyyden syyt toimeentulotuen ja lastensuojelussa

Toimeentulotuki

Toimeentulotuen asiakkaille aiheutti selkeästi eniten tyytymättömyyttä liian pitkät käsittelyajat, kirjallisten päätösten puuttuminen sekä kielteinen päätös tai ilman etuutta jääminen. Eniten mainintoja kertyi työkeästä ja halventavasta kohtelusta ja liian pitkistä käsittelyajoista.

Toimeentulotuen kanteluissa viisi asiakasta kymmenestä oli kokenut, että he olivat *jääneet ilman lakisääteistä, heille kuuluvaa palvelua*. Tämä tyytymättömyys kategorisoitui kantelukirjoituksissa muun muassa ”toimeentulotuesta taistelemisena”, pitkäaikaisena ”raha-asioiden järjestelemisenä” ja ”rahan lainaamisena” muilta. Asiakkaat kuvasivat ”sairaana” viranomaistoimintana ”ylimääräisten ehtojen asettamista” toimeentulotuen myöntämiselle, ”asiakkaan kiristämistä” toimimaan ehtojen mukaisesti ja ”uhkailua” toimeentulotukipäätösten tekemättä tai tuen myöntämättä jättämisellä.

Tyytymättömyys kohdistettiin myös palvelun *järjestämiseen* ja siihen liittyvien ”ehtojen paikkakuntakohtaisiin eroihin”. Asiakkailta oli tieto siitä, että joissain kunnissa riitti viimeisin tiliote, kun taas toisaalla vaadittiin ”ylimääräisiä tiliotteita”, vaikka palvelun saaminen oli jo tarpeettomasti ja lainvastaisesti viivästynyt. *Ilman lakisääteistä palvelua jäämistä* kuvattiin myös ”hengen ja terveyden vaarantumisena”, kun maksusitoumusta asiakkaalle välttämättömään lääkkeeseen ei myönnetty. Asiakkaiden kuvauksista kävi myös ilmi, ettei palvelun epäämistä välttämättä millään tavalla selvitetty asiakkaalle tai perusteltu ”mihin lainkohtaan päätös perustui.”

Tyytymättömyys kohdistui yhdeksässä kymmenestä toimeentulotuen kantelusta *asiakkaan kohteluun*. Kolmesta kantelusta kävi ilmi, että asiakkaat olivat kokeneet *uhkailua, kiristystä tai painostusta* asiakastilanteessa. Kiristämisen kuvattiin olevan ”aika sairasta” viranomaistoimintaa. Kanteluissa myös ihmeteltiin viranomaistoimintaa ja erityisesti sitä, miten ”selkeää asiaa ymmärtämättömät” voivat toimia sosiaalityössä. Asiakkaat myös kyselivät, onko sosiaalityön tarkoituksena todella auttaa ihmistä vai ”aiheuttaa ongelmia”.

Taulukko 11. Tyytymättömyyden kategoriat sosiaalipalveluissa ja toimeentulotuessa

Tyytymättömyyden kategoriat	Toimeentulotuki (n=10)	Lastensuojelu (n=3)	Vammaispalvelut (n=3)	Lasten huolto- ja tapaaminen (n=3)	Vanhustenhuolto (n=9)	Kuntouttava sosiaalityö (n=1)	Mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut (n=1)	Yhteensä (n=30)
Asiakkaat/Maininnat	A/M	A/M	A/M	A/M	A/M	A/M	A/M	A/M
<i>Palvelun järjestäminen ja toimintatavat</i> – ei lakisääteistä palvelua – ei palvelusuunnitelmaa – asiakkaan etu ei toteutunut – toiminta ei ollut avointa, salailu, tietojen vääristely, valehtelu – työntekijä oli epäoikeudenmukainen – asiakas sijoitettu väärään paikkaan	5/10	2/7 2/4	3/6 2/3	2/5 2/4 2/6 2/13	3/5 2/5	1/2		10/21 1/2 4/7 7/18 4/17 2/5
<i>Hoidon ja palvelun laatu</i> – hoidon laatu ei ollut asianmukaista – henkilökunta oli uupunutta – työntekijä oli vastuuton		3/8			6/10 2/5 3/6			6/10 2/5 6/14
<i>Asiakkaan kohtelu</i> – uhkailu, kiristys, painostus – työkeä, halventava kohtelu – väkivaltaisuus, ”vapauden riisto” – asiakkaan psyykinen ja fyysinen terveys vaarantui	3/6 4/11 1/6 1/3		1/5	2/17	4/25	1/2	1/1	5/23 5/13 2/7 6/33
<i>Hallintomenettely</i> – liian pitkä käsittelyaika – asiakasta ”luukutettiin” – ei kirjallista päätöstä – ei neuvottelua, ei kuulemista – asioiden puutteellinen selvittely – asiavirheitä asiakirjoissa – jatkuvasti lisäselvityspyyntöjä	5/11 1/1 5/8 3/8 2/3 3/7	2/9 1/4 2/12 1/4	1/4 2/8	2/29 2/16		1/8 1/2		5/11 2/9 7/17 4/12 8/50 5/28 3/7
<i>Päätöksen sisältö</i> – kielteinen päätös, asiakas ei saanut etuutta	6/8		2/7			1/3	1/1	10/19
<i>Yhteensä</i>	39/82	13/48	11/33	14/90	20/56	5/17	2/2	104/328

Asiakkaat kokivat työntekijöiden työaikaa kyllä löytyvän asiakkaiden ”simputtamiseen”, mutta ei toimeentulotukihakemusten käsittelyyn. Työntekijän uhkaava käytös liitettiin uhkaukseen soittaa virastomestari ”heittämään asiakkaan ulos”.

Asiakkaan *töykeää ja halventavaa kohtelua* olivat kokeneet myös neljä toimeentulotuesta kannellutta asiakasta. Työntekijä oli asiakkaan mukaan ”itketettyään minua”, ilmoittanut tyylysti asian ja ryhtynyt ”suureen ääneen päivittelemään” asiakkaan tilannetta. Työntekijät myös käyttäytyivät asiakkaita kohtaan ”erittäin alentuvasti” ja ”ylimielisesti”, esiintyivät ”epäasiallisesti” ja puhuivat ”sopimattomia”. Kantelujen mukaan viranomaisen oli ”käyttänyt virka-asemaansa hyväksi” ja aiheuttanut asiakkaalle ”henkisiä paineita” ja tehnyt tämän elämästä ”sietämätöntä”.

Eräs asiakas kuvasi kanteluteksteissä myös uskomustaan siitä, että työntekijöiden tarkoituksena on ”provosoida väkivaltainen yhteydenotto” asiakkaan kanssa ja hän uskoi, etteivät työntekijät välitä ”paskan vertaakaan” asiakkaan yrityksistä hoitaa asiansa asiallisesti. Asiakkaan ahdistus kulminoitui kuvaukseen siitä, ettei hänellä ole työntekijöiden ”ponnisteluista” huolimatta aikomustakaan ”tehdä itsemurhaa”.

Työntekijän *töykeä ja halventava* käyttäytyminen asiakasta kohtaan liittyi tapahtumiin, jossa työntekijä ”ehdottomasti kieltäytyi” kuuntelemasta asiakasta tai ”iskee luurin” asiakkaan korvaan. Kantelun mukaan työntekijän käytös ”hipoo ei-tervejärkisen rajoja” ja oli ”erittäin epäasiallista”. Asiakkaalla se oli ”kestämätön tilanne” ja asiakas totesi, ettei hän voi puhua enää ”ihmisarvoisesta elämästä”. Eräässä toimeentulotukikantelussa kuvattiin työntekijän *väkivaltaista* käytöstä, jossa työntekijä ”kääntyi raivostuneena”, ”kohotti kätensä lyöntiasentoon” ja ”huitaisi voimalla” asiakasta. Asiakkaan kuvauksen mukaan ”voimakas isku osui” häneen. Työntekijä myöhemmin ”myönsi lyöneensä”. *Asiakkaan psyykkisen ja fyysisen terveyden vaarantamista* kuvataan tilanteissa, joissa työntekijä on käytöksellään ”virantoimituksessa tahallisesti”, ”vastoin lakia ja tietoisesti” on ”vaarantanut” asiakkaan ”hengen ja terveyden”. Kantelun mukaan asiakas ”olisi saattanut jopa kuolla”.

Tyytymättömyys kategorisoitui toimeentulotuen kanteluissa myös *hallintomenettelyyn*. Tyytymättömyys ilmeni muun muassa *liian pitkänä käsittelyaikana ja asian viivyttelynä* ja asiakas ihmetteli, ”olisiko valitukseni kerennyt” jos se olisi ”välittömästi toimitettu” eteenpäin. Työntekijöiden toimintaa kuvattiin välinpitämättömyytenä ”hädän alaisia kohtaan”. Asiakas ei oman kuvauksensa mukaa saanut ”apua ajoissa”. Sosiaalitoimistossa saattoi olla ”seitsemän viikon käsittelyajat” tai ”käsittelyaikoihin kului yli kuukausi”. Asiakkaan mukaan näin iso viivästys ”aiheuttaa tarpeetonta

haittaa” ja ”alkaa syödä tosissaan arkea”. Toimeentulotuen asiakkaat ihmettelivät, miten työntekijältä voi jäädä ”huomaamatta” se, että toimeentulotukipäätöstä ei ole tehty. Asiakasaikojen varaukset toimivat ”hyvänä tekosyynä” asioiden ”viivyttelemiselle”.

Asian viivyttelyä kuvattiin myös ”tarpeettomien” lisäselvitysten pyytämisenä ja työajan käyttämisenä ”asioiden viivyttelyyn”. Tyytymättömyys kategorisoitui myös *asiakkaan luukuttamisena* ja ilman kirjallista päätöstä jäämisenä. Asiakkaan luukuttamista kuvattiin hyvän hallintotavan vastaisena ”ihmisen nöyryyttämisenä”.

Kirjallista päätöstä vaille oli jäänyt viisi kantelun tekijää. Tyytymättömyys liitettiin asiakkaiden kuvauksissa muun muassa ”toimeentulotuen epäämiseen” aina suullisesti, *ilman päätöstä*. Ainoastaan ”kirjallisesti tapahtuvaan keskusteluun” sosiaalitoimen kanssa voitiin luottaa, sillä kirjallisesti luvattua asiaa oli vaikea jälkeenpäin kiistää. Tämä tyytymättömyys ilmeni kanteluissa siten, että asiakas joutui ”pyytämään päätöstä” jättämäänsä valitukseen, joskus ”päätöksenteko päivämäärää” ei ilmoitettu tai asiakkaalle ilmoitettiin, että ”tämä ei ole päätös vaan tiedoksianto”. Asiakkaat kuvasivat kuinka varsinainen päätöksen tullessa asiakas ei enää ehtinyt ”tehdä valitusta” seuraavaan kokoukseen. Kantelukirjeiden mukaan työntekijät asettivat ”ylimääräisiä ehtoja päätöksenteolle” tai työntekijä ilmoitti, ettei ”suostunut antamaan kirjallista päätöstä”.

Eräässä kantelussa kuvattiin, kuinka hallinto-oikeus jätti käsittelemättä valituksen ”kirjallisten päätösten puuttuessa”. Kantelun tekijän mukaan hän ei vastaisuudessa ”ikään jää suullisen päätöksen varaan”, vaan kaikki keskustelut tullaan käymään ”kirjallisesti”. Jossain sosiaalitoimistossa oli jopa ”kirjallisesti ilmoitettu”, etteivät anna päätöstä toimeentulotukihakemukseen.

Tyytymättömyys kategorisoitui kolmessa toimeentulotuen kantelussa siihen, ettei asiakkaan kanssa *neuvoteltu eikä häntä kuultu* omassa asiassa. Asiakkaat kuvasivat kanteluissa kuinka työntekijä ”ehdottomasti kieltäytyi, kuulematta lainkaan” asiakasta, työntekijä ei ollut ”saatavissa puhelimeen” eikä hän ”vastaa sähköpostiin”, ”ei vastannut puhelimeen” tai ”ei avannut oveaan kahteen päivään”. Työntekijä ei myöskään ”suostu kuuntelemaan” tai ”kieltäytyy keskustelemasta” asiakkaan kanssa. Eräässä kantelussa todettiin, että viranomainen ei kykene hyväksymään ”kuin oman tahtonsa”, ”näkemyksensä” ja ”omat valheensa”.

Toimeentulotuen kahdessa kantelussa nousi esiin myös *asioiden puutteellinen selvittely*. Asiakkaat olivat saaneet etukäteen kielteisiä päätöksiä toimeentulotukihakemuksiin, joita ei ollut edes jätetty

eli asianomainen ei ollut edes ehtinyt vielä hakea toimeentulotukea ajanjaksolle. Asiakas oli saattanut hakea toimeentulotukea vain yhdelle kuukaudelle ja siitä huolimatta asiakkaalle oli tehty päätös kahdeksi kuukaudeksi ilman tilanteen selvittelyä. Tätä kuvattiin kanteluissa muun muassa ”en ollut vielä edes kerennyt” hakea tai työntekijä ilmoitti ettei ”rupea tukea korjailemaan”, vaikka laskelmassa olisi puutteita. Asiakas ei myöskään ollut saanut laskelmaa kotiinsa, eikä ymmärtänyt, mistä tilille tullut summa koostui, sillä ”summa ei stemmannut mihinkään” eikä laskelmaa tullut postissa.

Toimeentulotuen käsittelyä asiakkaat kuvasivat muun muassa ”mitenkähän ammattitaitoisesti” ja ”hieman paneutuen” hommia hoidetaan. Tyytymättömyyttä aiheutti myös *jatkuva lisäselvitysten pyytäminen*. Kolmesta kanteluista kävi ilmi, että lisäselvityksiä pyydettiin toimittamaan ”yhä uudestaan”, vaikka asianomainen ”oli sen jo vienyt” ja asian ”oli todettu olevan ok”. ”Tarpeettomien” lisäselvitysten pyytämistä pidettiin ”asiattomana simputuksena”. Kuntien välillä vallitsi erilaisia käytäntöjä ja joissain kunnissa vaadittiin ”ylimääräisiä” tiliotteita, vaikka ”saman lain mukaan” toimitaan. Kanteluissa kuvattiin, kuinka sosiaalitoimen käytännöt etsiä ”lain vastaisia keinoja” toimeentulotuen alentamiseen aiheuttivat ”turhaa työtä”. Kanteluista kävi ilmi, että asiakkailla oli ollut vaikeuksia toimittaa tarvittavia liitteitä tai lisäselvityksiä, koska ”edes kirjaamon” kautta toimitettuja ei ”myönnetä vastaanotetuiksi”. Asiakkaille oli myös kerrottu, että pyydettyt tositteet saattoivat myös ”jäädä joksikin aikaa huomaamatta”, koska asian käsittelyyn osallistui useita työntekijöitä.

Kielteisen päätöksen oli saanut ja ilman etuutta jäänyt kuusi toimeentulotukikantelun tekijää. Näihin tyytymättömyyden syihin liitettiin kuvauksia, kuinka työntekijä ”hylkäsi” hakemuksen”, ”kieltäytyi myöntämästä”, lautakunta ”ei noudattanut” hallinto-oikeuden eikä Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä, sekä kuinka työntekijä ”ehdottomasti kieltäytyi” Asiakkaille oli kerrottu etteivät he ”kirjoittele maksusitoumuksia”, eivätkä aio kirjoittaa ”yhtään maksusitoumusta nyt eikä myöhemminkään” tai että ”tuki on maksettu oikein”, eikä hän ”sitä rupea korjailemaan”. Erään kantelun tekijän harkinnanvarainen toimeentulotuki oli jäänyt tulematta lupauksista ja toimitetuista kuiteista huolimatta. Hän koki sen ”rangaistuksena tai uhkailuna” siitä, että oli valittanut työntekijästä.

Kantelujen mukaan asiakkailta vaadittiin tiliotteet myös niiltä kuukausilta, jolloin toimeentulotukea ei ollut haettu, ja näin ”edeltävään aikaan” vedoten ”hylättiin hakemus”. Päätöksiä oli saatu saman virkamiehen tekemänä eri kuukausille ”samoilla papereilla”, ilman olosuhteiden tai ”taloudellisen tilanteen” muutosta, ensin ”hylätty” ja sitten myönteinen ”täysimääräinen toimeentulotuki”.

Kanteluissa puhuttiin myös ”viranhaltijoiden taivaallisesta vallasta”, jonka mukaan he voivat tehdä päätöksiä ”tarkoitushakuisesti” ja ”jopa lainvastaisesti ilman ”mitään pelkoa seuraamuksista”.

Lastensuojelu

Lastensuojelussa *työntekijän vastuuttomuus* ja *epäoikeudenmukaisuus, ilman kirjallista päätöstä jääminen* sekä *tietojen salailu ja vääristely* nousivat useimmiten esiin. Eniten asiakkaiden mainintoja kohdistui *asioiden puutteelliseen selvittämiseen*.

Lastensuojelussa tyytymättömyys kategorisoitui *palvelujen järjestämiseen ja toimintatapoihin* kahdella asiakkaalla kolmesta. *Toiminta ei ole ollut avointa, siinä oli salailua, tietoja vääristeltiin tai asiakkaalle valehdeltiin*. Konkreettisesti tätä kuvattiin kantelukirjeissä siten, ettei asiakkaille heidän näkemyksen mukaan ”puhuttu totuutta” eivätkä laaditut selvitykset ”pitäneet paikkaansa”. Jos asiakas lähti puolustamaan totuutta asiassa, niin kukaan asiakastilanteeseen osallistuneista työntekijöistä ”ei todistanut asiakkaan puolesta”. Tyytymättömyys kategorisoitui myös tilanteisiin, joissa asiakkaista ”esitettiin valheellisia väittämiä”, koska asian ”selvittämismotivointi oli laiminlyöty”. Näitä asiakkaan näkemyksen mukaan ”valheellisia väittämiä” ei millään tavalla yksilöity tai perusteltu.

Epäoikeudenmukaisuus ja kohtuuttomuus palvelun järjestämisessä liitettiin lastensuojelun asiakkaiden kuvauksissa siihen, ettei heille annettu ”riittäviä toiminta- tai menettelyohjeita” tai ohjeet olivat ”ristiriitaisia”. Oikein toimiminen asiassa oli mahdotonta ilman ”tietoa asioiden kulusta” tai ilman päätöksiä, joita ”ei annettu”. Kanteluissa kuvattiin myös tilanteita, joissa viranhaltijat lähettelivät päätöspöytäkirjoja ”täysin mielivaltaisesti”, eikä kukaan huolehtinut siitä, että asiakas saa ”tarvittavan tiedon häntä koskevista päätöksistä”. Asiasta seurasi asiakkaan ”joutuminen vaikeuksiin”. Asiakas ”ei saanut apua asioiden selvittämiseen” ja tilanne näyttäytyi asiakkaalle ”kohtuuttomana”. Epäoikeudenmukaisena kuvattiin myös neuvottelutilanne, jossa osa osallistujista jäi ”ikään kuin ulkopuoliseksi”, ”heitä ei huomioitu lainkaan”. Lopputuloksena oli neuvottelumuistio, joka sisälsi asioita, joista ei ollut neuvottelun aikana ”edes puhuttu” ja joista ei siinä neuvottelussa ollut edes tarkoitus tai ”oikeus päättää”

Työntekijän vastuuttomuutta ja virkavelvollisuuksien laiminlyöntiä kuvattiin kolmessa lastensuojelua koskevassa kantelussa. Vastuuttomuus liitettiin ”välinpitämättömyyteen” hoitaa asiakkaan asiaa, ”toimittaa häntä koskevia asiakirjoja” tai ”selostaa kielitaidottomalle asiakkaalle asiakirjojen sisältöä” ja näin ”varmistaa hänen ymmärtävän”, mitä hänen allekirjoittamansa asiakirjat sisältävät.

Lastensuojelussa kahden kantelun tekijän tyytymättömyys kategorisoitui *hallintomenettelyyn* ja erityisesti siihen, etteivät he olleet *saaneet kirjallisia päätöksiä*. Tätä kuvattiin kantelukirjoituksissa muun muassa ”pätöksiä ei ole lähetetty”, voivatko viranhaltijat ”lähettää” tai ”jättää lähettämättä” päätöspöytäkirjoja ”mielivaltaisesti”, miksi eivät ole ”tiedottaneet päätöksistään”. Päätöksien puuttuminen oli johtanut asiakkaan kannalta ”kohtuuttomaan” ja ”epäoikeudenmukaiseen” tilanteeseen.

Kanteluista kävi myös ilmi, että sosiaalitoimisto teki ”suullisen päätöksen” lasten sijoittamisesta eikä asianomainen ollut ”vielä tähän päivään” mennessä saanut allekirjoitettavaksi ”avohuollon sijoituksen lappua”. Mitään päätöksiä ”ei ole tehty” eikä ”ainakaan toimitettu asianomaiselle”. Asiakkaat olettivat, että lain mukaan lasten sijoituksesta täytyisi ”olla päätös tehtynä” jossa määritellään mm. sijoituksen muoto, kesto ja aika. Kantelun tekijät korostivat myös sosiaalitoimen ”velvollisuutta” lähettää ”päätökset ja muut olennaiset paperit” asianomaisille ilman erillistä pyyntöä. Tyytymättömyys liitettiin myös siihen, ettei sosiaalitoimisto ”kerro mitään vapaaehtoisesti” ja ”ensimmäistäkään kirjallista paperia” eivät olleet antaneet asianomaisille.

Tyytymättömyyttä liitettiin yhdessä lastensuojelun kantelussa myös siihen, ettei asiakkaan kanssa *neuvoteltu eikä asianomaisia kuultu*. Kantelussa kuvattiin kuinka päätös oli syntynyt ”puhelin keskustelujen perusteella” ja asianomaisia oli kuultu ”vain puhelimella”. Kantelun tekijät kokivat tulensa ”yllättäen tuomituiksi” ilman mahdollisuutta ”puolustautua” millään tavalla, työntekijät ”jättivät mielivaltaisesti” myös kirjallisen vastineen käsittelemättä, eivätkä ”välittäneet” kysyä asianomaisten mielipidettä. Kahdessa kantelussa nousi tyytymättömyyden syyksi myös *asioiden puutteellinen selvittely*. Tätä kuvataan muun muassa, etteivät viranhaltijat ”pyrkineet selvittämään” asioita tai ottaneet yhteyttä ”asian selvittämiseksi”.

Lastensuojeluun liittyviä päätöksiä oli kantelun tekijöiden mukaan tehty tukeutuen pelkästään ”yksipuolisiin ja valheellisiin”, ”motiiveiltaan tuntemattomiin” ilmiantoihin. Selvittämisvelvollisuus oli ”laiminlyöty” eikä väitteitä ”yksilöity”. Kanteluissa kuvataan kuinka ”kaikesta tietämätön työntekijä mitätöi” ja ”asioita tahallisesti vääristeltiin”. Päätöksen perustana oleva väite oli ”valhetta” ja tietojen ”oikeellisuuden” tutkiminen oli ”laiminlyöty”. Lisäksi kuvataan kuinka asioiden puutteellista selvittelyä oli ”tutkimatta jättäminen” sekä virkatehtävissä saadun tiedon ”ilmoittamatta jättäminen”.

Lastensuojelussa tyytymättömyys kategorisoitui myös *asiakirjojen virheellisyyteen*. Tätä kuvattiin kantelussa maininnoilla, päätös oli ”niin epäselvä tai puutteellinen”, ettei asianomaiselle käynyt

selville ”mikä ratkaisu oli”. Päätöskirjeestä puuttuivat myös perustelut, jotka vaadittiin muutoksenhaussa. Perusteluasiakirjoja ei ollut ”asianmukaisesti laadittu”. Niitä kuvataan ”kaoottiseksi ryp-pääksi”, ”keskenään ristiriitaisia”, ”pelon ja lojaliteettiongelman” sanelemia vastauksia. Päätöksen kuvattiin olevan myös ”asiallisesti ja kielellisesti epäselvä”.

5.2.2 Tyytymättömyyden syyt vammaispalveluissa ja lasten huolto- ja tapaamisasioissa

Vammaispalvelut

Vammaispalvelujen kanteluissa esille nousivat erityisesti *ilman lakisääteistä palvelua jääminen*, asiakkaan *edun toteutumattomuus*, *virheet asiakirjoissa* sekä *kielteinen päätös*. Eniten asiakkaiden mainintoja sai *asiakirjojen virheellisyys*.

Kaikissa kolmessa vammaispalvelun kantelussa tyytymättömyys kategorisoitui *lakisääteisen palvelun saamatta jäämiseen*. Asia kuvattiin muun muassa ”kielteisenä päätöksenä” kuljetuspalveluista. Asiakkaat kuvasivat ”koettuna epäoikeudenmukaisuutena”, kuinka toimintakyvyn arvioinnissa käytettiin mittaria, jolla ei ole ”mitään tekemistä” haetun palvelun kanssa. Asiakkaan ”hiljentämiseksi” tarjottiin tilalle palvelua, jota ei ollut mahdollista käyttää sillä alueella ja kaikki osapuolet tiesivät myös sen. Tämä asiakkaan ”hiljentämisyritys” koettiin ”tosi loukkaavaksi”.

Vammaispalvelujen kanteluissa tyytymättömyyttä kuvattiin myös lakisääteisen palvelun ”järjestämisen lakkautuksena”. Tyytymättömyyttä lisäsi se, ettei ”tilalle tarjottu mitään”. ”Ratkaisun tehtiin yksipuolisesti” voimassa olevan erityishuolto-ohjelman ja palvelusuunnitelman vastaisesti. Uutta paikkaa ”ei ollut tarjolla” eikä asiassa ollut ”neuvottelumahdollisuutta”. Palvelumuutosta ei toteutettu asiakkaan kanssa ”yhteisesti suunnitellen”. Tyytymättömyys liitettiin myös siihen, ettei tilannetta arvioitu kokonaisvaltaisesti eikä *asiakkaan etu toteutunut*.

Vammaispalveluja koskevissa kanteluissa tyytymättömyyttä kuvattiin muun muassa kuinka asiakas ei saanut tarvitsemaansa palvelua ja hänen *fyysinen ja psyykinen terveytensä vaarantui*. Asiakkaan hoitopaikkaa kuvattiin kanteluissa adjektiiveilla ”väliaikainen” ja ”täysin soveltumaton”. Hoitopaikassa kuvattiin olevan myös ”putoamisvaara”. Kantelun tekijän mukaan he olivat ”joutuneet kärsimään”. Sijoituspaikkaa pidettiin ”liian laitospaikkana” kun sitä verrattiin ”normaaliin kotiin”.

Tyytymättömyys kategorisoitui myös siihen, ettei asiakkaan kanssa *neuvoteltu eikä häntä kuultu asiassa*. Tämä kävi ilmi kantelukirjeestä, jossa asiakkaalla oli ”voimassa oleva” palvelusuunnitelma ja ”mitään muuta” ei ollut sovittu. Työntekijä kuitenkin ilmoitti, ”ettei asiasta neuvotella” vaikka lain mukaan ”tulee ottaa huomioon” asiakkaan yksilölliset tarpeet ja toivomukset, asiakkaalle on ”annettava mahdollisuus osallistua” ja ”vaikuttaa” palvelujensa suunnitteluun. ”Ei toteutunut kohdallamme”.

Vammaispalveluja koskevissa kanteluissa nousi esiin myös se, että *asiakirjoissa oli virheitä* ja päätökset perustuivat näihin virheellisiin tietoihin. Tämä kävi ilmi maininnoista, joiden mukaan sosiaalityöntekijä oli ”kumonnut” ja ”tehnyt kyseenalaiseksi” erikoislääkärin lausunnon. Asiakas kuvasi, kuinka työntekijä arvioi, että asiakkaalla oli vain ”normaaleja” toimintakyvyn alenemia. Asiakkaan omavastuu ei ollut ”yleisen liikenteen” maksun mukainen vaan ”huomattavasti” julkisen liikenteen maksua suurempi, vaikka lain mukaan ”voidaan periä enintään” tietty summa ja omavastuut tulisi olla ”yhdenvertaiset”.

Kahdessa vammaispalvelua koskevissa kanteluissa asiakas *jäi ilman lakisääteistä palvelua tai etuutta*. Tämä kuvattiin kanteluteksteissä kuinka asiakas pyysi oikaisemaan ”kielteisen päätöksen”, mutta kunta ”kieltäytyi maksamasta” Asiakas joutui toteamaan kuinka ”olemme siis ilman lakisääteistä” palvelua, sillä kunnassa ”ennemmin rikotaan lakia” kuin ”muutetaan päätöksiä”.

Lasten huolto ja tapaaminen

Lasten huoltoa ja tapaamisasioita koskevista kanteluista nousi yhtä vahvana esiin useita erilaisia tyytymättömyyden syitä. Mainintoja sai eniten *asioiden puutteellinen selvittely* ja toisena *asiakkaan uhkailu tai kiristys*.

Lasten huoltoa ja tapaamista koskevissa asioissa tyytymättömyys liittyi lasten huoltoa ja tapaamista koskevan selvityksen laatimisprosessiin tai huolto- ja tapaamisneuvotteluihin. Kanteluissa tyytymättömyys kategorisoitui muun muassa siihen, etteivät kantelijat kokeneen *saaneensa heille kuuluvaa lakisääteistä palvelua*. Asiakkaat olivat saaneet palvelun, mutta ei heidän mielestään sellaisena kuin lait ja säädökset edellyttivät. Kantelujen mukaan asiakkaat odottivat, että kaikkia tulisi ”kohdella tasapuolisesti” ja työntekijän tulisi ”noudattaa laissa määrättyjä yleisiä ohjeita puolueettomuudesta, objektiivisuudesta ja julkisesta luotettavuudesta” sekä noudattaa ”tasapuolisesti, lakeja ja

säädöksiä” sekä ”hyvää hallintotapaa”. Työntekijöiden odotettiin kertovan heti alussa ”heidän roolinsa ja vaikutusmahdollisuutensa” sekä tehtävien sopimusten ”sitovuus ja lainvoimaisuus”.

Lasten huoltoa ja tapaamista koskevilla kanteluilla kuvattiin, että toiminta *ei ollut avointa, siinä oli salailua, tietojen vääristelyä tai asiakkaalle valehtelua*. Asiakkaiden tyytymättömyys liittyi kirjaimismenettelyihin, esitettyihin ”oletuksiin” ja ”kirjattuihin epäilyksiin” siitä ”mikä ei ole totta”. Asiakkaat kuvasivat kuinka neuvotteluissa ”ei puhuta avoimesti” ja siellä ”mitataan vanhempien rakkauden määrää”. Asiakkaat mainitsevat ”mustamaalausyritykset” ja työntekijöiden ”pitkälle menevät tulkinnat ja johtopäätökset”. Asiakkaiden kuvausten perusteella kategorisoitui tyytymättömyys syvänä luottamuspulana työntekijöiden ja asiakkaiden välillä.

Tyytymättömyyttä kuvattiin myös kanteluissa *puolueellisuutena ja epäoikeudenmukaisuutena*, joissa päätöksiä ja selvityksiä tehtiin ilman asioiden perusteellista selvittelyä, eikä totena pidetty kuin vain toisen kertomia asioita. Kahdessa kantelussa kuvattiin, kuinka selvitykseen oli ”kirjattu väitteitä”, joita toinen osapuoli ei ollut hyväksynyt ja todettiin myös, että asianomaisen ”todistajalausunnot oli sivuutettu” tai ”asioiden todellista tilaa ei ole tarkistettu”. Selvityksiin oli vain ainoastaan kirjattu ”ne asiat mitä toinen osapuoli kertoo”. Molemmissa kanteluissa puhuttiin ns. ”varmistamattomista” oletuksista, ei siis todellisesta tiedosta vaan ”olettamasta”. Toisessa kantelussa todettiin, että selvityksessä myös esitettiin ”oletus siitä”, kuinka toinen osapuolista oli ”luonut ongelmia” sopimuksen toteuttamisessa vaikka asiakkaan mukaan sopimuksen ”ehtoja ei ole rikottu”. Toisen osapuolen ”sopimusrikkomuksia” ei edes mainita.

Asiakas kuvasi myös kuinka häntä koskevat, ”positiivisiksi mielleyt kohdat” oli ”tarkoituksenmukaisesti” jätetty selvityksestä pois. Asiakkaan kuvauksen mukaan työntekijöiden ”ennakkoasenteet” ja ”asetelma” vaikuttivat työskentelyyn ja kuinka toisen vanhemman sanaan ”luotettiin sokeasti” ja häntä pidettiin ”luotettavana tietolähteenä” asiassa. Prosessi eteni ”puolueellisesti” ja työntekijöiltä jäi tarkastamatta ”tietojen paikkansapitävyys”. Epäoikeudenmukaisuus kategorisoitui kanteluissa myös siihen, että sosiaalitoimisto saattoi ”muuttaa kantaansa” ja ”kiistää” aiemmat heitä velvoittavat päätöksensä.

Asiakkaan edun toteutumatta jäämistä kuvattiin asiakkaan itsensä ja lasten edun näkökulmista. Toiminta kuvattiin ”itseään syrjiväksi” ja toisen osapuolen ”edun ajamiseksi”, eikä huoltajana toimivaa ”tuetta kasvattajana” vaan toimittiin toisen osapuolen ”asiamiehenä”. Useaan otteeseen nousi esiin myös vanhempien huoli siitä, että ”lapsen etu” unohtui ja käsiteltiin vain ”aikuisten asioita” ja

siinäkin vain toisen vanhemman näkökulmasta. Kanteluissa todettiin, että työntekijöiden tehtävänä olisi ollut kuitenkin ensisijaisesti selvittää ”lasten edun vuoksi” asiakokonaisuus ja olosuhteet. Asiakas kuvasi lapsen edun unohtamista aikuisiin keskittyvässä prosessissa; henkilöjä koskevien lausumien sijaan työntekijän olisi ”tullut keskittyä lapsiin” ja ”heidän olosuhteisiinsa”.

Lasten huolto ja tapaamisasioita koskevissa kahdessa kantelussa korostuivat erityisesti kantelun tekijöiden kokemukset työntekijän taholta tulleesta *uhkailusta, kiristyksestä, painostuksesta*. Tätä kuvattiin kanteluteksteissä kuinka ”kaikki toimistoajat” sovittiin toisen osapuolen aikataulujen mukaan ja jos aika ei sopinut, niin ”on haluton yhteistyöhön”. Asiakas kuvasi kuinka työntekijä oli ”kehottanut antamaan periksi” niin kaikki ”pääsisivät vähemmällä”. Työntekijän toiminta kuvattiin ”selvänä painostuksena” ja asiakkaan mielestä hän ”käytti väärin valtaansa” ”esittämällä uhkauksen”, jos asiakas ”ei toimi heidän tahtonsa mukaan”. Asiakas koki, että häntä painostettiin ”uhkaamalla yhteistyökyvyttömyydellä” ja uhkaamalla että ”katsotaan negatiiviseksi asiaksi ” myöhemmin. Näin asiakas koki kuinka häntä ”painostettiin suostumaan” erityisesti uhkaamalla ”negatiivisella lausunnolla”. Asiakkaat kuvasivat, kuinka heitä kiristettiin käyttäen ”epäsuoraa pakottamista ja painostamista”.

Asioiden puutteellinen selvittely nousi tyytymättömyyden syyksi myös molemmissa lasten huoltoa ja tapaamista koskevissa kanteluissa. Sosiaalityöntekijä ei ollut ”kertaakaan tavannut” eikä ollut ”selvittänyt” asuinolosuhteita. Asiakkaat kuvasivat kuinka sosiaalitoimi ”ei ole tarkastanut” tilannetta, vaan ”luottanut sokeasti”. Puutteelliseen selvittelyyn liitettiin kuvauksia kuten ”varmistamaton olettamus”, ”vääristelty ja harhaanjohtava”, eikä työntekijä ole käynyt ”paikanpäällä toteamassa”.

Lasten huoltoa ja tapaamista koskevissa kanteluissa tyytymättömyys kategorisoitui myös siihen, että *asiakirjoissa oli asiavirheitä*. Asiakkaat kuvasivat kuinka asiakirjoissa oli ”paljon asiavirheitä” ja ne oli kirjoitettu ”huonolla suomen kielellä”. Asianomaisten nimiä oli ”kirjoitettu väärin” ja henkilöitä oli ”uudelleenristitty”, samoin ammatteja ja koulutuksia oli ”kirjoitettu väärin”. Asiakkaiden kuvauksissa työntekijöiden päätökset perustuivat ”vain aikuisten” puheisiin, osin ”virheellinen” tieto perustui sosiaalitoimiston ”olettamukseen”, kertomus oli ”vääristelty ja harhaanjohtava”.

5.2.3 Tyytymättömyyden syyt vanhustenhuollossa

Vanhustenhuolto

Vanhustenhuollon kanteluissa asiakkaat kuvasivat kuinka *hoidon laatu* ei ollut asianmukaista ja asiakkaan *psykykinen ja fyysinen terveys vaarantui*. Eniten asiakkaiden mainintoja tuli psyykkisen ja fyysisen terveyden vaarantumisesta.

Vanhustenhuoltoa koskevilla kolmella kantelulla tyytymättömyys kategorisoitui *palvelun järjestämiseen ja toimintatapoihin* eli muun muassa siihen, ettei *toiminta ollut avointa ja tietoja salailtiin*. Tämä ilmeni kanteluissa muun muassa ”kirjesalaisuuden rikkomisena”, omaisille ”ei ole kerrottu”, työntekijä oli ”sopinut” asiakkaan ”henkilökohtaisista asioista” viranomaisen kanssa ohittaen omaiset. Kanteluista kävi myös ilmi, että esimerkiksi vanhuksen hoitopaikasta ja hoitoajasta sovittiin keskustelematta omaisten kanssa, ”haettiin vakipaikkaa” vaikka omaisilla ei ollut asiasta tietoa.

Omaisille ei myöskään kerrottu suoraan hoidettavan ”karkaamisesta” eikä vakavasta ”kaatumisesta”. Kanteluissa kuvattiin, kuinka lääkehoitoon liittyvissä asioissa omaisille ei kerrottu ”miksi rauhoittavia oli määrätty” tai lääkkeiden ”väärin antamisesta”. Tieto asiasta saatiin vasta usean päivän kuluttua varsinaisesta tapahtumasta ja silloinkin ”sattumalta”. Yksikön lopettamisesta ja vanhuksen siirrosta toiseen yksikköön ei myöskään kerrottu riittävän ajoissa ja ”tieto tuli yllätyksenä omaisille”. Vanhuksen koettiin olevan ”heittopussi” kuin ”huutolaislapsi”, hoitovastuu annettiin sille ”kuka halvimmalla ottaa” ja viranomaiset ”pesivät kätensä” asiasta.

Tyytymättömyys kategorisoitui kahdessa vanhusten huollon kanteluissa myös *sijoituksena väärään paikkaan*. Tämä ilmeni kanteluissa arvosteluna kuntaa kohtaan, joka ”tinkii”, ”säästää”, ”velvoittaa” ja ”vaatii”. Samaan aikaan tarvittaisiin ”moniammatillisuutta”, mutta ”erityisalaa” tai ”osastoa” ei löydy, johon vanhuksia voisi sijoittaa. Kanteluissa kuvattiin, että ”mahdollisimman usein” vanhus on ”saatava laitoksen katon alle”, riippumatta siitä, ovatko he edes sairauksiensa vuoksi ”taloon sopivia” ja onko henkilökunnalla ”aikaa ja voimia” antaa heidän tarvitsemaansa hoitoa. Kun vain sijoitukset tehdään, niin ”kyllä ne siinä sivussa menee”. Oli kiellettyä puhua siitä, kuinka ”niitä hoidetaan” ja mikä oli ”totuus”. ”Julkisivun” piti ”näyttää hyvältä”. Vanhusten sijoituspaikan vaihtuminen ja ”yhteisön hajottaminen” koettiin raskaana, sillä se oli taas ”uusi muutos” pois ”tutusta ja turvallisesta”. Kun 85-vuotias vanhus sijoitetaan väliaikaisesti sairaalan vuodeosastolle odottamaan

vapautuvaa sijoituspaikkaa vanhainkodissa, niin omaisten näkemyksen mukaan ”ei hän sieltä enää kykene palaamaan”.

Suurin tyytymättömyys vanhustenhuoltoa kohtaan liittyi hoidon ja palvelun laatuun. Kuudessa kantelussa kymmenestä oltiin tyytymättömiä siihen, ettei hoidon laatu ollut asianmukaista. Omaiset joutuivat puuttumaan muun muassa lääkkeiden jakamiseen, kun hoitohenkilökunta totesi ”ei sillä kellon ajalla ole niin väliä”. Vaikka säännöllisen lääkityksen tärkeys oli käyty läpi henkilökunnan kanssa, niin asia ei ollut mennyt tiedoksi koko henkilökunnalle. Liiallisesta määrästä lääkettä seurasi vanhukselle ”sekavuutta”. Kanteluista kävi ilmi myös, että vanhuksille ”annettiin juomista” makuuasennossa, ”ilman ennakkovaroitusta”, jolloin juoma ”meni henkitorveen” ja aiheutti yskimistä. Vanhusten toimittaminen eteenpäin jatkohoitoon oli vastahakoista, eikä sitä nähty tarpeelliseksi ennen kuin tilanne ”pääsi pahaksi”. Omaiset pohtivat ”mitattiinko verenpaine”, ”lämpö”, ja ”kuinka tajunnan tasoa seurattiin”.

Tyytymättömyys hoidon laatuun ilmeni myös siinä, että omaiset uskoivat ”asiakasturvallisuuden vaarantuvan” ja hygieniataso oli vain ”tydyttävä”. Kanteluista kävi ilmi, että perushoidon lisäksi moni vanhus jäi saamatta ”asiantuntevaa kuntoutusta”. Kunnan vanhusten huollon koettiin olleen ”jo pitkään pallo hukassa”. Hoidon tason kuvattiin olevan ”lähellä heitteillejättöä”. Omaisten mielestä yksikköä hallinnoiva lautakunta ei aina ”edes tiedä mitä täällä tapahtuu.” Tyytymättömyys hoidon laadusta ilmeni myös kuvauksina ”vaipat jää vaihtamatta”, 2–3 viikkoa ”menee suihkuttamatta” ja pesemättömyys aiheuttaa sairaalahoitoa vaativia ”tulehduksia ja haavaumia”. Vanhukset olivat yhä ”sairaampia ja huonokuntoisempia” ja kahden hoitajan hoidettavien vanhusten määrä oli lisääntynyt.

Hoidon laadun sanottiin olevan ”kaukana” suosituksista, kun hoitajat ”hikipäässä” juoksivat huoneesta toiseen, ”kellot soivat”, pitää ”pestä”, ”riisua”, ”pukea” ja ”lääkitä”. Kanteluista kävi ilmi, että omaisilla oli ”suuri huoli vanhusten tilasta”. Omaiset maksaisivat ”onnellisina”, jos hoitajat ”järjestäisivät virikkeitä”, ”tekisivät retkiä” ja ”tukisivat omatoimisuutta”. Useasta kantelusta kävi myös ilmi, että hoidon laiminlyöntiin liittyvään muistutukseen omaiset eivät olleet saaneet mitään vastauksia eikä selityksiä. Tyytymättömyys henkilökuntaresursseihin ilmeni kanteluissa muun muassa kuvauksina ”epäpätevät työntekijät” ja ”liian vähän henkilökuntaa”. Asiakkaiden mielestä ”korkeat maksut” eivät vastanneet hoidon tasoa.

Kahdessa vanhustenhuollon kantelussa yhdeksästä tyytymättömyys kategorisoitui henkilökunnan *riittämättömyyteen* ja henkilökunnan *uupumiseen*. Kanteluista ilmeni, että ”hoitajien suhdeluku” oli ”huomattavan alhainen” annettuihin suosituksiin nähden. ”Jatkuva kiire” ja ”aikapaineen alla” työskentely uuvuttivat työntekijät. Hoitotyössä otettiin myös riittämättömien resurssien vuoksi jatkuvasti ”työturvallisuusriskejä” ja työskenneltiin yksin tilanteissa, joissa ”parityöskentely” olisi ollut välttämätöntä. Kaikki ammattiryhmät työskentelivät ”kovan paineen” alla.

Kanteluista kävi ilmi, että riittämättömien resurssien vuoksi ”kaikenlainen suunnittelu ja kehitystyö” jäivät tekemättä. Kanteluista huokui huoli siitä, että vaikka vanhukset olisivat ”oikeutettuja laadukkaaseen hoitoon”, niin heille voidaan antaa ”ainoastaan perushoitoa”, eikä ”hoitotyön periaatteita” voi toteuttaa ”nykyisen mitoituksen” mukaan. Kun henkilökuntaa oli sairauslomilla, ”joutui koetukselle loppuväki”, eikä ”aina saatu edes sijaista”. Työntekijät kokivat olevansa ”marionetteja”, ”aivottomia ja tyhmiä orjia”, joita kohdeltiin ”miten sattuu”. Erityisesti kanteluista nousi esiin se, ettei työntekijöiden ”omasta jaksamisesta”, ”voimavaroista” ja ”pahasta olostaa” saanut puhua ääneen. Yksiköiden ”johtoporras” ei aina ymmärtänyt hoitotyön ”raskautta”.

Kolmessa vanhustenhuollon kantelussa tyytymättömyys kategorisoitui *työntekijän vastuuttomaan toimintaan*. Kanteluissa puhuttiin muun muassa ”virkavelvollisuuden rikkomisesta” sekä ”laittomasta” ja ”selittämättömästä” toiminnasta sekä viranomaisen ”laittomasta menettelystä”. Kanteluista kävi ilmi, että omaiset joutuivat usein itse arvioimaan vanhuksen hoidon tarpeen ja ambulanssi soitettiin vasta, kun sitä omaiset vanhuksen huonon voinnin perusteella vaativat. Vaikka kyseessä olisi ollut vakavat kaatumisvammat, tulehdus tai halvauskohtaus, henkilökunta ei ollut aikaisemmin huomannut mitään poikkeavaa vanhuksen tilassa. Kantelun kirjoittajat kysyivätkin, onko tämä hoito tänä päivänä vanhuksen ”hyvää ja inhimillistä” hoitoa.

Vanhustenhuollon kanteluissa tyytymättömyys kategorisoitui myös *asiakkaan kohteluun* ja nimenomaan siihen, että *asiakkaan fyysinen ja psyykinen terveys vaarantui*. Neljässä kantelussa tätä kuvataan muun muassa lääkeshoidon järjestämisen puutteina kuten ”määrätty vääriä lääkkeitä”, ”virheellisiä lääkkeitä”, ”lääkettä tulee liikaa”, ”aiheuttaa sekavuutta” sekä ”näin väärin annetaan lääkettä”. Yleisestä terveyden vaarantumisesta kertoivat kuvaukset, joissa tilat tai ympäristö olivat ”aiheuttaneet terveydellisiä haittoja” kuten esimerkiksi ”kaatumisia ja kipua ja särkyjä”, ”allergian paheneminen” tai vanhus oli ”pahasti kylmettynyt”. Tiloja pidettiin myös ”hengenvaarallisina” ja niistä annettiin kuvauksia kuten esimerkiksi ”asumiskelvoton”, vesi on ”juomakelvotonta”, ”vialliset sähkölaitteet”, ”poistumistiet puuttuvat”, ”lukot epäkuntoisia” ja yksikkö on ”ihmiskasunnoksi

kelpaamaton”. Vanhusten huonoa hoivaa ja itsemääräämisoikeuden loukkauksia kuvattiin esimerkein ”jätetty heitteelle”, ”lähellä heitteillejättöä”, kohdistettu ”pahoinpitelyjä”, ”psykykkisiä ja fyysisiä” pahoinpitelyjä, ”pidetty väkisin” tai vanhus oli ”päässyt lähtemään yksin”.

5.2.4 Tyytymättömyyden syyt kuntouttavassa sosiaalityössä ja mielenterveyskuntoutujien asumispalveluissa

Kuntouttava sosiaalityö

Kuntouttavaa sosiaalityötä koskevassa kantelussa eniten mainintoja sai asiakkaan ”luukuttaminen”. Kantelussa asiakkaan tyytymättömyys kategorisoitui siihen, ettei hän *saanut palvelusuunnitelmaa*. Asiakkaan pompottelu eri sosiaalityön sektorien välillä aiheutti sekaannusta ja asiakas oli hyvin ”epätoivoinen”. Prosessi asiassa kesti useita kuukausia ja kuntouttava sosiaalityö totesi useiden neuvottelujen ja neuvottelujen perumisten jälkeen, että ”palvelusuunnitelmalle ei ole tarvetta”. Asiakas koki tilanteen henkisesti hyvin ”nöyryyttäväksi ja raskaaksi”. Asiakas ei ollut saanut mitään perusteita sille, miksi ”palvelusuunnitelma on evätty” ja samalla häneltä on ”evätty oikeus kuntouttavaan sosiaalityöhön”.

Kuntouttavassa sosiaalityössä tyytymättömyys liitettiin myös *asiakkaan kohteluun, hallintomenettelyyn* sekä *päätöksen sisältöön*. Kantelussa kuvattiin n *asiakkaan tönkeyttä ja halventavaa kohtelua* asiakkaan *luukuttamisena mm.* ”hyppyttelynä” eri viranomaistahojen kohdalla, ”kenelle asiat kuuluvat”, aina ”toinen taho ohjasi toiselle”, oli kuin ”jossain sodassa”. Viranomaiset ”ihmettelivät toistensa toimintaa” ja asiakkaan mukaan ”olisivat keskenään” pystyneet saamaan ratkaisuja. Asiakkaan kokonaistilanne aiheutti ”epätoivoa” ja hän koki olevansa ”loppu henkisesti”. Viranomais toiminnan kuvattiin olevan ”sellaista selittelyä, kiertelyä ja kaartelua” ja ”ihmisarvoa alentavaa”. Asiakkaan kuvauksen mukaan se oli ”vaikeuttanut kuntoutumista”, ”aiheuttanut masennusta” ja ”itsetuhoisia ajatuksia”. Häntä oli ”heitelty työntekijältä toiselle” ja asiakas koki olevansa ”väliinputoaja”.

Asioiden selvittely oli myös puutteellista. Sitä kuvattiin kantelussa: ”Ei ollut aikaa tutustua”, ”mitään muistiinpanoja” ei asiasta ollut ja asian selvittely ”jäi epäselväksi”. Kantelusta kävi ilmi, että kuntouttavan sosiaalityön asiakas oli myös *jäänyt ilman etuutta*, sillä hän sai ”hylkypäätöksen” eikä palvelusuunnitelmalle ”ollut tarvetta”.

Mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut

Mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja koskevassa kantelussa tyytymättömyys kategorisoitui asiakkaan *kohteluun* liittyvänä *vapauden riistona* sekä *päätöksen sisältöön* liittyvänä *kielteisenä päätöksenä*. Kantelussa kuvattiin, kuinka viranomaisen ei suostu ”sellaista järjestämään” ja ”vastustaa esitystämme”. Asianomaiset pitivät tätä ”vapaudenriistona” ja totesivat olevansa ”kuin elinkautisvanki”.

5.2.5 Yhteenveto tulosten laadullisesta tarkastelusta

Laadulliset tulokset syventävät ja monipuolistavat tilastollisia tuloksia. Niiden perusteella sosiaalipalvelujen ja toimeentulotuen asiakkaiden tyytymättömyys kohdistui eniten työntekijöiden hallintomenettelylliseen osaamiseen. Toiseksi eniten tyytymättömyyttä ilmeni palvelun järjestämiseen ja toimintatapoihin liittyvissä kysymyksissä ja kolmantena tulivat asiakkaan kohteluun liittyvät tekijät. Taulukossa 12. esitellään yhteenveto tämän tutkimuksen laadullisista tuloksista.

Taulukko 12. Yhteenveto tyytymättömyyden kategorioista

Tyytymättömyyden kategoriat	Asiakkaat (n=30)	Maininnat	Yhteensä
Hallintomenettely	34	134	34/134
Palvelun järjestäminen	28	70	28/70
Asiakkaan kohtelu	18	76	18/76
Hoidon ja palvelun laatu	14	29	14/29
Päätöksen sisältö	10	19	10/19
Yhteensä	104	328	104/328

Tämän sosiaalipalveluja ja toimeentulotukea koskevan otoksen (n=30) perusteella muodostui käsitys siitä, että heikoin kohta sosiaalipalvelujärjestelmän käytännön toteutuksessa oli työntekijöiden *hallintomenettelyllinen osaaminen*. Useiden asiakkaiden tyytymättömyys kohdistui nimenomaan tämän osa-alueen puutteisiin. Kaiken kaikkiaan mainintoja antoivat 34 asiakasta ja mainintojen määrä oli suurin 134.

Osa asiakkaista kohdisti tyytymättömyytensä useaan hallintomenettelyn alakategoriaan. Tähän osaluokkaan kohdistunut tyytymättömyys sai asiakkailta eniten mainintoja. Lisäksi mainintoja tehneiden asiakkaiden määrä oli suurin.

Laadullisten tutkimustulosten perusteella kävi ilmi, että asiakkaat haluavat olla vaikuttamassa oman elämänsä ratkaisuihin kuten Anu Muurikin (2006, 204–206) on tutkimuksessaan todennut. Sosiaalipalvelujen asiakkaat osaavat vaatia hyvää palvelua, ja heitä kiinnostaa etenkin se, otetaanko heidän omat näkemyksensä huomioon.

Toiseksi eniten tyytymättömyys kohdistui *palvelun järjestämiseen ja toimintatapoihin* liittyviin kysymyksiin, sillä 25 asiakasta mainitsi tähän liittyviä asioita yhteensä 63 kertaa. *Asiakkaan kohteluun* liittyvä tyytymättömyys oli kantelun syynä 18 asiakkaan kohdalla ja mainintoja kertyi 76. *Hoidon laatuun* liittyvä tyytymättömyys nousi esiin 14 asiakkaan kantelukirjeestä ja mainintoja siitä löytyi 29. Yllättävin tulos oli tyytymättömyyden kohdistuminen *päätöksen sisältöön* eli kielteiseen päätökseen ja etuuden saamatta jäämiseen. Päätöksen sisältöön liittyvää tyytymättömyyttä löytyi kaikkein vähiten kantelukirjeistä. Ainoastaan 10 asiakasta mainitsi tämän asian 19 kertaa.

Toimeentulotuen kanteluissa tyytymättömyys kohdistui eniten kielteisen päätöksen saamiseen ja ilman etuutta jäämiseen. Asiakkaat olivat jääneet myös ilman lakisääteistä, heille kuuluvaa palvelua. Yhtä suurena tyytymättömyyden aiheuttajana nousi esiin myös hallintomenettelyyn liittyvät puutteet; liian pitkä käsittelyaika, asiakkaan ”luukuttaminen”, ilman kirjallista päätöstä jääminen, asiakkaan kuulemisen laiminlyönti, asioiden puutteellinen selvittely sekä jatkuva lisäselvitysten pyytäminen. Nämä samat ongelmat ovat nousseet esiin myös aikaisemmissa tutkimuksissa, joissa on nostettu esiin asian perusteellisen selvittelyn tärkeys ja se, että päätöksen tulisi perustua oikeaan, tarkkaan tietoon. Näillä seikoilla on erityinen merkitys päätöksenteon oikeudenmukaisuuden kannalta. Päätösten tulisi olla myös korjattavissa olevia ja päätöksenteon kriteerit ja säännöt tulisi kertoa kaikille niille, joita päätöksenteko koskee. (Elovainio 2008, 2055–2056; Leventhal 1980, 22–32).

Tarkasteltaessa oikeudenmukaisen päätöksenteon kriteerejä, nousee esiin myös oikeus tulla kuuluksi omassa asiassa, sääntöjen johdonmukaisuus, tasapuolinen kohtelu ja päätöksenteon puolueettomuus. Tutkimustulokset vahvistavat aikaisemmissa tutkimuksissa todettuja asioita, joiden mukaan asiakkaat ovat kiinnostuneita etenkin siitä, kuinka laadukkaasti asiakasprosessi hoidetaan, onko palvelu kohteliasta ja otetaanko asiakkaan mielipiteet huomioon.

Myös palveluprosessin asianmukaisuus ja asiakkaan oikeus olla itse päättämässä omista asioistaan koetaan tärkeäksi. Henkilökunnan ammattitaidolla, ystävällisyydellä ja avuliaisuudella on myös suuri merkitys arvioitaessa hoidon laatua. (Muuri 2008b, 62–63).

Toimeentulotuessa asiakkaiden tyytymättömyys liittyi myös kohteluun, sillä osaa asiakkaita oli kohdeltu töykeästi ja halventavasti. Kuten Elovainion ym. (2006,11) tutkimuksessa todetaan, oikeudenmukaisuuden kokemukset liittyvätkin yleensä päätöksenteon menettelytapoihin ja kohteluun. Laadullisessa aineistossa asiakkaan huonoon kohteluun liittyi myös asiakkaan uhkailua, kiristystä ja painostusta. Työntekijä saatettiin kokea myös väkivaltaisena ja toiminnan olevan asiakkaan ”vapauden riistoa”. Huono kohtelu saattoi myös vaarantaa asiakkaan psyykkisen ja fyysisen terveyden. Asiakkaan kohteluun liittyvä tyytymättömyys nousi korkeammalle tilastolliseen analyysin tuloksiin verrattuna. Yllättävin tulos oli, että päätöksen sisältöön liittyvää tyytymättömyyttä löytyi vähemmän kantelukirjeistä, lukuun ottamatta toimeentulotukea.

Lastensuojelussa tyytymättömyys kategorisoitui eniten työntekijän vastuuttomaan toimintaan, joka ilmeni työntekijän välinpitämättömyytenä hoitaa asiakkaan asiaa. Tyytymättömyyttä aiheuttivat myös palvelujen järjestämiseen ja toimintatapoihin liittyvät syyt, sillä toiminnan ei koettu olevan avointa. Asiakkaiden mielestä siinä oli salailua, tietoja vääristeltiin ja valehdeltiin tai työntekijä oli epäoikeudenmukainen ja kohtuuton. Hallintomenettelyyn liittyvät puutteet kuten ilman kirjallista päätöstä jääminen, asiakkaan kuulemisen laiminlyönti ja asioiden puutteellinen selvittely sekä virheelliset asiakirjat olivat myös lastensuojelun asiakkaiden tyytymättömyyden syinä. Samansuuntaisia tuloksia oli saanut aikaisemmin myös Vicki Lens (2007, 382–408), jonka mukaan asiakkaat kokivat toiminnan olevan byrokraattista, sääntöjen epärationaalisia ja niiden soveltamisen mielivaltaista.

Vammaispalveluja koskevilla kanteluilla tyytymättömyyttä kuvattiin eniten ilman lakisääteistä palvelua tai etuutta jäämisenä. Asiakkaan tilannetta ei ollut arvioitu kokonaisvaltaisesti eikä asiakkaan etu toteutunut. Asiakkaan kanssa ei neuvoteltu eikä häntä kuultu asiassa ja asiakirjoissa oli virheitä. Kielteinen päätös ja ilman etuutta jääminen oli myös syy kantelun tekemiseen. Kun asiakas ei saanut tarvitsemaansa palvelua niin hänen fyysinen ja psyykinen terveytensä vaarantui.

Marko Elovainio (2008, 2006) on myös nostanut tutkimuksissaan esiin saman asian. Elovainion mukaan oikeudenmukaisuuden toteutumatta jäämisellä on vaikutusta ihmisten fyysiseen ja psyykkiseen terveyteen. Hän korostaa, että päätöksenteossa ja kohtelussa on kyse toisiin ihmisiin

vaikuttamisesta, vallankäytöstä ja arvovalinnoista. Hänen mukaansa ihmisillä on herkkyys huomata, milloin oikeudenmukaisuutta loukataan ja miksi toimintatavat ja kohtelu eivät ole asianmukaista.

Lasten huoltoa ja tapaamista koskevissa kanteluissa tyytymättömyys liitettiin mm. siihen, etteivät kantelijat kokeneen saaneensa heille kuuluvaa lakisääteistä palvelua. Asiakkaat olivat kyllä saaneet heille kuuluvan palvelun, mutta ei heidän mielestään sellaisena kuin lait ja säädökset edellyttivät. Kanteluissa tyytymättömyys kohdistui siihen, ettei toiminta ollut avointa, siinä oli salailua, tietojen vääristelyä tai asiakkaalle valehtelua tai työntekijän toiminta oli epäoikeudenmukaista ja puolueellista eikä asiakkaan etenkin lapsen etu toteutunut. Lasten huolto- ja tapaamisasioita koskevissa kanteluissa korostuivat erityisesti myös kantelun tekijöiden kokemukset työntekijän taholta tulleesta uhkailusta, kiristyksestä, painostuksesta. Tyytymättömyyttä herätti myös asioiden puutteellinen selvittely sekä virheelliset asiakirjat. Linna (2008, 48–52) ja Taskinen (2005, 190–202) ovat myös tutkimuksissaan kiinnittäneet huomiota siihen, että kokemukset oikeudenmukaisuudesta syntyvät nimenomaan vuorovaikutustilanteissa ja näissä tilanteissa tulisi panostaa kohteliaisuuteen, arvostukseen ja toisen osapuolen kunnioitukseen sekä olla rehellinen. Oikeudenmukaiseen kohteluun tulisi aina sisältyä myös keskinäisen arvostamisen, sallivuuden ja erilaisuuden elementtejä. (Linna 2008, 48–52; Taskinen 2005, 190–202)

Vanhustenhuoltoa koskevissa kanteluissa suurin tyytymättömyys kohdistui hoidon ja palvelun laatuun. Asiakkaat olivat tyytymättömiä myös palvelun järjestämiseen ja toimintatapoihin ja siihen, ettei toiminta ollut avointa ja tietoja salailtiin. Tyytymättömyys liitettiin myös väärään paikkaan sijoittamiseen, henkilökunnan riittämättömyyteen ja henkilökunnan uupumiseen. Työntekijän toiminta oli myös vastuutonta ja asiakkaan fyysinen ja psyykinen terveys vaarantui. Hoidon laadussa ja resursseissa todetut puutteet ovat usein merkki taloudellisten resurssien riittämättömyydestä. Hoidon laatua ei voida saada asianmukaiseksi, jos henkilökuntaa on liian vähän ja se on uupunutta. Kanteluista kävi ilmi, että tästä oli seurauksena usein se, ettei paineen alla työskentelevä hoitohenkilöstö pystynyt ottamaan vastuuta toiminnastaan. Tämän niukkuuden ja resurssien puutteen on aikaisemmissa tutkimuksissa todettu heikentävän kansalaisten luottamusta sosiaalipalveluihin. Juuri riittämättömät resurssit aiheuttavat sen, ettei palveluja katsota pystyttävän tarjoamaan kaikille tarvitsijoille, vaan niitä saavat vain valikoidut tarvitsijat. (ks. Muuri 2008b, 196–216)

Kuntouttavan sosiaalityön kantelussa asiakkaan tyytymättömyys kohdistui ilman palvelusuunnitelmaa jäämiseen ja epäasianmukaiseen kohteluun. Asiakas ei ollut myöskään tyytyväinen päätöksentekoprosessiin tai päätöksen sisältöön. Kantelussa kuvataan asiakkaan tyytymättömyyden

ja halventavaa kohtelua asiakkaan ”luukuttamisena.” Asioiden selvittely oli myös puutteellista ja kuntouttavan sosiaalityön asiakas oli myös jäänyt ilman palvelua, joka hänelle lakisääteisesti kuului. Tyytymättömyys *mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja* koskevassa kantelussa kuvattiin asiakkaan kohteluun liittyvänä vapauden riistona sekä päätöksen sisältöön liittyvänä kielteisenä päätöksenä. Palvelun huono laatu ja sen vaikutukset asiakkaan selviytymiseen on nostettu esiin myös Kaskisaaren ja tutkimusryhmän (2010, 74–81) tutkimuksessa, jossa on todettu sen vaarantavan usein myös asiakkaan oikeuden ihmisarvoiseen elämään. Myös Elovainion ja Kivimäen (2002, 470–472) mukaan epäoikeudenmukainen kohtelu heikentää itsetuntoa ja identiteettiä ja on osoitus arvostuksen puutteesta. Epäoikeudenmukaista ympäristöä pidetään hallitsemattomana ja ennakoimattomana, mikä vaatii jatkuvaa varuillaanoloa. Tämä taas kuluttaa ja nakertaa myönteistä käsitystä itsestään ja omista kyvyistään.

6 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Tutkimusprosessi

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli etsiä vastausta kysymykseen ”*Mistä tyytymättömyys sosiaalipalvelujen ja toimeentulotuen palvelutapahtumassa syntyy?*” Tutkimukseni tehtävänä oli kuvata hallintokantelujen sisältöä sosiaalipalvelujen asiakkaan näkökulmasta ja selvittää, mistä tyytymättömyys palvelutapahtumassa ja ensi vaiheen päätöksenteossa syntyy ja mitkä oikeudenmukaisuuden periaatteet jäävät toteutumatta.

Tutkijana pyrin tuottamaan myös tietoa siitä, miten erilaiset tilastot ja rekisteriaineistot tuottavat tietoa sosiaalipalvelujen asiakkaista ja asettavat heidät tiettyyn kategoriaan, tutkimatta sen enempää asioiden taustoja. Tiedon tuotantoa hallitsevat erilaiset tunnusluvut ja havaintoyksiköt, joilla sitten kuvataan sosiaalipalvelujen asiakkaita etäältä kapea-alaisesti ja joista sitten tehdään johtopäätöksiä asioiden tilasta. Kenellekään ei muodostu kokonaiskäsitystä siitä moninaisuudesta, jota näihin rekisteriaineistoihin sisältyy.

Tutkimukseni jakautui tilastolliseen ja laadulliseen osuuteen. Tilastollisessa osuudessa pyrin löytämään vastaukset seuraaviin kysymyksiin: *Millaisia ovat kantelun taustatekijät? Miten kantelut jakautuvat alueellisesti ja eri sosiaalipalvelujen kesken? Mistä tyytymättömyys syntyy? Syyt?* Laadullisessa osuudessa tarkastelin tyytymättömyyttä diskursiivisena kategoriana. Menetelmänä käytin kategoria-analyysiä. Pyrin löytämään vastaukset seuraaviin kysymyksiin: *Millaisia ovat kategoriat sosiaalipalvelujen kontekstissa? Millaisia ovat tyytymättömyyden kategoriat sosiaalipalvelujen kanteluissa?*

Tutkimukseni aineistoina toimivat Länsi- Suomen lääninhallituksen kanteluaineistot. Tutkin Länsi-Suomen lääninhallituksessa vuosina 2007 ja 2008 ratkaistujen kantelujen asiakirjoja ja niistä asiakirjahallintajärjestelmään (ASSI) tehtyjä merkintöjä. Aineistona oli 498 kantelua, jotka oli tehty Pirkanmaan, Keski-Suomen, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakuntien alueella. Tilastollisen aineiston käsittelyssä ja analysoinnissa käytin SPSS-ohjelmaa. Tilastollisen analyysin avulla pystyin paikantamaan ne kantelut, jotka sisälsivät tutkimukseni viitekehykseen, oikeudenmukaisuuden toteutumiseen liittyviä tekijöitä.

Tutkimukseni laadullinen aineisto koostui tilastollisen aineiston kautta poimituista sosiaalipalveluja koskevista kantelukirjeistä. Laadulliseen aineistoon oli valikoitunut tilastollisen analyysin perusteella niitä sosiaalipalvelujen kanteluja, joihin kanteluja eniten kohdistui. Tutkimuksen laadullisen aineiston analysoinnissa käytin kategoria-analyysia.

Laadullisessa osuudessa aineistona toimi 30 kantelukirjettä, jotka rajasin koskemaan nykyisen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston aluetta. Aineiston rajauksen perusteena oli aineiston pieni, rajattu koko (30 kantelukirjettä), sen parempi saatavuus ja tulosten suurempi hyödynnettävyys Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella.

Kantelut liittyivät kuntien sosiaalihuollon palveluihin ja niitä koskevaan päätöksentekoon. Tässä tutkimuksessa käytin aineistona ainoastaan kanteluja ja niistä tehtyjä asiakirjamerkintöjä enkä siis kanteluihin liittyviä selvityksiä, vastineita tai kantelupäätöksiä. Tutkimukseni näkökulma oli asiakkaan näkökulma ja tarkastelussa olivat erityisesti hänen subjektiiviset kokemuksensa.

Tutkimukseni tilastolliset tulokset osoittivat, että asiahallintajärjestelmän perusteella kantelun syyksi muodostui palvelun järjestämiseen liittyvien tekijöiden lisäksi useimmiten päätöksen sisältö. Ylläpitämämme tilastot ja rekisterit antavat kapeamman ja yksipuolisemman kuvan sosiaalipalvelujen asiakkaan todellisuudesta ja yksittäisen kantelun käsittelijän muodostama kuva jää usein vieläkin suppeammaksi. Tarkastellessamme tutkimuksen tilastollisia tutkimustuloksia, täytyy tarkastelussa ottaa huomioon aineiston asettamat reunaehdot ja erityisesti se, etteivät kaikista kanteluista tehdyt merkinnät olleet tasalaatuisia ja yhtä informatiivisia. Kuvaan tarkemmin tutkimukseni luotettavuutta seuraavassa alaluvussa.

Tilastollisten tulosten perusteella voidaan päätellä, että suurimmat syyt tyytymättömyyteen sosiaalipalveluissa olivat palvelujen järjestämiseen tai toimintatapoihin liittyviä, päätöksen sisältöön ja hoidon laatuun sekä hallintomenettelyyn ja päätösprosessin oikeudenmukaisuuteen liittyviä syitä. Lisäksi tyytymättömyyttä aiheuttivat asiakkaan huono kohtelu ja vuorovaikutustilanteen ongelmat. Tilastollisen analyysin perusteella voidaan päätellä, että Assi-järjestelmään tehdyt kirjaukset antavat vain suuntaviivoja sille, mikä motivoi asiakasta tekemään kantelun. Niin kuin olen jo aikaisemmin todennut, voidaan näistä asiakirjahallintajärjestelmästä otetuista tulosteista saada vain pintaraapaisu siitä, mitä kantelu todellisuudessa sisältää. Asiakirjajärjestelmään kirjataan vain ”pääasia” ja kantelun todellinen syy voi ollakin joku aivan muu.

Tilastollisen ja laadullisen aineiston analyysin tuloksien erilaisuus on hyvä osoitus molempien tutkimusmenetelmien tarpeellisuudesta. Ne täydentävät hyvin toisiaan.

Kantelujen tarkempi tarkastelu laadullisin menetelmin osoitti, että tyytymättömyys kohdistui eniten hallintomenettelyyn ja päätösprosessin oikeudenmukaisuuteen, seuraavaksi palvelun järjestämiseen liittyviin tekijöihin ja kolmanneksi asiakkaan huonoon kohteluun. Hoidon laatuun liittyvät tyytymättömyyden syyt kategorioituivat neljänneksi eniten laadullisessa tarkastelussa. Yllättävin tulos oli se, että päätöksen sisältöön liittyvää tyytymättömyyttä esiintyi kaikkein vähiten laadullisessa aineistossa.

Tutkimustuloksista voidaan tehdä johtopäätös, jonka mukaan tyytymättömyys sosiaalipalveluihin liittyy erityisesti *palvelujen järjestämiseen ja toimintatapoihin, hallintomenettelyyn ja päätösprosessin oikeudenmukaisuuteen, hoidon laatuun ja resursseihin sekä asiakkaan kohteluun ja vuorovaikutustilanteen ongelmiin.*

Verrattaessa tutkimustuloksia oikeudenmukaisuuden periaatteisiin kävi ilmi, että tilastollisen analyysin perusteella kolme eniten tyytymättömyyttä herättänyttä syytä liittyivät sekä *jakavaan että menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen.* Laadullisen aineiston tuloksista voidaan taas päätellä, että kolme eniten tyytymättömyyttä herättäneet syyt liittyivät nimenomaan *menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen, jakavaan oikeudenmukaisuuteen sekä vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuuteen.*

Sosiaalipalvelujärjestelmän uudistaminen ja kehittäminen edellyttää paneutumista näihin asioihin ja huolehtimista etenkin menettelytapojen ja vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuuden toteutumisesta. Vuorovaikutustaitojen ja hallintomenettelyllisen osaamisen kehittäminen asia, johon voimme vaikuttaa paremmin kuin jakavan oikeudenmukaisuuden reunaehtoihin.

6.2 Tutkimusprosessin arviointia

Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimukseni tarkoituksena oli löytää syy siihen, mikä saa sosiaalipalvelujen asiakkaiden tekemään kantelun. Tutkimusaineistona kantelujen asiakirjahallintajärjestelmään tehdyt kirjaukset ja

varsinaiset kantelukirjeet muodostivat ainutlaatuiset ja mielenkiintoiset aineistot. Tutkimuksen tarkoituksena oli kuvata näitä kantelun syitä eikä niinkään tehdä yleistyksiä. Jokainen kantelu perustui henkilökohtaiseen kokemukseen, johon vaikuttivat monet taustatekijät. Pääsemme tutkimukseni tulosten kautta vain kurkistamaan rajatusti niihin syihin, jotka koskivat nimenomaan näitä kanteluun liittyviä tekijöitä ja jotka olivat motivoineet heitä prosessin käyntiin laittamiseen. Tutkimukseni tilastollinen osuus muodosti perustan laadulliselle tutkimusosiolle. Nämä kaksi tutkimusotetta täydensivät hyvin toisiaan. Koska tutkimukseni on tehty kahta eri tutkimusmenetelmää käyttäen, olen pyrkinyt tutkimukseni raportoinnissa pysymään perustasolla ja esimerkiksi tilastollinen osuudessa esittämään vain tutkimuskysymysten kannalta oleelliset asiat siten, ettei työni sivumäärä muodostu liian suureksi.

Tutkimukseni tilastollisessa osuudessa pyrin mahdollisimman suureen luotettavuuteen aineiston käsittelyssä. Perusjoukoksi otin kaikki vuonna 2007 ja 2008 ratkaistut kantelut, joista oli kirjaukset tehty ASSI-järjestelmään. Olin poistanut ne järjestelmään tehdyt kirjaukset, joita ei voinut määritellä kanteluiksi ja joita ei ole käsitelty kanteluna. Kantelujen määrä oli yhteensä 498 kappaletta ja ne olivat kaikki Länsi-Suomen lääninhallituksen alueelta. Tutkimukseni perusjoukko edusti kattavasti tutkimukseni kohderyhmää ja oli riittävän suuri.

Olen pyrkinyt tutkimustyössäni mahdollisimman puolueettomaan ja rehelliseen asioiden tarkasteluun. Aineiston syöttämisessä, muuttujien valinnassa ja luokittelussa olen pyrkinyt noudattamaan annettuja ohjeistuksia. Olen läpikäynyt aineiston useaan kertaan ja pyrkinyt poistamaan siitä kaikki mahdolliset virheet. Luokittelussa mm. kuntamuuttujien kohdalla täytyi erityisesti huomioida se, että vuosien 2008–2009 välisenä aikana tapahtui kuntaliitoksia, jotka vaikuttivat myös kuntien kokoluokituksiin. Tilastollisen aineiston avulla olen pyrkinyt saamaan vastauksia esittämiini tutkimuskysymyksiin ja olen siinä mielestäni onnistunut. Tutkimuksen pätevyys (validiteetti) muodostuu nimenomaan siitä, että tutkimus mittaa juuri sitä, mitä sen oli tarkoitus mitatakin. Ellei tutkijalla ole tarkkaa ja täsmällistä tavoitetta, hän saattaa helposti tutkia vääriä asioita. Myös tutkimuksen hyvä reabiliteetti edellyttää tulosten tarkkuutta. Ne eivät voi sattumanvaraisia, vaan niiden tulee olla kenen tahansa, koska tahansa toistettavissa olevia. (Heikkilä 2008, 29–31.)

Tilastollisen osuuden validiutta ja reabiliteettia arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon käsitteiden ja muuttujien tarkka määrittely. Tämän tutkimuksen pätevyyttä (validiutta) arvioitaessa on otettava huomioon seuraavat seikat. Tilastollista aineistoa käsiteltäessä kävi ilmi, että asiakirjahallintajärjestelmän kirjaukset olivat hyvin kirjavia. Merkintöjä olivat tehneet useat eri ihmiset ja

esimerkiksi kantelun kuvaukset vaihtelivat suuresti. Osassa kanteluissa puhuttiin yleisesti palvelun järjestämisestä, ilman tarkempaa asian avausta ja siksi otin yhdeksi käsitteeksi palvelun järjestämisessä olleet ongelmat. Tutkijana en voinut tietää, oliko kantelun sisältö jotain sellaista, jonka olisin voinut sijoittaa johonkin muuhunkin luokkaan. Koin joutuvani tekemään tilanteessa osittain tulkintoja, jotka ehkä heikensivät tutkimuksen luotettavuutta tai vaativat tutkimuksen lukijalta kriittistä lukutapaa.

Erityisesti validiteetin ja reabiliteetin käsitteiden käyttöä on kritisoitu laadullisen tutkimuksen yhteydessä, koska niiden on katsottu vastaavan lähinnä vain tilastollisen tutkimuksen tarpeita. Sen sijaan laadullisen tutkimuksen yhteydessä puhutaan usein laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnista. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 133–134.)

Tutkimukseni laadullisessa osuudessa olivat tutkimuskohteena 30 eri sosiaalipalveluja koskevaa kantelukirjettä. Laadulliselle tutkimukselle on ominaista, ettei aineiston analyysivaihetta ja luotettavuuden arviointia voi erottaa toisistaan niin jyrkästi kuin tilastollisessa tutkimuksessa. Tämä antaa mahdollisuuden kulkea vapaammin aineiston analyysin, tehtyjen tulkintojen ja tutkimustekstin välillä. Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa, asetetaan erittäin suuri painoarvo tutkimusprosessin luotettavuudelle ja tutkijalle itselleen. Tutkija joutuu menemään enemmän henkilökohtaisemmalle tasolle ja pohtimaan asioita, emmehän voi puhua tässä tapauksessa asioiden oikein mittaamisesta. (Eskola & Suoranta 2008, 208–210.)

Laadullista tutkimusta arvioitaessa puhutaan usein tutkimuksen uskottavuudesta, tutkimustulosten siirrettävyydestä, varmuudesta ja vahvistuvuudesta. (Eskola & Suoranta 2008, 211–212) Tässä tutkimuksessa en ole pystynyt tutkimukseni uskottavuutta käsitteellistyksien ja tulkintojen osalta varmistamaan kantelujen tekijöiltä. Jonkinlaisia suuntaviivoja varovaisesta tulosten yleistettävyydestä voidaan kuitenkin tehdä, mikäli otetaan huomioon tietyt reunaehdot. Uskon, että tutkimustulokset vahvistuvat ja saavat tukea aikaisemmin tehdyistä ilmiötä sivuavista tutkimuksista. (ks. Tuomi & Sarajärvi 2002, 136–137.)

Laadullisen aineiston koko ja riittävyys oli mielestäni tähän tutkimukseen kohdallaan. Niin kuin jo mainitsin aiemmin, voin vain todeta, että laadullinen aineisto avasi pienen ikkunan sosiaalipalvelujen maailmaan ja vuorovaikutustilanteisiin. Aineiston kylläntymiseen en näin pienellä aineistolla päässyt, mutta selkeästi oli nähtävissä ne asiat, jotka toistuivat lähes samanlaisina eri sosiaalipalveluissa. (ks. Eskola & Suoranta 2002, 62–63.)

Aineiston merkittävyys on mielestäni toteen näytetty näiden 30 kantelijan subjektiivisen kokemuksen tuotoksena, eikä sen merkittävyyttä siinä mielessä voine kyseenalaistaa. Näiden sosiaalipalvelujen asiakkaiden tekstit täytyy suhteuttaa heidän yhteiskunnalliseen positioonsa ja vallitsevaan kontekstiin. Joka tapauksessa tekstit ovat syntyneet asiakaslähtöisesti ilman tutkijan mahdollista vaikutusta. Tässä tutkimuksessa on erityisen tärkeää huomata se, että tutkitut dokumentit kertovat asiasta vain yhden näkökulman, yhden totuuden, koska en käsittele kanteluja koskevia selvityksiä, vastineita ja kantelupäätöksiä. Pyrin siis rakentamaan tietoisesti vain näköalaa sosiaalipalvelujen ja toimeentulotuen asiakkaiden arkeen, kyseenalaistamatta heidän kokemuksensa oikeellisuutta tai objektiivisuutta. (ks. Mäkelä 1992, 47–55.)

Aineiston koko asettaa tietenkin yleistysten tekemiselle omat reunaehdonsa. Analyysin kattavuudella tarkoitetaan sitä, etteivät tulkinnat perustu vain satunnaisiin poimintoihin aineistosta. Olenkin valinnut analyysimenetelmäksi kategoria-analyysin, jonka avulla pystyn saamaan aineistosta esiin konkreettisesti eri asioita koskevia mainintoja, eivätkä analyysin tulokset perustu yksittäisiin poimintoihin. Tästä johtuen myös aineiston analyysi on toistettavissa ja samat asiat löydettävissä myös toisen tutkijan toimesta käsiteltäessä samoja kantelukirjeitä. (ks. Mäkelä 1992, 47–55.)

Tämän tutkimuksen laadullisen aineiston luotettavuutta arvioitaessa tai yleistyksiä tehtäessä tulee lukijan ottaa huomioon seuraavat asiat. Puhuttaessa tyytymättömyyden syistä, ei voida yleistää tyytymättömyyden kohdistuvan sosiaalityöntekijöiden ammattiryhmään vaan on otettava huomioon, että kanteluissa esiintyi eri ammattikuntien edustajia; sosiaalityöntekijöitä, lastenvalvojia, sosiaaliohjaajia, etuuskäsittelijöitä, lähihoitajia ja sairaanhoitajia. Suuressa osassa kanteluista ei käynyt ilmi, minkä koulutuksen saaneen henkilön kanssa asiakas asioi. Samoin kanteluista ei käynyt selville se, oliko kyseessä sosiaali- tai terveydenhuollon koulutuksen saanut henkilö vai esimerkiksi kouluttamaton, muodollisesti epäpätevä sijainen. Tässä kohdassa on hyvä muistaa myös se, että näkökulman kantelun syihin esittää ainoastaan asiakas. Muilla osapuolilla ei ole mahdollisuutta puolustautua tai esittää omaa näkemystään.

Tutkimuksen etiikka

Jos tutkija tunnistaa eettisten kysymysten problematiikan, niin hän todennäköisesti tekee myös eettisesti asiallista tutkimusta. (Eskola & Suoranta 2002, 52) Tutkimuksen eettiset kysymykset nousevat erityisen tärkeiksi sosiaalihuoltoon kohdistuvien tutkimusten kohdalla. Kyseessä on erittäin salassa pidettävien asiakirjojen ja tietojen käyttäminen tutkimustarkoituksessa. Pelkästään eettisten

ohjeiden huomioiminen ei yksin riitä vaan tutkimuksen tekijää velvoittaa myös lainsäädännön asettamat reunaehdot mm. henkilötietolaki. Sen 3§:n mukaan ”*henkilötiedolla tarkoitetaan kaikenlaista luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.*” Omat velvoitteensa asettaa myös tieteen avoimuuden, testattavuuden ja koeteltavuuden periaate. (Kuula 2006, 14–16; Henkilötietolaki 22.4.1999/523, ks. Kuusisto-Niemi, Rissanen & Saranto 2011, 257–270)

Eskolan ja Suorannan (2002, 52) mukaan jokainen tutkimus sisältää monia päätöksiä, joissa tutkimuksen eettiset kysymykset tulevat pohdittavaksi ja asettavat tutkijan erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen eteen. Aloittaessani tutkimusta tein ehkä isoimman eettisen ratkaisun valitessani tutkimusaineistoksi kanteluihin liittyvät asiakirjamerkinnot ja kantelukirjeet. Toinen suuri päätös oli päätös pyytää lupa aineiston käsittelyyn vain julkiselta rekisterinpitäjältä, ei itse kantelun tekijöiltä. Tämä päätös asetti minut monien eettisesti kiperien kysymysten eteen ja vaikutti moneen tutkimusprosessini vaiheeseen.

Kestävä tutkimusetiikka edellyttää tutkimusaineistojen asianmukaista keruuta, käsittelyä ja arkistointia sekä tutkittavien ihmisarvon ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamista sekä tutkimuksesta aiheutuvan vahingon välttämistä. Se, miksi en lähtenyt pyytämään kantelun tekijöiltä lupaa tutkimukselleni, perustui siihen, etten nähnyt asiakkaan edun mukaisena sitä, että he uudelleen joutuisivat pohtimaan omaan kanteluunsa liittyviä asioita ja käsittelemään uudelleen ehkä ristiriitaisiakin tunteita. Monelle asianomaiselle olisi saattanut tuottaa hyvinkin suurta ahdistusta asian esiin nostaminen heti päätöksenteon jälkeen, vaikka he tutkimusluvan ehkä olisivat minulle antaneet.

Kantelun tekeminen vaatii sosiaalipalvelujen asiakkaalta aktiivisuutta ja sen tekemiseen on kuitenkin usein aika korkea kynnyks. Tässä kohdassa jouduin nimenomaan arvioimaan sitä, onko tällaisen tutkimukseni mukanaan tuoma lisä niin arvokas, että se oikeuttaisi minut puuttumaan asianomaisten yksityisyyteen. Tutkimukseni koski kuitenkin niin sanottuja valmiita aineistoja, kanteludokumentteja, eikä sen kannalta ollut oleellista nostaa esiin joitain henkilöihin liittyviä kysymyksiä. Kiinnostavin asia tutkimukseni kannalta oli kuitenkin yleisellä tasolla löytää vastaus siihen, mitkä tekijät saavat sosiaalipalvelujen asiakkaan tekemään kantelun.

Toimin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa sosiaalihuollon ylitarkastajana ja oma asemani ja työni aluehallintoviraston organisaatiossa edellyttää vaitiolovelvollisuutta ja salassapitoa. Luvan

tutkimuksen tekemiseen pyysin tutkimuksen alkuvaiheessa vuonna 2008 läänin sosiaalineuvos Pekka Paaterolta. Henkilöiden vaihtuessa keskustelin asiasta myös Pekka Paateron seuraajan sosiaali- ja terveydenhuollon osastopäällikön Sakari Suomisen kanssa ja myöhemmin siirryttäessä aluehallintovirastoon myös Peruspalvelut, Oikeusturva- ja Luvat (POL)- vastualueen johtajan Heikki Siirilän kanssa. (liite 4.)

Aluehallintovirastoon siirryttäessä ja Länsi- Suomen lääninhallituksen jakautuessa kahtia, olin tutkimuksessani siinä vaiheessa, että aloitin laadullisen aineiston hankinnan. Tuolloin rajasin laadullisen aineistoni koskemaan vain nykyisen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston aluetta. Aineiston rajauksen perusteena oli yksinkertaisesti aineiston rajattu koko (30 kantelukirjettä), sen parempi saatavuus ja tulosten parempi hyödynnettävyys Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella.

Päätökseni pitää tutkimus niin yleisellä tasolla, ettei kantelujen tekijöiltä tarvitse pyytää tutkimuslupaa asetti tiukkoja reunaehdoja tutkimusprosessin eettisesti kestäväälle läpiviemiselle. Tilastollisessa osuudessa tunnistetietojen häivyttäminen oli yksinkertaista jo aineistoni koon puolesta (489 kantelumerkintää). Kantelut koskivat lisäksi niin suurta aluetta; Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Keski-Suomen, Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan sekä Keski-Pohjanmaan maakuntia, että yksittäisen kantelun tunnistaminen oli mahdotonta. Lisäksi olen tilastollisessa osuudessa valinnut muuttujien tasoksi muun muassa kuntakoon ja alueen. Myös sosiaalipalveluja koskevat muuttujat on laadittu niin yleisellä tasolla ja anonymisoinnissa on käytetty muuttujien arvojen uudelleen luokittelua niin, että asianomaisen kantelun tekijän yksityisyys ei ole vaarantunut.

Tutkimusta tehdessäni olen numeroimalla identifioinut kantelumerkinnät ja operoinut niiden avulla SPSS-ohjelmassa. Asiakirjatulosteita olen säilyttänyt asianmukaisesti niin, ettei niitä ole päässyt kukaan ulkopuolinen lukemaan. Ne ovat kuitenkin olleet saatavilla mahdollisesti tehtäviä aineiston tarkistuksia varten. Kun tutkimus on valmis, hävitän asiakirjakopiot asianmukaisesti työpaikallani Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa. Alkuperäiset asiakirjat säilyvät Länsi-Suomen lääninhallituksen asiakirjoille varatuissa arkistoissa laissa säädetyt ajat.

Päätökselläni olla kysymättä lupaa kantelun tekijöiltä on ollut suurempi vaikutus tutkimukseni laadulliseen osuuteen. Se on määrittänyt esimerkiksi analyysimenetelmän valintaani. En ole tutkimuksessani pystynyt käyttämään kokonaisia lauseita suorina lainauksina kantelukirjeistä enkä siten hyödyntämään sisällönanalyysissä käytettyjä perinteisiä menetelmiä. Tästä johtuen valitsin analyysimenetelmäksi laadullisessa osiossa kategoria-analyysin. Sen avulla pystyn häivyttämään

kantelujen tekijöiden tunnistetiedot. Olen käyttänyt tutkimuksessani yksittäisiä lainattuja sanoja tai korkeintaan muutaman sanan asiakokonaisuuksia, joista ei ole voinut tunnistaa ketään tai joita ei ole voinut yhdistää mihinkään yksittäiseen kanteluun.

Kategoria-analyysiä käyttämällä sain vastaukset tutkimuskysymyksiini ja samalla pystyin tarkastelemaan asioiden painotuksia laskemalla asiakkaiden ja mainintojen määriä ja esittämään kuvauksen kanteluihin johtaneista syistä sosiaalipalveluissa. Aivan samoin kuin tilastollisessa osuudessa, olen numeroinut kantelukirjeet ja näin häivyttänyt pois muut tunnistetiedot; henkilön nimet ja diaarinumerot. Tutkimuksen valmistuttua myös laadullinen aineisto, kopiot asiakirjoista hävitetään asianmukaisesti Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa.

Yhteenvedona voin todeta, että olen tutkimustyössäni pyrkinyt noudattamaan rehellisyyttä, yleistä huolellisuutta ja tarkkuutta tulosten tallentamisessa ja esittämisessä sekä niiden arvioinnissa. Kantelujen tekijät eivät ole tutkimusjulkaisusta tunnistettavissa. Lisäksi käyttämäni tiedonhankinta ja tutkimus- sekä arviointimenetelmät ovat olleet tieteellisen tutkimuksen kriteerien mukaiset. Tutkimuksen suunnittelu, toteutus ja raportointi on tehty tieteellisille tiedolle asetettujen vaatimusten mukaan. (ks. Kuula 2006, 34–35.)

6.3 Tulosten pohdinta ja merkitys

Olen yhdistänyt tässä tutkimuksessa monitieteisesti hallintotieteellistä, oikeustieteellistä ja sosiaali-tieteellistä tutkimusperinnettä ja osaamista. Tutkimuksen tulokset avaavat rajatun aineiston pohjalta pienen näkökulman sosiaalipalvelujen ja toimeentulotuen asiakkaiden maailmaan. Ne kertovat sosiaalipalvelujärjestelmän heikoista kohdista. Löysin tutkimustuloksista vastaukset tutkimuskysymyksiini. Tilastollisen analyysin kautta saadut tulokset syventyivät laadullisessa analyysissä ja nostivat esiin moniulotteisen tiedonkeruun merkityksen. Pelkkä tilastollinen analyysi olisi jättänyt kokonaiskuvan liian suppeaksi, sillä vasta laadullisessa analyysissä päästiin tarkastelemaan asioita syvällisemmin.

Tilastollisen analyysin perusteella tuloksista nousi esiin jakavan oikeudenmukaisuuden ja menettelytapojen oikeudenmukaisuuden periaatteiden toteutumatta jääminen. Asiakirjajärjestelmään tehdyistä merkinnöistä ei noussut niinkään esiin asiakkaan kohteluun liittyvää tyytymättömyyttä ja

siten näytti, ettei puutteita esiintynyt vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuudessa. Laadullisen aineiston tuloksista taas kävi ilmi, että suurin tyytymättömyys aiheutui erityisesti siitä, että menettelytapojen oikeudenmukaisuus jäi toteutumatta. Toinen yleisimmin toteutumatta jäänyt oikeudenmukaisuuden periaate liittyi jakavaan oikeudenmukaisuuteen. Kolmanneksi eniten nousi esiin asiakkaan kohteluun liittyviä tyytymättömyyden syitä. Ne liittyvät selkeästi sekä vuorovaikutuksen että joissain tapauksissa myös menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen.

Etujen jakaminen asiakkaille on noussut sosiaalipalveluissa keskiöön ja jättänyt taka-alalle keskustelun siitä, mikä on palvelujen laatu sosiaalipalvelujen ja toimeentulotuen asiakastyössä. Osoittaako tämän tutkimuksen pieni laadullinen tutkimusaineisto ja siitä saadut tulokset sen, että tarvitsemme monipuolisempaa tietoa palvelujärjestelmämme arvioimiseksi ja kehittämiseksi. Sakari Hännisen ym. (2005, 3-5) sanoin voi todeta, että yhteiskunnan hallinta nojaa eräänlaisen ”virallisen tiedon” varaan. Kun sosiaalipalvelujen toimivuutta kartoitetaan, lopputulos riippuu olennaisesti siitä, kenen antamiin vastauksiin päättely nojaa. Tarvitsemme vastatietoa voidaksemme kyseenalaistaa vakiintuneita näkemyksiä ja oletuksia, niiden asettamia ehtoja ja kehyksiä tiedonmuodostukselle. Samalla voimme horjuttaa tiedon itsestäänselvyyksiä, paljastaa sisäisiä ristiriitoja ja saada tilaa vaihtoehtoisille näkemyksille.

Tutkijan vapaudella haluan nostaa esiin kaksi mielestäni merkittävintä asiaa tutkimustuloksista. Ensimmäiseksi haluan puhua tutkimukseni esiin nostamasta yleisen tason ongelmasta, joka liittyy moniulotteisen tiedon keräämiseen ja hyödyntämiseen sosiaalipalvelujärjestelmän kehittämisessä. Toisena nostan esiin tutkimusanalyysin kautta saatuja vastauksia varsinaiseen kokoavaan tutkimuskysymykseeni; Mistä tyytymättömyys sosiaalipalvelujen palvelutapahtumassa syntyy. Tutkimukseni tulokset nostivat esiin mielenkiintoisia asioita asiakkaiden tyytymättömyyden syistä. Tietoa kantelujen taustoista kantelujen syistä sekä alueellisesti että sosiaalipalveluittain tarkasteltuna, löytyy tarkemmin tulosluvusta.

Ensimmäiseksi haluan nostaa esiin sen, miten kantelujen syyt näyttäytyivät eri tutkimusmenetelmien välityksellä. Päätökseni tuottaa tieteellistä tietoa kahdella toisistaan poikkeavalla tutkimusmenetelmällä, kahdesta erilaisesta aineistosta, muodostui tulosten kulmakiveksi. Totesin jo tutkimusasetelmaa kuvatessani, että tilastollinen ja laadullinen tutkimusmenetelmä eivät ole toisiaan poissulkevia välineitä, vaan ennen kaikkea toisiaan täydentäviä. Tutkimuksen johtopäätösvaiheessa totean vieläkin painokkaammin, että yksiuulotteisen viranomaistiedon tuottaminen ei yksin riitä, vaan tarvitaan myös moniulotteisempaa tietoa, jota saamme palvelujen käyttäjiltä.

Haluan erityisesti korostaa, kuinka tärkeää on saada nimenomaan ”toista tietoa”, tietoa asiakkaiden kokemuksista ja näkökulmista. Tämän tiedon saaminen edellyttää meiltä kuitenkin, että annamme sosiaalipalvelujen asiakkaille subjektin asema ja kuuntelemme heitä.

Tutkimustulokset osoittivat, että kanteluihin on olemassa useita syitä ja yhden syyn kirjaaminen asiakirjarekisteriin tai kantelutilastoihin ei vielä anna kokonaiskuvaa sosiaalipalveluja koskevan ongelman laadusta. Kielteisestä päätöksestä tehty kantelu saattaa sisältää puutteita varsinaisessa päätöksentekoprosessissa tai jopa vakavia ongelmia vuorovaikutuksessa työntekijän kanssa. Tutkimukseni teoriaosuudessa on todettu, että oikeudenmukainen menettely; vaikutusmahdollisuudet ja oman äänensä kuuluville saaminen, edesauttavat hyväksymään asianomaisen kannalta huononkin lopputuloksen.

Tilastollinen analyysi piirsi kuvan asiakkaiden todellisuudesta, jossa tyytymättömyyden syiksi nousivat palvelun järjestämiseen ja päätöksen sisältöön liittyvät tekijät. Hallintomenettelyyn ja asiakkaan kohteluun liittyvät puutteet jäivät taka-alalle. Toki voidaan ajatella, että palvelun järjestämiseen ja toimintatapoihin liittyvät asiat voivat osin sisältää myös hallintomenettelyä ja päätöksentekoa koskevia asioita. Kuitenkin itse jäin miettimään päätöksen sisällön vahvaa asemaan rekisteriaineistosta poimituissa tyytymättömyyden syissä.

Laadullisen analyysin avulla syväluodatu tulokset taas nostivat esiin sosiaalipalveluissa työskentelevien työntekijöiden osaamattomuuden hallintomenettelyn perusasioissa. Myös asiakkaan kohteluun liittyvät asiat nousivat väkevästi esiin kanteluteksteistä. Tutkijana minulle jäi usean kantelun kohdalla kuva hämmentyneestä asiakkaasta, joka ei ihan oikeasti voinut ymmärtää, miksi häntä näin kohdellaan. Varsinkin kun odotukset palvelun suhteen olivat olleet aivan toisenlaiset. Kyseessä olivat useassa tapauksessa ihmiselämän tärkeimmät asiat; jokapäiväinen toimeentulo, laadukas hoito tai lapsen huoltajuus.

Sen, minkä tilastollinen aineisto osoitti, olisi helppo ohittaa ja ajatella, ettei meillä ole keinoja siihen, jos asiakas ei täytä palvelun saamisen kriteerejä ja saa kielteisen päätöksen. Asiakas voi olla tyytymätön, mutta säännöt ovat sääntöjä. Laadullisella tutkimusotteella esiin nousi kuitenkin asioita, joihin me voisimme ihan oikeasti vaikuttaa, kuten esimerkiksi työntekijöiden hallintomenettelyllinen osaaminen tai vuorovaikutustaidot. Onko näin, että viranomaistieto täyttää viranomaisen työle asetetut vaatimukset, se osoittaa tehdyn työn, vaikka jää kylmäksi ja etäälle ihmisestä ja sosiaalipalvelujen asiakkaasta. Se ei kuvaa asiakkaan arkitodellisuutta. Kun tarkennamme otettamme niin,

että asiakkaan ääni nousee esiin, emme pidä sitä yhtä totena kuin tilastollista viranomaistietoa tai emme halua edes ottaa siitä selvää.

Sosiaalipalvelujärjestelmän käytännön toteutus vaatii jatkuvaa kehittämistä, sillä palvelut, asiakkaat ja tarpeet muuttuvat. Tällä hetkellä en pysty paikantamaan, kuka on vastuussa järjestelmän heikkojen kohtien tunnistamisesta ja kenelle tämä kehittämisen kokonaisnäkemys järjestelmässä asettuu. Kenellä on se tarvittava moniulotteinen tieto, jota kehittämistyössä tarvitaan, vai onko sitä kenelläkään? Tutkimuksen aikana ymmärsin, että jos kehittämistyö ja heikkojen kohtien paikantaminen perustuu ainoastaan tilastolliseen tietoon, olemme jo lähtökohtaisesti väärillä jäljillä eikä meillä näin ole oikeita välineitä toimia, vaan ”haukumme väärää puuta”.

Tässä tutkimuksessa käytetty tutkimusaineisto on ajalta ennen organisaatiomuutosta ja aluehallintovirastojen syntymistä. Aluehallintovirastoissa on tällä hetkellä käytössä valtakunnallinen VALDA-järjestelmä (dokumentinhallinta ja arkistointi) sekä uudet Valviran tilastointilomakkeet, jotka koskevat sosiaalihuollon valvontaa; kanteluja ja muita valvonta-asioita. Asioissa on menty eteenpäin, mutta edelleenkin tilastoinnissa ja rekisteröintimenetelmissä on kehittämisen varaa. Niiden tulisi tuottaa tietoa sosiaalipalvelujen heikoista kohdista ja kerätty tieto tulisi olla hyödynnettävissä sosiaalipalvelujärjestelmän kehittämisessä. Haluan korostaa erityisesti viranomaisten velvollisuutta kehittää tilastointi- ja rekisteröintimenetelmiä, joissa myös asiakkaan näkökulma tulee konkreettisesti esiin.

Laadulliset tutkimustulokset osoittivat heikoiksi kohdiksi työntekijöiden puutteellisen osaamisen hallintolain käytössä. Asiakas jäi ilman niitä asioita, jotka hänelle lakisääteisesti kuuluivat. Kun päätöstä ei annettu, ei syntynyt myöskään oikeutta muutoksenhakuun ja samalla heitettiin romukoppaan myös hyvän hallinnon periaatteet. Asiakasta ei kuultu, asiaa ei selvitetty riittävästi ja asiakirjoissa oli virheitä. Kaikki nämä puutteet ovat korjattavissa olevia asioita, jos vain ensin otamme vastaan tiedon niiden olemassaolosta ja omaamme oikean asenteen. Asiakkaan kohteluun liittyvät puutteet, kiristys, painostus ja halventava kohtelu, puhumattakaan väkivallan uhasta tai vapaudenriistosta eivät tulisi missään tapauksessa kuulua yhdenkään viranomaisorganisaation toimintaan.

Nämä asiat herättivät mielessäni monenlaisia ajatuksia. Syyllistämättä työntekijöitä jäin pohtimaan työntekijöiden vuorovaikutustaitoja ja valmiuksia toimia asiakastyössä, jossa liikutaan asiakkaan kannalta hyvin yksityisellä alueella. Onko tämä kaikki seurausta siitä, että sosiaalipalvelujen organisaatioissa on puutteita työnohjauksen ja henkinen tuen järjestämisessä

etenkin vaativissa asiakastapauksissa. Hektisessä yhteiskunnallisessa tilanteessa sosiaalipalvelujärjestelmän työntekijät on ehkä jätetty selviämään yksin taloudellisten reunaehtojen ja asiakkaiden kasvavien ja moninaistuvien ongelmien kanssa. Onko se, ettei esimerkiksi sosiaalityöhön löydy koulutettua henkilöstöä merkki siitä, että paineet ovat kasvaneet jo liian suuriksi ja helpompia vaihtoehtoja työuralle on olemassa.

Onko sosiaalipalveluissa työskentelevillä mahdollisuutta toimia omien ammattieettisten ohjeiden ja periaatteiden mukaisesti, vai joutuvatko he tekemään kompromisseja, jotka syövät uskottavuutta ammatti-ihmisenä ja lisäävät välinpitämättömyyttä ja sitoutumattomuutta. Onko tämä kaikki seurausta siitä, että työntekijä joutuu tekemään vastoin omia periaatteitaan ja uhrautumaan organisaation asettamien reunaehtojen vuoksi. Purkautuuko se sitten turhautumisena asiakkaan ja työntekijän kohtaamisessa ja seurauksena on asiakkaan epäasiallinen kohtelu. Mistä nousee sosiaalipalvelujen asiakkaan kokemus siitä, että työntekijä toivoo hänelle pahaa. Siinä tilanteessa on jo tultu hyvin kauas sosiaalityön perimmäisistä lähtökohdista, sanoisin että on eksytty liian etäälle ja paluun eteen tarvitsee tehdä todella paljon töitä.

Mikä vaikutus on sillä, että työntekijät ovat hyvin erilaisista lähtökohdista, erilaisista ammatillisista taustoista ja erilaisella työkokemuksella varustettuja. Me emme tiedä, minkä koulutuksen omaava työntekijä näitä kantelun tekijöitä palveli, oliko hän korkeasti koulutettu vai kokonaan ilman työtehtävän edellyttämää koulutusta ja osaamista. Minusta tuntuu, että aikaisemmin paljon esillä ollut sosiaalityön näkökulma on hämärtynyt kiireen keskellä, taloudellisen niukkuuden paineessa, tilanteessa, jossa koulutettuja sosiaalityöntekijöitä ei asiakastyöhön löydy. Jos valmiuksia työhön ei ole, on vain pyrittävä selviämään annetusta tehtävästä jotenkin, niillä välineillä mitä on.

Ei ole sama asia, kuinka me keräämme tietoa sosiaalipalvelujen kehittämiseksi. Tiedon tuottamisen tarkoitus on palvella yhteistä päämäärää, tehdä sosiaalipalveluista asiakasmyönteisempiä ja asiakasta paremmin palvelevia. Tämä ajattelu tarvitsee tuekseen tiedon siitä, että asiakkaan kokemukset ovat yhtä tosia ja uskottavia kuin tilastollinen tieto ja että asiakas on asiantuntija siinä, missä viranomaisenkin.

Toivon, että tämä tutkimus voisi nostaa esiin asiakkaan roolin sosiaalipalvelujen kehittämisessä ja asiakkaan osallisuudesta tulisi aidosti totta. Tutkimukseni tulokset on vain pintaraapaisu jostain isommasta ja arvokkaammasta asiasta. Tiedon kerääminen tulisi keskittää viranomaistiedon lisäksi myös ”toiseen tietoon”, jotka vasta yhdessä muodostaisivat kokonaiskäsityksen. Aulikki Kananojan

(2007, 32) mukaan sosiaalityö ei voi yhteiskunnan kirjavassa arvokentässä tukeutua vain muilta saatuun tietoon, vaan sen on mentävä lähemmäs ihmistä. Ja siinäkin ei ole vielä kaikki, sillä pelkkä tiedon kerääminenkin ei yksin riitä. Meidän tulee myös yrittää ymmärtää sitä.

Pohdintaa tutkimuksen merkityksestä sosiaalityölle ja sosiaalipalvelujen järjestämiselle

Tämä tutkimus vahvistaa käsitystä siitä, että asiakkaiden tuottama ”toinen tieto” tulisi myös asettaa sosiaalityön tutkimuksessa arvostetulle paikalle eikä toiminnan kehittäminen saisi perustua yksin tilasto- tai rekisteriaineistoihin. Kanteluja käsittelevän viranomaisen näkökulmasta tutkimus nosti esiin tarpeen ja etenkin viranomaisen velvollisuuden jatkuvasti kehittää tilastointi- ja rekisteröinti-menetelmiä. Kenelle ja mitä varten me keräämme tietoa? Me luomme ja ylläpidämme tilastoja, jotka eivät oikeastaan kerro mitään asiakkaiden arkitodellisuudesta. Kun tilastointi tapahtuu liian yleisellä tasolla, sen perusteella ei voi kukaan hallita ja ymmärtää kokonaisuutta, saati saada siitä välineitä sosiaalipalvelujen kehittämiseen.

Tilastot ja rekisterit palvelevat viranomaisia ja ovat ennen kaikkea osoitus tehdystä työstä. Kun tilastointilomakkeesta tehdään mahdollisimman yleinen ja kaikkia palveleva, se ei oikeastaan palvele ketään, eikä kerro mitään. Tilastointia ja tutkimuksellista otetta kehittämällä myös asiakkaan ääni voitaisiin saada esiin ja kerätä samalla moniulotteisempaa tietoa. Erityisesti tietoa niistä järjestelmän heikoista kohdista, joihin meillä on mahdollisuus vaikuttaa.

Palvelun järjestämiseen, hallintomenettelyyn ja asiakkaan kohteluun liittyvät tekijät tulee nyt nostaa työmenetelmien kehittämisessä keskiöön. Palvelujen järjestämiseen ja organisoitiin kuuluu, että asiakas saa oikea-aikaisen avun ja hänelle annetaan palveluja koskevaa ohjausta ja neuvontaa. Asiakasta tulee myös tiedottaa hänen oman asiansa käsittelystä ja kysyä hänen mielipidettään palvelun järjestämisvaihtoehdoista. Tutkimustulokset osoittivat, että puutteita näillä osa-alueilla oli, eikä syynä aina ollut niukat resurssit, vaan syy saattoi löytyä työntekijöiden asenteista. Se, että kantelun syyksi nousivat työntekijän osaamisen puutteet päätöksentekoprosessissa antavat myös kantelupäätökselle mahdollisuuden toimia muutoksen välineenä. Päätöksestä tulee ohjeistava jo ennakolta. Se antaa neuvoja vastaisuuden varalle, vastaaviin tilanteisiin ja jokainen sosiaalipalveluissa työskentelevä haluaa ottaa niistä oppia, mikäli haluaa tehdä työnsä hyvin ja omaa siihen oikeat lähtökohdat.

Hallintomenettelyn oikeellisuuden takaaminen on sosiaalityön yksi vahvoista kulmakivistä yhdessä varsinaisen sosiaalityön sisällön kanssa. Se, minkälaisia menettelytapoja sosiaalityössä ja

sosiaalipalveluissa noudatetaan, ei ole yhdentekevää asiakkaan oikeusturvan kannalta. Hallintomenettelyllinen osaaminen edellyttää tarvittavan lisä- ja täydennyskoulutuksen lisäksi myös asennemuutosta. Tutkimustulokset osoittavat, että hallintomenettelyn osaaminen täytyy asettaa sille kuuluvalla paikalla, samalle tasolle sosiaalialan substanssiosaamisen kanssa. Vastuuta työntekijöiden osaamisen johtamisesta tulee asettaa myös esimiestasolle, jonka kuuluisi olla selvillä työntekijöiden osaamisvajesta. Tarpeet hallintomenettelyllisen osaamisen ja vuorovaikutustaitojen kehittämiseen tulisi nousta työntekijän omista tarpeista käsin. On työnantajan tehtävä nostaa asia esiin, jos työntekijä ei ongelmaa itse tiedosta.

Hallintomenettelyllisen osaamisen ja vuorovaikutustaitojen kehittämiseen tulee panostaa entistä enemmän jo alan koulutuksen suunnittelussa. Vuorovaikutustaitojen kehittämiseen tulisi saada harjoitusta jo sosiaalialan koulutuksen ja käytännönharjoittelujen aikana. Hyvä esimerkki näihin asioihin panostamisesta on esimerkiksi sosiaalityössä käytössä oleva klinikkaopetus. Asioihin voidaan vaikuttaa jo ennakolta ammattikoulutuksen kautta ja työelämässä jo mukana oleville antaa ”täsmäkoulutusta”, jonka avulla tiedot ja taidot voidaan päivittää. Tämä tietojen ja taitojen päivittäminen tulee kunnille edulliseksi, jos sillä vältetään se työmäärä, joka kohdistuu kanteluista ja valituksista annettavien selvitysten laatimiseen. Puhumattakaan sen mielipahan määrästä, joka seuraa kaikkia työhönsä ammattiympäryllä suhtautuvia työntekijöitä, jotka saavat palautetta kantelun kautta. Jos varsinaiset palvelutoimintaa koskevat puutteet heikentävät asiakkaan itseluottamusta, heikentää myös kantelun kautta tuleva palaute työntekijän uskoa omiin kykyihinsä. Käytännön asiakastyön toimintatavoissa voidaan myös tehdä muutoksia ilman, että kuntien kustannukset kasvavat. Suurin osa muutoksista ei maksa mitään.

Hallintomenettelyä varjostaa aina myös organisaation asettamat reunaehdot ja sen laatimat ohjeistukset. Pystyvätkö sosiaalipalvelujen työntekijät tekemään omia, ammattieettisesti oikeita ratkaisuja niin, ettei asioiden oikeellisuutta tarvitse mitata hallintokantelujen tai valitusten kautta. Mikä on tässä asiassa sosiaalipalveluorganisaatioiden vastuu? Itse uskon, että jokainen työntekijä, olipa hän koulutukseltaan mikä tahansa sosiaalialan osaaja, haluaa tehdä työnsä hyvin ja oikeudenmukaisesti.

Sosiaalityöstä, sosiaalipalveluista ja toimeentulotuesta tulisi poistaa mystisyyden verho ja avata asioita ulospäin. Tiedottaminen asiakkaan oikeuksista ja tarjolla olevista palveluista kuuluvat kaikkien itseään kunnioittavien organisaatioiden strategioihin. Miksi sosiaalityö pyrkii salaamaan tietoa ja kertomaan vain sen mikä on pakko. Ongelmat asiakkaiden kanssa nousevat usein siitä, ettei asiakkaalla ole tarvittavaa tietoa siitä, mitä on tarjolla ja mitä hänen on oikeus saada. Jos tieto tulee

sitten toista kautta, tuntuu asiakkaasta siltä, että tietoa on salattu ja koko toiminta tuntuu mielivaltaiselta ja epäluotettavalta. Avoin, totuudenmukainen tiedottaminen vaikkakin sitten niistä rajatuista palveluista ja etuisuuksista on parempi kuin tiedottamatta jättäminen. Avoin toiminta luo avoimen ja luottavaisen ilmapiirin, joka nyt tuntuu osittain puuttuvan sosiaalipalvelujärjestelmästä. Avoin tiedottaminen on nykyisin helppoa Internetin avulla, muistaen kuitenkin myös ne asiakkaat jotka eivät pysty tätä mahdollisuutta hyödyntämään.

Jatkotutkimuksen haasteet

Tämä tutkimus on nostanut esiin mielenkiintoisia asioita sosiaalipalvelujen ja toimeentulotuen asiakastyöstä. Näkökulma on ollut asiakkaan subjektiivisissa kokemuksissa; aineistoina rekisteriaineistot ja kantelukirjeet. Tutkimus jää ikään kuin vaiheeseen matkalla moniulotteisen tiedon saavuttamiseen. Jatkotutkimushanke jää odottamaan toteutusta, sillä mielessäni on suunnitelma kartoittaa myös sosiaalityöntekijöiden ajatukset palvelutilanteen ongelmista ja siitä, miksi asiakkaiden odotukset eivät täyty. Olisi tärkeää löytää myös sosiaalipalvelujärjestelmässä työskentelevien näkökulmasta keinoja tämän tutkimuksen esiin nostamien puutteiden korjaamiseen.

Haluaisin myös tietää, minkälaisena sosiaalityön päätöksenteossa ja sosiaalipalvelujen käytännön palvelutuotannossa työskentelevät työntekijät kokevat palvelujen järjestämiseen, hallintomenetelyyn ja vuorovaikutustaitoihin liittyvän osaamisensa. Minkälaiseen kouluttautumiseen ja toiminnan kehittämiseen olisi tarvetta ja minkä he itse kokevat tärkeäksi. Samalla voisi myös kartoittaa, kuinka paljon työntekijöiden toimintaa ihan oikeasti säätelevät organisaation asettamat reunaehdot, ylhäältä päin asetetut paineet sekä taloudelliset vaatimukset. Mielenkiintoinen tutkimusaihe olisi myös tutkia ja tarkastella eettisestä viitekehystä käsin, kuinka paljon työntekijät joutuvat tekemään vastoin ammattieettistä ohjeistusta ja omia eettisiä periaatteitaan.

Tässä tutkimuksessa on tutkittu sosiaalipalveluja koskevia kanteluja ainoastaan kantelun tekijän näkökulmasta. Muuttaisiko se käsitystämme tämän tutkimuksen tuloksista ja miltä tilanne näyttäisi silloin, kun mukaan tulisi eri osapuolien näkemykset ja käsitykset. Olisi mielenkiintoista tutkia kanteluita myös kokonaisvaltaisesti, jolloin aineistona olisivat myös kantelujen selvitykset, vastineet ja kanteluratkaisut.

KIRJALLISUUSLUETTELO

Aadland, Einar (1993) Sosiaali- ja terveydenhuoltoalan etiikka. Keuruu: Otava, 21–92.

Airaksinen, Timo (1987) Moraalifilosofia. Juva: WSOY.

Airaksinen, Timo (1993) Teoksessa: Airaksinen, Timo (toim.) Ammattien ja ansaitsemisen etiikka. Näkemyksiä ammattien, johtamisen ja liike-elämän arvoista. Helsinki: Yliopistopaino, 19–25.

Alasuutari, Pertti (1999) Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Arajärvi, Pentti (2003) Paremmivointiyhteiskunta. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Polemia-sarjan julkaisu nro 48. Vammala: Kuntatieto.

Arajärvi, Pentti (2004) Hyvinvointiyhteiskuntakulttuuri. Oikeus 2004 (33); 3, 298–313.

Arajärvi, Pentti (2006) Hyvinvointi ja lainsäädännön haasteet. Oikeus, (35); 2. 289–293.

Arajärvi, Pentti (2007) Hyvinvoinnin juridiset haasteet. Oikeus 2007 (36); 4, 485–490.

Arajärvi, Pentti (2008) Sosiaaliturvan tavoitteista. Teoksessa: Arajärvi, Pentti & Särkelä, Pentti (toim.) Leipää ja lämpöä. Näkökulmia sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Vaajakoski: Gummerus, 7–11.

Arajärvi, Pentti (2011) Johdatus sosiaali oikeuteen. Helsinki: Talentum.

Arajärvi, Pentti & Sakslin, Maija (2007) Yhdenvertaisuus oikeudenmukaisuutena. Teoksessa: Saari, Juho & Yeung, Anne Birgitta (toim.) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Yliopistopaino, 47–61.

Banks, Sarah (1995) Ethics and values in social work. Hampshire: MacMillan Press.

Beugré, Constant D (1998) *Managing fairness in organizations*. Westport, CT, USA: Greenwood Press.

Beugré, Constant D. & Baron, Robert A. (2001) Perceptions of Systemic Justice: The Effects of Distributive, Procedural, and Interactional Justice. *Journal of Applied Social Psychology*. 2001/ 31/ 2, 324–339.

Bies, Robert J. (2005) Are procedural Justice and Interactional Justice Conceptually Distinct? Teoksessa: Greenberg, Jerald & Colquitt, Jason (toim.) *Handbook of organizational justice*. Lawrence Erlbaum: Mahwah, New Jersey, 85–88.

Björklund, Liisa & Airio, Ilpo (2009) Moraali ja kannustinrakenteen muutos. – Miten kannustamisesta tuli suomalaisen hyvinvointipolitiikan valtavirtaa. Teoksessa Kananen, Johannes & Saari, Juho (toim.) *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Jyväskylä: Gummerus, 179–184.

Björklund, Liisa & Sarlio-Siintola, Sari (2010) Inhimilliset toimintavalmiudet suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa. Teoksessa: Hiilamo, Heikki & Saari, Juha (toim.) *Hyvinvointipolitiikka – johdatus sosiaaliin mahdollisuuksiin*. Diakonia-ammattikorkeakoulu. Tampere: Juvenes Print 37–69.

Blodgett, Jeffrey G., Hill, Donna J. & Tax, Stephen S. (1997) The effects of distributive, procedural and interactional justice on post complain behavior. *Journal of retailing*. Vol. 73, No 2, 185–207.

Cavén, Outi (1999) *Sujutusta ja pyöritystä. Tutkimus byrokratian merkityksistä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastyössä*. Painosalama Oy.

Colquitt, Jason A (2001) On the dimensionality of organizational justice. A construct validation of a measure. *Journal of applied psychology*. Vol. 86, No 3, 396–398

Colquitt, Jason A., Conlon, Donald E., Wesson, Michael J., Porter Christopher O.L.H., Ng, K.Yee (2001) Justice at the millennium: A meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 86, 425–445.

Colquitt, Jason, Greenberg, Jerald & Zapata-Phelan, Cindy P. (2005) What is organizational justice? A historical overview. Teoksessa: Greenberg, Jerald & Colquitt, Jason (toim.) Handbook of organizational justice. Lawrence Erlbaum: Mahwah, New Jersey, 23–25, 29–32.

Deutsch, Morton (1975) Equity, equality and need: What determines. Which value be used as the basis of distributive justice? Journal of social issues. Vol. 31, number 3, 137–149.

Deutsch, Morton (1985) Distributive justice. A social-psychological perspective. New haven and London: Yale University Press.

Doyle, Otiina Z., Miller, Shari E & Mirtza, Fatima Y (2009) Ethical decision-making in social work: exploring personal and professional values. Journal of social work values and ethics. Vol. 6, nro 1 82009, 1–34.

Elovainio, Marko (2008) Työelämän muutokset tuottavat uudenlaisia psykososiaalisia terveystriskejä. Oikeudenmukainen kohtelu suojaa työntekijän terveyttä. Duodecim 2008; 124: 2055–2056.

Elovainio, Marko, Helkama, Klaus & Kivimäki, Mika (2001) Organizational Justice Evaluations, Job Control, and Occupational Strain. Journal of Applied Psychology, Vol. 86, 3, 418–424.

Elovainio, Marko & Kivimäki, Mika (2002) Sosiaalisten suhteiden oikeudenmukaisuus ja terveys. Yhteiskuntapolitiikka 67:5, 470–473.

Elovainio, Marko, Vahtera, Jussi & Kivimäki, Mika (2006) Työpaikan oikeudenmukaisuus ja henkilöstön terveys. Kansanterveys 10/2006, 10–11.

Eräsaari, Leena (2011) Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen. Teoksessa: Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 186–189.

Eskola Jari & Suoranta, Juha (2008) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Folger, Robert (1987) Distributive and procedural justice in the workplace. Social justice research. Vol. 1, No 2, 143–158.

Forma, Pauli (1998) Mielipiteiden muutos ja pysyvyys. Suomalaisien mielipiteet hyvinvointivaltioista, sosiaaliturvasta ja hyvinvointipalveluista vuosina 1992–1996. Raportteja 222. Stakes. Saarijärvi: Gummerus.

Forma, Pauli (2002) Suomalaisien sosiaaliturvaa ja sosiaalipalveluja koskevat mielipiteet vuonna 2002. Teoksessa: Heikkilä, Matti & Kautto, Mikko (toim.) Suomalaisien hyvinvointi 2002. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Jyväskylä: Gummerus, 292–310.

Forma, Pauli (2006), Niin hyvinä kuin huonoina aikoina. Suomalaisien sosiaalipolitiikkaa koskevat mielipiteet vuonna 2004. Teoksessa: Kautto, Mikko (toim.) Suomalaisien hyvinvointi 2006. Stakes. Vaajakoski: Gummerus, 160–181.

Forma, Pauli & Saarinen, Arttu (2008) Väestön mielipiteet sosiaaliturvasta vuonna 2006: Teoksessa: Moisio, Pasi, Karvonen, Sakari, Simpura, Jussi & Heikkilä, Matti (toim.) Suomalainen hyvinvointi 2008, Sosiaali- ja terveysalan koulutus- ja kehittämiskeskus. Stakes. Vammala, 162–177.

Forsberg, Hannele & Ritala-Koskinen, Aino & Järviluoma, Helmi & Roivainen, Irene (1991) MCD-analyysillä moraalisen järjestyksen lähteille? Teoksessa: Forsberg ym. Sosiaalisia käytäntöjä tutkimassa: Katkelmia empiirisen tutkimuksenteon vaiheista. Tampereen yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos, Tutkimuksia, sarja A, Nro 1, 111–115.

Greenberg, Jerald (1990) Organizational justice: Yesterday, Today and Tomorrow. *Journal of management* 1990, Vol.16, No.2, 399–432.

Hannus, Arno, Hallberg, Pekka & Niemi, Anne E. (2009) *Kuntalaki*. Juva: Ws Bookwell.

Haveri, Arto & Antti-Roiko, Ari-Veikko (2009) *Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta*. Teoksessa: Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.) *Governance-Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampereen Yliopisto. Hallintotieteiden keskus, 202–208.

Hautamäki, Veli-Pekka (2004) *Hyvän hallinnon toteuttaminen*. Helsinki: Edita Prima.

Heikkilä, Tarja (2008) *Tilastollinen tutkimus*. Helsinki: Edita Prima.

Heikkinen Jarmo (2008) Sosiaalityön ammattikuva sosiaalihuollossa. Tutkimus sosiaalityöntekijöiden näkemyksistä ja kokemuksista sosiaalitoimiston ammatillisessa sosiaalityössä. Kuopion Yliopisto. Kuopio: Kopijyvä.

Helkama, Klaus (1998) Arvot ja oikeudenmukaisuus vuorovaikutuksessa. Teoksessa: Lahikainen, Anja-Riitta & Pirttilä-Backman, Anna-Maija (toim.) Sosiaalinen vuorovaikutus. Keuruu: Otava, 23–45.

Helkama, Klaus (2009) Moraalipsykologia. Hyvän ja pahan tällä puolen. Porvoo: WS Bookwell.

Helkama, Klaus, Myllyniemi, Rauni & Liebkind, Karmela (2010) Johdatus sosiaalipsykologiaan. Helsinki: Edita.

Hellsten, Sirkku (1996) Oikeutta ilman kohtuutta. Modernin oikeudenmukaisuus-käsityksen kritiikkiä. Tampere: Gaudeamus.

Heuru, Kauko (2002) Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki: Talentum.

Holopainen, Martti & Pulkkinen, Pekka (2002) Tilastolliset menetelmät. Helsinki: WSOY.

Housley, William & Fitzgerald, Richard (2002) The reconsidered model of membership categorization analysis. *Qualitative research* 2002 2:59. London: Sage Publications, 59–83.

Hurskainen, Aimo (2003) Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja: N:o 63. Joensuu: Joensuun Yliopistopaino.

Hänninen, Sakari, Karjalainen, Jouko & Lahti, Tuukka (toim.) (2005) Toinen tieto. Kirjoituksia huono-osaisuuden tunnistamisesta. Helsinki: Stakes, 3–5.

Ikola-Norrbacka, Rinna (2011) Eettinen Julkisjohtaminen. Teoksessa: Esa Hyyryläinen & Olli-Pekka Viinamäki (toim.) Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi. *Acta Wasaensia* No 238, Julkisjohtaminen 16. Vaasan yliopisto, 88–104.

Ikonen-Varila, Merja (2005) Muuttaako työelämä moraalialia vai moraalii työelämää. Teoksessa: Arvot, moraalii ja yhteiskunta. Sosiaalipsykologisia näkökulmia yhteiskunnan muutokseen. Tampere: Yliopistokustannus, 95–99.

Ilveskivi, Paula (2000) Perusoikeudet sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanossa: tutkimus ensias-teen päätöksenteon rakenteesta ja sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksista. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia. Kansaneläkelaitos, tutkimus- ja kehitysyksikkö. Helsinki.

International association of schools of social work (2001) Sosiaalityön eettiset säännöt ja sosiaalityön eettiset ammattiperiaatteet. Viitattu 1.9.2010.

http://www.iasw-aiets.org/index.php?option=com_content & task=blogcategory & id=2.

International federation of social workers (IFSW) (2000) Kansainvälinen sosiaalityön määritelmä. <http://www.ifsw.web5.bestsite.ch/p38000408.html>. Viitattu 1.9.2010.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (1996) Merkitykset ja vuorovaikutus - poimintoja asunnottomuuspuheiden kulttuurisesta virrasta. Ser A, vol. 510. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis.

Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Pösö, Tarja (1996) Sosiaalityö, asiakkuus ja sosiaaliset ongelmat. Konstruktionistinen näkökulma. Sosiaaliturvan keskusliitto, 82–91.

Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Eero Suoninen (1999) Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino.

Juhila, Kirsi (2004a) Leimattu identiteetti ja vastapuhe. Teoksessa: Jokinen, Arja, Huttunen, Laura & Kulmala, Anna (toim.) Puhua vastaan ja vaieta. Neuvottelu kulttuurisista marginaaleista. Helsinki: Gaudeamus, 20–32.

Juhila, Kirsi (2008a) Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön areenat. Teoksessa: Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (toim.) (2008) Sosiaalityö aikuisten parissa. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino, 48–81.

Juhila Kirsi (2008b) Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön yhteiskunnallinen paikka. Teoksessa: Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (toim.) (2008) Sosiaalityö aikuisten parissa. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino, 14–47.

Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Stakes. Vaajakoski: Gummerus.

Julkunen, Raija (2008) Sosiaalipolitiikan kansalainen: Aktivoitu, valtaistettu, vastuutettu, hylätty? Teoksessa: Niemi, Petteri & Kotiranta Tuija (toim.) Sosiaalialan normatiivinen perusta. Tampere: Esa Print, 199–203; 206–207.

Juujärvi, Soile (2004) Huolenpidon etiikan kehitys. *Psykologia* nro 02/04, 105–109.

Juujärvi, Soile (2006) Huolenpidon etiikka- moraalien toinen ääni. Katsaus Carol Gilliganin teorian pohjalta tehtyyn empiiriseen tutkimukseen. *Psykologia* 06/06, 420–426.

Juujärvi, Soile & Myyry, Liisa (2005) Ammatillisen moraalijattelun kehitys oikeudenmukaisuudesta huolenpitoon. Teoksessa: Arvot, moraalit ja yhteiskunta. Sosiaalipsykologisia näkökulmia yhteiskunnan muutokseen. Tampere: Yliopistokustannus, 70–94.

Juujärvi, Soile, Myyry, Liisa & Pessa Kaija (2007) Eettinen herkkyys ammatillisessa toiminnassa. Helsinki: Tammi.

Juujärvi, Soile & Pessa Kaija (2008) Pienryhmäkeskustelu eettisen herkkyyden ja ongelmaratkaisun kehittäjänä. *Kasvatus*, 4/2008, 328–338.

Järveläinen, Petri & Mäkinen, Virpi (2007) Suomalaisen hyvinvoinnin köyhyys ja rikkaus. Teoksessa: Saari, Juho & Yeung, Anne Birgitta (toim.) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 79–81.

Jääskinen, Niilo (2006) Ovatko kuntalaisten sosiaaliset oikeudet ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa? *Sosiaaliturva* 17/06, 16–18.

Kainulainen, Sakari (2006) Hyvinvointivaltio ei turvaa hyvinvointia kaikille. Teoksessa: Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.) Vääräyyskirja. Vammala: Kelan tutkimusosasto, 77–85.

Kallio, Johanna (2008) Kansalaisten asennoituminen hyvinvointivaltion uudelleenmuotoiluun. *Sosiologia*, 1/2008, 3–20.

Kallio, Johanna (2010) Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996–2006. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 108. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.

Kananoja, Aulikki (2007) Sosiaalityön tulevaisuuden innovaatiot. Julkaisussa: Laitinen, Merja & Kemppainen Tarja (toim.) Tutkiva sosiaalityö 2007. Näkökulmia tulevaisuuteen ja innovaatioihin. Talentia-lehti/ Sosiaalityön tutkimuksen seura, 29–42.

Kananoja, Aulikki, Niiranen, Vuokko & Jokiranta, Harri (2008) Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. Juva: Ws Bookwell.

Kananoja, Aulikki, Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo (2010) Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanomat.

Karvinen-Niinikoski, Synnöve (2010) Ongelmanratkaisuperinne ja kriittinen ammatillisuus sosiaalityössä. Teoksessa: Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) Asiakkuus sosiaalityössä. Gaudeamus Helsinki University Press, 248.

Kaskisaari, Marja, Tammelin, Mia, Hirvonen, Johanna, Hämeenaho, Pilvi, & Vartiainen, Anssi (2010) Kuntalaisten arvioita sosiaalipalveluista. ParasSos-tutkimus Keski-Suomen yhdeksän kunnan alueella. Raportti 6/10. Terveysten- ja hyvinvoinninlaitos. Helsinki: Yliopistopaino.

Kemppainen, Erkki (2001) Huollettavasta asiakkaaksi. Sosiaalihuollon oikeudet. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki: Hakapaino.

Kemppainen, Tarja & Ojaniemi, Pekka (2012) Tieto ja vaikuttavuuden arviointi käytännön sosiaalityössä. Teoksessa: Pohjola, Anneli, Kemppainen, Tarja & Väyrynen, Sanna (toim.) Sosiaalityön vaikuttavuus. Tampere: Juvenes Print, 46–48.

Kettunen, Terttu, Ihalainen, Jarmo & Heikkinen Hannele (2003) Monimuotoinen sosiaaliturva. Juva: WSOY.

Koivisto, Raimo (2005) Sosiaalipalvelujen yhteistoiminnallisuus kunnallisissa strategioissa. Acta Wasaensia. No. 149. Hallintotiede 10. Vaasan Yliopisto 2005.

Kokkonen, Tuomas (2011) (toim.) Sosiaali- ja terveydenhuolto lainsäädäntö 2011, Suomen Laki, Helsinki: Talentum.

Kouki, Sami (2011) Aluehallintovirastojen valtakunnallinen kantelujen ja siihen liittyvien prosessien kehittämishanke. Osaprojekti 1: Käsiteltävien kantelujen määrään vaikuttavat toimenpiteet. Selvityshenkilön raportti. Aluehallintovirasto, 4.

Kulla, Heikki (2004) Yhdenvertaisuuden osapuista. Teoksessa: Männistö, Jarkko (toim.) Prosessi-oikeudellisia erityiskysymyksiä. Juhlajulkaisu Antti Jokela 26.1.2005. Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta, 101–116.

Kulla, Heikki (2012) Hallintomenettelyn perusteet. Juridica-kirjasarjan 1. teos. Talentum media.

Kuntaliitto (2009) Kuntalaki, hallintolaki ja laki sähköisestä asioinnista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kurkela, Reijo & Sauli, Hannele (1998) Tilastolliset luokitukset ja arki. Teoksessa: Paananen, Seppo, Juntto, Anneli & Sauli, Hannele (1998) Faktajuttu. Tilastollisen sosiaalitutkimuksen käytännöt. Tampere: Vastapaino, 41.

Kuula, Arja (2006) Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Tampere: Vastapaino.

Kuusikko, Kirsi (2011) Oikeusasiamiesinstituutio. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. Esarja, N:o 22. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Kuusisto-Niemi, Sirpa, Rissanen, Sari & Saranto, Kaija (2011) Asiakastiedon käyttö sosiaalityön tutkimuksessa-eettinen näkökulma. Teoksessa: Pehkonen, Aini & Väänänen-Fomin, Marja (toim.) Sosiaalityön arvot ja etiikka. Juva: Bookwell, 257–275.

Kääriäinen, Aino (2005) Dokumentointi tiedonmuodostuksena. Teoksessa: Satka, Mirja, Karvinen-Niinikoski, Synnöve, Nylund, Marianne & Hoikka, Susanna (toim.) Sosiaalityön käytäntötutkimus. Helsingin yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia. Palmenia-kustannus, 159–169.

Laakso, Seppo (2009) Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta Maria (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen Yliopistopaino, 44–74.

Lagerspetz, Eerik & Räikkä, Juha (2007) Oikeudenmukaisuusteorioiden ja hyvinvointivaltio. Teoksessa Saari, Juho & Yeung, Anne Birgitta (toim.) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 38–46.

Laine, Marjukka, Wickström, Gustav, Pentti, Jaana, Elovainio, Marko, Kaarlela-Tuomaala, Anu, Lindström Kari, Raitoharju, Reetta & Suomala, Tiina (2006) Työolot ja hyvinvointi sosiaali- ja terveysalalla 2005. Työterveyslaitos. Tampere: Juvenes Print.

Lens, Vicki (2007) Administrative justice in public welfare bureaucracies. When citizens (don't) complain. *Administration & Society*. Vol. 39 nro. 3, 382–408.

Lens, Vicki (2009) Seeking justice: Citizens' use of fair hearings to correct errors in public welfare bureaucracies. *Journal of public administration research and theory*. Vol.19 Issue 4, 817–837

Leventhal, G. S (1980). What should be done with equity theory? *Speeches/Meeting Papers*; Dr. Gerald S. Leventhal, Department of Psychology, Wayne State University, Detroit, Michigan 48202, 1–52.

Linna, Anne (2008) "Se on niin väärin". Kokemus johtamisen oikeudenmukaisuudesta ja sen muuttamisesta kuntaorganisaatiossa. Turun kauppakorkeakoulu. Sarja A-7: 2008.

Länsi-Suomen lääninhallitus (2003–2006). Peruspalvelujen arviointiraportit.

Länsi-Suomen lääninhallitus (2007) Peruspalvelujen arviointiraportti.

Länsi-Suomen lääninhallitus (2008) Peruspalvelujen arviointiraportti.

Länsi-Suomen lääninhallitus (2009) Kantelun käsittelyn ABC.

Mattila, Kati-Pupita (2010) Asiakkaana ihminen. Työnä huolenpito ja auttaminen. Juva: PS-kustannus.

Meklin, Pentti, Rajala Tuija, Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (2009) Teoksessa: Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.) Governance -Uuden hallintatavan jäsentymisen. Tampereen Yliopisto. Hallintotieteiden keskus, 237–277.

Metteri, Anna (2004) Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Sosiaali- ja terveystieteiden yhdistys YTY ry. Helsinki: Edita.

Mill, John Stuart (2000) Utilitarismi. Helsinki: Gaudeamus.

Muuri, Anu (2006) Sosiaalipalvelut vuonna 2004 – Väestön mielipiteitä ja asiakkaiden palvelukokemuksia. Teoksessa: Kautto, Mikko (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2006. Stakes. Vaajakoski: Gummerus, 204–236.

Muuri, Anu (2008a) Sosiaalipalveluja kaiken ikää ja kaikille? Teoksessa: Moisio, Pasi, Karvonen, Sakari, Simpura, Jussi & Heikkilä, Matti (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2008. Stakes. Vammala: Vammalan kirjapaino, 62–96, 192–218.

Muuri, Anu (2008b) Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää. Tutkimus suomalaisten mielipiteistä ja kokemuksista sosiaalipalveluista sekä niiden suhteesta legitimitettiin. Stakes. Tutkimuksia 178. Jyväskylä: Gummerus.

Muuri, Anu (2010) Väestön mielipiteet sosiaalipalveluista. Teoksessa: Vaarama, Marja, Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2010. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: Yliopistopaino, 78–96.

Muuri, Anu, Manderbacka, Kristiina, Vuorenkoski, Lauri & Keskimäki, Ilmo (2008) Yhdeksän teesiä sosiaali- ja terveystieteiden oikeudenmukaisuudesta. Yhteiskuntapolitiikka 73/ 2008, 4, 447.

Mäenpää, Olli (2001). Sosiaaliset oikeudet ja vastuu niiden toteuttamisessa. Teoksessa: Hellsten, Katri, Hildén Mikael & Sakslin, Maija (toim.) Sosiaaliset oikeudet ja sosiaaliturva. KELA. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 47. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino. 38–50.

Mäenpää, Olli (2003) Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita.

Mäenpää, Olli (2008) Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Evolutio legis. Helsinki: Edita.

Mäenpää, Olli (2010) Hallinto ja oikeus. Helsingin oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Yliopistopaino.

Mäntysaari, Mikko (2006) Syrjiikö sosiaalityö? Teoksessa: Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.) Vääräyyskirja. Vammala: Kelan tutkimusosasto, 118–120.

Mäkelä, Klaus (1992) (toim.) Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Helsinki: Gaudeamus, 47–55.

Myyry, Liisa (2008) Moraalipsykologinen näkökulma ammattietiikkaan. *Osviitta* 3/2008, 21–22.

Narikka, Jouko (2008) Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen ja hankinta. Helsinki: Tietosanomaa.

Niemi, Petteri (2009) Priorisoinnin eettisestä perustasta sosiaalialalla. Teoksessa: Niemi, Petteri & Kotiranta, Tuija (toim.) Sosiaalialan normatiivinen perusta. Tampere: Yliopistokustannus, 122–125.

Niemivuo, Matti & Keravuori, Marietta (2003) Hallintolaki. Porvoo: WS Bookwell.

Niiranen, Vuokko & Kinnunen, Juha (1997) Päättäjät ja henkilöstö sosiaali- ja terveydenhuollon muutoksissa. Teoksessa: Kivinen, Tuula, Kinnunen, Juha, Niiranen, Vuokko & Hyvärinen, Sari (toim.) Kuntalaisten arviot ja osallisuus sosiaali- ja terveystalveluihin. Kuopion yliopiston julkaisu- ja E. Yhteiskuntatieteet 45. Kuopion yliopiston painatuskeskus, 217–219.

Niiranen, Vuokko (2002) Asiakkaan osallistuminen tukee kansalaisuutta sosiaalityössäkin. Teoksessa: Juhila, Kirsi, Forsberg, Hannele & Roivainen, Irene (toim.) marginaalit ja sosiaalityö. Jyväskylän Yliopisto. Kopijyvä, 63–80.

Niiranen, Vuokko (2004) Sosiaalityön johtamisen vaatimukset ja kvalifikaatiot. 2. puheenvuoro. *Janus*. Vol.12 (2) 2004, 226–233.

Niiranen, Vuokko (2006) Johtamisen kausaaliset voimat ja mekanismit. Teoksessa: Kuusela, Pekka & Niiranen, Vuokko (toim.). *Realismin haaste sosiaalitieteissä*. UNIPress, 208.

Niiranen, Vuokko, Kaarakainen, Minna & Kinnunen, Juha (2010) Rakenteet muuttuvat -mihin suuntaan? Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 6. Acta nro 219. Kuntaliitto, 133–142.

Nikander, Pirkko (2010) Jäsenkategoria-analyysi ja haastattelun kulttuuriset järjestykset. Teoksessa: Ruusuvoori, Johanna & Nikander, Pirkko (toim.) *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino, 256.

Nussbaum, Martha C. (1993) Non-Relative Virtues: An Aristotelian Approach. Teoksessa: Nussbaum Martha C. & Sen, Amartya (toim.) *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press, 242–270.

Nussbaum, Martha C. & Sen, Amartya (1993) Introduction. Teoksessa Nussbaum, Martha C. & Sen, Amartya (toim.) *The Quality of life*. Oxford: Oxford University Press 1–6.

Pajukoski, Marja (2011) Muuttuvat sosiaaliset oikeudet. Teoksessa: Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.) *Sosiaalipolitiikka. hukassa vai uuden jäljillä*. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos, 79–95.

Pajuoja, Jussi & Pölönen, Pasi (2011) *Ylin laillisuusvalvonta*. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Payne, Malcolm (1991) *Modern social work theory; a critical introduction*. Basingstoke: Macmillan.

Pekola-Sjöblom, Helander, Voitto & Sjöblom, Stefan (2006) *Kuntalainen – kansalainen*. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta Nro 182. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Pirttilä-Backman, Anna-Maija & Keso, Kaj (1998) Tiedon asema sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Teoksessa: Lahikainen, Anja-Riitta & Pirttilä-Backman, Anna-Maija (toim.) *Sosiaalinen vuorovaikutus*. Keuruu: Otava, 48–61.

Pohjola, Anneli (2010) Asiakas sosiaalityön subjektina. Teoksessa: Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) Asiakkuus sosiaalityössä. Tallinna: Gaudeamus Helsinki Press, 69.

Pohjola, Anneli (2012) Moniulotteinen vaikuttavuus. Teoksessa: Pohjola, Anneli, Kemppainen, Tarja & Väyrynen, Sanna (toim.) Sosiaalityön vaikuttavuus. Tampere: Juvenes Print, 9.

Puusa, Anu & Juuti, Pauli (2011) Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan. Johtamistaidon opisto. Hansaprint: JTO.

Rajavaara, Marketta (1992) Tavallisesta perheestä tapaukseksi. Sosiaalitoimiston asiakastyö arvioinnin kohteena. Helsingin Yliopisto. Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus.

Rantalaiho, Liisa (1998) Paljaita faktoja. Teoksessa: Paananen, Seppo, Juntto, Anneli & Sauli, Hannele (1998) Faktajuttu. Tilastollisen sosiaalitutkimuksen käytännöt. Tampere: Vastapaino, 14–17.

Raunio, Kyösti (1999) Positivismi ja ihmistiede. Sosiaalitutkimuksen perusteet ja käytännöt. Helsinki: Gaudeamus.

Rawls, John (1998) Oikeudenmukaisuusteoria. Juva: WSOY.

Rawls, John (2005) Vad rättvisan kräver. Grunddrag i politisk liberalism. Göteborg: Bokförlager Daidalos.

Rawls, John (2007) Kansojen oikeus. Tampere: Yliopistokustannus.

Roivainen, Irene (1999) Sokerinpala metsän keskellä. Lähiö sanomalehden konstruktiona. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1999: 2. Helsinki: Painmedia.

Roos, J-P (2006) Miksi Suomessa ei saa muutoksia vääriin päätöksiin? Teoksessa: Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.) Vääräyyskirja. Vammala: Kelan tutkimusosasto, 185–196.

Rostila, Ilmari (2001) Sosiaalityön perusarvot ja eettiset periaatteet. Julkaisussa: Tavoitelähtöinen sosiaalityö: voimavarakeskeisen ongelmanratkaisun perusteet. Jyväskylä: Jyväskylän Yliopisto, 23–196.

Ruusuvuori, Johanna (2001) Harvey Sacks – arkielämän metodit ja keskusteluanalyysi. Teoksessa: Hänninen, Vilma, Partanen, Jukka & Ylijoki, Oili-Helena (toim.) Sosiaalipsykologian suunnannäyttäjät. Tampere: Vastapaino, 383–403.

Räsänen, Pekka (2005) Havaintojen mittaus ja aineiston jäsentämisen metodologia. Teoksessa: Räsänen, Pekka, Antila, Anu-Hanna & Melin, Harri (toim.) Tutkimus menetelmien pyörteissä. Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat, 99–100.

Saari, Juho & Yeung, Anne Birgitta (2007) Altruismi ja oikeudenmukaisuus. Teoksessa: Saari, Juho & Yeung, Anne Birgitta (toim.) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 115–122.

Saarenpää, Ahti (2010) Kansalainen, yksilö oikeudellisesti kaiken keskipisteenä. Teoksessa: Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) Asiakkuus sosiaalityössä. Tallinna: Gaudeamus Helsinki Press, 115.

Salminen, Ari (2008) Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita.

Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka, Rinna (2009) Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan Yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288. Hallintotiede 37. Vaasa.

Sen, Amartya (2005) Human rights and capabilities. Journal of Human Development. Vol. 6, No. 2, 151–166.

Simon, Herbert A. (1977) The new science of management decision. New Jersey: Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, 40–41.

Sosiaalialankorkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry. Ammattieettinen lautakunta (2005) Arki, arvot, elämä, etiikka. Sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet. Helsinki: Painotalo Auranen Oy.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2012. http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/sosiaalipalvelut Viitattu 1.2.2012.

Stakes (2006) Tällä lailla sosiaaliturvaa Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja – takeista. Hyvinvointivaltion rajat. Helsinki: Edita Prima.

Suomen säädöskokoelma:

Avioliittolaki	16.4.1987/411
Hallinnonkäyttölaki	26.7.1996/586
Hallintolaki	6.6.2003/434
Henkilötietolaki	22.4.1999/523
Isyyslaki	5.9.1975/700
Kotikuntalaki	11.3.1994/201
Kuntalaki	17.3.1995/365
Lastensuojelulaki	13.4.2007/417
Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä	14.3.2002/197
Laki kehitysvammaisten erityishuollosta	23.6.1977/519
Laki lapsen elatuksesta	5.9.1975/704
Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta	8.4.1983/361
Laki lasten päivähoidosta	19.1.1973/36
Laki ottolapsineuvonnasta	30.5.1997/508
Laki päihdehuollosta	17.1.1986/41
Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista	22.9.2000/812
Laki toimeentulotuesta	30.12.1997/1412
Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista	25.2.2000/193
Sosiaalihuoltolaki	17.9.1982/710
Sosiaalihuoltoasetus	29.6.1983/607
Suomen perustuslaki	11.6.1999/731
Vammaispalvelulaki	3.4.1987/380

Suoninen, Eero (2001) Harold Garfinkel. Etnometodologia ja sosiaaliset järkeilytavat. Teoksessa: Hänninen, Vilma, Partanen Jukka & Ylijoki, Oili-Helena (toim.) sosiaalipsykologisia suunnannäyttäjiä. Tampere: Osuuskunta Vastapaino, 365–382.

Taskinen, Helena (2005) Oikeudenmukaisuus ja kulttuurien kohtaaminen sosiaali- ja terveysalojen organisaatioiden yhdistämisessä. Kuopion yliopiston julkaisuja E. yhteiskuntatieteet 126.

Thibaut, John & Walker, Laurens (1975) *Procedural justice*. Erlbaum: Hillsdale, NJ.

Thibaut, John & Walker, Laurens (1978) A theory of procedure. *California Law Review*, Vol. 66, 541–566.

Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet 2005–2012. Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos.

<http://uusi.sotkanet.fi/portal/page/portal/etusivu>. Viitattu 27.2.2012.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Tuomala, Matti (2007) *Markkinat ja hyvinvointivaltio*. Teoksessa: Saari, Juho & Yeung, Anne Birgitta (toim.) *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 182–187.

Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas (2008) *Sosiaalioikeus*. Helsinki: WSOYpro.

Törrönen, Jukka (2005) Toisen ääni, näkökulma ja kohteena oleminen. Teoksessa: Hänninen, Sakari, Karjalainen, Jouko & Lahti, Tuukka (toim.) *Toinen tieto. Kirjoituksia huono-osaisuuden tunnistamisesta*. Helsinki: Stakes, 15–37.

Välimaa, Outi (2010) *Kategoriat ongelman selontekoina. Pitkäaikaistyöttömyydestä neuvottelemisen ja sen rakentuminen haastattelupuheessa*. Acta Universitatis Tamperensis 1589. Tampere: Juvenes Print.

Yeung, Birgitta, Saari, Juho & Lagerspetz, Erik (2007) *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*. Teoksessa: Saari, Juho & Yeung, Anne Birgitta (toim.) *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*. Helsinki: Yliopistopaino, 13–23.

Ylikylä-Leiva, Helena (2003) *Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan oikeudellisesta asemasta. Selvitys asiakkaiden kohtaamista oikeudellisista ongelmista ensiasteen päätöksenteossa*. Helsinki: Edita.

Ylinen, Satu (2008a) Eettiset ongelmat gerontologisen sosiaalityön ”välitiloissa”. *Janus*. Vol. 16 (2) 2008, 113–123.

Ylinen, Satu (2008b) Gerontologinen sosiaalityö. Tiedonmuodostus ja asiantuntijuus. Kuopion yliopiston julkaisuja E. yhteiskuntatieteet 155. Sosiaalityön ja sosiaalipedagogiikan laitos.

Liite 1. Kantelujen taustatietoja

Yli 65-vuotiaiden määrän osuuden koko Länsi-Suomen läänin väestöstä on arvioitu nousevan nykyisestä 17 prosentista 25 prosenttiin vuoteen 2029 mennessä ja vakiintuvan tälle tasolle seuraavaksi kymmeneksi vuodeksi. Väestön nopea ikääntyminen merkitsee väkiluvun pienenemisen tahdin kiihtymistä niissä kunnissa joissa kuolleisuus ylittää syntyvyyden. Lasten ja työikäisten määrä tulee vähenemään ja muodostumaan suurimmiksi ongelmiksi erityisesti maaseutukunnissa. Kaupungit joutuvat varautumaan vanhusten määrän runsaaseen kasvuun. Kaikki tämä merkitsee väestöllisen huoltosuhteen heikkenemistä erityisesti maaseutukunnissa. Hoiva- ja hoitopalvelujen sekä erikoissairaanhoidon järjestämistä vaikeuttaa palveluvaatimusten ja palvelutarpeiden kasvu sekä paikallistasolla tapahtuva kuntatalouden yhä suurempi kiristyminen. (Peruspalvelujen arviointiraportti 2008.)

Taulukko 1. Maakuntien asukasluvut ja asukastiheys (as/km²) Länsi-Suomen läänissä vuosina 2003 ja 2008

Maakunnat	Asukasmäärät		Asukastiheys (as/km ²)	
	2003	2008	2003	2008
Varsinais-Suomi	452 518	461 134	42,4	43,1
Satakunta	234 752	227 621	28,4	28,7
Pirkanmaa	457 472	480 646	37,0	38,3
Keski-Suomi	266 133	271 779	16,0	16,2
Etelä-Pohjanmaa	193 960	193 522	14,4	14,4
Pohjanmaa	173 038	176 022	22,5	22,6
Keski-Pohjanmaa	70 597	71 045	22,5	13,5
Yhteensä	1 848 470	1 881 769	ca. 26,17	ca. 25,25

Taulukosta 1. käy ilmi, että asukastiheys on kasvanut vuosien 2003–2008 välisenä aikana erityisesti Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan alueilla. Suunta on ollut kasvava myös muilla maakuntien alueilla lukuun ottamatta Etelä-Pohjanmaata ja Keski-Pohjanmaata. Erityisesti Keski-Pohjanmaan maakunnan alueella on havaittavissa selkeä asumistiheyden lasku.

Liite 2. Sosiaalipalvelujen käyttö Länsi- Suomen läänin alueella vuosina 2007–2008

Koko maan alueella oli vuonna 2007 myönnetty toimeentulotukea 7,7 %:lle suomalaisista. Länsi-Suomen lääninhallituksen alueella oli saanut toimeentulotukea eniten Keski-Suomen maakunnan asukkaat (7,7 % asukkaista), toiseksi eniten Pirkanmaan maakunnan asukkaat (6,4 % asukkaista), kolmanneksi eniten Etelä-Pohjanmaalla asuvat (6,3 % asukkaista). Kaikkein vähiten toimeentulotukea oli myönnetty Pohjanmaan maakunnan alueella (5,2 % asukkaista). (Tilasto- ja indikaattori-pankki SOTKANet 2005 - 2012)

Lastensuojelun tilastot vuodelta 2008 osoittavat että Länsi- Suomen lääninhallituksen alueella huostassa olevien lasten osuus suhteessa asukasmääriin oli suurin Satakunnan maakunnan alueella (1,1 % asukkaista). Toiseksi eniten huostassa oli Pirkanmaan maakunnan alueella (1 % asukkaista) ja kolmanneksi eniten Varsinais-Suomen ja Keski-Suomen maakunnan alueella (0,9 % asukkaista). Pienin osuus huostaan otettuja 0-17-vuotiaita lapsia oli Etelä-Pohjanmaan maakunnan alueella (0,5 % asukkaista). Koko maan luku huostaan otetuista alle 17-vuotiaista oli 1,0 % asukkaista. (Tilasto- ja indikaattori-pankki SOTKANet 2005 - 2012)

Lastensuojelullisten avohuollon tukitoimien piirissä oli koko maassa 5,4 % asukkaista. Länsi-Suomen läänin alueella eniten lapsia oli avohuollon tukitoimien piirissä Keski-Pohjanmaan maakunnan alueella (5,9 % asukkaista), toiseksi eniten Pirkanmaan maakunnan alueella (5,7 % asukkaista) ja kolmanneksi eniten Varsinais-Suomen maakunnan alueella (4,9 % asukkaista). Pienin osuus löytyi Pohjanmaan maakunnan alueella (3 % asukkaista). Erityisesti on huomioitava se, että Keski-Pohjanmaan maakunnan alueella lastensuojelun avohuollon tukitoimien kohteena olevien lasten määrä oli laskenut vuosina 2007–2008 jyrkästi eli 8,3 %:sta 4,8 %:iin asukkaista. Samaan aikaan Keski-Suomen maakunnassa kehitys oli ollut päinvastainen eli avohuollon tukitoimien kohteena olevien lasten määrä oli noussut 5,9 %:sta 7,3 %:iin asukkaista. (Tilasto- ja indikaattori-pankki SOTKANet 2005–2012)

Vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua oli myönnetty vuosina 2007–2008 eniten Keski-Suomen maakunnassa (517/561 asiakasta), toiseksi eniten Pirkanmaalla (430/463 asiakasta) ja kolmanneksi eniten Varsinais-Suomen maakunnassa (238/251 asiakasta).

Pienin asiakasmäärä löytyi Keski-Pohjanmaan maakunnan alueelta (36/51 asiakasta). Koko maan asiakasmäärät olivat 5034/5435. (Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet 2005–2012)

Kuljetuspalveluja yli 65 täyttäneille oli myönnetty eniten Pirkanmaan maakunnan alueella (8003/7881 asiakasta), toiseksi eniten Varsinais-Suomessa (4874/5393 asiakasta) ja kolmanneksi eniten Satakunnan maakunnan alueella (2990/2803 asiakasta) ja Keski-Suomessa (2836/2976 asiakasta). Keski-Pohjanmaan maakunnan alueella kuljetuspalveluasiakkaita oli vähiten (909/960 asiakasta). Koko maan asiakasmäärät olivat 57262/58977. (Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet 2005–2012)

Vanhustenhuollon tilastoista vuosilta 2007–2008 käy ilmi, että tehostetussa, ympärivuorokautisessa palveluasumisessa oli koko maassa 18452/20040 asiakasta. Länsi-Suomen lääninhallituksen alueella eniten oli Varsinais-Suomen maakunnassa (1542/1824 asukasta) ja Satakunnassa (1061/1226 asukasta). Kolmanneksi eniten asukkaita tehostetussa palveluasumisessa on Keski-Suomen maakunnassa (966/932) ja vuonna 2008 Pirkanmaalla (829/1085 asukasta). Keski-Pohjanmaalla luku oli pienin (508/537 asukasta). Tavallisessa palveluasumisessa asui ikä-ihmisiä koko maassa 8419/7846 asiakasta. Länsi-Suomen läänin alueella eniten oli Varsinais-Suomessa (1060/926 asukasta), toiseksi eniten Pirkanmaalla (783/622 asukasta) ja kolmanneksi eniten Etelä-Pohjanmaalla (595/606 asukasta). Pohjanmaan maakunnassa tavallisen palveluasumisen määrä on pienin (194/173 asukasta). (Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet 2005–2012)

Liite 3. Kantelujen sisällöt kantelijan sukupuolen mukaan tarkasteltuna

Sukupuolen vaikutus sosiaalipalveluja koskeviin näkemyksiin

Tarkastelen seuraavaksi sosiaalipalveluja koskevia näkemyksiä asiakkaan sukupuolen ja asuinpaikan mukaan, sillä sukupuoli ja asuinpaikka ovat yhtenä empiirisenä näkökulmana myös omassa aineistossani. Sukupuolen on oletettu vaikuttavan mielipiteisiin hyvinvointivaltiosta ja sosiaalipalveluista.

Pauli Forman (1998, 22–25, 70–120) tutkimuksen mukaan naisten on katsottu omaavan ”pehmeämmän” arvomaailman kuin miesten ja näin myös heidän mielipiteensä hyvinvointivaltiosta on ajateltu olevan myönteisempiä. Naisten suhtautuminen kansalaisen omavastuun lisäämiseen hyvinvointipalveluissa on muuttunut vuosien kuluessa kielteisemmäksi. He ovat myös miehiä enemmän olleet huolissaan etuuskien riittävydestä ja palvelujen laadusta.¹²⁹

Muurin tutkimuksen (2004) mukaan naisista ja miehistä yli puolet suhtautui toimeentulotuen hakemiseen negatiivisesti, mutta lähes puolet heistä uskoi kuitenkin sitä tarvittaessa saavansa. Sama tilanne oli myös neuvonta-avun hakemisessa sosiaalityöntekijältä. Miehistä suurin osa (81 %) oli tyytyväisiä sosiaalipalveluiden toimivuuteen, naisilla vastaava luku oli 74 %. (Muuri 2006, 204–220.)¹³⁰ Vuoden 2006 tutkimustulokset (Muuri 2008b, 192–216) vahvistivat käsitystä siitä, että naiset olivat miehiä kriittisempiä sosiaalipalvelujärjestelmän toimivuuden suhteen ja suuntaus oli edelleen vain voimistunut.¹³¹

Naiset olivat miehiä kriittisempiä myös arvioimaan sosiaalipalveluiden toimivuutta ja sosiaaliturvan tasoa. Naiset myös kannattivat miehiä enemmän yksityisten sosiaalipalvelujen lisäämistä. (ks. Forma & Saarinen (2008, 162–177) Väestön mielipiteet ovat vähitellen menossa aina vain kriittisempään suuntaan suhteessa sosiaalipalvelujärjestelmän toimivuuteen. Miehet uskovat naisia enemmän siihen, että sosiaalipalveluilla on merkitystä yhteiskunnallisen tasa-arvon lisääjänä. (Muuri 2008b, 78–96.)

¹²⁹ Naisten on ajateltu myös miehiä useimmin vastaavan perheen hoivatyöstä ja siten myös miehiä enemmän kannattavan ja tukevan hyvinvointipalveluja.

¹³⁰ Naiset olivat miehiä innokkaampia vaatimaan järjestelmään perusteellisia muutoksia. Miehet olivat taas naisia tyytyväisempiä sosiaalipalvelujen tiedottamisen tämän hetkiseen tasoon, kun taas naiset toivoivat tiedotuksen lisäämistä.

¹³¹ Miehet luottivat naisia enemmän henkilöstön osaamiseen ja ammattitaitoon sekä yleensä sosiaalipalveluihin. Naiset suhtautuivat edelleen miehiä innokkaammin sosiaalipalvelujärjestelmän kehittämiseen.

Taulukko 2. Kantelun syyt sukupuolen mukaan

	Sukupuoli (%)	
	mies	nainen
Sosiaalipalvelut		
Lastensuojelu	16	18
Vanhustenhuolto	14	24
Toimeentulotuki	25	20
Vammaispalvelut	6	6
Muut sosiaalipalvelut	23	17
Sosiaalipalvelut yleensä	16	15
Ei tietoa	0	0
	100	100
Kantelun syy		
Palvelun järjestäminen	55	54
Päätöksen sisältö	16	14
Hoidon laatu	8	16
Hallintomenettely	12	7
Muut syyt	5	5
Asiakkaan kohtelu	2	4
Ei tietoa	2	0
	100	100

Kantelun tekijöistä naisia oli vajaa puolet eli 49 %. Miesten osuus oli 39 % ja useamman henkilön toimesta kantelu oli laitettu vireille 10 % tapauksista. Taulukosta 7. käy ilmi, että kantelun yleisimpänä syynä sekä naisilla että miehillä oli palvelun järjestämiseen ja toimintaan yleensä liittyvät syyt. Palvelujen järjestämiseen olivat tyytymättömiä yli puolet sekä miespuolisista (55 %) ja naispuolisista (54 %) kantelun tekijöistä. Naisten tekemissä kanteluissa olivat seuraavaksi yleisimpinä syinä myös hoidon laatu ja resurssit (16 %) sekä päätöksen sisältö (14 %). Miesten osalta tyytymättömyys kohdistui toiseksi eniten päätöksen sisältöön (16 %) ja sen jälkeen hallintomenettelyyn (12 %).

Suurimmaksi eroksi miesten ja naisten välillä nousi hoidon laatu, jota koski naisten kanteluista 16 % kun taas vastaava luku miehillä oli vain 8 %. Miehet taas kohdistivat kantelunsa naisia useammin hallintomenettelyyn liittyviin asioihin, miesten kanteluista 12 % kohdistui päätöksentekoprosessiin kun taas vastaava luku oli naisilla 7 %. Naiset tekivät kantelun saamastaan huonosta kohtelusta useammin (5 %) kuin miehet, miesten vastaava luku oli 2 %.

Taulukosta 2. käy ilmi, että naisten tekemistä kanteluista suurin osa (24 %) kohdistui vanhustenhuollon palveluihin. Miehillä vastaava luku oli 14 %. Naisten kanteluista 20 % kohdistui toimeentulotukeen ja 18 % lastensuojeluun. Miehet tekivät eniten kanteluita toimeentulotuesta (25 %) ja muista sosiaalipalveluista (23 %), joihin sisältyy mm. päihdehuolto, lasten huolto ja tapaamisasiat, päivähoito yms. Lastensuojelun osuus miesten kanteluista oli 16 %.



16.5.2012

TUTKIMUSLUPA

Ylitarkastaja Ritva Haapalalle on myönnetty tutkimuslupa yhteiskuntatieteiden lisensiaatin tutkimuksessa käytettäviin Länsi-Suomen lääninhallituksen kanteluaineistoihin. Tutkimusaineistoon sisältyvät vuoden 2007–2008 aikana ratkaistujen, sosiaalipalveluja koskevien kantelujen kantelukirjeet sekä niistä Assi-järjestelmään tehdyt asiakirjamerkinnot. Aineistoista ei ole muodostunut omaa rekisteriä, vaan rekisterinpitäjänä on toiminut 31.12.2009 Länsi-Suomen lääninhallitus ja 1.1.2010 lähtien Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto.

Tutkimusluvan on myöntänyt 17.4.2008 Länsi-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston osastopäällikkö, läänin sosiaali- ja terveysneuvos Pekka Paatero.

Johtaja


Heikki Siirilä