

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Riikka Uoti

**EVANKELIS-LUTERILAISEN KIRKON DIAKONIAN JA
KUNNAN SOSIAALIHUOLLON YHTEISTYÖ**

Pro Gradu -tutkielma

Kunnallisoikeus

2013

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

UOTI, RIIKKA: Evankelis-luterilaisen kirkon diakonian ja kunnan sosiaalihuollon yhteistyö

Pro gradu –tutkielma, XIV + 79 s. + 1 liite

Kunnallisoikeus

Maaliskuu 2013

Tutkimuksessa kartoitetaan niitä velvoitteita ja mahdollisuuksia, joita lainsäädäntö luo kunnan sosiaalihuollon ja evankelis-luterilaisen kirkon diakonian yhteistyölle. Yhteistyö esiintyy tutkimuksessa lain määrittelemänä yhteistyönä, kuten avunantona virantoimituksissa, lain mahdollistamana yhteistyönä, kuten ostopalveluina ja paikallisina yhteistyöhankkeina sekä julkisen sektorin toimintoja täydentävänä yhteistyönä. Tutkimus peilaa yhteistyön mahdollistumista näiden julkisyhteisöjen itsehallinnon laajuuteen ja toisaalta yhdenvertaisuuden vaatimukseen. Metodiikaltaan tutkimus on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen, mutta se sisältää myös julkisoikeudelliselle tutkimukselle tyypillistä oikeuspoliittista tarkastelua.

Evankelis-luterilaisen kirkon asema aiheuttaa sille oikeuksia, mutta myös velvollisuuksia. Kirkon julkisoikeudellinen asema näkyy diakoniassa laajana tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuutena kunnallisen sosiaalihuollon tarkoituksenmukaiseksi toteutumiseksi. Evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon laillisuusvalvonta on helpompaa kuin muiden uskonnollisten yhdyskuntien. Ainoana uskonnollisena yhdyskuntana evankelis-luterilainen kirkko on myös säilyttänyt virkasuhteiset palvelussuhteet.

Kunnan ja kirkon yhteistyö voi tutkielman mukaan toteutua ostopalveluina, palvelusetelillä sekä paikallisina yhteistyöhankkeina. Tutkielma esittää palvelusetelimallin olevan evankelis-luterilaiselle kirkolle edullinen järjestelmä, sillä asiakkaan tehdessä itse valinnan palveluntuottajasta, ei tiettyä kirkkokuntaa suosivaa tilannetta synny. Ostopalvelutoiminnassa sosiaalihuollon ja diakonian yhteistyö liikkuu pitkälti hankintalain säännösten ulkopuolella olevien pienhankintojen alueella. Se mahdollistaa paikallisten hyvinvointinäkökohtien laaja-alaisen huomioon ottamisen.

Perustuslain 19§:n mukaisesti julkisella vallalla on lopullinen vastuu muun muassa viimesijaisen toimeentuloturvan ja riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen tarjoamisesta. Mikäli tätä perustuslaissa taattua oikeutta ei toteuteta, voidaan kunnan ja diakonian yhteistyöllä tarkoittaa myös diakonian julkiseen sektoriin nähden tekemää täydentävää sosiaalista työtä. Diakonia perustuu kirkkojärjestyksen 4 luvun mukaisesti avun antamiseen niille, joiden hätä on suurin ja joita ei muulla tavoin auteta. Diakonialla on joko suorasti tai epäsuorasti paikkaava rooli erityisesti toimeentulotuen, omaishoidontuen, päihdehuollon, sosiaalisen luototuksen ja velkaneuvonnan sekä yleisen sosiaalityön ja neuvontavelvollisuuden toteuttamisessa.

Asiasanat: evankelis-luterilainen kirkko, diakonia, sosiaalihuolto, paikallishallinto, yhdenvertaisuus, julkiset palvelut

SISÄLLYS

SISÄLLYS	I
LÄHTEET	III
LYHENTEET.....	XIV
1. JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat	1
1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset.....	3
1.3 Tutkimuksen metodi ja rakenne	4
1.4 Lähteet ja tutkimuksen sijoittuminen oikeustieteiden kentällä	5
2. DIAKONIA KIRKON TEHTÄVÄNÄ.....	8
2.1. Diakonian lainsäädäntö ja ohjeistus	8
2.1.1 Lait ja asetukset.....	8
2.1.2 Kirkolliskokous	12
2.1.3 Kirkkohallitus.....	13
2.1.4 Paikallisseurakunnat	18
2.2 Diakonian keskeiset tehtävät.....	19
2.3 Diakonian asema yhteiskunnassa	22
3. SOSIAALIHUOLTO KUNNAN TEHTÄVÄNÄ	24
3.1 Kunnan lakisääteiset ja itselleen ottamat tehtävät sosiaalihuollossa.....	24
3.1.1 Lakisääteiset tehtävät	24
3.1.2 Kunnan itselleen ottamat tehtävät	26
3.2 Sosiaalityö sosiaalihuollossa	27
3.3 Paikallinen itsehallinto ja palvelujen rahoitus.....	30
4. YHTEISTYÖ SOSIAALIPALVELUISSA	38
4.1 Yhteistyön toteuttamistapojen lähtökohdat	38
4.2 Avunanto virantoimituksissa.....	40
4.3 Palvelujen tuottaminen	45

4.3.1 Seurakunnan diakonia kunnan palvelujen tuottajana	45
4.3.1.1 Ostopalvelut	45
4.3.1.2 Palveluseteli	49
4.3.2 Kunta seurakunnan palvelujen tuottajana	51
4.3.3 Diakonissalaitokset ja yhteiskunnallinen yrittäjäyys	51
4.4 Paikalliset yhteistyöhankkeet	54
5. DIAKONIA KUNNAN SOSIAALIHUOLLON TÄYDENTÄJÄNÄ	57
5.1 Täydentämisen tematiikasta	57
5.2 Toimeentulotuki	58
5.3 Päihdehuolto.....	64
5.4 Omaishoidontuki	66
5.5 Sosiaalinen luototus ja velkaneuvonta	69
5.6 Yleinen sosiaalityö ja neuvontavelvollisuus	70
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	74
LIITE Kirkkohallitus: Diakoniatyö 2011	80

LÄHTEET

A-klinikkasäätiö: Vuosikertomus 2011. Forssa Print. Forssa 2012.

Arajärvi, Esa: Sosiaalinen luototus 2010 – Kuntakyselyn osaraportti. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 40/2011.

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

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

Arajärvi, Pentti: Sosiaalioikeuden perusteet. Talentum. Helsinki 2011. Kariston kirjapaino Oy, Hämeenlinna 2011.

Ellilä, Kalevi: Kunnan omaishoidon tuki sosiaalipalveluna. Edilex, lakikirjasto 31.10.2011. Edita Publishing Oy 2011. www.edilex.fi/lakikirjasto/8199

Ervasti, Kaijus: Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. Edilex, asiantuntijakirjoitukset 5.9.2012, artikkeli. Teoksessa: Oikeustiede-Jurisprudentia 2011: XLIV – Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2011.

Grönlund, Henrietta – Hiilamo, Heikki: Diakonian resurssit ja alueellinen tarve. Panostetaan-ko diakoniaan kunnan huono-osaisuuden mukaan? Diakonian tutkimus 2/2005: 98-115.

Heuru, Kauko - Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo: Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uudistettu painos. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere 2011.

Helin, Matti – Hiilamo, Heikki – Jokela, Ulla: Diakoniatyö. Asiakkaan palveluksessa. Edita Publishing Oy 2010. WS Bookwell Oy, Juva 2010.

Helsingin Diakonissalaitoksen Säätiö: Jokaiselle ihmisarvoinen huominen. Yhteiskunnallisen konsernin vuosi 2011. Helsinki 2012.

Helsingin kaupungin sosiaalilautakunta: Helsingin kaupungin sosiaalilautakunnan vastaus Helsingin Vapaa-ajattelijat ry:n Helsingin kaupungin yhteistyötä Kampin kappelin kanssa koskevaan kirjelmään. 18.12.2012.

Hiilamo, Heikki – Hytti, Helka – Takala, Pentti: Työikäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien saajina. Kela. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 42/2005. Edita Prima Oy, Helsinki 2005.

Hiilamo, Heikki: Laman uhrien auttaminen diakoniatyössä 1990-luvulla. Diakonian tutkimus 1/2010. s. 7-26.

Huhtanen, Raija: Toimeentulotuen myöntäminen. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu- ja. Bsarja N: 0202. Gummerus Kirjapaino. Jyväskylä 1994.

Huhtanen, Raija: Hallinnon harmaa vyöhyke sosiaalivakuutuksessa ja sosiaaliavustuksessa. Lakimies 7–8/2006 s. 1265–1281.

Huhtanen, Raija: Käsittelyaikoja koskeva sääntely sosiaali- ja terveydenhuollossa. *Teoksessa* Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 – 2008. Joensuun yliopisto 2008. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2008.

Huhtanen, Jorma: Sosiaalivakuutus sosiaaliturvan selkeyttäjänä. Sosiaalivakuutusseminaari 16.12.2004. Saatavissa osoitteesta:

[http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/%28WWWAllDocsById%29/87D91BD00C54AB93C225744A0029D683/\\$file/H161204.pdf](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/%28WWWAllDocsById%29/87D91BD00C54AB93C225744A0029D683/$file/H161204.pdf)

Hämeenlinnan seurakuntayhtymä: Toimintasuunnitelma ja talousarvio 2012. Toimintasuunnitelma 2013-2014.

Högnabba, Stina: Sosiaalityötä Kampin kappelissa – kuvaus toiminnan alkuvaiheista. Helsingin sosiaalivirasto. Kehittämispalvelut. Arviointi- ja kehittämissyksikkö. 14.11.2012.

Juhila, Kirsi: Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Vastapaino, Tampere 2006. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2006.

Julkunen, Raija: Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes. Helsinki 2006. Gummerus Kirjapaino Oy, Vaa-jakoski 2007.

Juntunen, Elina: Onko diakonian tutkimus uhka vai mahdollisuus diakoniatyölle? Diakonian tutkimuksen aikakauskirja 2/2012 s. 232-240.

Juntunen, Elina - Grönlund, Henrietta - Hiilamo, Heikki: Viimeisellä luukulla – Tutkimus viimesijaisen sosiaaliturvan aukoista ja diakoniatyön kohdentumisesta. Kirkkohallitus 2006. Hakapaino Oy, Helsinki 2007.

Juntunen, Hannu: Kirkkolaki ja omatunto. Onko kirkon lainsäädäntö pätevää ja sitovaa? Kirkon tutkimuskeskus, Tampere 2006.

Jääskeläinen, Petri: Uskonnollisten yhdyskuntien valvonta. (s.311-327). *Teoksessa* Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta –juhlakirja. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2010.

Kalima Kai, Häll Maija, Oksanen Antero: Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ OY. Helsinki 2007.

Kallunki, Valdemar: Yhteisön ja yhteiskunnan ehdoilla. Seurakuntien ja kuntien yhteistyö vuorovaikutuksen näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja. Käytännöllisen teologian laitos. Helsingin yliopisto. Helsinki 2010.

Kananoja, Aulikki – Niiranen, Vuokko – Jokiranta, Harri: Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. PS-kustannus. WS Bookwell Oy, Juva 2008.

Kangas, Urpo: Minun metodini. *Teoksessa Häyhä, Juha (toim.):* Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto Oy, Helsinki 1997.

Kiikeri, Miika – Ylikoski, Petri: Tiede tutkimuskohteena. Filosofinen johdatus tietentutkimukseen. Gaudeamus 2004.

Kinnunen, Kaisa: Terveysteen ja sairauteen liittyvät auttamisen muodot diakoniatyössä. *Teoksessa Kinnunen Kaisa (toim.):* Sairas köyhyys. Tutkimus sairauteen liittyvästä huono-osaisuudesta diakoniatyössä. Kirkkohallitus 2009. Hakapaino Oy, Helsinki 2009.

Kinnunen, Kaisa: Sairauden leimaama hätä. *Teoksessa Kinnunen Kaisa (toim.):* Sairas köyhyys. Tutkimus sairauteen liittyvästä huono-osaisuudesta diakoniatyössä. Kirkkohallitus 2009. Hakapaino Oy, Helsinki 2009.

Kirkon tutkimuskeskus: Haastettu kirkko – Suomen evankelis-luterilainen kirkko vuosina 2008-2011. Kirkon tutkimuskeskuksen julkaisuja. Bookwell Oy, Porvoo 2012.

Kirkkohallitus: Diakoniatyön mallijohtosääntö ja diakonian viranhaltijan mallijohtosääntö.

Kirkkohallitus: Diakoniatyö 2011. Dia-esitys. Ks. liitteet.

Kirkkohallituksen diakonian ja yhteiskuntatyön yksikkö: Meidän kirkko – välittävä yhteisö. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon diakonian ja yhteiskuntatyön linjaus 2015.

Knuutila, Jyrki: Kirkkolainsäädäntö ja kirkon virka Suomessa kanonisesta oikeudesta vuoden 1993 kirkkolakiin ja –järjestykseen. Edilex 2010/25. www.edilex.fi/lakikirjasto/7258

Kuntaliitto: Kunta ja seurakunta – yhteistyössä yhteisön hyväksi. Kuntaliitto ja Kirkkohallitus. Helsinki 2002.

Kuntaliitto: Sosiaali- ja terveystalveluiden hankinta ostopalveluna. Ohjeita tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen laatimiseksi. Kuntaliitto. Helsinki 2007.

Kuntaliitto: Suuntaviivoja pienhankintojen suunnitteluun ja ohjeistamiseen. Kuntaliitto. Helsinki 2007.

Kuntaliitto: Kuntapalvelujen pelastusohjelma 2010–2013. Kuntaliitto. Helsinki 2010. Saatavissa osoitteesta: www.kunnat.net/pelastusohjelma

Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2000.

Kuusinen-James, Kirsi: Tuoko palveluseteli valinnanvapautta? Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS. Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 68. Vammalan kirjapaino Oy. Sastamala 2012.

Lehto, Eero: Hyvinvointipalvelujen kilpailuttaminen keinona – oletukset, tavoitteet ja käytäntö. Teoksessa Eeva Ollila, Minna Ilva, Meri Koivusalo (toim.): Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Stakes. Sosiaali- ja terveysalan tutkimis- ja kehittämiskeskus. Raportteja 276. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi 2003.

Lehto, Juhani: Uusi julkissektorin hallinta ja kilpailuttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Eeva Ollila, Minna Ilva, Meri Koivusalo (toim.): Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Stakes. Sosiaali- ja terveysalan tutkimis- ja kehittämiskeskus. Raportteja 276. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi 2003.

Leino, Pekka: Kirkkolaki vai Laki kirkosta? Hallinto-oikeudellinen tutkimus kirkon oikeudellisista normeista ja niiden synnystä. Yliopistollinen väitöskirja. Suomalainen lakimiesyhdistys. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2002.

Leino, Pekka: Kirkon oikeudelliset normit. Johdatus Suomen evankelis-luterilaisen kirkon oikeuteen. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. 2. tarkistettu painos. Gummerus Kirjapaino Oy. Vaajakoski 2005.

Lith, Pekka: Yritystoiminta ja kuntien ostopalvelut sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Julkaisuja 25/2006. Edita Publishing Oy.

Malkavaara, Mikko: Nälkä ja köyhyys kirkon asiaksi. Näkökulmia laman ja markkinakilpailun aikana. Teoksessa Mäkinen, Virpi (toim.): Lasaruksesta leipäjonoihin. Köyhyys kirkonkysymyksenä. Jyväskylä: Atena.

Metteri, Anna: Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Acta Universitatis Tamperensis 1778. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere 2012.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 3. painos. Edita Publishing Oy. Edita Prima Oy, Helsinki 2008.

Niemelä, Mikko: Alueellisten toimeentuloerojen monimuotoisuus. Tutkimus toimeentulon, asumisen ja liikenteen alue-eroista. Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS 2008.

Oravasaari, Tomi: Diakoniabarometri 2011; Diakoniatyöntekijöiden päivät 2011- powerpoint -esitys. Saatavissa osoitteesta:
http://www.diakoniatyontekijoidenpaivat.fi/filearc/29_Diakoniabarometri_2011_luentokalvot.pdf

Pajukoski, Marja: Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat – ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä. Edita Prima Oy, Helsinki 2006.

Partanen, Airi: Päihdepalvelujärjestelmä. Teoksessa *Partanen Airi, Moring Juha, Nordling Esa, Bergman Viveca (toim.):* Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma 2009-2015. Suunnitelmasta toimeenpanoon vuonna 2009. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos. Yliopistopaino. Helsinki 2010.

Piispainkokous: Piispainkokouksen päätös diakonian viran kelpoisuusvaatimukseksi hyväksyttävästä ammattikorkeakoulututkinnosta. Nro 101. Annettu Espoossa 13 päivänä syyskuuta 2005.

Puotiniemi, Antero: Joulupadan lahja. Pelastusarmeijan joulupatakeräys. Duodecim 2003;119:2346–50.

Pyykkö, Raija: Hengellisen ja maallisen rajalla – kamppailu seurakuntien diakoniatyöntekijöiden sosiaalisesta ja kulttuurisesta toimialueesta. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Terveystieteiden yksikkö. Tampereen yliopistopaino – Juvenes Print. Tampere 2011.

Rissanen, Kirsti: Talous- ja velkaneuvonnan arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailukyky 8/2009. Edita Publishing Oy.

Ruskon seurakunta: Ruskon seurakunnan toimintasuunnitelma 2012.

Ryynänen, Aimo: Kunnallisoikeudellinen tutkimus. Teoksessa *Anttiroiko, Ari-Veikko – Have-ri, Arto – Karhu, Veli – Ryynänen, Aimo – Siitonen, Pentti:* Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. 3. uudistettu painos. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere 2007.

Ryynänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto hallintopolitiikan sivuraiteilla. Onko kunnista tulossa valtion tulohjattu paikkalisyksiköitä? Edilex 2010/41.

Sallinen Sini: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. *Acta Universitatis Tamperensis*. Tampere University Press. Tampere 2007.

Seurakuntien rakennemuutoksen ohjausryhmä: Loppuraportti. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskushallinto. Sarja C 2011:5.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Konstikas sosiaalityö 2003. Suomalaisen sosiaalityön todellisuus ja tulevaisuudennäkymät. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2005:28. Yliopistopaino, Helsinki 2005.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Palvelusetelin käyttöalan laajentaminen. Palvelusetelityöryhmän muistio. Yliopistopaino. Helsinki 2008.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisen toimivuus. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiot 2012:1. Helsinki 2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4. Helsinki 2013. Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere 2013.

Suomen evankelis-luterilainen kirkko: Meidän kirkko – Välittävä yhteisö. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon diakonian ja yhteiskuntatyön linjaus 2015.

Suomen evankelis-luterilainen kirkko: Kirkolliskokous. Pöytäkirja. Syysistunto 2011. Hakapaino Oy, Helsinki 2012.

Suomen evankelis-luterilainen kirkko: Kirkolliskokous. Pöytäkirja. Syysistunto 2010. Hakapaino Oy, Helsinki 2011.

Suomen evankelis-luterilainen kirkko: Kirkolliskokous. Pöytäkirja. Kevätistunto 2010. Hakapaino Oy, Helsinki 2011.

Suomen evankelis-luterilainen kirkko: Kirkolliskokous. Pöytäkirja Kevätistunto 2012. Hakapaino Oy, Helsinki 2011.

Suominen, Katja: Sosiaalitoimistosta diakoniavastaanotolle – toimeentulotukiasiakkaiden ohjaaminen diakonian avun piiriin. Diakonian tutkimuksen aikakauskirja 2/2009 s. 97-111.

Sutela, Marja: Sosiaali- ja terveystalouden ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Edita Prima Oy. Helsinki 2003.

Tampereen kaupunki: Tampereen kaupungin päihdepoliittinen toimintasuunnitelma 2009-2012. Tampereen kaupunki. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja C 10/2009. Juvenes Print Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere 2009.

Tuori Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Soderström Lakitieto Oy. Tummavuoren Kirjapaino Oy, Vantaa 2000.

Tuori Kaarlo, Kotkas Toomas: Sosiaalioikeus. 4. uudistettu painos. WSOYpro. Helsinki 2008.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Omaishoitajan hoitovapaa. Työryhmän loppuraportti. Helsinki 2008.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin kehittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 4/2011. Edita Publishing Oy.

Töysän seurakunta: Töysän seurakunnan talous- ja toimintasuunnitelma 2008-2010.

Uoti, Asko: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Acta Universitatis Tamperensis; 911, Tampereen yliopisto, Tampere 2003.

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 196/2009. Edita Prima Oy. Helsinki 2009.

Valtiovarainministeriö: Taloudellinen katsaus. Syksy 2012. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 29a/2012. Juvenes Print. Tampereen yliopistopaino Oy 2012.

Lainvalmisteluaineisto

HaVM 12/2007 vp. Hallintovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys kuntalain muuttamisesta.

HE 23/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kirkkolaiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 142/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

HE 236/2006 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

HE 20/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

HE 331/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain 50 §:n, perhehoitajalain ja omaishoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 69/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 9 ja 9 a §:n muuttamisesta.

Kirkkohallituksen esitys 2/2010 kirkolliskokoukselle. Kirkkolain, kirkkojärjestyksen ja kirkkohallituksen ohjesäännön muuttaminen kirkon henkilöstö- ja taloushallinnon kehittämiseksi. Asianro 2006-00842.

Kirkolliskokouksen lausunto Perustuslaki 2000 -komitean mietinnöstä. Dnro 3971/061/95/OM.

Kirkon Talousvaliokunnan mietintö 1/2012. Kertomus Kirkkohallituksen ja hiippakuntien toiminnasta, Kirkkohallituksen henkilöstötilinpäätös, Kirkon keskusrahaston toimintakertomus ja tilinpäätös, tilintarkastuskertomus sekä vastuuvapauden myöntäminen vuodelta 2011. Asianro 2012-00013.

PeVL 18/2001 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.

StVM 21/2005 vp. Sosiaali- ja terveystalouden valiokunnan mietintö. Hallituksen esitys laiksi omaishoidon tuesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.

Eduskunnan oikeusasiamies ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies

EAOA Dnro 4649/4/2009. Kirkko ei voi vaatia kirkon jäsenyyttä IT-asiantuntijalta.

EAOA Dnro 831/2010. Toimeentulotukiasiakkaalta pyydetty lisäselvitys palkkatuloista ei saa viivästyttää päätöksentekoa.

EAOA Dnro 2284/2011. Opiskelijan oikeus toimeentulotukeen.

EOA Dnro 273/4/2009. Seurakuntayhtymän puhelinpalvelun maksullisuus.

EOA Dnro 4677/4/09. Vapaaehtoisen päihdehoidon tulee tapahtua yhteisymmärryksessä potilaan kanssa.

EOA Dnro 1210/2011. Ei arvosteltavaa arkkipiispan toiminnassa.

Korkein hallinto-oikeus

KHO 20.6.2001 T 1481.

KHO:2009:11.

Sanomalehdet

Kuntakapina on terästymässä. Yle-uutiset, Lahti 7.11.2011.

http://yle.fi/uutiset/kuntakapina_on_terastymassa/5449159

Kyllä tästä selvittää. Kirkko & kaupunki 27.2.2013. (14-16)

Leirit ovat matkoja suomalaiseen sielunmaisemaan. (Valtonen, Susanna) Akavan kirkollisten ammattiliittojen lehti Crux. Kesä-elokuu 2007. (19-20)

Salon seurakunta tarjosi apua Nokian irtisanotuille. Salon seudun sanomat 15.6.2012.

<http://www.sss.fi/uutiset/358082.html>

Seurakunnalta lainaa velkaantuneille. MTV3 7.3.1010.

<http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/seurakunnalta-lainaa-velkaantuneille-kotkassa/2010/03/1072557>

Sosiaalietiikan professori Jaana Hallamaa kritisoi lähetysjärjestöjä. Kotimaa 20.11.2012.

<http://www.kotimaa24.fi/uutiset/kotimaa/9756-hallamaalta-vakava-kysymys-lahetysjarjestoille>

Suuri osa pääkaupunkiseudun sosiaalityöntekijöistä epäpäteviä. Helsingin sanomat 9.10.2012.
<http://www.hs.fi/kotimaa/Suuri+osa+p%C3%A4%C3%A4kaupunkiseudun+sosiaality%C3%B6ntekij%C3%B6ist%C3%A4+ep%C3%A4p%C3%A4tevi%C3%A4/a1305604325434>

Internet-lähteet

Diakonityön tilastoja 2011. (12.1.2013)

<http://sakasti.evl.fi/sakasti.nsf/sp?open&cid=Content418CE5>

Evankelis-luterilainen kirkko esiintyy kansankirkkona. (3.3.2012)

<http://evl.fi/evlfi.nsf/Documents/85BBFB4816F713BEC2256FEA003A7232?openDocument&lang=FI>

Kampin kappelin kunnan ja seurakunnan henkilöstö. (20.1.2013)

http://www.helsinginseurakunnat.fi/yhteinetoiminta/yhteinenseurakuntatyo/kampinkappeli_1.html

Mummon Kammarin verkkosivut. (12.1.2013)

<http://www.mummonkammari.fi/6>

Oulun diakonissalaitoksen organisaatio. (30.11.2012)

<http://www.odl.fi/sivu/fi/organisaatio/>

Oulun diakonissalaitoksen yhteiskunnallinen vastuullisuus. (30.11.2012)

<http://www.odl.fi/sivu/fi/organisaatio/vastuullisuus/>

Porin evankelis-luterilaisen seurakunnan diakonian päihdehuollon palvelut. (5.2.2013)

<http://www.porievl.fi/index.php/yhteinen-seurakuntatyo/diakonia/-/srk-palvelut/p%C3%A4ihde--/-kriminaality%C3%B6>

Päihdepalvelujen toteutumismuotoja. (11.1.2013)

STM http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/sosiaalipalvelut/paihdepalvelut

Seurakunnat veronsaajina. (1.3.2013)

<http://veronsaajat.vero.fi/fi-fi/srk/verotulojenseuranta/Sivut/TilitetytMaarat.aspx>

Tampereella on seurakunnan yhteydessä toimiva sosiaalinen yritys. (12.3.2013)

https://www.tampereenseurakunnat.fi/kirkko_tampereella/yhteiskuntavastuu/sosiaalinen_yritys

Tavallisia asioita -kampanjan kotisivu. (7.10.2012)

<http://www.tavallisia.fi/>

Taloudellisen avustamisen periaatteet. (20.2.2013)

<http://sakasti.evl.fi/sakasti.nsf/sp?open&cid=Content19F928>

Vaasan seurakunnan diakoniatyö perustuu lähimmäisenrakkauteen. (5.3.2013)

<http://www.vaasaevl.fi/suomalainenseurakunta/Default.aspx?id=335520>

Vapaa-ajattelijoiden tiedote kirkosta eroamisen lisääntymisestä maallikkosaarnaaja Pirkko Jalovaarasta tehdyn MOT-ohjelman myötä. (8.3.2013)

http://www.eroakirkosta.fi/media/none/tiedote_01_2013.html?year=2013

LYHENTEET

AVI	Aluehallintovirasto
EAOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
Dnro	Diaarinumero
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KJ	Kirkkojärjestys (1993/1055)
KL	Kirkkolaki (1993/1054)
KuntaL	Kuntalaki (1995/365)
PL	Perustuslaki (1999/731)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
SHL	Sosiaalihuoltolaki(1982/710)
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
STM	Sosiaali- ja terveystministeriö
THL	Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
Vp.	Valtiopäivät

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Suomi on totuttu sosiaalipoliittisesti luokittelemaan pohjoismaisen eli universaalien palveluperiaatteen maaksi, jossa peruspalvelut kuuluvat kaikille. Heikko taloustilanne pakottaa keksimään uusia tapoja näiden palveluiden turvaamiselle¹. Yhteistyö kolmannen sektorin kanssa näkyy ideaalitulanteessa sektorirajat ylittävinä hankkeina ja paikallisena auttamisena. Raadollisimmillaan yhteistyö kolmannen sektorin kanssa on kuitenkin uhkapeliä siitä, ottaako kolmas sektori huomaansa ne, joita julkinen sektori ei jostain syystä enää halunnut tai voinut auttaa.

Tässä tutkielmassa aiheeseen paneudutaan kuntien sosiaalihuollon ja evankelis-luterilaisen kirkon diakonian yhteistyön näkökulmasta. Tutkimuskysymystä lähestytään siten sekä palvelutuotannon mahdollisuuksina että analyysinä siitä, missä tilanteissa diakonia paikkaa julkisen järjestelmän jättämiä aukkoja. Evankelis-luterilaisen kirkon ja kuntien asema on Suomessa kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellinen, ja palveluiden järjestämisen historia yhteinen².

Kirkosta eroaminen on koko 2000-luvun ajan ollut runsasta, mutta samanaikaisesti kirkon rooli viimesijaisessa auttamisessa on muuttunut selvemmin sosiaaliturvan aukkoja paikkaavaksi³. Myös kuntien asema on voimakkaassa muutoksessa. Toisen opiskelualani teologian, tarkemmin sanoen dogmatiikan, halusin myös antavan oman mausteensa kunnallisoikeudelliseen tutkielmaani. Se on suuri syy aiheen valikoitumiselle. Monitieteisestä koulutustaustastani johtuen, haluan nähdä eri sektorit toisiaan kehittymään auttavina ja yhteiskuntaa rikastavina. Uskon vahvasti, että kirkko ja kunnat voivat oppia toisiltaan paljon.

¹ Valtiovarainministeriö 2012 s. 62-63.

² Kuntaliitto 2002 s. 1-3.

³ Juntunen et al. 2006 s. 181-184.

1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset

Tässä tutkimuksessa tarkoituksena on selvittää *millaista yhteistyötä evankelis-luterilaisen kirkon diakonia ja kunnan sosiaalihuolto tekevät ja millaista yhteistyötä ne voisivat tehdä*. Tutkielmani pääkysymyksen myötä selvitettäviksi kysymyksiksi nousevat seuraavat osa-alueet:

1. Millaista on kunnan ja kirkon sosiaalisen työn sääntely, ja miten sääntelytavat eroavat toisistaan;
2. Miten kirkon ja kunnan yhteistyö tällä hetkellä ilmenee, ja millä vaihtoehtoisilla tavoilla se olisi toteutettavissa, sekä;
3. Millaista täydentävää työtä kirkon diakonia tekee kunnan sosiaalihuoltoon nähden?

Sääntelytapojen tarkastelu kytkeytyy ennen muuta itsehallintokysymykseen, koska itsehallinto on käytännössä yhteistyön mahdollistaja. Yhteistyötä tarkastellaan nykylainsäädännön tarjoamina mahdollisuuksina ja sen mahdollisina kehittämistarpeina de lege ferenda -otteella. Täydentämisen tematiikalle lähtökohdan antavat seuraavat perustuslain (1999/731) ja kirkkojärjestyksen (1993/1055) keskenään ristiriitaiset sisällöt:

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukeaan asumisen omatoimista järjestämisestä.

(Perustuslaki 1 luku 19§)

Seurakunnan ja sen jäsenten tulee harjoittaa diakoniaa, jonka tarkoituksena on kristilliseen rakkauteen perustuva avun antaminen erityisesti niille, joiden hätä on suurin, ja joita ei muulla tavoin auteta.

(Kirkkojärjestys 4 luku 3 §)

Kirkkojärjestyksen ajatus siitä, että on olemassa *heitä, joita ei muilla tavoin auteta*, asettaa hyvinvointilainsäädännön kriittisen tarkastelun kohteeksi. Diakonia on luonteeltaan paikallista auttamista. Kunnan sosiaalihuolto sen sijaan on tarkoin säädeltyä ja vahvan valtionohjauksen alaista. Sosiaalisen työn kentillä tarve sekä paikallisuuteen että yhdenvertaisuuteen perustuvaan auttamiseen on ilmeinen, mutta niiden keskinäinen suhde tällä hetkellä epäselvä.

Kunnan tehtävinä käsittelen sosiaalihuoltolaissa määriteltyjä sosiaalihuollon tehtäviä, jotka voisivat olla yhteistyön kohteena. Aiheen kannalta olennaisimmat tehtävät eli tehtävät, joissa kirkolla ja kunnalla on yhteistä tarttumapintaa, tulevat tarkemmin käsitellyiksi. En näe tarkoituksenmukaiseksi käsitellä osa-alueita, joissa yhteistyön rooli jää mitättömäksi⁴.

Tutkielmassa käsitellään evankelis-luterilaisen *kirkon* diakoniaa, koska diakonian alueelliset erot ovat mittavia. Kirkolla kuitenkin tarkoitetaan *kirkkoa seurakuntineen*. Seurakunnan tehtävät koostuvat kirkkolain 4 luvun 1§:n mukaan jumalanpalvelusten pitämisestä, kasteen ja ehtoollisen toimittamisesta sekä muista kirkollisista toimituksista, kristillisestä kasvatuksesta ja opetuksesta, sielunhoidosta, diakoniasta ja lähetystyöstä sekä muista kristilliseen sanomaan perustuvista julistus- ja palvelutehtävistä. Tässä tutkielmassa pääpaino on diakoniassa, jolloin muut seurakunnan tehtävät rajautuvat tutkielmasta pääsääntöisesti pois.

Luvun viisi kunnalliset tehtävät eli toimeentulotuki, velkaneuvonta ja sosiaalinen luototus, omaishoito, päihdehuolto ja yleinen sosiaalityö ovat valikoituneet tutkittaviksi osa-alueiksi, koska niissä diakonia toimii ydinalueellaan toteuttaen niihin liittyviä tehtäviä valtakunnallisesti. Kirkon erityisnuorisotyö on työmuoto, jossa tärkeitä toimijoita ovat myös kirkon nuori-

⁴ Esimerkiksi laitos- ja perhehoito ovat osa-alueita, joihin en tässä liiemmin paneudu. Diakonia ei myöskään voisi toteuttaa julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, kuten huostaanottoja. Kuitenkin diakonialla voi olla velvollisuuksia esimerkiksi tiedonannossa näidenkin tehtävien osalta.

sotyöntekijät ja muut työntekijät. Työn painotus ei ole siten yhtä vahvasti ainoastaan diakoniatyöntekijöiden tekemässä työssä ja myös kunnissa se on sisäiset sektorirajat ylittävää työtä. Viidennessä luvussa ei siten käsitellä kirkon nuorisotyön roolia lakisääteistä kunnallista nuorisotyötä (nuorisolaki 2006/72) täydentävänä elementtinä, vaikka esimerkiksi ostopalveluita kirkko voisi senkin tiimoilta tarjota.

Tutkielma on rajattu koskemaan evankelis-luterilaista kirkkoa, jonka asema on nykyisin valtion- ja kansankirkon⁵ välimaastossa. Evankelis-luterilaisella kirkolla on edelleen verotusoikeus ja oma lainsäädäntö, joten sen asema yhdessä ortodoksisen kirkon kanssa on erilainen kuin Suomessa toimivien muiden uskonnollisten yhteisöjen⁶. Evankelis-luterilaisella kirkolla on kiistatta vielä nykyaikanakin aivan erityinen julkisoikeudellinen asema, jonka vuoksi sen tutkiminen julkisoikeudellisen tutkimuksen keinoin on tarpeellista.

1.3 Tutkimusmetodi ja rakenne

Oikeustieteen tutkimustulos on se tiedonlisäys, jonka tutkimus tuottaa aikaisempaan tietoon verrattuna⁷. Tämä tutkimus on luonteeltaan *oikeusdogmaattinen eli lainopillinen tutkimus*. Lainopillisen tutkimuksen tehtävänä on voimassaolevan oikeuden systematisointi ja tulkitsemistehtävä. Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta pelkkää tutkimuskohteen kuvailua, vaan myös tutkittavan kohteen analysointia ja sitoutumista oikeuteen yhteiskunnallisten suhteiden sääntelykeinona⁸. Tutkielmassa tuo tehtävä on selvässä pääosassa. Sen lisäksi tarvitsen kuitenkin muutamia apumetodeja.

Harvoin oikeusdogmatiikka toteutuu täydellisenä ja yksin - useimmissa tutkimuksissa se tarvitsee tuekseen esimerkiksi oikeuspoliittista tutkimusotetta. Ervastin mukaan oikeustiede ei voi tyypistää tehtävänsä vain normien systematisointiin ja tulkintaan, koska oikeuden avulla

⁵ Vrt. käsite valtionkirkko, joka sisältää huomattavasti vahvemman oikeudellisen latauksen. Evankelis-luterilainen kirkko nimittää itseään mieluummin kansankirkoksi.

Ks. esim. <http://evl.fi/evlfi.nsf/Documents/85BBFB4816F713BEC2256FEA003A7232?openDocument&lang=FI>

⁶ Laki ortodoksisesta kirkosta (2006/985) 7 luku 77§ kirkollisverotuksesta. Evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon jäsenet maksavat Suomessa kirkollisveroa. Myös osa yhteisöveron tuotosta ohjataan evankelis-luterilaiselle ja ortodoksiselle kirkkokunnalle.

⁷ Kangas 1997 s.108.

⁸ Tuori 2000 s. 302-305.

ihmisiin kohdistetaan yhteiskunnallista valtaa ja oikeudellisilla ratkaisuilla puututaan ihmisten elämään ja perusoikeuksiin⁹. Myös tässä kunta- ja hallinto-oikeudellisessa tutkielmassa käytetään oikeuspoliittista tutkimusmetodia. Kirsi Kuusikon mukaan hallinto-oikeudellinen tutkimus on joutunut korostamaan yksityisoikeuden edustajille oikeudellisuuttaan. Se on aiheuttanut oikeusdogmaattisen metodin korostumista. Kuusikon mukaan hallinto-oikeuden kohdalla ei eroteta sellaista erityistä poliittista kokonaisuutta, kuten vero-oikeuden kohdalla veropoliittikkaa tai rikosoikeuden kohdalla kriminaalipoliittikkaa, vaikka politiikkaan kytkeytyvän tehtävän voidaan nähdä olevan hallinto-oikeuden keskeistä antia¹⁰.

Oikeuspoliittiseen tutkimusmetodin liitän myös tutkielman keskeisen johtajatuksen, eli kysymyksen hajauttamisen ja keskittämisen eli toisin sanoen yhdenvertaisuuden ja paikallisen itsehallinnon välisestä suhteesta. Kysymys on toisaalta oikeuspoliittisesti latautuneen kunnallisoikeudellisen tutkimuksen keskeistä antia ylipäätään¹¹.

Oikeushistoriallinen metodi on tutkimuksessa taustaroolissa, vaikka tutkittavien organisaatioiden voimakkaat muutokset viimeisen sadan vuoden aikana voisivat olla jopa tutkimuksen keskeisenä teimana. Erityisesti kirkon aiempi vahva rooli mahdollistaisi syvällisen oikeushistoriallisen tutkimuksen¹². Tutkielma toki sivuaa esimerkiksi kuntien sosiaalihuollon kehitystä erityisesti hyvinvointivaltion rakentamisen, 1990-luvun alun laman sekä New Public Management -ajattelun leviämisen myötä¹³. Tarkoituksellisesti olen kuitenkin pitäytynyt tämän hetken tilanteessa; sen ongelmien ja mahdollisuuksien kartoittamisessa.

Rakenne tutkielmassa etenee tutkimuskysymyksen osakysymysten mukaisesti, eli pääsääntöisesti yleisestä erityiseen ainekseen. Luvuissa kaksi ja kolme selvitän kirkon diakonian ja kunnan sosiaalihuollon säädöspohjaa eli sitä, mihin ne perustuvat. Jo näissä luvuissa on vertailevaa otetta. Luvussa neljä tarkastelen sitä, miten yhteistyö tällä hetkellä toteutuu, miten se on toteutettavissa, ja mitä mahdollisuuksia tai esteitä lainsäädäntö sille asettaa. Luvussa viisi tar-

⁹ Ervasti 2012 s. 86-87.

¹⁰ Kuusikko 2007 s. 455.

¹¹ Ryynänen 2007 s. 339.

¹² Uskonnonvapauslaki (26/1922) tuli voimaan vasta vuonna 1922. Lain mukaan jokainen 18 vuotta täyttänyt oli vapaa päättämään uskontokuntaan kuulumisestaan, ja siitä eroamisestaan. Aiheesta lisää esim. Johannes Heikkonen: Uskonnonvapaus ja valtion positiiviset toimintavelvoitteet. Pro gradu –tutkielma. Turun oikeustieteellinen tiedekunta 2011.

¹³ Kunnallinen demokratia on ollut useiden sekä sisäisten että ulkoisten reformien kohteena. Esimerkiksi vapaa-kuntakokeilu oli tällainen. Ks. lisää esim. HE 97/1992.

kastelen muutamia kunnallisen sosiaalihuollon osa-alueita, joissa diakonialla on kuntaan nähden erityinen, täydentävä rooli. Lopuksi esitän johtopäätökseni.

1.4 Lähteet ja tutkielman sijoittuminen oikeustieteen kentällä

Pääasiallisina lähteinä tässä tutkielmassa ovat ennen muuta hallinto-oikeuden alalla, ja aivan erityisesti kirkko- ja sosiaalioikeuden alalla, julkaistut tutkimukset, kirjalliset esitykset ja artikkelit. Hallinto-oikeudellisen tutkimuksen ulkopuolelta erityisesti sosiaalityön, sosiaalipoliitiikan ja diakonian tutkimuksella on tutkimuskysymyksen selvittämisen kannalta merkitystä¹⁴. Tutkielmani voidaan katsoa siten liikkuvan usean oppiaineen alueella, ollen kuitenkin vahvasti hallinto-oikeudellista tutkimusta.

Vuosikertomukset, linjaukset, oppaat ja toimintasuunnitelmat eli erilaiset hallinnon virallisjulkaisut ovat tutkielmassani suuressa osassa. Niistä tutkielmani ammentaa erityisesti diakonian osalta tärkeää ainesta. Kuntaliiton, Kirkkohallituksen ja ministeriöiden rooli on näiden julkaisujen osalta suuri. Lainvalmisteluasiakirjat ovat myös keskeistä lähdeaineistoa. Erityisesti luvussa viisi käytetään oikeusasiamiehen ratkaisuja. Tutkielman aiheesta johtuen olemassa oleva oikeuskäytäntö on kuitenkin vähäistä, jolloin sen merkitys lähdeaineistona jää pieneksi. Lähteiden osalta tärkeä valikoitumisperuste on ollut niiden tuoreus. Siitä johtuen tutkielmassa käytetään myös internet-lähteitä erityisesti diakonian keskeisten tehtävien ja alueellisten erojen selvittämiseksi.

Kirkko-oikeus on luonteeltaan vahvasti positiivista oikeutta. Kirkko-oikeudellisessa tutkimuksessa esimerkiksi anglikaaninen Englanti on tutkimuksessa huomattavasti Suomea pidemmällä. Esimerkkinä tästä voidaan mainita vaikkapa lukuisat kanonista oikeutta käsittelevät teokset¹⁵. Suomessa ei ylipäätään ole harjoitettu hallinnollis-teologista tutkimusta kovin suuressa, vaikka kirkon asema on maailmanlaajuisestikin hyvin poikkeuksellinen ja oi-

¹⁴ Anna Metteri paneutuu väitöskirjassaan (2012) hyvinvointivaltion kohtuuttomiin tapauksiin ja lupauksiin. Nämä tapaukset ovat sosiaalijärjestelmästä johtuen kiinteästi yhteydessä lainsäädäntöön ja sen tehokkuuteen. Toisaalta myös diakonian julkaisuissa lainsäädännön tehottomuus tulee kiinnostavasti esille diakonian lisääntyvinä asiakasvirtoina. Diakonian tutkimuksen aikakauskirjan artikkelit liikkuvat julkisen ja kolmannen sektorin tutkimuksen rajapinnalla.

¹⁵ Kanonisesta oikeudesta lisää ks. Knuutila 2010 s. 3-7.

keudellisesti kiinnostava¹⁶. Myös kirkon organisaatio on rakenteeltaan sellainen, että laaja hallinnollinen tutkimus olisi enemmän kuin tarpeen. Kuvaavaa on, että suomalaisen kirkko-oikeuden kannalta keskeinen teos *Kirkon oikeudelliset normit*, on kirjoittajansa Pekka Leinon mukaan pyydetty häneltä vuonna 2004¹⁷. Kokoavaa kirjallisuutta ei siis perinteisestikään ole ollut paljon.

Sosiaalioikeuden alaan joko suorasti tai epäsuorasti kuuluvia julkaisuja on nykyisin varsin runsaasti, ja niille tyypillisenä voidaan pitää asettautumattomuutta kovin vahvasti yhden oppiaineen alaisuuteen. Perinteisen tieteen määritelmän mukaan se voidaan nähdä merkkinä tieteen paradigman puuttumisesta¹⁸. Sosiaalioikeus liikkuu kuitenkin niin haastavalla ja moninaisella kentällä, ettei tarkkarajainen katsontatapa ole edes tarpeen. Seurakunnan työntekijöiden ilmoitusvelvollisuutta on uuden lastensuojelulain lainvalmistelutöissä pohdittu varsin laajastakin. Ilmoitusvelvollisuuden ja rippisalaisuuden suhdetta koskevaa tutkimusta voidaan pitää hyvänä esimerkkinä aiemmasta kirkko- ja sosiaalioikeutta yhdistelevästä tutkimuksesta¹⁹. Diakonian ja sosiaalihuollon yhteistyötä ei kuitenkaan oikeudellisesti ole aiemmin kattavasti tutkittu.

¹⁶ HE 23/1993 vp. s. 3-4. Luvussa 1.1. perustellaan Suomen uniikkia kirkkolain jakamista sillä, että eduskunta vapautuu käsittelemästä kirkon oppia ja hengellistä toimintaa koskevia säädöksiä. Muutoksen todetaan vastaavan myös sitä periaatetta, että valtio on uskonnollisesti sitoutumaton. Siten myös kirkon itsenäinen päätösvalta sen toimivaltaa koskevissa asioissa lisääntyy.

¹⁷ Leino 2005 s. 5-7.

¹⁸ Kiiikeri & Ylikoski 2004 s. 57-58.

¹⁹ Aiheesta lisää esim. Alaranta, Johannes: *Rippisalaisuus*. (Edilex 2010).

2 Diakonia evankelis-luterilaisen kirkon tehtävänä

2.1 Diakonian lainsäädäntö ja muu ohjeistus

2.1.1 Lait ja asetukset

Evankelis-luterilaisesta kirkosta on oma säännöksensä perustuslain (1999/731) 76§:ssä, jonka mukaan kirkkolaissa (1993/1054) säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Kirkkolain mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous ja sen tutkiminen ja vahvistaminen on eduskunnan tehtävä. Kirkolliskokouksella on myös oikeus tehdä esityksiä kirkkoa koskevasta muusta lainsäädännöstä (KL 2 luku 2§ 1 mom.). Erityisesti ilmaisu *kaikesta, mikä koskee kirkon omia asioita*, on tulkinnallinen²⁰.

Seurakunta on kirkon hallinnon perusyksikkö, jolla on oma määrätty alueensa²¹. Alue on sidoksissa kuntajakoon siten, että kunkin kunnan tulee olla kokonaisuudessaan saman seurakunnan tai seurakuntayhtymän alueella (KL 3 luku 3§). Seurakuntien määrä onkin viime vuosina vähentynyt lähinnä kuntarakenteen uudistusten vuoksi. Kuitenkin yli 50 prosenttia seurakunnista on edelleen alle 6000 jäsenen yksiköitä²². Kirkon keskushallinto on tehnyt oman ehdotuksensa seurakuntajaon järjestämisestä. Esitys pyrkii vähentämään kuntien muutosten vaikutusta paikallisuutta hyödyntävään seurakuntatyöhön²³.

Diakonia kuuluu seurakuntien toteuttamiin kirkon perustehtäviin. Siitä säädetään kirkkolain 4 luvun 1§:ssä, jossa diakonia mainitaan yhtenä kirkon perustehtävistä. Diakonia on kirkon sosiaalista työtä. Se voidaan nähdä sosiaalisena työnä niin kuin julkisen, yksityisen kuin muun kolmannen sektorin sosiaalinen työ, jonka tehtävänä on viime kädessä poistaa ja ratkaista ih-

²⁰ Leino on väitellyt vuonna 2012 aiheesta otsikolla: "Endast kyrkans egna angelägenheter". En kyrkorättslig undersökning av kyrkans egna angelägenheter i kyrkolagstiftningen om Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland. Åbo Akademi, Teologiska fakulteten, Praktisk teologi.

²¹ Leino 2002 s.17.

²² Kirkkohallituksen esitys 2/2010 kirkolliskokoukselle s. 3.

²³ Seurakuntien rakennemuutoksen ohjausryhmä 2008-2011 toteaa raporttinsa (2011) johtopäätöksissä muun muassa, että kuntien yhdistymiskehityksen seuraaminen on seurakunnalle raskasta, eikä kuntajakoon perustuva malli ota huomioon seurakuntien omia tarpeita (s.42-43).

misten sosiaalista turvattomuutta²⁴. Diakoniasta on siten oma laki- ja asetustasoinen sääntelynsä.

Kirkon lainsäädäntöä tarkasteltaessa ollaan erityisesti oikeuslähteiden velvoittavuuden osalta vaikean määrittelytehtävän äärellä. Hannu Juntunen tiivistää kirkon lainsäädäntöön liittyviä erityispiirteitä varsin osuvasti: *”Pohdittaessa ”kirkkolain” noudattamista on samalla puheena myös muu kirkkolainsäädäntö (tai kirkon lainsäädäntö), jolla tarkoitan kirkkomme omaan säätämistahtoon perustuvaa oikeudellista normistoa. Varsinaisen kirkkolain lisäksi tähän kokonaisuuteen kuuluvat kirkkojärjestys (1055/1993), joka sisältää olennaiset kirkon hengellistä elämää ja toimintaa koskevat säännökset, sekä kirkon vaalijärjestys (1056/1993). Luen kirkkolainsäädännön käsitteen alaan tässä yhteydessä myös kirkolliskokouksen, piispainkokouksen ja kirkkohallituksen antamat kirkkolain ja kirkkojärjestyksen täytäntöönpanomääräykset, jotka ovat sitoviksi tarkoitettuja normeja. Yleisluonteisten normien ohella kirkon hallinnossa tehdään yksittäisiä päätöksiä, joilla usein on juridisesti sitova tai ainakin ohjeellinen luonne.”*²⁵

Diakoniatyössä on siten kirkkolain ja -järjestyksen lisäksi, myös varsinaisilla diakonian sisällöllä ohjeilla ja määräyksillä diakoniatyön todellisen – mutta myös oikeudellisen luonteen, määrittelyssä tärkeä rooli. Diakoniaa koskevia ohjeita ja erilaisia päätöksiä antavat kirkolliskokous, kirkkohallitus sekä piispainkokous. Lisäksi paikallisseurakunnilla on merkittävä rooli diakoniatyön sisällön määrittelyssä. Diakoniatyön sisällön määrittelyssä olennaisessa osassa ovat erilaiset ohjeet, johtosäännöt ja toimintasuunnitelmat. Kirkkohallitus on antanut diakoniatyölle niin diakoniatyön yleisen johtosäännön mallin kuin myös viranhaltijan mallijohtosäännön. Mallit ovat luonteeltaan ohjeistavia ja niiden sisältö vaihtelee runsaasti seurakunnittain. Diakoniatyössä on siis jätetty runsaasti päätäntävaltaa paikalliselle tasolle.

Kiistatta voidaan kuitenkin jo pelkästään perinteisen oikeuslähdeopin mukaisia oikeuden vahvasti velvoittavia lähteitä²⁶ tarkastelemalla todeta, että diakonia on yksi evankelis-luterilaisen kirkon perustehtävistä. Kirkkolain 4 luvun 1§:ssä säädetään seurakunnan tehtävistä, joihin

²⁴ Sosiaalista työtä on määritelty monin eri tavoin. Ks. lisää esim. Pohjola 2003 s. 57-58.

²⁵ Juntunen 2006 s.8.

²⁶ Aulis Aarnion (1989) mukaan vahvasti velvoittava oikeuslähde on laki. Diakoniassa sillä voidaan tarkoittaa kirkkolakia (1054/1993) sekä kirkkojärjestyksiä (1055/1993).

diakonia kuuluu. Diakoniasta voidaan kuitenkin nähdä säädettävän jo kirkkolain 1 luvun 2§:ssä, jossa säädetään kirkon tehtävästä, johon kuuluu lähimmäisenrakkauden toteuttaminen²⁷.

Kirkkojärjestys (1055/1993) määrittelee diakoniaa kirkkolakia laajemmin. 4 luvun 3§:ssä todetaan seuraavaa: ”Seurakunnan ja sen jäsenten tulee harjoittaa diakoniaa, jonka tarkoituksena on kristilliseen rakkauteen perustuva avun antaminen erityisesti niille, joiden hätä on suurin ja joita ei muulla tavoin auteta. Toiminnasta määrätään tarkemmin kirkkoneuvoston tai seurakuntaneuvoston hyväksymässä diakoniatyön johtosäännössä.”. Sanamuoto ”joita ei muulla tavoin auteta” on varsin voimakas ja jopa vastakohtainen perustuslakimme sosiaalisia oikeuksia takaavien pykälien kanssa. Se myös antaa voimakkaan latauksen diakoniatyön sisällölle, ja myös sisältää oletuksen, jonka mukaan kyseinen ihmisryhmä on olemassa.

Kirkkolain 6 luvussa (1§ ja 13§ 1 mom.) säädetään, että kirkon, seurakunnan tai seurakuntayhtymän virassa sekä jumalanpalvelukseen, kirkollisiin toimituksiin, diakoniaan tai opetukseen liittyvässä pysyväisluonteisessa työssä voi olla vain evankelis-luterilaisen kirkon jäsen²⁸. Diakoniaviran kelpoisuusehdoista säädetään myös kirkkojärjestyksessä. Kelpoisuusehtona on piispainkokouksen hyväksymä tutkinto, joka tällä hetkellä tarkoittaa 210 opintopisteen laajuista sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkintoa (sosionomi AMK) ja 240 opintopisteen tutkintoa (sairaanhoitaja AMK). Koulutuksessa korostuu myös teologinen sekä seurakunnan ja kirkon työhön valmistava osuus²⁹.

Kirkkojärjestyksen (6 luku 1§ 1 mom.) mukaan seurakunnassa tulee olla vähintään yksi kanttorin ja yksi diakonian virka kirkkolaisissa määriteltyjä poikkeustilanteita lukuun ottamatta.³⁰ Diakonian viranhaltijan valitsee kirkkoneuvosto tai seurakuntaneuvosto. Seurakunnat voivat perustaa myös yhteisen diakonian viran. Seurakunta voi perustaa tällaisen viran myös yhdessä

²⁷ Lähimmäisenrakkauden käsite toistuu diakoniaa käsittelevissä julkaisuissa.

Ks. esim. <http://www.vaasaevl.fi/suomalainenseurakunta/Default.aspx?id=335520>

²⁸ Ks. myös EAOA Dnro 4649/4/09. Ratkaisun mukaan kirkko ei voi vaatia kirkon jäsenyyttä IT-asiantuntijalta, sillä kyseessä on IT-järjestelmän teknisiä ylläpito- ja tukitehtäviä ilman selvää yhteyttä kirkon hengelliseen toimintaan. Diakonia on kuitenkin olennainen osa kirkon perustehtävää.

²⁹ Piispainkokouksen päätös diakonian viran kelpoisuusvaatimukseksi hyväksyttävästä ammattikorkeakoulututkinnosta 2005/Nro 101. Teologisia sekä seurakunnan ja kirkon työhön liittyviä opintoja tulee olla tutkinnoissa vähintään 90 opintopistettä. Piispainkokous päättää monista virkateologiaa koskevista asioista.

³⁰ Kirkkolain 6 luvun 40§ 50§ ja 52 § koskevat virkavapaata, viranhaltijasta johtuvia irtisanomisperusteita sekä taloudellisia ja tuotannollisia irtisanomisperusteita.

seurakuntayhtymän kanssa. Tuomiokapituli voi kirkkovaltuuston tai seurakuntaneuvoston anomuksesta enintään viideksi vuodeksi kerrallaan vapauttaa seurakunnan täyttämästä diakonian virkaa.

Kirkkolaisissa (6 luku 3§) säädetään vaitiolovelvollisuudesta, joka koskee myös diakoneja. Myös kirkkojärjestyksessä on säännös sielunhoidon ja diakoniatyön salassapitovelvollisuudesta. Kirkon aseman vuoksi diakoneja koskevat myös kirkkolaisissa määritellyt muun lainsäädännön kirkkoa koskevat säännökset.³¹

Hallintolain (2003/434) soveltaminen kirkkoon ei ole täysin suoraviivaista. Se on kirkkolakiin nähden toissijainen. Käytännössä esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies kuitenkin yleensä soveltaa hallintolakiä kirkkoon.³² Evankelisluterilainen kirkko on omasta aloitteestaan ottanut käyttöön hallintolain ja sen yleisperiaatteet.³³ Hallintolain mukaisiin hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvat mm. palveluperiaate ja asiakasnäkökulman huomioon ottaminen. Asemansa säilyttämiseksi evankelis-luterilaiselle kirkolle saattaisi nykytilanteessa olla edullista korostaa toimintansa valvonnan alaisuutta sekä velvollisuutta ja ennen muuta oma-aloitteisuutta kirkkolainsäädännön ulkopuolisten säädösten noudattamiseen.

Evankelis-luterilainen kirkko rahoittaa edelleen toimintaansa pitkälti verotusoikeuteensa perustuen. Vuonna 2012 kirkollisveroa tilitettiin evankelis-luterilaiselle seurakunnalle 928 008 386 miljoonaa euroa ja yhteisöveroa 97 044 151 miljoonaa euroa.³⁴ Rahoituspohja aiheuttaa aseman, jossa kirkko ei voi toimia erillään yhteiskunnan muusta kehityksestä.

Rahoituspohjan haavoittuvuus myös tunnustetaan kirkossa. Vuonna 2009 kirkosta erosi noin 41 000 jäsentä. Mikäli vuoden 2009 eroamistahti olisi sellaisenaan jatkunut, olisi kirkko menettänyt verotuloistaan vuonna 2019 noin 100 miljoonaa euroa, joka tarkoittaisi 10 prosentin vähennystä tuloissa. Näin suuri vähennys olisi luultavasti kohtalokasta juuri yhteiskunnallisesti suuntautuneiden tehtävien, kuten diakonian kannalta³⁵. Seurakunnat ovat olemassa ensi-

³¹ Tällaisia säännöksiä sisältävät esimerkiksi hallintolaki (2003/434), sosiaalihuoltolaki (1982/710), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (1999/621) sekä lastensuojelulaki (2007/417).

³² Ks. esim. EOA/Dnro 273/4/09.

³³ EOA/Dnro 3531/2006.

³⁴ <http://veronsaajat.vero.fi/fi-fi/srk/verotulojenseuranta/Sivut/TilitetytMaarat.aspx>

³⁵ Kirkkohallituksen esitys 2/2010 kirkolliskokoukselle s.10.

sijaisesti jumalanpalveluselämää varten. Vaikka diakonia on kirkon perustehtävän ytimessä, on selvää, että se on yksi niistä osa-alueista, joka tekee tilaa perinteiselle uskonnon harjoittamiselle taloudellisten vaikeuksien voimistuessa. Edelleen kirkosta eroaminen on merkittävää, ja sen on havaittu lisääntyvän kirkon julkisuuskuvalle haitallisen uutisoinnin jälkeen³⁶.

2.1.2 Kirkolliskokous

Evankelis-luterilainen kirkko on julkisoikeudellinen itsehallintoyhdyskunta kuntien tapaan. Leinon mukaan kirkko seurakuntineen on kuntiin verrattuna hallinnollisena organisaationa omaleimainen itsehallintoyhdyskunta, jota koskeva hallinnollinen normitus olisi pelkästään yleisin hallinnollisin säännöksin hankalasti toteutettavissa.³⁷

Kirkkolain (1993/1054) 2 luvun 2§:n 1 momentissa säädetään, että kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous. Kirkolliskokouksen ehdotuksen hyväksyminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä. Kirkolliskokousta voidaankin luonnehtia kirkon eduskunnaksi. Evankelis-luterilainen kirkko voidaan nähdä itsehallintoyhdyskuntana myös vaikkapa Ahvenanmaan maakunnan tapaan. Yhdessä valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisten kanssa itsehallintoyhdyskunnaksi määriteltävät organisaatiot hoitavat viranomaistehtäviä.³⁸ Evankelis-luterilaisen kirkon asema siis voidaan nähdä erityisenä myös valtioon ja kuntiin nähden.

Kirkolliskokouksesta säädetään kirkolliskokouksen työjärjestyksessä. Sen mukaisesti kirkon edustajat kokoontuvat joka vuosi pidettävän kirkolliskokouksen istuntoihin toukokuun 1 päivän ja marraskuun 1 päivän jälkeisenä maanantaina, jollei kirkolliskokous ole toisin päättänyt. Kevätistuntokausi voidaan peruuttaa toimikauden toisena, kolmantena ja neljäntenä vuonna. Siitä päättävät kirkolliskokous tai sen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat yhdessä. Päätös on

³⁶ Tuorein esimerkki on maallikkosaarnaaja Pirkko Jalovaaraa koskenut MOT -ohjelma. Ohjelma aiheutti jälleen kirkosta eroamisen lisääntymisen eroakirkosta.fi -palvelussa.

http://www.eroakirkosta.fi/media/none/tiedote_01_2013.html?year=2013

³⁷ Leino 2002 s. 17. Leino huomauttaa tässä myös, että kuntalakia säädettäessä lähtökohtana oli, että kuntalaki voisi toimia kunnallishallinnon peruslakina, jolloin kuntaa ja sen hallintoa koskevien säännösten olisi mahdollisimman kattavasti tullut sisältyä kuntalakiin. (Harjula-Prättälä 1998)

³⁸ Huhtanen 2006 s. 1265.

tehtävä maaliskuun loppuun mennessä.³⁹ Kirkolliskokous käsittelee kirkon oppia, työtä, lain-säädäntöä sekä hallintoa ja taloutta.

Diakoniaa koskevien teemojen vähyys kirkolliskokouksen käsiteltävien asioiden joukossa viittaa osaltaan diakoniassa toteutuvaan paikallisuuden periaatteeseen. Diakonian osalta on kärjistetyksi vain nähty sen olevan kirkon opetuksen mukainen perustehtävä, jonka toteuttaminen jää paikallisseurakuntien vastuulle.⁴⁰

Diakoniaa koskevista asioista toistuvimmaksi ja tärkeimmäksi kirkkohallituksen käsiteltävänä olevaksi asiaksi nousee kysymys diakonaatista, joka tarkoittaisi pappisvihkimyksestä erillistä kirkon vihkimysvirkaa, koskien siis myös diakoneja. Kirkolliskokous on 18.4.2011 antanut lausunnon diakonaattia koskevien säännösten lisäämisestä kirkkolakiin ja kirkkojärjestykseen. Sen mukaan vihittäväksi hyväksymisestä päättäisivät piispa ja tuomiokapituli. Vihkimys diakonaattiin antaisi vihitylle laajemmat hengelliset oikeudet kuin hänellä on kirkon jäsenenä. Vihitty saisi oikeuden kirkkoherran luvalla saarnata jumalanpalveluksessa sekä hoitaa sana-jumalanpalveluksia ja muuta jumalanpalveluselämää omalla työalallaan. Lisäksi diakonaattiin vihityllä henkilöllä olisi pysyvä oikeus avustaa ehtoollisen jakamisessa.⁴¹ Esitys kuitenkin palautui kirkkohallituksen valmisteltavaksi, eikä selvyyttä 1970-luvulta asti diakonaattikysymykseen ole vielä kukaan tullut.

2.1.3 Kirkkohallitus

Kirkkohallitus valmistelee esityksiä kirkolliskokoukselle. Diakoniaa suoranaisesti koskevia esityksiä ei diakonaattia lukuun ottamatta kuitenkaan ole paljon. Lainvalmisteluasiakirjojen lisäksi kirkkohallitus antaa myös erilaisia ohjesääntöjä ja malleja, joilla on oma roolinsa kirkko-oikeuden tulkinnassa. Kirkkohallitus antaa erilaisia ohjeita myös diakoniatyölle, joista tärkeimpänä voidaan nähdä diakoniatyön mallijohtosääntö sekä viranhaltijan mallijohtosään-

³⁹ Ks. Kirkolliskokouksen työjärjestys (Annettu Turussa 4.11.2009) s.1.

⁴⁰ Ks. Kirkolliskokouksen pöytäkirjat 2010-2012. Näissä diakonia mainitaan usein lähinnä diakoniarahastosta myönnettyjen avustusten vuoksi.

⁴¹ Kirkkohallituksen esitys 2/2011 s.12.

tö. Tärkeämpi diakonian sisällön määrittelemisessä näistä kahdesta on diakonian mallijohtosääntö.

Asetuksen tasoinen kirkkojärjestys edellyttää, että kirkkoneuvosto tai seurakuntaneuvosto hyväksyy seurakunnalle diakoniatyön johtosäännön. Mallijohtosäännön yleisperusteluissa todetaan, että sitä ei ole tarkoitettu kaikilta osin ohjeelliseksi, vaan seurakuntia kehoitetaan selvittämään paikallisen diakonian erityistarpeita. Tämä on linjassa myös diakonian paikallisen luonteen kanssa.⁴² Mallijohtosäännössä diakonian sisältö jätetään siis tarkoituksellisestikin varsin epämääräiseksi ja paikallistasolla tarkennettavaksi. Mallijohtosäännön 3§:n mukaan, harjoittaessaan diakoniaa seurakunta ja sen yksittäiset jäsenet pyrkivät:

- 1) etsimään ja tunnistamaan ympärillään esiintyvää kärsimystä ja hätää sekä lieventämään ja poistamaan sitä;
- 2) edistämään ihmisarvoisen elämän, tasa-arvon, oikeudenmukaisuuden ja vastuullisuuden toteutumista sekä ihmisten keskinäisissä ja yhteiskunnallisissa ratkaisuissa että kansojen kesken;
- 3) vaikuttamaan asenteisiin siten, että ihmiset sekä yksilöinä että yhteiskunnan jäseninä pyrkisivät edistämään yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta sekä varjelemaan ympäristön ja koko luomakunnan eheyttä; sekä
- 4) kantamaan maailmanlaajuisen Kristuksen kirkon osana vastuuta myös kaukaisista lähimmäisistä.

Mallijohtosäännön 4§:ssä säädetään niistä muodoista, joilla seurakunta toteuttaa diakonista tehtävänsä. Ne ovat:

- 1) huolehtimalla siitä, että sielunhoito, sana ja sakramentit saatetaan kaikkien ihmisten ulottuville, myös kodeissa ja laitoksissa;

⁴² Esim. Hiilamo 2010 s. 22.

- 2) ohjaamalla ja varustamalla seurakuntalaisia lähimmäisvastuuseen omassa elämänpöirissään ja seurakunnan toiminnassa;
- 3) antamalla talousarvioon otetuin määrärahoiin ja vapaaehtoisesti kootuin varoin välitöntä rahallista apua sitä kipeimmin tarvitseville;
- 4) liittymällä diakoniatyössä paikkakunnan lakisääteisen ja vapaaehtoisen sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuteen sekä rovastikunnan, hiippakunnan ja kirkon yhteiseen diakoniatyöhön;
- 5) ylläpitämällä kirkkojärjestyksessä säädettyä ja diakoniatyössä muutoin tarpeellista henkilöstöä; sekä
- 6) käyttämällä kansainvälisen diakonian kanavina kirkon ulkomaanapua ja kirkon lähetysjärjestöjä.

Kuntayhteistyön kannalta olennaisia ovat erityisesti 4§:n kohdat 3 ja 4. ”Välitön rahallinen apu, sitä kipeimmin tarvitseville” on väistämättä yhteydessä yhteiskunnan toimivuuteen, sillä heikoimmassa asemassa olevista täydellisesti huolehtivassa yhteiskunnassa ei olisi sanamuodon esittämää tarvetta. Kohdassa 4 kuntayhteistyö nostetaan jo itsessään tärkeäksi diakonian toimintaperiaatteeksi.

Tuomiokapituleissa työskentelevät diakonian hiippakuntasihteerit vastaavat hiippakuntansa diakonian koulutuksesta ja muista henkilöstön tukemistavoista. Kirkon yhteisestä diakoniatyön suuntaviivojen laatimisesta vastaa kirkkohallituksen Diakonian ja yhteiskuntatyön yksikkö.⁴³ Se on hyväksynyt 20.4.2010 uuden linjauksen yhteiskunta- ja diakoniatyölleen. Työryhmän linjausehdotuksia on käsitelty paitsi Kirkon diakonian ja yhteiskuntatyön toimikunnan ja yksikön kokouksissa myös mm. diakoniajohtajien ja diakoniatyöstä vastaavien hiippakuntasihteerien tapaamisissa. Linjaus on tehty vuoteen 2015, ja siinä painotetaan seuraavia asioita:

⁴³ Helin et al. 2011 s. 36.

1) *Autamme ihmisiä löytämään omat voimavaransa ja toimimme yhdessä heidän kanssaan elinolosuhteiden parantamiseksi. Annamme henkistä, hengellistä, fyysistä, sosiaalista ja taloudellista apua. Tuemme ihmisiä, jotta he saisivat heille kuuluvat palvelut. Kunnioitamme erilaisia valintoja ja tulkintoja hyvästä elämästä.*

Tässä painotetaan erityisesti etsivää ja tutkivaa työtettä, yhdenvertaisuutta sekä sektoreiden välisen yhteistyön tärkeyttä. Neuvontavelvollisuus näkyy ihmisten auttamisessa tarvittavien palveluiden saamiseksi.

2) *Vaikutamme poliittiseen päätöksentekoon sosiaalisen ja ympäristövastuun vahvistamiseksi. Etsimme yhteiskunnan kipupisteitä ja nostamme esiin ihmisten hätää julkisessa keskustelussa ja päätöksenteossa. Tuemme heitä, jotka omassa työssään ja poliittisessa vastuunkantamisessaan tekevät ihmisarvoista elämää edistäviä arvovalintoja ja päätöksiä.*

Diakonialla ja kirkon muulla yhteiskunnallisella työllä on vastuuta viranomaisten ja erityisesti sosiaalisen tuen toteutumisen valvonnassa. Kirkolla on myös velvollisuus pitää heikoimpien asiaa yhteiskunnan tietoisuudessa.

3) *Toimimme yhdessä kirkon jäsenten ja muiden ihmisten kanssa ihmisarvon, oikeudenmukaisuuden ja ympäristövastuun puolesta. Vahvistamme seurakunnassa ja lähiyhteisöissä verkostoja, joissa toteutuvat osallisuus, lähimmäisenrakkaus ja luottamus. Opimme elämään yhdessä ja arvostamme toistemme erilaisuutta.*

Painopisteenä on erityisesti vapaaehtoistyön lisääminen kaikissa seurakunnan ikäryhmissä. Vapaaehtoistyön rooli saattaa tulevaisuudessa entisestään korostua diakoniassa, mikäli verotulot merkittävästi vähenevät.

4) *Toimimme osana kansainvälistä kirkkojen ja järjestöjen yhteisöä köyhyyden vähentämiseksi sekä rauhan ja oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi. Ylläpidämme yhteyttä kehitysmaiden kirkkoihin ja heidän diakoniatyöhönsä.*

Diakonialla ja yhteiskunnallisella työllä on myös kansainvälinen ulottuvuutensa. Yksi kirkossa tällä hetkellä keskustelua aiheuttavista teemoista on lähetysjärjestöjen tilanne⁴⁴.

5) *Rukoilemme kolmiyhteistä Jumalaa, että hän uudistaisi meidät ja koko luomakunnan. Jeesuksen esimerkki ja opetukset innoittavat ja ohjaavat elämäämme. Kohtaamme Kristuksen erityisesti köyhissä, sairaisissa ja sorretuissa. Pyhä Henki liittää meidät Kristukseen ja toimimme sekä uudistaa meidät. Kristuksen ruumiin jäsenenä meillä jokaisella on oma paikkamme ja tehtävämme seurakunnassa.*

On muistettava, että valikoimattomasta avunannostaan huolimatta diakonia on kristilliseen uskoon perustuvaa. Siten myös hengellisen puolen tulee näkyä diakoniatyössä.⁴⁵

Diakoniaa käsittelevät asiakirjat ovat luonteeltaan ohjeistuksia, ja niissä on jätetty runsaasti päätäntävaltaa paikalliselle tasolle. Verrattaessa asiakirjoja kuntia koskeviin ohjeistuksiin, niiden sanamuodot ovat hyvin väljiä ja yleismaailmallisia. Lähimmäisenrakkaus ja sen ylläpitäminen nähdään julkaisuissa yleispäteväksi ja jo itsessään sitovaksi tehtäväksi, jolloin sen tarkempaa määrittelyä ei aina edes kaivata. Jopa diakonian tutkiminen on nähty joissain puheenvuoroissa enemmänkin uhkana kuin mahdollisuutena diakonian luonteelle⁴⁶.

Kriittisesti voidaan todeta, että kirkkohallituksen diakoniaa koskevien julkaisujen anti voi olla asiaan perehtymättömälle vaikeasti hahmotettava. Huomionarvoista on myös se, että diakoniaa koskevassa tutkimuksessa kirkkohallituksen asiakirjoihin ei juuri paneuduta, vaikka ne toisaalta ovat selkeästi osa diakonian ohjeistusta. Se tosin voi johtua myös siitä, ettei heikosti velvoittavankaan materiaalin asemaa haluta diakoniassa korostaa.

Eryityisesti vallitsevassa taloustilanteessa ja köyhyyden merkittävästi lisääntyessä kirkon olisi aiheellista käyttää konkreettisempia sanamuotoja ja esimerkkejä julkaisuissaan, jopa niin, että diakoniaa koskevat julkaisut saisivat laajaa huomiota myös kirkon ulkopuolisessa mediassa. Diakoneihin kohdistuva luottamus on sinällään arvokas ja hieno asia, mutta myös kirkon jul-

⁴⁴ Professori Jaana Hallamaa kritisoi lähetysjärjestöjen toimintaa.

<http://www.kotimaa24.fi/uutiset/kotimaa/9756-hallamaalta-vakava-kysymys-lahetysjarjestoille>

⁴⁵ Diakonian- ja yhteiskuntatyön yksikkö 2010 s. 1-2.

⁴⁶ Juntunen 2012 s. 232-240.

kisuuskuvalle saattaisi olla edullista voimakkaampi tahdonilmaisu köyhyysongelman ratkaisemiseksi.

2.1.4 Paikallisseurakunnat

Kirkkojärjestyksen määräyksestä laadittu diakoniatyön mallijohtosääntö jättää suurimman vastuun toiminnan järjestämisestä ja suunnittelusta paikallisseurakunnille. Toimintasuunnitelmasta ja -kertomuksesta säädetään mallijohtosäännön 5§:ssä. Töysän seurakunnan toimintasuunnitelmassa toiminnaksi lasketaan esimerkiksi päivystys, työttömien ruokailu, EU-ruokapussien jakaminen sekä tilapäinen taloudellinen avustaminen. Toimintasuunnitelmassa myös todetaan, että diakoniatyön painopistealueet on työn luonteen vuoksi tarkistettava vuosittain, eikä pidemmälle meneviä ennusteita sen vuoksi osata tehdä⁴⁷. Lausunto kuvaa hyvin diakoniatyön vaikeaa ajallista ja alueellista määriteltävyyttä. Diakoniatyö on tekijöidensä näköistä työtä.

Ruskon seurakunnan toimintasuunnitelmassa määritellään vuoden 2012 tärkeimmäksi painopisteeksi kehitysvammaisten ja heidän perheidensä tukeminen sekä omaishoitajien aseman parantaminen. Myös sururyhmä koetaan tärkeäksi toiminnaksi.⁴⁸ Alueelliset tarpeet siis korostuvat ja seurakuntien diakonian toimintasuunnitelmista on luettavissa ne kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon alueet, joissa on ongelmia.

Hämeenlinnan seurakuntayhtymän toimintasuunnitelmassa ja talousarviossa (2012) on toimintasuunnitelmat viiden eri jäsen seurakunnan osalta. Hämeenlinna-Vanajan seurakunnassa diakonian painopisteenä on erityisesti kotona asuvien vanhusten aktivoiminen sekä esimerkiksi irtisanomistilanteissa avustaminen. Lammin seurakunnassa korostetaan erityisesti vapaaehtoistyön merkitystä. Hauhon seurakunnan toimintasuunnitelmassa näkyy varojen väheneminen, jolloin toiminnan ylläpitäminen laadukkaasti nousee tärkeimmäksi tavoitteeksi. Kalvolan seurakunnassa vammais- ja omaishoito sekä työttömien ruokailu ovat tärkeässä osassa. Tuuloksen seurakunnassa erityisesti jumalanpalveluselämä korostuu.⁴⁹ Jo pelkästään yhden

⁴⁷ Töysän seurakunnan talous- ja toimintasuunnitelma 2008-2010 s. 17.

⁴⁸ Ruskon seurakunnan toimintasuunnitelma 2012 s. 3.

⁴⁹ Hämeenlinnan seurakuntayhtymän toimintasuunnitelma ja talousarvio 2012 s. 10-20.

seurakuntayhtymän alueella voivat seurakuntatyön osa-alueet ja painopisteet vaihdella siis suuresti. Selkeästi painotetaan sitä, minkä tarve nähdään suurimmaksi toimintatasolla tehdyn työn kautta.

Kirkkoherra on diakoniatyöntekijöiden esimies, ja johtaa kirkkolain 4 luvun mukaista seurakunnan toimintaa. Diakoniatyötä johtaa ja siitä vastaa mallijohtosäännön mukaisesti myös kirkko- tai seurakuntaneuvosto, jonka tulee asettaa diakoniatyön vastuuryhmä. Myös johtaminen voidaan mallijohtosäännönkin mukaisesti suunnitella varsin pitkälti paikallistasolla.

2.2 Diakonian keskeiset tehtävät

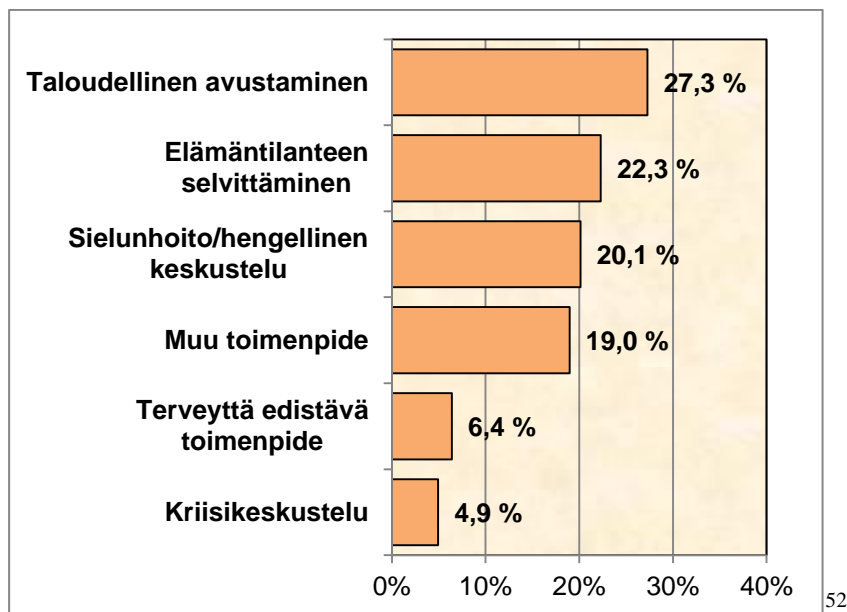
Diakonian asiakaskontakteja oli vuonna 2011 yhteensä 591 058 kappaletta. Yli puolet asiakkaista on yksinasuvia. Ikäryhmistä 40-64-vuotiaat on suurin asiakasryhmä (41%). Yleistä on myös, että diakonian asiakkaalla on eläkepäätös (51%).⁵⁰ Diakonian asiakkaat ovat siten yleensä jo valmiiksi myös julkisen sektorin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaita.

Diakonia-avustusten osuus seurakuntien toimintakuluista oli vuonna 2011 noin 8 miljoonaa euroa.⁵¹ Diakonian luonteesta kertoo paljon tehtävien varsin yleismaailmallinen kuvaaminen. Esimerkiksi ”muu toimenpide” tai ”elämäntilanteen selvittäminen” eivät kuvaa sitä, mitä diakoniassa tosiasiallisesti tehdään. Tässä voidaan nähdä myös diakonian aito sosiaalityöllinen luonne. Sosiaalityötä on hankalampaa tilastoida ja arvioida, kuin konkreettisia myönnettyjä etuuksia tai toimenpiteitä.

Diakonian tehtäväpiirin selvittämiseen joudutaankin väistämättä käyttämään paikallisseurakuntien diakonien omakohtaisista kokemuksista saatavaa tietoa. Valtakunnallisella tasolla diakonian tehtäviä on siten hankala määrittellä kattavasti, mutta pääsääntöisesti tehtävät koostuvat seuraavan kaavion esittämistä tehtävistä:

⁵⁰ <http://sakasti.ev1.fi/sakasti.nsf/sp?open&cid=Content418CE5>

⁵¹ Tällä tarkoitetaan suoria taloudellisia avustuksia. Diakonian muita kuluja ovat esimerkiksi henkilöstökulut.



Vuosittain julkaistava diakoniabarometri (tässä käytetään vuoden 2011 barometriä) määrittellee keskeisimmiksi painottuviksi osa-alueiksi vuonna 2011 taloudellisen avustamisen, diakonisen vanhustyön, sielunhoitotyön, kotikäyntityön, ruoka-avun, mielenterveystyön sekä yhteistyön kunnan sosiaalitoimen kanssa. Vähiten painottuviksi osa-alueiksi koetaan työyhteisöjen tukeminen, maahanmuuttajatyö sekä oppilaitostyö. Diakoniabarometrissä tehdään vuosittainen kattava tutkimus diakonian painopisteistä, kehittämistarpeista ja muista tärkeistä teemoista. Barometrin vuosittaisuus kertoo osaltaan diakonian ajankohtaisesta luonteesta, ja siitä että diakonia seurailee voimakkaasti yhteiskunnan kehitystä ja siitä ilmeneviä avuntarpeita.

Diakoniatyöntekijät kokevat keskeisimmän lisämistarpeen olevan vanhustyössä, diakonisessa perhetyössä, kotikäyntityössä, vapaaehtoistoiminnan kehittämisessä sekä mielenterveystyössä. Myös taloudellinen avustaminen koetaan edelleen tärkeäksi. Diakonian työtapojen kehittämisessä esille nousee ennaltaehkäisevän ja etsivän työn sekä yhteistyö muiden toimijoiden kanssa. Erityistä huolta kannetaan nimenomaan vanhusten asemasta. Tämä tulee esille useassa kohdassa diakoniabarometrissä.

Taloudelliset avustukset ovat merkittävä osa diakoniatyön sisältöä. Oikeudellisesti tarkastellen keskeiseen asemaan nousee kirkkolain ja -asetuksen lisäksi diakoniatyön johtosääntö, jon-

⁵² Kirkkohallitus 2011. Ks. liitteet.

ka mukaan seurakunta toteuttaa diakonista tehtäväänsä esimerkiksi osoittamalla talousarvioon otetuin määrärahoihin ja vapaaehtoisesti kootuin varoin välitöntä rahallista apua sitä kipeimmin tarvitseville sekä liittymällä paikkakunnan lakisääteisen ja vapaaehtoisen sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuteen. Taloudellinen apu on vahvasti diakonian luonteen mukaista, ja sitä annetaan yleensä akuuteissa kriisitilanteissa tarveharkintaisesti, eikä sen tarkoituksena ole jäädä jatkuvaksi⁵³. Sen luonne on sikäli melko samankaltainen kunnallisen sosiaalihuollon tarjoaman toimeentulotuen kanssa. Taloudellisen avun korostaminen diakonian suurena painopisteenä, on toisaalta hieman kyseenalaista, sillä diakonian kannalta on olennaista huomata myös se valtava määrä muita toimintatapoja, joilla heikossa asemassa olevia ihmisiä autetaan.

Diakoniabarometrissä on esitetty diakonian työntekijöille kysymys köyhyden ilmentymisestä diakoniatyössä. Kävi ilmi, että köyhyys näyttäytyy entistä monimutkaisimpina elämäntilanteina, yhteiskunnan tarjoaman perusturvan riittämättömyytenä, etuuksien viivästymisenä sekä sukupolvelta toiselle periytyvänä ongelmana. Köyhyden myötä myös asiakasmäärien koetaan lisääntyneen.⁵⁴ Merkittävää on, että diakoniasta haetaan yhä useammin apua myös terveyteen liittyvissä asioissa.⁵⁵

Vaikka diakoniatyö on kirkkolakiin perustuvaa toimintaa, se ei kuitenkaan ole lakisääteistä palvelua.⁵⁶ Diakonia perustuu pitkälti erilaiseen keskusteluapuun, sururyhmiin sekä muuhun kriisitilanteissa tarvittavaan apuun. Nämä toiminnot ovat luonteeltaan hyvin paikallisia. Huomionarvoisia ovat erilaiset paikalliset hankkeet, joita diakonia käynnistää esimerkiksi alueellisesti suuren työllistäjän irtisanomisten jälkeen.⁵⁷

⁵³ Helin et al. 2010 s. 73-75.

⁵⁴ Diakoniabarometri 2011 s. 16-17.

⁵⁵ Kinnunen 2009 s. 10.

⁵⁶ Helin et al. 2010 s. 53.

⁵⁷ Salon seurakunta tarjosi apua Nokian irtisanomisuhan alla oleville työntekijöille.
<http://www.sss.fi/uutiset/358082.html>

2.3 Diakonian asema yhteiskunnassa

Henrietta Grönlund ja Heikki Hiilamo ovat tehneet vuonna 2006 laajan tutkimuksen diakonian asemasta yhteiskunnassa. Heidän mukaansa kirkon ja muiden vapaaehtoista sosiaalista työtä tekevien yhteisöjen avustustyö on tulkittu paikalliseksi ja sattumanvaraiseksi ilmiöksi, jota määrittävät organisaatioiden historia ja käytettävissä olevat voimavarat, eivätkä julkisen vallan täyttämättä jääneet hyvinvointitarpeet⁵⁸. Grönlund ja Hiilamo kuitenkin toteavat, että diakoniatyön työmuodot ovat yhteydessä alueelliseen huono-osaisuuteen siinä määrin, että voidaan perustellusti sanoa diakoniatyön paikkaavan julkisen avun jättämiä aukkoja. Tulokset kyseenalaistavat kuvaa suomalaisesta hyvinvointivaltiosta, jossa kolmannen sektorin toimijoiden rooli olisi satunnainen ja riippuvainen enemmän paikallisista resursseista kuin julkisen turvan täyttämättä jättämistä tarpeista⁵⁹.

Diakonia onkin joutunut välillä suurempaan vastuuseen kuin Suomen sosiaalilainsäädännön perusteella voisi luulla. Erityisen selvästi julkisen sosiaalihuollon eräänlainen kyvyttömyys heikoimpien auttamiseen tuli esille 1990-luvun lamassa⁶⁰. Hiilamon mukaan diakoniatyön profiili muuttui radikaalisti laman jälkeen, jolloin diakoniatyössä alkoivat korostua taloudellinen apu, vastaanottotoiminta, työikäisten auttaminen, yhteiskunnallinen vaikuttaminen (mm. nälkärühmä) sekä uudet toimintamuodot, kuten ruokapankit. Aiemmin diakoniatyö oli nähty enemmänkin sielunhoidollisena ja virkistystoimintaa järjestävänä⁶¹.

Hiilamon mukaan 1990-luvun laman aikainen kirkon toiminta oli varsinainen menestystarina ja se myös nostatti kirkon suosiota merkittävästi. Diakonian kehittymiselle tärkeänä historiallisena vaiheena voidaan siten nähdä 1990-luvun lama, jolloin diakonia alkoi ottaa itselleen uusia ja järjestelmällisempiäkin muotoja⁶². Tässä voidaan nähdä eräänlainen diakonian sisäisen oikeuskulttuurin muutos, kun diakonian sisäiset asiakirjat alkoivat vahvemmin seurata

⁵⁸ Grönlund & Hiilamo 2006 s. 134.

⁵⁹ Grönlund & Hiilamo 2006 s. 143.

⁶⁰ Hiilamo 2010 s. 10. Oikeudellisesti laman vaikutuksia on väitöskirjassaan tarkastellut esimerkiksi Uoti (2003, s. 361-362). Uotin mukaan sosiaalihuollossa kunnallinen itsehallinto voidaan nähdä yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta ongelmallisena.

⁶¹ Hiilamo 2010 s. 7.

⁶² Hiilamo 2010 s. 9-10.

sitä, miten julkinen apu toimii ja koostaa itseään sitä paikkaavaksi. Huomionarvoista on esimerkiksi lisääntyvä omaishoitajiin kohdistuva avunanto.⁶³

Tilanne ei ole diakonian itsensäkään kannalta tarkoituksenmukainen. Kehittyneen sosiaaliturvan pitäisi jo sellaisenaan taata yksilön riittävä toimeentulo ja muut ihmisarvoisen elämän edellytykset. Diakonian tehtävänä olisikin ihannetilanteessa toimia eräänlaisena ylimääräisenä hyvänä heikompiosaisille, tarjoten esimerkiksi juuri virkistyspäiviä ja sielunhoitoa.

⁶³ Omaishoitajien aseman parantaminen on useiden seurakuntien diakoniatyön tavoite. Ks. esim. Ruskon seurakunnan toimintasuunnitelma s. 3.

3 Sosiaalihuolto kunnan tehtävänä

3.1 Kunnan lakisääteiset ja itselleen ottamat tehtävät sosiaalihuollossa

3.1.1 Lakisääteiset tehtävät

Sosiaalihuollon järjestämisvastuu kuuluu pääsääntöisesti kunnille. Kuntien tehtävistä sosiaalihuollossa on säädetty sosiaalihuoltolaissa (710/1982) ja sosiaalihuollon erityislaeissa, kuten lasten päivähoitolaissa (36/1973), lastensuojelulaissa (417/2007) ja päihdehuoltolaissa (41/1986). Kunnan sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä sosiaalihuoltolain 13.1 §:ssä mainitaan seuraavat tehtävät:

- sosiaalipalvelujen järjestäminen kunnan asukkaille;
- toimeentulotuen antaminen kunnassa oleskeleville henkilöille;
- sosiaaliavustusten suorittaminen kunnan asukkaille;
- ohjauksen ja neuvonnan järjestäminen sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä;
- sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotustoiminnan järjestäminen;
- sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan järjestäminen sekä;
- sosiaalisen luoton myöntäminen kunnan asukkaille.

Kunnan on myös huolehdittava *rakenteellisesta sosiaalityöstä*. Sillä voidaan tarkoittaa yhteiskunnallista vaikuttamista vaikkapa kaupunkisuunnittelussa.⁶⁴ Kunta on edellä lueteltujen tehtävien lisäksi velvollinen toimimaan muutoinkin alueellaan sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi (SHL 13.2 §).

Sosiaalihuoltolain 17 § määrittelee kunnan säädännäisiksi sosiaalipalveluiksi seuraavat palvelut: sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhe-

⁶⁴ Ks. lisää esim. Roivainen, Irene (2008) Onko yhdyskuntatyö katoamassa suomalaisesta sosiaalityöstä? Teoksessa Roivainen, Irene & Nylund, Marianne & Korkiamäki, Riikka & Raitakari, Suvi 2008 (toim.): Yhteisöt ja sosiaalityö. Jyväskylä: PS-kustannus.

hoito, vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta sekä toimenpiteet elatusavun vahvistamiseksi. Sosiaalihuoltolaissa avataan tarkemmin näiden palvelujen sisältöä. Sosiaalityö nähdään tässä siis yhtenä *sosiaalipalveluna*.

Toimeentulotuesta säädetään laissa toimeentulotuesta (1997/1412). Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.

Sosiaaliavustuksista vastaa pääsääntöisesti Kela. Ne sisältävät perhekustannusten tasaamista, asumistukea, opintotukea ja vastaavia tukimuotoja, joita maksetaan ennalta annettujen edellytysten mukaisesti kuten sosiaalivakuutuksessakin, mutta rahoitusta varten ei peritä vakuutusmaksuja.⁶⁵ Joidenkin sosiaaliavustusten kohdalla käydään keskustelua siitä, tulisiko maksamisen tapahtua Kelan vai kunnan toimesta. Hajautetumpaa mallia halutaan usein kustannustehokkuuden nimissä, kun taas keskitetympään mallin kannattajat korostavat yhdenvertaisuutta. Kuntien sosiaaliavustuksena voidaan nähdä esimerkiksi ehkäisevä toimeentulotuki.

Ohjaus, neuvonta ja tiedotustoiminta kuuluvat yleisiin hyvän hallinnon ja virkamiesoikeuden periaatteisiin. Toisaalta sosiaalihuoltolaissa niillä lienee tarkoitettu myös varsinaista sosiaalityöhön kuuluvaa neuvontaa, johon nähdäkseni kuuluu muutakin kuin varsinaisiin tukiin tai palveluihin liittyvä toiminta. Nämä tehtävät ovat tärkeässä asemassa asiakassuhteen luomisen kannalta. Myös koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminta kuuluvat tähän yleisemmin määriteltyyn tehtäväjoukkoon.

Sosiaalisesta luototuksesta säädetään tarkemmin laissa sosiaalisesta luototuksesta (2002/1133), jonka mukaan sen tarkoituksena on ehkäistä taloudellista velkaantumista ja syrjäytymistä. Kunta voi järjestää sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessa. Jos kunta päättää järjestää sosiaalista luototusta, kunnan tulee määritellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä tässä laissa säädetään. Sosiaalisessa luototuksessa kun-

⁶⁵ Huuhtanen, Jorma: Sosiaalivakuutus sosiaaliturvan selkeyttäjä/Sosiaalivakuutusseminaari 16.12.2004.

nalla siis on varsin paljon omaa harkintavaltaa. Sosiaalinen luototus on kiinnostava sosiaali-
huollon osa-alue myös siksi, että sen tiimoilta kunta ja seurakunta tekevät paikallisesti varsin
laajasti yhteistyötä. Huomionarvoista on, että mikäli kunnalle on jätetty omaa päätäntävaltaa
asiassa mahdollistaa se monipuolisemmat kokeilut ja hankkeet tehokkaaksi toteuttamiseksi,
mutta toisaalta sen varjolla tehtävät saatetaan jättää osin tai kokonaan hoitamatta.

Lakisääteiset palvelut voidaan vielä jaotella subjektiivisiin oikeuksiin perustuviin palveluihin
ja määrärahasidonnaisiin oikeuksiin perustuviin palveluihin. Tuori ja Kotkas esittävät, että
subjektiivisten oikeuksien ja määrärahasidonnaisten etuuskien eroa voi olla vaikea päätellä
niistä annettujen säännösten sanamuodosta. Erityistä järjestämisvelvollisuutta koskevissa
säännöksissä ei yleensä erikseen todeta, että saamisedellytykset täyttävällä hakijalla on etuu-
teen oikeus.⁶⁶

Subjektiivisissa oikeuksissa tärkein erottava tekijä on se, että kunnan on myönnettävä subjek-
tiivisena oikeutena turvattu etuus riippumatta talousarvioon varatuista määrärahoista. Subjek-
tiiviset oikeudet eivät siten ole riippuvaisia kunnan talousarviosta. Määrärahasidonnaisissa
etuuksissa näin sen sijaan on. Yleinen järjestämisvelvollisuus velvoittaa kuntia tällaisten pal-
velujen järjestämiseen, mutta käytännössä esimerkiksi yleiseen järjestämisvelvollisuuteen
sidottu päihdehuolto on hyvinkin riippuvainen kunnan varatuista määrärahoista, ei niinkään
palvelujen todellisesta tarpeesta.⁶⁷

3.1.2 Kunnan itselleen ottamat tehtävät

Kuten äskeisestä luettelosta on nähtävissä, on lakisääteisten tehtävien määrä suuri. Pakollisten
tehtäviensä ohella kunnat voivat oman päätöksensä nojalla hoitaa myös vapaaehtoisuuteen
perustuvia tehtäviä. Esimerkiksi sosiaalinen luototus on kunnalle vapaaehtoinen tehtävä, josta
on kuitenkin erikseen säädetty, kuten vaikkapa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen

⁶⁶ Tuori & Kotkas 2008 s. 246.

⁶⁷ Tuori & Kotkas 2008 s. 247-248. Tuori ja Kotkas katsovat, että oikeuskäytännössä on omaksuttu lähtökohta,
jonka mukaan yleisen järjestämisvelvollisuuden edellyttämä tarvearviointi rajoittuu tälle päätöksenteon tasolle
sitte, että tarkoitukseen varattujen määrärahojen loputtua kunnalla ei ole velvollisuutta myöntää etuutta hakijal-
le, vaikka tämä täyttäisi laissa säädettyt saamisedellytykset.

kuntalisästäkin⁶⁸. Nämä säännökset ovat kuitenkin noudatettavina vain silloin, kun kunta on päättänyt ottaa tehtäviä hoidettavakseen. Toisin sanoen nämä tehtävät ovat kunnan itselleen ottamia tehtäviä⁶⁹.

Sini Sallisen mukaan Suomessa ei nykyisin merkittävästi keskustella kunnan vapaaehtoisesta tehtäväpiiristä. Hän arvelee sen johtuvan siitä, että kunnille erityislainsäädännöllä annettavat tehtävät ovat merkittävästi lisääntyneet. Keskustelu kunnan tehtävistä on hänen mukaansa suuntautunut siihen, miten rahat saadaan riittämään ensisijaisesti lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Tällöin omilla päätöksillä otetuille tehtäville jää minimalistiset mahdollisuudet.⁷⁰ Sallisen mukaan kunnan lakisääteisiä ja itselleen ottamia tehtäviä ei ole enää tarpeen katsoa erillisiksi vaan kunta voi vapaaehtoisilla tehtävillä täydentää lakisääteisiä tehtäviään⁷¹.

Kehitys voidaan nähdä sikäli huolestuttavana, että kunnan omaa paikallistietämystä ja luovuutta saatetaan jättää merkittävästi hyödyntämättä. Tämä vaikuttaa osaltaan väistämättä myös kunnan haluun ja mahdollisuuksiin tehdä yhteistyötä eri tahojen kanssa. Kunnat ovat vaikeassa asemassa esimerkiksi seurakuntien kanssa toimimisessa, sillä lakisääteisen tehtäväkentän ollessa suuri, on tilaa ja mahdollisuuksia paikallisille ratkaisuille vähän. Itselleen ottamien tehtävien suurempi osuus voisi mahdollistaa luovempaa ja ehkä jopa kustannustehokkaampaa toimintaa kolmannen sektorin kanssa. Toisaalta on huomioitava selkeät puutteet nimenomaan niissä tehtävissä, joissa lain tasolla käytetään sanamuotoa *voi järjestää*.

3.2 Sosiaalityö osana sosiaalihuoltoa

Sosiaalityö voidaan nähdä kattoterminä koko sosiaalihuollolle. Oikeudellisesti tämä on kuitenkin hieman hankala määritelmä. Sosiaalityön itsensä näkökulmasta määritelmä olisi edullinen. On vaikeaa vastata kysymykseen, onko sosiaalityö osa sosiaalihuoltoa vai lähtökohta koko julkiselle sosiaalihuollolle. Sosiaalityö on ennen kaikkea ammatillinen termi, joka viittaa

⁶⁸ Tuori & Kotkas 2008 s. 245-246. Tuori & Kotkas toteavat, että vapaaehtoisuuteen perustuvissa tehtävissä kunnilla ei ole siihen nähden edes yleistä järjestämisvelvollisuutta. Ks. myös Arajärvi 2011 s. 93.

⁶⁹ Sallinen 2007 (s. 122) esittää, että kuntien vapaaehtoisia tehtäviä voidaan perustella itsehallinnon kansanvaltaisuudella. Kansanvaltaisuus edellyttää, että kuntalaiset voivat itse päättää myös niistä tehtävistä, joita kunta hoitaa.

⁷⁰ Sallinen 2007 s.17-18.

⁷¹ Sallinen 2007 s. 229-230.

työn sisältöön.⁷²

Sosiaalihuoltolain (1982/710) 18§:n mukaan *sosiaalityöllä* tarkoitetaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön suorittamaa ohjausta, neuvontaa ja sosiaalisten ongelmien selvittämistä sekä muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta. Sosiaalityö -käsitteen määrittely lain perusteella on haastavaa, sillä sosiaalihuoltolain 18§:ää lukuun ottamatta siitä säädetään varsin niukasti.

Sosiaalityö voidaan oikeudellisesta näkökulmasta nähdä tosiasiallisena toimintana, joka ei siten sisällä ainakaan merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tämä myös selittää oikeuskirjallisuuden melko vähäisen kiinnostuksen sosiaalityö -termiä kohtaan. Usein puhutaan ennemminkin sosiaalihuollosta tai -palveluista. Tosiasiallisella toiminnalla voidaan käsittää muun muassa erilaista neuvontaa ja tukemista, jotka ovat tosin sinällään myös virkamiesoikeudellisesti tärkeitä elementtejä. Sosiaalihuoltolain 13.1§:ssä mainittu; ”ohjauksen ja neuvonnan järjestäminen sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämistä”, on juuri tosiasiallista toimintaa, ja siten sosiaalihuoltolain 18§:n määrittelemää sosiaalityötä. Lisäksi sosiaalihuoltolain 13.2§:ssä mainittu sosiaalisten olojen kehittäminen ja toiminta sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi ovat myös varsinaista sosiaalityötä.

Sosiaalityönä voidaan nähdä myös tehtävät, jotka liikkuvat kunnan itselleen ottamien tehtävien eli yleisen toimialan alueella. Näitä tehtäviä sosiaalihuollon alueella hoitaessaan, kunta tekee nimenomaan sosiaalista – osin jopa vapaaehtoistyötä. Itselleen ottamia tehtäviä hoitaessaan kunta tekee tehtävän omasta tahtotilastaan johtuen. Voidaan jopa ajatella, että vapaaehtoisia sosiaalipalveluita suosiessaan kunnan luottamushenkilöt toimivat eräänlaisina sosiaalityöntekijöinä.

Mielenkiintoista perspektiiviä sosiaalityö -käsitteen avaamiselle antaa sen historia. Kirsi Juhilan jaotuksen mukaan sosiaalityön voidaan nähdä kehittyneen 1800-luvun lopulta 1920-luvulle. 1920-luvulla alkoi Juhilan mukaan ammatillisen suhteen vahvistumisen aikakausi, jota jatkui aina 1950-luvulle. Rakentuvan hyvinvointivaltion aikakauden aika koitti sen jälkeen jatkuen aina 1980-luvulle saakka. Asiakassuhteet ovat muuttuneet ajan myötä ja Juhilan

⁷² Juhila 2006 s. 11.

mukaan ne nojasivat ensimmäisellä kaudella kurittaviin ja kasvattaviin piirteisiin, toisella kaudella asiakassuhteet alkoivat saada myös juridis-hallinnollisia piirteitä. Nyt olevalla kolmannella kaudella sosiaalityö on saanut juridisten piirteidensä lisäksi myös eräänlaista asiakaslähtöisyyttä ja palveluhenkisyttä. Juhilan mukaan sosiaalityöllä voidaan siten tällä hetkellä nähdä olevan juridisia, asiakaslähtöisiä ja palveluhenkisiä piirteitä. Myös vaikutteet yksityiseltä sektorilta ovat 2000-luvulla selkeitä.⁷³

Juridisista piirteistä on käytetty erityisesti nuorten syrjäytymistä käsittelevän keskustelun yhteydessä kriittisiä puheenvuoroja. Niin mediassa kuin tutkimuksenkin parissa on paljon puhuttu sosiaalityön oikeudellistumisesta.⁷⁴ Termin liiallinen käyttö voidaan ainakin oikeustieteilijän silmin nähdä hieman ongelmallisena – onhan lainsäätely tarkoitettu turvaamaan niin sosiaalityön asiakaskunnan kuin sosiaalityöntekijöiden itsensä asemaa. Oikeudellistuminen on kuitenkin myös eräänlainen synonyymi kunnan itsehallintoon kuuluvan päätäntävällän kapenemiselle, ja siten valtiojohtoisuuden ja joissain tapauksissa byrokraattisuuden lisääntymiselle.

Kirkkojen ja kolmannen sektorin, kuten myös yksityissektorin tutkiminen antaa uusia ja tärkeitä välineitä esimerkiksi juuri lainsäädännön yhdenmukaistamisen ja erityisesti yksinkertaistamisen suhteelle. Mikäli poliittinen ilmapiiri ei jatkossa suosi vahvaa hyvinvointilainsäädäntöä, on tärkeää ottaa selville, mitä keinoja palveluiden tehokkaammalle toteuttamiselle on muilla tavoin. Eräänlaisena ”vastaoikeudellistumisen” ilmentymänä voidaan mielestäni nähdä presidentti Sauli Niinistön asettaman työryhmän Tavallisia asioita -kampanja⁷⁵, jossa ”aivan tavallisten asioiden” esitettiin voivan ehkäistä tehokkaimmin nuorten syrjäytymistä. Huomionarvoista on, että työryhmässä on ollut kuultavana asiantuntijoita esimerkiksi Mannerheimin lastensuojeluliitolta ja Väestöliitolta. Kampanja aiheutti kiivaan poliittisen keskustelun nykyisenkaltaisen sosiaalilainsäädännön tarpeellisuudesta ja tarpeettomuudesta.

Oikeudellistuminen voidaan nähdä seurauksena vahvasta valtiojohtoisesta järjestelmästä, joka edelleen pitää hallussaan suurinta osaa sosiaalisesta työstä. On vaikeaa antaa vastausta siihen, onko sosiaalisen työn vahva sääntely hyvä vai huono asia työn vaikuttavuuden ja tulokselli-

⁷³ Juhila 2006 s. 45-48.

⁷⁴ Hallinto-oikeuksien rooli kasvoi uuden lastensuojelulain (2007/417) myötä.

⁷⁵ <http://www.tavallisia.fi/>

suuden kannalta. Oikeudellisina elementteinä sosiaalityöhön vaikuttavat muun muassa se, että viranhaltijoiden kelpoisuusehdot, sosiaalityön asiakkaan asema ja oikeudet ja myös varsinaisia työn sisältöjä on määritelty laissa. Sosiaalihuollon sääntelyyn kuuluu myös joukko erityislakeja, joilla pyritään turvaamaan esimerkiksi haastavien lastensuojelutilanteiden oikeutus ja perusteltavuus. Erityisesti vahvasti perusoikeuksia rajaavan lainsäädännön osalta konsensus vaikuttaa vielä vahvalta.⁷⁶

Asiakaslähtöisyys, palveluhenkisyys ja muut vaikutteet yksityissektorilta ovat erityisesti sosiaalityön tutkimuksen piirissä saaneet osakseen kritiikkiä. Niiden on nähty ponnistavan New Public Management –ajattelusta, joka on erityisesti sosiaalisektorilla haastava toimintamalli. Juhani Lehto valottaa New Public Managementin (uusi julkisjohtaminen, UJSH) ongelmia. Hänen mukaansa kritisoitu vanha julkisen hallinnan paradigma kuvataan UJSH -kirjallisuudessa byrokraattiseksi, professiovaltaan alistuvaksi ja poliittikkovallan häiritsemäksi. Keskeiset ongelmat kuvataan tehottomuudeksi, asiakkaan vaikutusvallan heikkoudeksi ja tendenssiksi jatkuvaan kustannusten kasvuun. Lehdon mukaan byrokratiasta ei nouse esiin sellaisia erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa tarpeellisia elementtejä kuin ennakoitavuus ja oikeusturva⁷⁷.

Diakoniatyön tutkimuksissa on julkisesta sosiaalihuollosta paljastunut nimenomaan puutteita ihmisten kohtaamisessa ja aidossa sosiaalityössä. Viimesijainen sosiaaliturva on myös koettu kankeaksi. Sosiaaliturvajärjestelmä on luonteeltaan hidas reagoimaan asiakkaiden elämäntilanteissa tapahtuviin muutoksiin.⁷⁸ Sosiaalityö voisikin tältä osin omaksua piirteitä diakoniatyöstä.

3.3 Kunnallinen itsehallinto ja palvelujen rahoitus

Hallituksen esityksessä vuoden 1995 kuntalaiksi todetaan kuntajaotuksen olevan Suomen hallitusmuodon mukaan hallinnollinen perusjaotus. Myös kuntien hallinnon tulee esityksen

⁷⁶ Esimerkiksi uuden lastensuojelulain (2007/417 5 luku 25§) ilmoitusvelvollisuus on edeltäjänsä (1983/683 8 luku 40§) huomattavasti kattavampi.

⁷⁷ Lehto 2003 s. 35.

⁷⁸ Grönlund & Juntunen 2006 s. 179-181.

mukaan perustua kansalaisten itsehallintoon, kuten siitä erityisissä laeissa säädetään. Lisäksi itsehallinnon olennaisina piirteinä pidetään hallituksen esityksessä kuntalaisten oikeutta valita kunnan ylin päättävä elin eli kunnanvaltuusto. Myös muu luottamushenkilöiden määräävä asema on tärkeä. Kunnanvaltuustolla on yleinen toimivalta päättää kuntalaisten yhteisistä asioista, minkä lisäksi kunnalla on tietyt sille erikseen lainsäädännöllä määrätyt tehtävät. Hallituksen esityksessä korostetaan kunnan valtionhallinnosta erillistä asemaa, ja sen toimielimien tietynlaista riippumattomuutta valtiosta. Näiden lisäksi kunnalla on verotusoikeus.⁷⁹

Kunnallishallinnon vapautteen kuuluu hallituksen esityksen mukaisesti kunnan oikeus itse päättää tehtävistään hallinnostaan ja taloudestaan. Itsehallinnon vapauden todetaan merkitsevän suojaa valtion lakiin perustumattomia toimenpiteitä vastaan.⁸⁰ Vallitseva käsitys kuitenkin on, että kunnallinen itsehallinto nauttii vain institutionaalista suojaa. Perustuslaki ei siitä syystä pidä itsehallinto-oikeutta kansalaisten perusoikeutena tai vastaavana oikeutena.⁸¹

Kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen on aina ristiriitainen erityisesti yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. Kyse on ennen muuta siitä nähdäänkö paikallisesti järjestetty ja erityispiirteinen vai voimakkaasti säännelty, mutta yhdenvertainen sosiaalihuolto parempana. Arajärven mukaan sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön kehittämistä koskevassa keskustelussa vaaditaan yleensä lainsäädännön yksinkertaistamista. Arajärvi esittää yksinkertaistamisen ja yhdenmukaistamisen olevan jossain määrin mahdollisia, mutta tietyiltä osiltaan epätarjoituksenmukaisia, vaikka ne olisivat toteutettavissakin⁸².

Vahvassa keskusjohtoisessa sääntelyperinteessä on kuitenkin kiistattomat kehittämistarpeensa. Tämä tulee esille muun muassa siinä, että sosiaaliturva vahvasta lakipohjastaan huolimatta ”vuotaa” vaikkapa juuri syrjäytyneiden nuorten muodossa⁸³. Alimman, useimmiten myös toimeenpanevan tason, eli kuntien vaikutusmahdollisuudet omaan tilanteeseensa ovat harmitavan pienet. Sen sijaan eräänlainen syyllistäminen on vallalla. Erityisesti vallitseva kuntauudistus on ollut esimerkki kuntien ja valtion välisen suhteen tulehtumisesta vuoropuhelun heikkouden vuoksi. Kunnan tehtävien jakautuessa erityiseen ja yleiseen toimialaan, olisi kun-

⁷⁹ HE 192/1994 s. 4.

⁸⁰ HE 192/1994 s. 5.

⁸¹ Heuru et al. 2010 s. 82.

⁸² Arajärvi 2006 s. 291.

⁸³ Ks. lisää esim. Rantala (2006).

nallisen itsehallinnon näkökulmasta suotavaa, että yleinen toimiala olisi nykyistä laajempi. Nyt erityiseen toimialaan kuuluvat lakisääteiset tehtävät nielaisevat suuren osan kuntien tosiasiallisista mahdollisuuksista omaperäiseen ja paikalliseen toimintaan, minkä vuoksi keskustelu kunnan vapaaehtoisesta tehtäväpiiristä on osin tyrehtynyt⁸⁴.

Arajärven luokittelun mukaan julkisen vallan tehtäviä koskevat perustuslain säännökset koskevat julkisen hallintotehtävän hoitamista, kunnallista itsehallintoa sekä palvelujen rahoitusta, erityisesti veroja⁸⁵. Kunnallinen sosiaalihuolto on suurten haasteiden edessä pitkälti juuri näiden perustuslaillisten säännösten osalta.

Perustuslain 124§:ssä säädetään edellytykset julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Se asettaa niin kunnille kuin osin seurakunnillekin tiettyjä, lähinnä perustuslaista lähteviä vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät voidaan antaa vain viranomaiselle. Tämä vaatimus näkyy käytännössä esimerkiksi huostaanotoissa. Sosiaalihuollossa ongelmia aiheuttaa jo pätevän henkilöstön saanti ja monissa kunnissa saattaa merkittävät julkista valtaa sisältävät päätökset tosiasiallisesti valmistella epäpätevä henkilö, pätevän kiireellisesti tämän jälkeen hyväksyessä sen⁸⁶.

Aimo Rynnäsen mukaan kunnallisen itsehallinnon muodossa harjoitettava toiminta on Suomessa viime aikoina joutunut yhteiskunnallisessa keskustelussa altavastaajaksi. Talouden, kilpailukyvyyn ja tehokkuuden kannalta asioita tarkastelevat ovat jopa tuominneet kunnallisen itsehallinnon ja kunnallisen demokratian ylellisyyksiksi, joihin kansakunnalla ei olisi varaa.⁸⁷ Rynnäsen mukaan kunnat eivät kuitenkaan ole olleet uudistusten jarruina, vaan pikemminkin moottoreina. Kuntien todellista itsehallintoa on erityisesti käynnissä olevan kuntauudistuksen⁸⁸, ja jo aiemmin Paras –hankkeen yhteydessä peräänkuulutettu ja sen tosiasiallista olemassaoloa myös kyseenalaistettu.

⁸⁴ Ks. Sallinen 2007 s. 18.

⁸⁵ Arajärvi 2011 s. 74-75.

⁸⁶ Esim. Helsingin sosiaalitoimen tilanteesta.

<http://www.hs.fi/kotimaa/Suuri+osa+p%C3%A4%C3%A4kaupunkiseudun+sosiaality%C3%B6ntekij%C3%B6ist%C3%A4+ep%C3%A4p%C3%A4tevi%C3%A4/a1305604325434>

⁸⁷ Rynnänen 2010 s. 11.

⁸⁸ Kuntauudistus käynnisti Kuntakapinaksi kutsutun tapahtumasarjan. Ks. esim.

http://yle.fi/uutiset/kuntakapina_on_terastymassa/5449159

Aimo Rynnänen kritisoi vahvan kunnan tavoitteen loitontuneen. Rynnäsen mukaan 1980-luvulla kunnille pyrittiin vapaakuntakokeilun myötä antamaan vahvempi asema, mutta 1990-luvulle tultaessa suunta kääntyi ja perusoikeusuudistuksen innoittamana kuntia koskeva normiohjaus lisääntyi, velvoitteet kasvoivat ja niille kuuluvia valtionosuuksia pidätettiin yksipuolisesti. Rynnäsen mukaan valtio lisäsi surutta velvoitteita, mutta jätti laskusta huolehtimisen pääosin kuntien vaivaksi.⁸⁹

On esitetty, että kunnallista päätösvaltaa supistavia subjektiivisia oikeuksia on perusteltua tunnustaa ennen kaikkea ryhmille, joiden olisi vaikea saada ääntään kuuluville kunnan sisäisessä päätöksenteossa⁹⁰. Sosiaalipoliittisesti itsehallinnon ja yhdenvertaisuuden välinen suhde näyttäytyy ehkä helpompana kysymyksenä kuin oikeudellisesti. Julkunen esittää, että niissä palveluissa, joissa asiakasta ei ole suojattu subjektiivisin oikeuksin, kunnat toteuttavat palveluja määrärahojen puitteissa. Hän käyttää esimerkkinä omaishoidontukea. Julkunen myös toteaa kuntien käyttävän puutteellisuuden syynä talousvaikeuksiaan, mutta katsoo ettei se oikeuta kuntia olemaan täyttämättä lakien tarkoitusta⁹¹. Viimekädessä vastuu on kuitenkin koko yhteiskunnalla, ei vain kunnilla. Itsehallintoa ei kuitenkaan saisi käyttää verukkeena palvelujen toimimattomuudelle. On myös selvää, että julkisen vallan käyttöä sisältävät palvelut tarvitsevat voimakkaampaa oikeudellista sääntelyä.

Pyrkimys kokonaisvaltaisiin ratkaisuihin ja sen taustalla oleva ajattelu yhdenvertaisten elinolosuhteiden turvaamisesta ja toisaalta kunnalliseen itsehallintoon kuuluva erilaisuuden salliminen muodostavat pysyvän jännitteen.⁹² Keskustelussa vallitsee varsin kahtiajakautunut linja, jossa kunnat ja valtio nähdään vastakkaisina toimijoina, ei kumppaneina. Vallalla on toisaalta sosiaalivaltiollinen ajattelu, mutta toisaalta hyvinkin hajautettu palveluiden järjestämisen malli. Uskon, kuten Arajärvi edellä, että tietyillä sosiaalioikeuden alueilla tarkasta sääntelystä ei ole tarkoituksenmukaista luopua, mutta myös paikallisuus arvona pitäisi nykyistä paremmin tunnustaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialasta säädetään valtioneuvostosta annetun lain

⁸⁹ Rynnänen 2010 s. 11.

⁹⁰ Tuori & Kotkas 2008 s. 255.

⁹¹ Julkunen 2006 s. 239.

⁹² Heuru et al. 2011 s. 134.

(2003/175) nojalla valtioneuvoston ohjesäännössä (2003/262). Toimialan ydin on sosiaaliturvajärjestelmä, joka sisältää sosiaali- ja terveystalouden ja toimeentuloturvan. Toimialan taloudellinen merkitys on valtaisa. Sosiaalimenot olivat vuonna 2008 noin 48 miljardia euroa eli noin 25 % bruttokansantuotteesta. Valtio rahoitti sosiaalimenoista noin 25 prosenttia. Muut rahoittajat olivat työnantajat ja -tekijät, kunnat sekä sosiaaliturvarahastosijoitustensa tuotoilla.⁹³

Kunnat ja kuntayhtymät saivat tulonsa vuonna 2012 verotuloina (kunnan tulovero, kiinteistövero, yhteisövero), käyttötalouden valtionosuuksina, toimintatuottoina, lainanottoina ja muina tuloina. Yhteensä ulkoiset tulot olivat noin 41,7 miljardia euroa. Merkittävimpiä tulonlähteitä olivat verotulot ja toimintatuotot. Valtionosuudet olivat noin 7,7 miljardia euroa. Kuntien ja kuntayhtymien menot koostuvat toimintakuluista, lainanhoidosta, investoinneista ja muista menoista. Yhteenlasketut ulkoiset menot olivat noin 42,3 miljardia euroa. Suurimman menorän kunnille muodostavat toimintakulut (35,7 miljardia euroa), kuten palkat ja palkkiot sekä palvelujen ostot.⁹⁴

Kuntien tulot ja menot eivät ole tasapainossa. Erityisesti sosiaali- ja terveystalouden kustannukset kasvavat ikärakenteen muuttumisen myötä jatkuvasti, ja kehitys voidaan kunnallisen itsehallinnon toteutumisen kannalta nähdä ongelmallisena.⁹⁵ Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset ovat kuntia koskevassa rahoituskeskustelussa polttopisteessä juuri kalleutensa ja vaikean ennustettavuutensa vuoksi.

Kunnallisen itsehallinnon huomiointi perustuslaillisena oikeutena otetaan lainvalmistelutyössä vaihtelevasti huomioon. Esimerkiksi yhdenvertaisuutta koskevan lainsäädännön uudistushankkeessa ehdotettiin pääsääntöisesti lain soveltamisalan laajentamista siten, että yhdenvertaisuuslain piiriin tulisi kaikki julkinen ja yksityinen toiminta. Sen lisäksi sukupuolisyriajinnän kiellosta säädettäisiin erikseen tasa-arvolaisissa⁹⁶. Kuntaliiton lausunnossa yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamisen toimikunnalle⁹⁷ todetaan, että yhdenvertaisuuslain uudistamisella on

⁹³ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009 s. 7.

⁹⁴ Tilastokeskus 2013.

⁹⁵ Ks. esim Kuntapalvelujen pelastusohjelma 2010-2013.

⁹⁶ Oikeusministeriön yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamisen toimikunta 2009 s. 25.

⁹⁷ Oikeusministeriö 2009:4: Ehdotus yhdenvertaisuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Yhdenvertaisuuskomitean mietintö.

merkittäviä vaikutuksia kuntien ja kuntayhtymien toimintaan. Yhdenvertaisuustoimikunnan mietinnön vaikutusten arvioinnin todetaan olevan kuntien kannalta täysin riittämätön. Kunnille ja kuntayhtymille ehdotetaan lausunnon mukaan säädettäväksi merkittäviä uusia velvoitteita, joiden vaikutukset sekä toiminnalliselta että taloudelliselta kannalta olisi tullut arvioida huomattavasti laajemmin kuin toimikunnan mietinnössä oli tehty⁹⁸. Lausunnossa myös todetaan, että perusoikeussäännökset ovat normihierarkkisesti samalla tasolla kuin esimerkiksi niin ikään perustuslaissa turvattu kunnallisen itsehallinnon suoja. Perusoikeudet eivät tämän huomioonottaen aina mene automaattisesti itsehallinnon suojan edelle, vaan perusoikeuskollisoiden lisäksi erilaisen kohtelun oikeuttamisen perusteena on voitava tiettyssä määrin huomioida myös kunnallisen itsehallinnon vaatimukset. Muussa tapauksessa kunnallinen itsehallinto menettää lausunnon mukaan aina merkityksensä joutuessaan törmäyskurssille minkä tahansa perusoikeuden kanssa.⁹⁹

Lainvalmisteluvaiheessa esille tulevat laiminlyönnit ovat vakava merkki kunnallisen itsehallinnon altavastaaja-asetamasta muihin perusoikeuksiin nähden. Kuntien asukkaiden itsehallinto on vakava vaatimus, jonka perustuslain 121 § asettaa. Mikäli kunnille säädetään tehtäviä valtion toimesta, tulee huolehtia siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset selviytyä näistä tehtävistä. Tätä kutsutaan rahoitusperiaatteeksi, jota ei kuitenkaan suoranaisesti ole tunnustettu perustuslain tasolla¹⁰⁰. Rynänen mukaan tätä periaatetta on rikottu räikeästi 1990-luvulta lähtien.¹⁰¹ Syynä saattaa olla juuri se, että sitä ei ehkä tarkoituksellisestikaan ole mainittu perustuslaissa.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt kuntien tehtäviä koskevan lainsäädännön rahoitusta useissa lausunnoissaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan uutta lakia säädettäessä on huolehdittava siitä, että kunnilla on myös mahdollisuudet suoriutua näistä tehtävistä. Valiokunta on lausunnoissaan katsonut, ettei valtio voi yksipuolisesti päättää, mitä kustannuksia ja missä määrin

⁹⁸ Kuntaliiton ja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen lausunto 16.4.2010. s. 1.

⁹⁹ Kuntaliiton ja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen lausunto 16.4.2010. s. 6.

¹⁰⁰ Hallintovaliokunnan mietintö 12/2007 vp s.1: Kuntien itsehallinto, kuntien suhde valtioon sekä kuntalaisen asema kunnassa ovat saaneet aikaisempaa vahvemman ja täsmällisemmän oikeudellisen perustan vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa. Rahoitusperiaatteesta ei perustuslaissa kuitenkaan ole nimenomaisia säännöksiä. Rahoitusperiaate todetaan nykyisin laintasolla Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 2 kohdassa: "paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa" (voimaansaattamislaki 1180/1991 ja asetus SopS 66/1991).

¹⁰¹ Rynänen 2010 s. 3.

kunnille korvataan niille asetettavan uuden tehtävän hoitamisessa. Rahoituksesta ei siten voida säätää asetuksella, vaan se tulee turvata lain tasoisena *kustannusvastaavuuden* periaatteen mukaisesti.¹⁰²

Sosiaalipalveluiden valtionosuuden kannalta olennaista lainsäädäntöä ovat sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettu laki (733/1992) sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (1704/2009) ja asetus (1732/2009).¹⁰³ Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena tasauselementteineen on julkisten palvelujen saatavuuden turvaaminen asuinpaikasta riippumatta. Syrjäseutujen palveluiden turvaaminen on kuitenkin edelleen keskeinen haaste uudistetun valtionosuusjärjestelmän¹⁰⁴ jälkeenkin.

Uoti kiinnittää huomionsa kunnallisten palvelueteuksien suuriin ja jopa erittäin suuriin kunta-kohtaisiin ja alueellisiin eroihin¹⁰⁵. Hän toteaa myös, että kunnallisten hyvinvointipalvelujen järjestämisvelvollisuuden sääntelyä ja palvelujen järjestämistä koskevan päätöksenteon muuta oikeudellista sääntelyä ei ole toteutettu tyydyttävästi. Lainsäätäjän suhde perusoikeuksien mukaiseen hyvinvointipalvelujen sääntelyyn ei Uotin mukaan ole kaikilta osin toimiva ja erityisesti kunnan velvollisuutta vastaavat yksilön oikeudet kaipaavat selkiinnyttämistä¹⁰⁶.

Kritiikkiä on siis esitetty niin liian laajaksi katsottua kunnallista itsehallintoa kohtaan kuin myös valtiojohtoista mallia kohtaan. Perusoikeusnäkökulmasta valtiojohtoinen malli saattaa ainakin yksioikoisesti tarkasteltuna olla edullisempi. Se vaatisi kuitenkin tosiasiallisesti riittävät resurssit ja tietynlaista joustavuutta. Vahvan paikallisuuteen perustuvan itsehallinnon mallissa eriarvoistumiskehitys taasen saattaa olla vääjäämätöntä ja hankalammin valvottavaa.¹⁰⁷

Kelan ja sosiaalitoimistojen nykyistä laajempi yhteistyö olisi yksi mahdollisuus sosiaalihuollon kokonaisratkaisulle. Sosiaalihuollon sääntelyn ja kunnallisen itsehallinnon tasapaino, ja aivan erityisesti rahoitukseen liittyvät periaatteet sisältävät suuria jännitteitä. Huoltosuhteen

¹⁰² PeVL 18/2001 vp s. 5. Myös HE 309/1993 vp, s. 26.

¹⁰³ Lisäksi otetaan huomioon syrjäisyyskertoimet. Ks. Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden laskennassa käytettävistä syrjäisyyskertoimista 30.11.2006/1052.

¹⁰⁴ Valtionosuusuudistus on toteutettu vuonna 2010. Nyt käynnissä on valtionosuusuudistus 2012. Ks. lisää Valtionvarainministeriön kunta- ja hallinto-osasto 2013.

¹⁰⁵ Uoti 2003 s. 361.

¹⁰⁶ Uoti 2003 s. 361-362.

¹⁰⁷ Tässä ollaan myös sen kysymyksen äärellä, olisiko vahvojen ja itsenäisten kuntien valvonta ylipäätään mahdollista. Ks. esim. Heuru et al. 2011 s. 133.

kehitys on yhteiskunnan toiminnan kannalta huolestuttava, ja on selvää, että julkinen sektori kaipaa innovatiivista asennetta heikoimpien aseman turvaamiseksi tulevaisuudessa. Myöskään muiden sektorien tarjoama apu ei saa toimia verukkeena toimettomuudelle.

Suomalainen sosiaalihuolto on lähitulevaisuudessa niin suurten haasteiden edessä, että julkisen sektorin kaikkien tasojen ja muiden sektorien sosiaalisen työn pitäisi toimia vahvasti yhdessä. Luova paikallinen yhteistyö, joka toimisi kumppanina vahvasti säänneltyjen perusoikeuksien rinnalla, voisi olla kunnallisen sosiaalihuollon tulevaisuuden pelastaja.

4 Yhteistyö sosiaalipalveluissa

4.1 Yhteistyön toteuttamistapojen lähtökohdat

Diakonian ja sosiaalihuollon yhteistyö toimii oikeudellisesti kentällä, jossa toisaalta on voimakasta ja yksityiskohtaista sääntelyä, mutta toisaalta myös liikkumatilaa ja mahdollisuuksia. Kunta on palveluiden järjestämistä vastuussa, mutta saa itse valita tavat, joilla palveluja tuottaa. Kunnan ja seurakunnan yhteistyöllä voidaan siten tarkoitaa:

- 1) lakiin kirjattua, esimerkiksi avunantoa tai tietojenluovuttamista koskevaa yhteistyötä;
- 2) lain mahdollistamaa yhteistyötä, kuten ostopalvelujen käyttöä;
- 3) sekä paikallisia, kunnan erityisen toimialan alueella olevan harkintavallan tai kunnan yleisen toimialan mahdollistamia yhteistyöhankkeita.

Kunnan yleinen toimivalta sekä kunnan erityisen toimialan alueella olevat omaa harkintavaltaa sisältävät tehtävät mahdollistavat erilaisia toimintamuotoja ja yhteistyöhankkeita. Näiden lisäksi kunta ja seurakunta voivat tehdä yhteistyötä niin sanottuna tosiasiallisena toimintana, josta ei välttämättä ole juuri löydettävissä asiakirjoja. Tosiasiallisena toimintana voidaan tässä tarkoitaa vaikkapa hartaushetken pitämistä kunnan sosiaalihuollon toiveesta.

Diakonian yhdeksi tehtäväksi määritellään diakoniatyön mallijohtosäännössä liittyminen paikkakunnan lakisääteisen ja vapaaehtoisen sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuteen sekä rovastikunnan, hiippakunnan ja kirkon yhteiseen diakoniatyöhön. Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (1992/733 4§ 1 ja 2 mom.) määritellään ne tavat, joilla kunta tai kuntayhtymä voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät. Ne ovat:

- 1) hoitamalla toiminnan itse;
- 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa;
- 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä;

4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta; taikka

5) antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

Seurakuntaa koskevat lähinnä lainkohdat 4 ja 5, joissa se esiintyy *muuna julkisena palvelujen tuottajana*. Kunta siis voi ostaa palveluita seurakunnalta, sen omistamalta palveluntarjoajalta tai antaa palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla asiakas voi hankkia palvelut seurakunnalta tai seurakunnan omistamalta palveluntarjoajalta.

Suomen Kuntaliitto on vuonna 2002 julkaissut yhdessä Kirkkohallituksen kanssa oppaan seurakunnan ja kunnan yhteistyöstä. Siinä todetaan kansanterveyslain voimaantulon vuonna 1972 vähentäneen merkittävästi seurakuntien diakonian yhteyttä kuntien terveydenhuoltoon. Muutoinkin silloin vahvistui periaate, jonka mukaan kunnat vastaavat itse niille annetuista tehtävistä.¹⁰⁸ Kehityksen todetaan olevan nyt (2002) päinvastainen. Kunnat etsivät resurssien niukuuden vuoksi taloudellisempia ratkaisuja ja toimivat yhteistyössä monien yhteisöjen ja tahojen kanssa. Seurakunnan perustehtävän ei todeta olevan yhteneväinen kuntien tehtävien kanssa, mutta yhteistyölle todetaan olevan hyvät edellytykset.¹⁰⁹ Tarve yhteistyölle eri toimijoiden kanssa ei ole vuodesta 2002 ainakaan vähentynyt.

Kuntien ja seurakunnan välisen yhteistyön laajuutta tarkastellaan Kirkon nelivuotiskertomuksessa, joka ilmestyi lokakuussa 2012. Yhteistyön laajuus on pysynyt melko samana kuin ennen vuotta 2008 eli aiemmassa nelivuotiskertomuksessa.¹¹⁰ Kunnan toimialoista aktiivisinta yhteistyö on peruskoulun ja lukion kanssa, joiden kanssa lähes kaikki seurakunnat tekevät yhteistyötä. 93 prosentilla seurakunnista tämä yhteistyö on säännöllistä. Kolme seurakuntaa neljästä tekee säännöllistä yhteistyötä kunnan vanhustenhuollon ja varhaiskasvatuksen kanssa. Huomionarvoista on, että sosiaalitoimen kanssa säännöllistä yhteistyötä tehdään kahdessa seurakunnassa kolmesta. Joka toinen seurakunta tekee säännöllistä yhteistyötä kunnan vam-

¹⁰⁸ Kuntaliitto ja Kirkkohallitus 2002 s. 11.

¹⁰⁹ Kuntaliitto ja Kirkkohallitus 2002 s. 11.

¹¹⁰ Kirkon tutkimuskeskus 2012 s. 116.

maistyön kanssa. Yhteistyötä tehtiin varsin usein myös toimitilojen yhteiskäytössä ja kunnan päihdehuollon kanssa.¹¹¹

Kotisairaanhoidon, kylätoiminnan, terveydenhuollon, kulttuuritoimen, neuvolatoiminnan ja velkaneuvonnan kanssa yhteistyötä tehtiin noin joka neljännessä seurakunnassa. Ammatillisten oppilaitosten kanssa ja maahanmuuttajatyössä säännöllistä yhteistyötä kunnan kanssa tehtiin joka viidennessä seurakunnassa. Kriminaalityön, kansalaisopistojen ja kirjaston kanssa säännöllistä yhteistyötä tehdään 10–15 prosentissa seurakunnista, satunnaista noin joka toisessa. Muilla alueilla yhteistyö on yleensä ollut korkeintaan satunnaista. Näitä olivat muun muassa hankinnat, kiinteistönhuolto, asumispalvelut ja taloushallinto.¹¹²

Diakoniabarometrissä 2011 diakoniatyöllä nähdään olevan laaja yhteistyöverkosto ylipäätään. Kunnan kanssa tehtävä yhteistyö ja erityisesti sosiaalitoimen kanssa tehtävä yhteistyö, nähdään vahvana, samoin muiden seurakunnan työalojen kanssa tehtävä yhteistyö. Diakonian yhteistyösuhteita arvioitaessa diakonit antavat suurimman merkityksen nimenomaan kunnan sosiaalivirastolle ja erityisesti toimeentulosta vastaavalle osalle¹¹³. Diakoniatyössä ja seurakuntatyössä ylipäätään tehdään paljon yhteistyötä myös erilaisten sosiaali- ja terveysalan järjestöjen kanssa.¹¹⁴

4.2 Avunanto virantoimituksissa

Evankelis-luterilainen kirkko on toisaalta uskonyhteisö, mutta se on myös yhteiskuntaan osallinen sosiologinen yhteisö oikeuksineen ja velvollisuuksineen¹¹⁵. Oman lainsäädäntönsä eli kirkkolain (1993/1054), kirkkojärjestyksen (1993/1055) ja kirkon vaalijärjestyksen (1056/1993) lisäksi kirkkoa koskevia säännöksiä on muussakin lainsäädännössä. Kunnan ja diakonian suhdetta tarkastellessa tärkeiksi nousevat virantoimituksissa tapahtuvaa avunantoa koskevat säännökset, ja tietyissä määrin evankelis-luterilaisen kirkon itse käyttöönsä vahvistamat lait, kuten hallintolaki (434/2003).

¹¹¹ Kirkon tutkimuskeskus 2012 s. 116.

¹¹² Kirkon tutkimuskeskus 2012 s. 116.

¹¹³ Diakoniabarometri 2011 s. 20.

¹¹⁴ Kirkon tutkimuskeskus 2012 s. 117.

¹¹⁵ Leino 2002 s. 5.

Kirkon julkisoikeudellinen asema merkitsee osallisuutta julkiseen valtaan. Sen myötä kirkolle syntyy tiettyjä oikeuksia, mutta myös velvollisuuksia. Kirkolla on velvoite ihmisoikeuksien turvaamiseen ja valtiolla välillinen velvollisuus siihen, että kirkon lainsäädäntö vastaa myös EU- kelpoisuusvaatimuksia¹¹⁶. Lain tasolla vaikkapa sosiaalihuoltolaki (710/1982) korostaa nykyisin esimerkiksi tietojen tarkoituksenmukaista vaihtamista. Huomionarvoista on myös, että koska evankelis-luterilainen kirkko on julkisyhteisö, sen (viranomaisten) toiminta on lailisuusvalvojen, kuten eduskunnan oikeusasiamiehen valvonnassa¹¹⁷.

Pappeja lukuun ottamatta kirkon työntekijöiden osalta säädetään tietyin poikkeuksin sen mukaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (1999/621) säädetään¹¹⁸. Julkisuuslain mukaisesti viranomaisen palveluksessa oleva tai luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa salassa pidettäväksi säädettyä asiaa. Tällaista asiaa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun tehtävän hoitaminen on viranomaisessa päättynyt. Kirkkolaisissa säädetään lisäksi, että salassa on pidettävä myös asiakirja, joka koskee yksityiseen henkilöön kohdistuvaa sielunhoitoa tai diakoniatyötä.

Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000/812) säädetään tietojen luovutusvelvollisuudesta. Lain 4 luvun 20§:n 1 momentin mukaan valtion ja kunnan viranomainen sekä muu julkisoikeudellinen yhteisö, kansaneläkelaitos, eläketurvakeskus, eläkesäätiö ja muu eläkelaitos, vakuutuslaitos, koulutuksen järjestäjä, sosiaalipalvelun tuottaja, terveyden- ja sairaudenhoitotoimintaa harjoittava yhteisö tai toimintayksikkö sekä terveydenhuollon ammattihenkilö ovat velvollisia antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi ovat välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten.¹¹⁹

¹¹⁶ Leino 2005 s. 142.

¹¹⁷ Eduskunnan oikeusasiamies on lukuisissa ratkaisuisaan ottanut kantaa ev. lut. kirkkoa koskeviin kysymyksiin. Ks. esim. EOA 1210/2011 ja EAOA 4649/2009.

¹¹⁸ Kirkkolain 5 luvun 2 §:ssä säädetään rippisalaisuudesta.

¹¹⁹ HE 137/1999 s.1. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa korostetaan asiakkaan tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeutta. Sosiaalihuollossa työskentelevän henkilöstön toiminta- ja ajattelutavan perustana tulisi ensisijassa

Evankelis-luterilainen kirkko esiintyy asemansa vuoksi asiakaslaissa *muuna julkisoikeudellisenä yhteisönä* yhdessä ortodoksisen kirkon kanssa, jolloin sillä on velvollisuus luovuttaa tietoja viranomaiselle toisin kuin muilla uskonnollisilla yhdyskunnilla, joita asiakaslaissa ei mainita. Evankelis-luterilainen kirkon diakonia tosin voi esiintyä tässä myös sosiaalipalvelujen tuottajana, ja esimerkiksi diakonissalaitosten¹²⁰ kohdalla näin onkin. Lisäksi kirkon viranomaisilla on velvollisuus sosiaalihuollon asiakaslain 4 luvun 22§:n mukaisesti antaa virka-apua sosiaalihuollon viranomaiselle säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi eli ilmaista salassapitosäännösten estämättä tarvittavat tiedot. On kuitenkin huomioitava, että diakoniatyöntekijöiden sekä julkisuuslakiin että kirkkolakiin perustuva vaitiolovelvollisuus aiheuttaa pääsääntöisesti sen, että tietojenluovutuksessa tarvitaan lupa asiakkaalta. Asiakkaan luvan varaisista on myös sosiaalihuollon tietojen antaminen diakoniale.¹²¹

Vuonna 2007 voimaantullut uusi lastensuojelulaki (2007/417) koskee laajemmin yhteiskunnan toimijoita. Lastensuojelulain 5 luvun 25§:n 1 momentissa esitetty luettelo ilmoitusvelvollisista tahoista on kattava. Sen mukaisesti on sosiaalihuollolle ilmoitettava lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Huomionarvoista on, että lastensuojelullinen ilmoitusvelvollisuus on ulotettu normaalista luovutusvelvollisuudesta poiketen myös muihin uskonnollisiin yhdyskuntiin¹²².

Evankelis-luterilaisen kirkon oikeudellinen asema on lastensuojelussa moninainen ja tilanteesta riippuvainen. Ilmoitusvelvollisena evankelis-luterilainen kirkko voisi esiintyä myös sosiaali- tai terveystalvelujen tuottajana. Ilmoitusvelvollisuus liittyy ainoastaan lapsiin, joina perustuslain mukaisesti pidetään alle 18-vuotiaita. Rippisalaisuus on julkisuudessaakin paljon puhuttanut teema, johon ei tässä liiemmin paneuduta sen pappeja koskevan luonteen vuoksi. Diakoniatyön ihmisläheisestä luonteesta johtuen myös diakonit saavat työssään tietoonsa asi-

olla asiakkaan tarpeet, toiveet ja odotukset sellaisina kuin hän ne ilmaisee. Tavoitteena olisi palveleminen ensisijaisesti asiakkaan esille tuomien lähtökohtien mukaan, eikä auttajan tai organisaation sanelemista tarpeista.

¹²⁰ Esim. Helsingissä toimiva HDL on voimakkaasti ev.lut. kirkkoon kytköksissä oleva yksityisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottaja.

¹²¹ Helin et al. 2010 s. 43- 47.

¹²² Muiden uskonnollisten yhdyskuntien osalta ilmoitusvelvollisuuden toteutumisen valvonta on kuitenkin haasteellista, sillä ne eivät rinnastu asemaltaan evankelis-luterilaiseen tai ortodoksisen kirkkokuntaan, joiden valvontaa suorittavat laillisuusvalvojat. Jääskeläinen 2009 s. 312.

oita, joiden kuulemiseen kunnallisen puolen sosiaalityöntekijöillä ei välttämättä ole kiireen ja ehkä byrokratiankaan vuoksi mahdollisuutta¹²³.

Diakonien tietoon saattaa asiakastilanteissa tulla paljon arkaluontoista, ja esimerkiksi lastensuojelutilanteen kannalta arvokasta tietoa. Tilanne ei ole yksiselitteinen, sillä diakonin kertoessa viranomaisille kuulemastaan asiasta, hän tavallaan rikkoo asiakkaansa luottamusta, vaikka lain puitteissa tekeekin oikein¹²⁴. Kirkkolain mukaisesti myös yksityisessä diakoniatyössä on salassapitovelvollisuus. Rippisalaisuuteen liittyvässä tutkimuksessa ja keskustelussa on pohjimmiltaan kyse samoista teemoista, eli siitä pitäisikö olla edes yksi taho, jolle voi todella ripittäytyä vai ylittääkö erityisesti lapsen etu tai yleisen vaaratilanteen ennaltaehkäisy tämän tarpeen¹²⁵.

Evankelis-luterilainen kirkko ja valtio saavat jatkuvasti osakseen laajaa kritiikkiä lainsäädännöllisestä ja käytännöllisestä yhteydestään, vaikka esimerkiksi sosiaalihuollossa tuolla yhteydellä on myös etunsa. Evankelis-luterilaista kirkkoa kutsutaan edelleen usein valtionkirkoksi, vaikka sen asema on monessa suhteessa eriytynyt huomattavasti valtiosta¹²⁶. Yhtymäkohtia on silti, ehkäpä näkyvimmän yhteyden eli verotusoikeuden lisäksi edelleen runsaasti. Esimerkiksi teologisen tiedekunnan asema pappiskoulutuksen järjestäjänä on kansainvälisesti vertailun poikkeuksellinen. Useissa maissa pappiskoulutus järjestetään kirkkokuntien omien seminarien kautta¹²⁷.

Suomessa on poikkeuksellinen tilanne sikäli, että eduskunnan oikeusasiamies valvoo uskonnollisia yhdyskuntia. Evankelis-luterilaisen kirkon kohdalla virkamiesasemassa olevan henkilöstön valvonta kuuluu selkeästi eduskunnan oikeusasiamiehen valvonnan piiriin. Vakiintuneesti on kuitenkin katsottu, että laillisuusvalvojien toimivalta ei ulotu uskonnonharjoitukseen ja opillisiin seikkoihin.¹²⁸

¹²³ Juntunen et al. 2006 s. 119.

¹²⁴ Helin et al. 2010 s. 43. Diakoniatyöntekijä ei voi kertoa sielunhoidollisessa tai muussa asiakastilanteessa tiedoksi saamiaan asioita muille henkilöille.

¹²⁵ Ks. lisää Alaranta 2010.

¹²⁶ Sihvola 2011 s. 298.

¹²⁷ Ks. lisää Kirkon teologikoulutustoimikunta 2007.

¹²⁸ Pajuoja 2009 s. 317.

Oikeusasiamies on paneutunut vuonna 2009 uskonnollisten yhdyskuntien valvontaan. Erityisen havainnollistavaa on oikeusasiamiehen vertailu ortodoksisen ja evankelis-luterilaisen kirkon asemien eroista. Ortodoksinen kirkkokunta seurakuntineen on julkisyhteisön asemassa. Sen asema perustuu ensisijaisesti lakiin ortodoksisesta kirkkokunnasta. Uskonnollisessa mielessä ortodoksinen kirkko on kuitenkin Konstantinopolin ekumeeniseen patriarkaattiin kanonisessa yhteydessä oleva arkkipiispakunta. Vuonna 2007 astui voimaan uusi laki ortodoksisesta kirkosta (2006/985). Lain yksi näkyvimmistä muutoksista oli ortodoksisen kirkon palvelussuhteiden muuntaminen virkasuhteisista työsuhteisiksi. Erityisesti vihkioikeus asettaa kuitenkin myös ortodoksisen kirkon papiston edelleen myös virkavastuulliseen asemaan. Evankelis-luterilainen kirkko on säilyttänyt virkasuhteiset palvelussuhteet, joka osaltaan laajentaa rikosoikeudellista virkavastuuta.¹²⁹

Evankelis-luterilaisen kirkon nykyistä asemaa kritisoitaessa olisi aiheellista muistaa myös, että kirkko ei esimerkiksi diakoniaa harjoittaessaan kysele jäsentodistusta vaan tarjoaa apuaan kaikille¹³⁰. Toisekseen valtiollista kirkkoa voidaan perustella myös valvottavuudella. Täysin valtiosta erilliseen uskonnolliseen yhteisöön on huomattavasti vaikeampaa ulottaa esimerkiksi juuri lastensuojelullisten laiminlyöntien ja ihmisoikeusloukkausten valvontaa.

Rippisalaisuutta koskevaa keskustelua voidaan pitää hyvänä esimerkkinä siitä, että kirkko on asemansa vuoksi kritiikin kohteena ja sen oikeuksista voidaan keskustella lainsäätäjän tasolla¹³¹. Useiden pedofiliasyytösten kohteeksi maailmalla joutuneen katolilaisen kirkon rippisalaisuudesta keskustelua ei käydä, eikä lainsäätäjällä ole juuri keinoja siihen puuttua. Käänteisesti esimerkiksi Vapaa-ajattelijoiden halveksima valtionkirkkoasema voikin siis olla suurin suoja uskonnon vaaroja vastaan.¹³²

¹²⁹ Jääskeläinen 2009 s. 315.

¹³⁰ Juntunen et al. 2006 s. 110.

¹³¹ Ks. Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 178/2010. Ministerit Risikko ja Wallin sekä kirkkojen edustajat keskustelivat rippisalaisuudesta ja lastensuojelusta.

¹³² Vapaa-ajattelijat ry. on sinällään ansiokkaasti pitänyt yllä tunnustuksettomuuskeskustelua. Keskustelussa on kuitenkin unohdettu kirkon valvonnallisen aseman hyvät puolet. KHO:2009:11: Tampereen Vapaa-ajattelijat ry. valitti hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. HAO:n päätöksen mukaan Väestörekisterikeskus oli toiminut oikein hylätessään yhdistyksen hakemuksen saada tiedot niistä henkilöistä, jotka täyttivät 18 vuotta erään kuukauden aikana käytettäväksi www.eroakirkosta.fi -sivuston suoramarkkinointiin. KHO hylkäsi sille tehdyn valituksen hallinto-oikeuden päätöksestä. Tietojen saamiseen ei väestötietolain mukaan ollut ehdotonta oikeutta.

4.3 Palvelujen tuottaminen

4.3.1 Seurakunta palvelujen tuottajana

4.3.1.1 Ostopalvelut

Diakonian kohdalla ostopalveluja tarjoavan toiminnan mahdollisuuksia pohdittaessa ollaan arvovalintakysymysten äärellä. Myös seurakuntien diakonialla – ei siis vain yrityspohjaisella diakonialla – voisi olla ostopalvelutoiminnassa annettavaa, jolla seurakunnat siis myös voisivat parantaa talouttaan. Diakonian perusta on jokaisen ihmisarvosta ja lähimmäisenrakkauden ajatuksessa, johon voittoa tuottava toiminta sopii heikosti. Onkin mietittävä, olisiko ostopalveluja tarjoava toiminta suotavaa vaikkapa sillä oikeutuksella, että sen avulla voitaisiin taata seurakunnan ja diakonian muuta yleishyödyllistä toimintaa ja sen jatkuvuutta. Asiaan liittyvää pohdintaa ei ole liiemmin harjoitettu¹³³.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (1992/733) 4 §:n mukaan kunta voi täyttää lakiin perustuvan järjestämisvastuunsa myös hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti. Tässä seurakunta esiintyy käytännössä muuna julkisena palvelujen tuottajana ollen kunnan organisaation ulkopuolinen järjestäjä tai yksityisenä palvelujen tuottajana, mikäli palveluja tarjoaa sen perustama yritys. Kirkkolain (1993/1054) 12 luvun 2§:ssä säädetään yhteistoiminnasta kunnan kanssa myös, että seurakunta tai seurakuntayhtymä voi tekemänsä sopimuksen perusteella huolehtia myös jostakin kunnalle tai kuntainliitolle kuuluvasta tehtävästä. Jos tehtävää hoitamaan perustetaan seurakunnan tai seurakuntayhtymän johdolta, voidaan sopia, että kunta tai kuntainliitto saa valita siihen jäseniä, kuitenkin enintään puolet.

Myös hankintalaki (2007/348) koskee niin kuntia kuin seurakuntiakin. Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten kuin han-

¹³³ Valdemar Kallunkin väitöskirja (2010) tarkastelee kunnan ja kirkon vuorovaikutuksen teemaa kirkkososiologian näkökulmasta.

kintalaissa säädetään. Kuntien viranomaiset ja liikelaitokset sekä evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta sekä niiden seurakunnat ovat hankintalain 2 luvun 6§:ssä mainittuja hankintayksiköitä. Lain soveltamisesta evankelisluterilaisen kirkon toimintaan säädetään tarkemmin kirkkolaisissa¹³⁴. Kilpailutus ja hankinta voi siten tapahtua molempiin suuntiin, sillä hankintalain velvoitteet koskevat molempia osapuolia.

Julkiset hankinnat on kilpailutettava, kun niiden arvonlisäveroton arvo ylittää kansallisen kynnsarvon. Terveystenhoito- ja sosiaalipalveluissa kansallinen kynnsarvo on 100.000¹³⁵ euroa. Sen sijaan näihin palveluihin liittyvissä tavarahankinnoissa kansallinen kynnsarvo on 30.000 euroa. Kansainvälisen kynnsarvon ylittäviä hankintoja koskee laajempi, kansainvälinen kilpailuttamismenettely.¹³⁶

Evankelis-luterilaisen kirkon julkisoikeudellinen asema voidaan kilpailuttamisen näkökulmasta nähdä sekä vahvuutena että heikkoutena. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden hyvinä ominaisuuksina korostuvat toiminnan eräänlainen varmuus, luotettavuus, jatkuvuus sekä myös laadullisuus. Seurakunnan lähtiessä mukaan kilpailutukseen, sillä on kiistatta tiettyjä etuja juuri edellä mainituissa asioissa yksityisiin palveluntarjoajiin nähden. On kuitenkin aiheellista muistaa myös seurakuntien uskonnollinen asema.

Vaikkapa tilanteessa, jossa seurakunnan diakonia alkaisi ostopalveluna vastata päihdehuollosta, olisi sillä ainakin seuraavia etuja yksityisiin palveluntarjoajiin nähden;

- a. Osaava, pääsääntöisesti viranhaltija-asemainen henkilökunta¹³⁷
- b. Toimintaa ohjaa muikin kuin osakeyhtiölaissa esille tuotu ”voiton tavoittelu omistajille”.¹³⁸ Diakoniassa lähtökohta on enemmänkin hädänalaisten auttaminen.

¹³⁴ HE 50/2006 vp s. 55. Vrt. Ortodoksinen kirkkokunta, jossa laki tulee sovellettavaksi muiden yleislakien tavoin sellaisenaan, koska sillä ei ole itsenäistä lainsäädännöllistä asemaa.

¹³⁵ Kynnsarvo oli aiemmin 50 000 euroa (HE 50/2006 s. 67). Kilpailutuksen ongelmista erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa on kirjoitettu paljon. Ks. esimerkiksi Sosiaali- ja terveysministeriö 2012.

¹³⁶ Sutela 2008 s. 101-102.

¹³⁷ Diakonian viranhaltijoiden kelpoisuusehdoista on runsaasti säännöksiä ja ohjeita. Ks. luku 2.1.

¹³⁸ Osakeyhtiölaki (2006/624) 5§.

- c. Julkishallinnollinen asema, jolloin toiminnan valvonta¹³⁹ helpottuu.
- d. Kirkkoon liitettävät mielikuvat ovat vahvoja, jolloin asiaton toiminta on myös helpommin julkisen kritisoinnin kohteena kuin yksityisten palveluntarjoajien kohdalla.

Luetellut ominaisuudet voidaan nähdä sekä diakoniaperustaisen yrityksen että tavallisen seurakuntadiakonian vahvuuksina. Myös tarjoajan soveltuvuuden arvioinnissa seurakunnat ovat vahvoilla. Hankintalaissa (2007/348) määritellään tarjoajien poissulkemisperusteita. Sellaisia ovat muun muassa törkeät talousrikokset, konkurssi, muut lainvoimaiset ammattitoimintaan liittyvät rikokset ja verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyönti. Poissulkemisen jälkeen pohditaan tarjousten tarjouspyynnön mukaisuutta, eli sitä täyttääkö tarjous tarjouspyynnössä asetetun palvelun minimitason ja onko tarjous annettu muutoin pyynnön mukaisena. Tämän jälkeen yleensä pohditaan valitaanko kokonaistaloudellisesti edullisin vai hinnaltaan halvin tarjous¹⁴⁰. Valintaperusteena kokonaistaloudellinen edullisuus mahdollistaa hankittavan hyödykkeen laatuarvioinnin, jolloin halvimman hinnan käyttäminen valintakriteerinä on lähtökohtaisesti arveluttava menettelytapa. Jos valintaperusteeksi on valittu halvin hinta, ei laadullisia vertailuperusteita voida asettaa¹⁴¹.

Kuntien osaaminen kilpailuttamisessa on vaihtelevaa. Erityisesti laatukriteereitä on vaikeaa luotettavasti mitata. Myös tahtotila vaikuttaa siihen halutaanko laatua ylipäättään painottaa valintaa tehtäessä. Sen vuoksi hinnaltaan halvin tarjous saattaa usein olla se, joka kilpailuttamisessa on vahvimmillla. Laadun heikkeneminen voi liittyä palvelutehtävien epäselvään määrittelyyn ja ohjaukseen, jolloin se olisi mahdollisesti estettävissä. Palveluntuottajalla saattaa kuitenkin olla motiivi laadun heikentämiseen, jos laatuominaisuuksia on vaikea havainnoida tai jos heikomman laadun avulla on mahdollista alentaa merkittävästi kustannuksia.¹⁴²

Käytännössä diakoniaministeriön ja kunnan mahdollisella yhteistyöalueella ei nähdäkseen voi olla mer-

¹³⁹ Yksityisten ja muiden ulkoistettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen valvontaa suorittavat useat viranomaiset, kuten Valvira, Avi:t sekä SHL:n mukainen kunnan toimielin tai sen määräämä viranhaltija (laki yksityisistä sosiaalipalveluista 2011/922 3§). Evankelis-luterilaisen kirkkoa valvovat myös ylimmät laillisuusvalvojat.

¹⁴⁰ Kuntaliitto 2007 s. 50.

¹⁴¹ Kalima et al. 2007 s. 203.

¹⁴² Sosiaali- ja terveysministeriö 2012 s. 25.

kittävästi palveluita, saati tavarahankintoja, joissa kansallinen kynnyksiarvo ylittyy. Tähän vaikuttaa väistämättä esimerkiksi seurakunnan ”omiin tarpeisiin” mitoitettu henkilöstö- ja muu resurssimäärä. Kansallisen kynnyksiarvon alittuessa kyse on pienhankinnoista, jotka ovat kokonaan hankintalain ulkopuolella. Koska hankintalaki ei koske näitä pienhankinnoiksi kutsuttuja hankintoja, on tarkoituksenmukainen, hankinnan laatuun ja laajuuteen soveltuvien hankintatapojen soveltaminen kokonaan hankintayksiköiden omassa harkinnassa¹⁴³.

Kynnyksiarvot ylittävien hankintojen kohdalla voidaan karkeasti sanoa kilpailunäkökohtien korostuvan esimerkiksi sosiaalisia näkökohtia enemmän. Tuottavuuden kasvu saattaa johtaa myös kansalaisten oikeuksien sivuuttamiseen, jos kustannusten karsiminen nousee tuottavuuden keinoksi¹⁴⁴. Pienhankinnoissa kunnan on mahdollista ottaa kynnyksiarvon ylittäviä hankintoja paremmin huomioon esimerkiksi alueensa työllisyysnäkökulmia eli toteuttaa asukkaidensa hyvinvointia. Tällöin paikallisella alueella toimivalla diakonialla voi olla paikkansa palvelujen tuottamisessa myös muihin kuin taloudellisiin syihin nojaten.

Toisaalta seurakunnalta ostettavassa palveluntuotannossa voidaan aina nähdä myös kiistattomia huonoja ominaisuuksia. Diakonian lähtiessä tarjoamaan palveluitaan olisi suotavaa, että diakonia pyrkisi tarjoamansa palvelun osalta mahdollisimman neutraaliin työotteeseen. Asiaa joudutaan tarkastelemaan siitä peruslähtökohdasta, jonka mukaan diakonia on yksi seurakunnan perustehtävistä. Toisin sanoen, diakoniaa tehdään kristillisyyden nimissä. Tämä seikka on diakonian ostopalvelutoiminnalle ongelmallinen sekä diakonian itsensä että palvelun käyttäjän näkökulmasta¹⁴⁵. Seurakunnassa jouduttaisiin ikään kuin hylkäämään osa ideologiasta, jotta palvelujen tarjoaminen neutraalille toimijalle mahdollistuisi.

Evankelis-luterilaisen kirkon asema ei enää nykyisin ole kiistaton, josta osoituksena on esimerkiksi toistuva joulujuhla- ja suvivirsikeskustelu.¹⁴⁶ Vaatimuksia julkisen vallan tunnustettomuudesta on kuunneltava vakavasti. Saattaakin olla, että diakonian vähäinen rooli kunnan palvelujen tuottajana johtuu juuri varauksellisesta asenteesta evankelis-luterilaista kirkkoa

¹⁴³ Kuntaliitto 2007 s. 4.

¹⁴⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö 2012 s. 25-27. Kananoja et. al. 2008 s. 171.

¹⁴⁵ Vapaa-ajattelijat ry on voimakkaasti kritisoinut ev.lut. kirkon sekä ortodoksisen kirkkokunnan erityisasemaa (ks. esim. tiedote 22.2.2011). Diakonian, tai ylipäätään seurakunnan, palvelujen laajamittaisempi käyttö ostopalvelujen muodossa korostaisi tuota erityisasemaa, vaikkakin voidaan todeta, ettei tilanne ole tälläkään hetkellä ostopalvelujen suhteen uskonnollisesti neutraali.

¹⁴⁶ Aiheesta lisää esim. Sihvola 2011 s. 309-311.

kohtaan. Jos palvelun käyttäjä eli asiakas ei halua olla missään tekemisissä kristinuskon kanssa, ollaan vaikeassa tilanteessa, jos ainoa mahdollinen kunnallisen palvelun tuottaja on evankelis-luterilainen seurakunta¹⁴⁷. Tämän vuoksi palvelusetelin käyttö voisi seurakunnan näkökulmasta olla hedelmällisempää. Silloin asiakas saisi tehdä valinnan itse, eikä myöskään kunta joutuisi ikävään välikäteen suosiessaan tiettyä kirkkokuntaa.

Yhteenvedona todettakoon, että evankelis-luterilaiset seurakunnat voivat tarjouskilpailussa menestyä parhaiten laadulla, jatkuvuudella, osaavalla henkilöstöllä, rikkeettömyydellä sekä julkisesti poikkeuksellisella asemalla, joka asettaa yksityisiä palveluntarjoajia näkyvämmän vastuun palvelujen laadukkuudesta ja toimivuudesta. Pienhankinnoissa paikallistuntemus ja innovatiivinen asenne voivat toimia diakonian valtteina.

4.3.1.2 Palveluseteli

Palvelusetelilain (2009/569) esitöistä ei ole luettavissa suoranaista estettä sille, että kirkko ryhtyisi suoraan tarjoamaan palveluitaan¹⁴⁸. Luultavampaa on kuitenkin, että niitä tarjoaisi erityinen tarkoitukseen perustettu yhteiskunnallinen yritys¹⁴⁹. Mikäli kunta järjestää palveluja palvelusetelillä, se osoittaa talousarviossa ja -suunnitelmassa voimavarat palvelusetelillä järjestettäviin palveluihin. Lisäksi kunta hyväksyy palvelusetelin toimintaperiaatteet kunnassa eli mihin palveluihin palveluseteliä käytetään, mikä on palvelusetelin arvo, missä laajuudessa ja mistä lukien palveluseteli otetaan käyttöön (laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009/569 4§). Kunta voi joko hyväksyä kaikki hyväksymiskriteerit täyttävät palveluntuottajat tai rajata palveluntuottajien määrää kilpailuttamalla palvelujen tarjoajat hankintalain mukaisesti¹⁵⁰.

Palvelusetelin käyttö palveluntuotannossa on kohtalaisen uusi palvelujen järjestämisen muoto. Palvelusetelin käytössä voidaan uskonnollisessa taustassa toimivan diakonian kannalta nähdä

¹⁴⁷ Näin toimitaan esimerkiksi Varkaudessa velkaneuvonnan osalta.

<http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/seurakunnalta-lainaa-velkaantuneille-kotkassa/2010/03/1072557>

¹⁴⁸ HE 20/2009 s. 17.

¹⁴⁹ Tampereella on seurakunnan yhteydessä toimiva sosiaalinen yritys.

https://www.tampereenseurakunnat.fi/kirkko_tampereella/yhteiskuntavastuu/sosiaalinen_yritys

¹⁵⁰ Kuntaliitto 2007 s. 10. Tuottajien kilpailuttamista ei tosin voida pitää palvelusetelilain hengen mukaisena, vaikka sitä ei ole erikseen kiellettykään. Ks. HE 20/2009 vp. s. 23-24.

suurempia mahdollisuuksia kuin perinteisissä ostopalveluissa, sillä siinä valinnan tekee asiakas, jolloin tiettyä uskontoa suosivaa asetelmaa ei synny. Pienet tuottajat voivat pysyä markkinoilla palvelusetelin vuoksi ylipäättään helpommin. Markkinoiden rakentumisen näkökulmasta palveluseteli tuo etuja sekä tuottajille että asiakkaille. Asiakkaan näkökulmasta valinnanvapaus tarjoaa mahdollisuuden yhtäältä halutessaan vaihtaa palveluntarjoajaa, mutta toisaalta palveluntuottaja ei pääsääntöisesti vaihdu kilpailutusten takia¹⁵¹.

Kunnissa toteutettava laajamittaisempi palvelusetelin käyttö voisikin olla mahdollisuus evankelis-luterilaisille seurakunnille. Palvelusetelin myötä seurakuntien olisi järkevää lähteä mukaan ”kilpailuun” esimerkiksi kotihoitopalveluissa, joissa tutut työntekijät saattaisivat olla monen asiakkaan palveluiden valintaperuste. Vallitsevassa tilanteessa, jossa kirkon verotulot vähenevät¹⁵², olisi tärkeää pohtia niitä keinoja, joilla esimerkiksi tarjottavan palveluntuotannon kautta voitaisiin saada lisää varallisuutta. Kirkon koulutettu henkilöstö sekä markkinalähtökohdista poikkeava asema olisivat oivia kilpailuvaltteja sosiaalipalvelujen markkinoilla erityisesti palveluseteliä käytettäessä.

Palvelusetelin etuna on pidetty juuri pienten toimijoiden parempaa asemaa kuin perinteisessä kilpailutilanteessa. Palvelusetelin käyttöön liittyy kuitenkin, ehkäpä sen tuoreudesta johtuen, vielä erinäisiä käytännön tilanteissa esille tulleita ongelmakohtia. Nämä ongelmat koskevat esimerkiksi hoitotilanteiden pituuksia eli sitä, miten aikaisin palvelusetelin tarjoama arvo loppuu ja kuinka paljon asiakas joutuu maksamaan palvelusta itse¹⁵³. Palvelusetelin suuruutta pohtiessaan kunta tekee siis väistämättä valinnan siitä, ketkä seteliä voivat käyttää. Mikäli arvo on kovin pieni, rajautuvat köyhimmat pois. Palvelusetelilain mukaan arvon tulisi olla kohtuullinen, mutta tämä kohtuullisuuden määritelmä jää kunnan vastuulle.¹⁵⁴

Palveluseteli on esiintynyt kuntien palvelutuotantoa käsittelevissä julkaisuissa täydentävänä elementtinä.¹⁵⁵ Palvelusetelillä on kuitenkin sekä pienempien palveluntuottajien, asiakkaiden kuin myös kunnan näkökulmasta selkeät etunsa. Perinteisessä kilpailuttamisasetelmassa suu-

¹⁵¹ Sosiaali- ja terveysministeriö 2012 s. 20.

¹⁵² Kirkon tutkimuskeskus 2012 s. 317.

¹⁵³ Kuusinen-James 2012 s. 92.

¹⁵⁴ Kuusinen-James 2012 s. 92.

¹⁵⁵ Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (1992/733) 4§:ssä palveluseteli on lueteltu viimeisenä palvelujen järjestämismuotona.

ret yhtiöt ovat usein vahvoilla jo pelkästään kilpailuttamiseen perehtyneiden työntekijöidensä ja halvemman hintansa vuoksi.¹⁵⁶ Aivan erityisesti sosiaalipalveluiden kannalta se ei kuitenkaan välttämättä ole kokonaisedullisin vaihtoehto.

Palveluseteli ei sovellu käytettäväksi kiireellisessä tai tahdosta riippumattomassa hoidossa.¹⁵⁷ Myös tämä seikka puoltaa diakonian asemaa palvelusetelillä ostettavana palveluna, sillä diakoniolla tuskin voisi olla kiireellisiä tai tahdosta riippumattomia palveluja tarjottavanaan. Diakonian osaaminen on ”kevyemmässä” sosiaalihuollossa eli ennen muuta aitoa asiakkaan kohtaamista vaativissa tehtävissä.

Palvelusetelin käyttöönotto vaatii mahdollisten ongelmakohtien kartoittamista ja ennaltaehkäisyä. Hyvin suunniteltu palvelusetelijärjestelmä kunnassa voisi olla monen kunnallisoikeudellisen periaatteen mahdollistaja. Kuntalaissa (1995/365) määritellään, että kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Takaamalla paremmat toimintamahdollisuudet alueella toimiville yksityisen ja kolmannen sektorin organisaatioille, kunta toteuttaisi nimenomaisesti tätä tehtävää.

4.3.2 Kunta seurakunnan palvelujen tuottajana

Myös kunta voi toimia seurakunnan palvelujen tuottajana. Kilpailutus tehdään seurakunnassa samoin kuin kunnassa eli hankintalain (2007/348) mukaisesti. Esimerkiksi leirikeskusten tai vaikkapa ruoka- ja ylläpitopalveluiden järjestämisessä kunnalla voi olla roolinsa, jos seurakunta kilpailuttaa palvelunsa. Tällöin kunta on seurakuntaan nähden muu julkinen palvelujen tuottaja. Käytännössä myös kunta tarjoaa seurakuntaan nähden luultavimmin lähinnä pienhankintoja, joissa hankintalakiä ei tarvitse soveltaa.

4.3.3 Diakonissalaitokset ja yhteiskunnallinen yrittäjäyys

Oma lukunsa diakoniatyössä ovat säätiömuotoiset diakonissalaitokset, kuten Helsingin dia-

¹⁵⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö 2012 s. 25.

¹⁵⁷ Tämä on yleisesti käytössä oleva ohjeistus. Esim. Sosiaali- ja terveysministeriö 2008 s. 3.

konissalaitos (HDL) ja Oulun diakonissalaitos (ODL), joiden usein voimakkaastikin voitollinen toiminta on yhteiskunnallisesti aktiivista. Oulun diakonissalaitos ilmoittaa internet-sivuillaan konserninsa liikevaihdoksi vuonna 2011 noin 37 miljoonaa euroa¹⁵⁸. Sekä ODL että HDL ovat luonteeltaan yhteiskunnallisia konserneja.¹⁵⁹

ODL kertoo Internet-sivuillaan, että ODL Konsernissa toteutetaan laajasti yhteiskuntavastuun periaatteita. Sivulla kerrotaan myös, että yhteiskuntavastuullinen toimintatapa perustuu lakiin, säädösten, määräysten sekä hyvän hallintotavan noudattamiseen. Yhteiskuntavastuullisuus näkyy Internet-sivujen mukaan jokapäiväisessä toiminnassa vastuuna taloudesta, vastuuna ihmisistä, vastuuna ympäristöstä sekä yleishyödyllisenä toimintana. Säätiön yleishyödyllistä toimintaa ovat sotainvalidien ja vanhusten hoitaminen sekä koulutus hoitoalan ammatteihin. Yhteiskuntavastuullista toimintaa ovat myös terveystieteiden ja ravitsemustietoisuuden valistus- ja tiedonvälitystyö, erityistä tukea ja apua tarvitsevien ihmisten auttaminen (diakonia ja sosiaalipalvelu) sekä henkinen ja hengellinen työ. ODL Konsernin mukaan sen taloudellinen vastuullisuus on jatkuvan parantamisen periaatteiden noudattamista. ODL:n periaatteena on luoda edellytyksiä pohjois- ja keskisuomalaiselle hyvinvoinnille sekä toimia kustannustehokkaasti, kannattavasti ja kilpailukykyisesti.¹⁶⁰

HDL:n toimintakertomuksessa 2011 kerrotaan, että Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö muodostaa suomalaisen hyvinvointivaltion perusteita puolustavan ja niitä uudistavan diakonia-, terveys-, sosiaali- ja koulutuspalveluja tarjoavan konsernin. Tämän konsernin kaikki tuotot, niin sijoitus- kuin yhtiöiden maksamat osinkotuototkin käytetään kokonaisuudessaan terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin lisäämiseen ja oikeudenmukaisemman yhteiskunnan rakentamiseen. Siten konsernia voi kertomuksen mukaan hyvin kutsua ”yhteiskunnalliseksi konserniksi”.¹⁶¹

Helsingin ja Oulun diakonissalaitosten tyyppiset yhteiskunnalliseksi yrityksiksi luonnehdittavat liiketoimintayksiköt saattavat hyvin olla tulevaisuudessa laajemminkin käytössä oleva palvelujen tuottamisen muoto. Työ- ja elinkeinoministeriö on vuonna 2011 kartoittanut yh-

¹⁵⁸ <http://www.odl.fi/sivu/fi/organisaatio/>

¹⁵⁹ Esimerkiksi Diacor- terveyspalvelut on yksi HDL:n tytäryhtiöistä. Diacorilta kunnat voivat normaalin menettelyn mukaisesti ostaa palveluita. Esim. Lith 2006 s. 33.

¹⁶⁰ <http://www.odl.fi/sivu/fi/organisaatio/vastuullisuus/>

¹⁶¹ Helsingin Diakonissalaitoksen vuosikertomus 2011 s. 16.

teiskunnallisen yrityksen toimintamallia ja sen kehittämistä. Julkisen järjestämisvastuun piiriin kuuluvien palvelujen tuottamisessa yhteiskunnallinen yritys nähdään mahdollisuutena muiden joukossa uudistettaessa palveluntuotantoa kohti monituottajamallia. Palvelujen kehittämisen näkökulmasta TEM toteaa yhteiskunnallisen yrityksen liiketoimintamallin lupavimmaksi ominaisuudeksi voiton kohdentamisen tavoitteiden mukaisen toiminnan kehittämiseen¹⁶².

Asiakkaan kannalta yhteiskunnalliset yritykset laajentavat palveluiden valintakriteerejä¹⁶³. Vaikuttavana asiana erityisesti palveluseteliä käytettäessä saattaa hyvinkin olla yrityksen tai säätiön tekemä yhteiskunnallinen työ. Palveluntuottajan näkökulmasta tärkeintä on toiminnan omaehtoisuus ja arvopohja, järkevään liiketoimintatapaan yhdistettynä sekä voiton käytön rajoittamiseen yhteiskunnallisen hyvän tuottamiseksi¹⁶⁴.

Palvelusetelijärjestelmä jättää valinnan yhteiskunnallisen yrityksen palvelujen käyttämisestä asiakkaalle itselleen. Myös normaalissa hankintamenettelyssä olisi aiheellista huomioida välittävän yrityksen asennetta yhteiskunnallisesti kestävään kehitykseen. Yhteiskunnallisten yritysten mahdollisuudet ja heikkoudet kilpailutilanteessa ovat oletettavasti samat kuin muillakin yrityksillä, mutta ne voivat erottua positiivisesti joukosta juuri kiinnostuksellaan yhteiskunnan heikompiosaisia kohtaan.

Helsingin ja Oulun diakonissalaitosten kaltaiset valtavat konsernit ovat volyymiltaan ja toiminnaltaan erittäin kaukana tavallisesta seurakuntadiakoniasta. Niiden toiminnassa liikutaan yhteiskunnan vähäosaisten auttamisen ja taloudellisen menestyksen välimaastossa. Hankintaa suoritettaessa kunnan viranhaltijoiden tuleekin ottaa huomioon useita seikkoja ja tutkia kilpailutettavia tahoja tarkasti.

Konsernimuotoiset diakonissalaitokset asettavat seurakuntien diakonialle vaatimuksen oman toimintansa mahdollisuuksien kartoittamisesta ostopalvelumarkkinoilla. Esimerkiksi Helsingin Diakonissalaitoksen hallintoneuvoston puheenjohtajana on tällä hetkellä piispa Irja Askola. Neuvostossa on myös muita kirkollisesti merkittäviä henkilöitä. Tästä näkökulmasta kat-

¹⁶² Työ- ja elinkeinoministerö 2011 s. 35.

¹⁶³ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011 s.35.

¹⁶⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011 s. 36.

sottuna ostopalvelutoiminta ei voi olla seurakunnille niiden julkisoikeudellisesta asemasta huolimatta edes teologisesti ongelmallista¹⁶⁵.

4.4 Paikalliset yhteistyöhankkeet

Kunnan yleinen toimiala antaa mahdollisuuden erilaisiin paikallisiin yhteishankkeisiin, joilla voidaan esimerkiksi parantaa jotakin havaittua paikallista ongelmatilannetta. Hankkeissa on harvoin, ainakaan suoranaisesti, kyse minkään lakisääteisen tehtävän hoitamisesta. Paikallisesti eli omista tarpeista ja lähtökohdista lähtien, tehdään diakonian ja kuntien välillä monenlaista yhteistyötä, kuten muidenkin sektorien ja toimijoiden välillä.

Ehkäpä eniten keskustelua tällä hetkellä herättävä sosiaalihuollon ja diakonian yhteistyöhanke on käynnissä Helsingissä, jossa uudehkon Kampin kappelin tiloissa on kesästä asti päivystänyt myös kaupungin sosiaalityöntekijöitä. Kampin kappelin Internet-sivuilla kerrotaan, että Kappelin toiminnasta vastaavat kumppanuusperiaatteella Kirkko Helsingissä ja Helsingin kaupungin sosiaalitoimi. Rakennuksen aulassa voi halutessaan keskustella, ilman ajanvarausta joko kirkon tai sosiaalialan työntekijän kanssa. Kappelilta saa tietoa ja palveluohjausta seurakuntien ja Helsingin sosiaaliviraston palveluista. Kappelissa työskentelee kaksi sosiaalityöntekijää, kaksi sosiaaliohjaajaa, pappi, toiminnanjohtaja, diakoni, kirkon nuorisotyönohjaaja ja kaksi suntiota sekä vahtimestareita.¹⁶⁶

Kampin kappelin kävijöistä tehdystä tutkimuksesta ilmenee, että kävijöiden keskustelutarpeisiin on liittynyt sekä sosiaalisia että hengellisiä pulmia. Kampin kappelin kävijät usein haluavatkin sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan keskustelun jälkeen vielä keskustella kirkon työntekijän kanssa – tai päinvastoin. Toiminta on siten ollut kokonaisvaltaista kohtaamista, jolla on voitu ennaltaehkäistä suurempia ongelmia¹⁶⁷. Vaikeuksia Kampissa on ilmennyt lähinnä siinä, että kirkon ja kunnan sosiaalisen työn tekijät eivät käytä samaa ammatillista termistöä eivätkä

¹⁶⁵ Pyykkö (2011 s. 138) pohtii diakoniatyöntekijöiden moninaista roolia yhteiskunnassa. Hänen mukaansa sielunhoitopainotteinen diakonia voisi olla lähempänä kirkollisen toiminnan ydintä, mutta tällöin joudutaan esittämään kysymys, onko seurakuntadiakonialla sen jälkeen omaa ammatillista toiminta-alueitaan.

¹⁶⁶ http://www.helsinginseurakunnat.fi/yhteinetoiminta/yhteinenseurakuntatyo/kampinkappeli_1.html

¹⁶⁷ Högnabba 2012 s. 14.

toimintatavat ole vielä välttämättä yhteneväisiä¹⁶⁸.

Edellä kuvatun kaltainen yhteistyö on sekä kuntalain (1995/365) että diakoniatyön hengen mukaista, alueen omista lähtökohdista ja tarpeista kumpuavaa yhteistyötä. Merkittävää on nimenomaan todellisen kohtaamisen mahdollistuminen tällaisten toimintamuotojen avulla. Todennäköistä onkin, että mikäli kunnan yleinen toimiala olisi suurempi, tällaiset hankkeet yleistyisivät. Haasteena voidaan nähdä esimerkiksi julkisen vallan tunnutuksettomuuden vaatimuksia esittävät järjestöt. Helsingin vapaa-ajattelijat ry. kritisoi Helsingin kaupungin työntekijöiden roolia Kampin kappelissa. Helsingin sosiaalilautakunta ei kuitenkaan päätenyt minkäänlaisiin toimiin Vapaa-ajattelijoiden asiasta tekemän kirjelmän tiimoilta. Perusteluisaan se totesi muun muassa, että vuonna 2012 sosiaalivirasto myönsi järjestöavustuksia 6,6 miljoonaa euroa. Monilla avustuksen saaneilla yhdistyksillä on poliittinen tai uskonnollinen tausta tai oman jäsenkuntansa edunvalvojan rooli. Niiden toiminta kuitenkin tukee sosiaalitoimen toimialaa ja tarjoaa sosiaaliviraston perinteisille palveluille vaihtoehtoisia ja täydentäviä palveluja¹⁶⁹.

Esimerkki toisenlaisesta yhteistyöstä, jossa liikutaan kunnan lakisääteisen, mutta itselleen ottaman tehtävän alueella on Kotka-Kymin seurakuntayhtymän ja Kotkan kaupungin sosiaalisten luottojen myöntämishanke. Sosiaalinen luototus- ja velkaneuvonta on alue, jossa kunnat ja diakonia tekevät paljon erilaista yhteistyötä. Sosiaalisesta luototuksesta ja velkaneuvonnasta säädetään sosiaalihuoltolaissa (1982/710) sekä laissa sosiaalisesta luotosta ja velkaneuvonnasta (2002/1133). Laissa säädetään, että kunta *voi järjestää* sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessa. Mikäli kunta lähtee tätä palvelua toteuttamaan, tulee sen järjestää myös taloudellista neuvontaa ja ohjausta sosiaalisen luoton myöntämisen yhteydessä ja takaisinmaksajan kuluessa.

Vapaaehtoistyön määrää diakoniassa ei myöskään sovi vähätellä. Vapaaehtoisuuteen perustuen on perustettu monenlaisia Tampereen Mummon kammarin kaltaisia hankkeita, joissa on usein mukana myös kunnallinen sosiaali- ja terveystoimi. Esimerkiksi Mummon kammarin

¹⁶⁸ Högnabba 2012 s. 14-15.

¹⁶⁹ Helsingin kaupungin sosiaalilautakunnan vastaus Helsingin Vapaa-ajattelijat ry:n Helsingin kaupungin yhteistyötä Kampin kappelin kanssa koskevaan kirjelmään. 18.12.2012.

vapaaehtoiset tekevät runsaasti vierailuita kunnallisiin palvelutaloihin.¹⁷⁰ Vapaaehtoistyön saralla myös kunnilla olisi halutessaan mittavia mahdollisuuksia.

Yhteiskunnan kokonaisedun kannalta esimerkiksi täysin uskontoneutraali tilanne ei välttämättä ole paras – ainakaan niin kauan, kun yhteiskunta ei pysty vastaamaan kaikkien hyvinvoinnista. Yhteistyöhalukkuus voi tehdä usein vieraasta toimijasta kumppanin, ja erilaiset toimintatavat voivat parhaimmillaan tukea toisiaan. Vaikkapa maahanmuuttajien kotouttamisessa kuntien ja uskonnollisten yhdyskuntien laajalla yhteistyöllä voidaan saada merkittäviä tuloksia aikaiseksi.

Lainsäädännön tulee modernisoitua ja muuttua erilaisia ratkaisuja suosivammaksi. Kuitenkin jo nykyinen kunnan yleinen toimiala mahdollistaisi suuremman määrän paikallisesti räätälöityä toimintaa. Nyt lainvalmisteluvaiheessa ja erilaisia suunnitelmia laadittaessa kuultavaksi kyllä kutsutaan moninaisia toimijoita esimerkiksi järjestökentältä ja uskonnollisista yhdyskunnista, eli heidän osaamisensa sinällään tunnustetaan.¹⁷¹ Tulevaisuudessa olisi toivottavaa, että näin olisi myös lakia toimeenpantaessa ja sovellettaessa.

¹⁷⁰ <http://www.mummonkammari.fi/6>

¹⁷¹ Ks. esim. StVM 21/2005 vp s.1.

5 Diakonia kunnan sosiaalihuollon täydentäjänä

5.1 Täydentämisen tematiikasta

Seurakuntien yhteiskunnallisesti suuntautuneiden työmuotojen on todettu olevan kuntayhteistyössä heikompia kuin uskuntoon kiinteästi kytkeytyvien toimintojen. Kuntayhteistyö on myös yhteiskunnallista toimintaa lähimmäksi sijoittuvassa diakoniassa vaatimattomampaa kuin vaikkapa kristilliseen kasvatukseen liittyvässä lapsityössä. Yhteistyötä näyttäisi siten tukevan työmuodon asemoituminen molempien organisaatioiden erikoistuneiden tehtävien leikkauspinnalle.¹⁷² Sen myötä diakonian työmuodoille on sosiaalihuollon alueilla ominaista eräänlainen ”täydentäjän” rooli.

Kirkkojärjestyksen (1993/1055) 4 luvun 3§:n kehoitus seurakunnalle, jonka mukaan sen tulee antaa apua niille, joita ei muilla tavoin auteta, on voimakas kehoitus diakonialle paneutua yhteiskunnan ongelmakohtiin. Diakonia näyttääkin osin seurailevan sitä, mitä kunnalta jää tekemättä. Esimerkiksi toimeentulotukeen ja omaishoitajien asemaan liittyvät diakonian järjestelmällisetkin toiminnot voidaan usein nähdä tuloksena tästä¹⁷³. Myös diakoniaan olennaisena kuuluva leiritoiminta¹⁷⁴ voidaan nähdä toimintana, joissa ihmisten kohtaamiselle todella jää aikaa.

Mikko Malkavaaran mukaan keskeinen kysymys kirkon roolista hyvinvointivaltiossa koskee diakoniatyön kohdentumista eli siitä, onko kyse julkista valtaa täydentävästä vai korvaavasta toiminnasta. Mikäli diakonia kohdentuu sellaisille alueille, joilla on suhteellisesti vähemmän huono-osaisuutta, kyse on julkista vallan vastuuta täydentävästä toiminnasta. Tällöin julkinen valta voi vähentää omaa vastuutaan vedoten kirkon ja julkisen vallan toiminnan päällekkäisyyteen. Mikäli diakonia taas on aktiivisempaa siellä, missä on suhteellisesti enemmän huono-osaisuutta, se korvaa julkisen vastuun puutteita. Tässä tapauksessa kirkko voi käydä keskustelua julkisen vallan vastuun rajoista ilman pelkoa julkisen vallan vastuun hiipumisesta.¹⁷⁵

¹⁷² Kallunki 2008 s. 24-27.

¹⁷³ Esimerkiksi paikallisseurakuntien diakonian toimintasuunnitelmissa usein seurataan, minkä kunnan tehtäväalueen toiminnot kaipaavat diakonian suurempaa paneutumista. Ks. luku 2.3.

¹⁷⁴ Aiheesta lisää esim. Crux 8/2007 s. 19-20.

¹⁷⁵ Malkavaara 2002 s. 283-312.

Historiallisesti tarkasteltuna diakonian rooli on voimistunut silloin, kun julkinen sektori on heikentynyt. Näin oli esimerkiksi lamassa ja sen jälkeen¹⁷⁶. Tarkastelen tässä luvussa esimerkkinä diakonian täydentävästä ja korvaavasta roolista sosiaalihuollon osa-alueita, joissa diakonian rooli on voimakas. Nämä sosiaalihuollon osa-alueet ovat toimeentulotuki, sosiaalinen luototus ja velkaneuvonta, päihdehuolto, omaishoidontuki sekä yleinen sosiaalityö neuvontavelvollisuuksineen. Näitä alueita käsittelen siksi, että niissä kaikissa on erilaisista syistä johtuvia ongelmia, joiden paikkaamisessa diakonialla näyttäisi olevan osaamista ja annettavaa painopisteidensä perusteella. Ongelmat niissä liittyvät pääsääntöisesti resurssien vähyyteen, kunnan harkintavallan suuruuteen tai vähäisyyteen sekä osaamattomuuteen palvelusopimusten laadinnassa.

5.2 Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä (laki toimeentulotuesta 1997/1412 1 luku 1§ 1 mom.). Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Toimeentulotuki ja sen myöntäminen tai myöntämättä jättäminen on diakoniatyön paikallisten toimintamuotojen kannalta olennaista, sillä nimenomaan toimeentulotuen saamattomuuden vuoksi diakonian puoleen usein käännyttään¹⁷⁷. Toisaalta on aiheellista pohtia, onko diakonia niin tehokasta, että toimeentulotukea ei edes haeta. Tutkimuksissa on nimittäin käynyt ilmi myös kunnan sosiaalihuollon puolelta tapahtuvaa suoraa ohjausta diakonian piiriin¹⁷⁸. Trendi diakonian taloudellisten avustusten puoleen kääntymisestä toimeentulotuen sijaan tai sen lisäksi, oli erityisen selvästi nähtävissä 1990-luvun lamassa ja sen jälkeisinä vuosina¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Juntunen 2006 s. 53-54.

¹⁷⁷ Erityisen voimakasta tämä oli 1990-luvun lamassa, jolloin myös muut kristilliset liikkeet, kuten Pelastusarmeija saivat näkyvän roolin auttamistyössä. Ks. lisää Puotiniemi 2003. s. 2346-50.

¹⁷⁸ Suominen 2009 s. 97.

¹⁷⁹ Hiilamo 2010. s. 7-9. Huhtanen 1994 s. 329 -330. totesi väitöskirjassaan, että toimeentulotuen eväämistä ei ole yleensä perusteltu tarkoitukseen varattujen määrärahojen niukkuudella, ja siten talousarvioon liittyvät seikat eivät ole välittömällä tavalla vaikuttaneet konkreettisiin päätöksiin. Välillistä vaikutusta niillä on sen sijaan ollut paikallisten tulkintaohjeiden muodossa. Huhtanen esittääkin, että norminantovallan siirtyminen kuntiin on sitonut toimeentulotuen saamisen kunnallistaloudellisiin seikkoihin eli tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin.

Toimeentulotuen saamisen perusteista säädetään toimeentulotukilain 2§:n 1 momentissa, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Toimeentulotuki on siten viimesijainen toimeentulon muoto. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa toimeentulotuen soveltajille todetaan, että riittävä edellytys toimeentulotuen saamiseen on yleensä se, että henkilöllä tai perheellä ei ole tosiasiallisesti käytettävissään varoja elatuksensa turvaamiseen¹⁸⁰. Toimeentulotuen käsittelylle vahvistettiin kiinteät määräajat, sillä aiempi vaatimus viivytyksettömästä käsittelystä oli jättänyt liikaakin tilaa tulkinnalle¹⁸¹. Nyt päätös on tehtävä viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta (laki toimeentulotuesta 1997/1412 14a§ 1 mom.).

Toimeentulotuen ollessa viimesijainen tukimuoto, selvitetään aina ennen tuen myöntämistä henkilön tai perheen mahdollisuudet saada toimeentulonsa turvatuksi muista tulonlähteistä, ensisijaisesti työ- ja yrittäjätuloista. Toimeentulotuen hakijat tulee ohjata käyttämään heille kuuluvia ensisijaisia sosiaaliturvaetuuksia ja tarvittaessa neuvoa niiden hakemisessa¹⁸². Jos henkilö kieltäytyy hakemasta ensisijaisia sosiaaliturvaetuuksia, voidaan se ottaa huomioon toimeentulotuen tarvetta arvioitaessa. Tällöin sosiaalityöntekijän tulisi yhdessä asiakkaan kanssa arvioida kieltäytymisen vaikutusta toimeentulotuen saamiseen. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös se, mistä lähtien etuus olisi käytettävissä. Säädettyissä poikkeustapauksissa tuki voidaan määrätä perittäväksi takaisin¹⁸³.

Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeistuksen mukaan sellaisessakin tapauksessa, jossa henkilön jääminen vaille ensisijaisia etuuksia johtuu henkilön omasta menettelystä, tulee tosiasialliseen elatuksen puutteeseen joutuneen henkilön osalta arvioida hänen oikeutensa perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen välttämättömän toimeentulon turvaan¹⁸⁴. Toimeentulotukeen liittyvät siten laaja hallinto-oikeudellinen neuvontavelvollisuus muiden etuuksien käytöstä ja myös todellinen asiakaskohtaaminen sosiaalihuollon työntekijän kanssa. Toimeentulotuessa koros-

¹⁸⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö 2013 s. 20.

¹⁸¹ Huhtanen 2008 s. 298.

¹⁸² Sosiaali- ja terveysministeriö 2013 s. 20-22. Tämän todetaan osoittautuneen erityisen vaikeaksi.

¹⁸³ Laissa toimeentulotuesta (4 luku) määritellään takaisinperinnän perusteita. Niitä ovat muun muassa tahallinen oman elatuksen tai elatusvelvollisuuden laiminlyönti sekä lakkoon osallistuminen, jos tuen myöntäminen on siitä aiheutunut.

¹⁸⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö 2013 s. 21.

tuu asiakkaan kokonaistilanteen todellinen huomioiminen, jossa toimiala- ja sektorirajat ylittävä yhteistyö voi olla merkittävä apuväline.

Ensisijaisia yhteiskunnan tukimuotoja toimeentulotukeen nähden ovat muun muassa eläke, työttömyysturvan päiväraha mukaan lukien työmarkkinatuki, tapaturmavakuutuksen toimeentuloa turvaavat etuudet, luopumiskorvaus, sairauspäiväraha, lasten kotihoidon tuki, lapsilisä, asumistuki ja opintotuki. Näiden etuuksien ja toimeentulotuen päällekkäinen saaminen kertoo ensisijaisten etuuksien tason riittämättömyydestä. Ensisijaisten, pääsääntöisesti Kelan myöntämien etuuksien, taso ei usein ole riittävä, jolloin pääosa toimeentulotuen saajista kuitenkin saa jotain ensisijaista etuutta, usein työmarkkinatukea. Tällöin toimeentulotuesta on tullut epätarkoituksenmukaisesti pidempiaikaista tuloa ja se on menettänyt rooliaan tilapäisenä hätäapuna¹⁸⁵. Myös etuuksien käsittelyajat saattavat aiheuttaa ongelmallisia tilanteita¹⁸⁶.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ottanut ratkaisuisaan kantaa toimeentulotukeen. 20.8.2012 päivätyssä ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies on ottanut kantaa luottohäiriömerkintäisen opiskelijan toimeentulotukiasiassa. Kantelijan mukaan sosiaalitoimi on alentanut toimeentulotuen perusosaa, koska hän ei ole voinut saada luottotietoihinsa tehdyn maksuhäiriömerkinnän perusteella opintolainaa. Apulaisoikeusasiamies nojaa ratkaisussaan perustuslakiin ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön, jossa on katsottu ensisijaisesti senhetkisen taloudellisen tilanteen määrittävän toimeentulotuen tarvetta¹⁸⁷. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan pelkästään sillä perusteella, että opiskelijalla ei ole oikeutta opintososiaalisiin etuuksiin ei toimeentulotuen perusosaa voida alentaa¹⁸⁸. Toisessa, 19.10.2011 päivätyssä ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies toteaa, ettei toimeentulotukiasiakkaalta pyydettävä lisäselvitys palkkatuloista saa viivästyttää päätöksentekoa. Kantelijalta oli pyydetty selvitystä sellaisista tulevaisuudessa maksettavista varoista, joiden määrää kantelija ei voinut selvittää hakemuksensa yhteydessä. Apulaisoikeusasiamies on nähnyt menettelyn toimeentulotukilain vastaisena¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Hiilamo et al. 2005 s. 20-24.

¹⁸⁶ Huhtanen (2008 s. 307) esittää, että käsittelyaikojen noudattamisen valvonta on keskittynyt käytännössä oikeusasiamiehelle, jolle tehdään useita pitkittymistä koskevia kanteluita.

¹⁸⁷ KHO 20.6.2001 T 1481.

¹⁸⁸ EAOA Dnro 2284/11.

¹⁸⁹ EAOA Dnro 831/4/10.

Viimesijassa siis perustuslaissa määritellyn oikeuden toimeentulonturvaan tulisi ratkaista asia (PL 1999/731, 19§). Yksittäiselle sosiaalityöntekijälle on annettu asiassa varsin laaja ja tapauskohtainen ratkaisuvallta. Toimeentulotuen ainakin toistaiseksi ollessa vielä kuntien sosiaalitoimen myöntämä etuus, ovat myös alueelliset erot mahdollisia ja tutkimustiedon perusteella myös varsin yleisiä¹⁹⁰. Yhtenä mittarina kunnan toimeentulotukijärjestelmän ”onnistumisesta” voikin olla se, millaisessa suhteessa diakonian myöntämä taloudellinen apu ja ruoka-apu ovat myönnettyjen toimeentulotukien kanssa.

Diakoniatyössä määritellään ensin asiakkaan avun tarve, jonka jälkeen taloudellista avustusta tarvitseville asiakkaille tehdään talousselvitys. Asiakkaalle annetaan ruoka-apua, osto-osoitus tai aletaan valmistella isompaa avustushakemusta¹⁹¹. Tässä vaiheessa diakoniatyöntekijä myös usein ottaa yhteyttä kunnan sosiaalitoimeen, ja mahdollisille velkojille. Huomionarvoista on myös eräänlainen diakonian työntekijälläkin oleva neuvontavelvollisuus. Diakoniatyöntekijän on siten oltava tarkoin perillä julkisista tukimuodoista. Usein asiakkaan tulonsyyn diakonian vastaanotolle on nimenomaan siinä, ettei hän ole osannut ilmaista itseään riittävän selkeästi tai byrokratian näkökulmasta oikeilla termeillä.¹⁹² Taloudellisen avustamisen ehtona on, että asiakas saa hänelle kuuluvat lakisääteiset etuudet ja avustukset. Asiakas voi käytännössä kuitenkin esimerkiksi odotella sosiaalitoimen päätöstä ollessaan diakonian asiakkaana.

Katja Suomisen mukaan sosiaalityöntekijät ovat alkaneet ohjata taloudellisen tuen tarpeessa olevia asiakkaitaan diakoniatyön vastaanotolle¹⁹³. Suominen on tutkinut Kaarinan ja Turun seurakuntayhtymän yhteisendiakoniatyön johtokunnan avustustoimikuntaan vuonna 2006 tulleita avustusanomuksia sekä Turun kaupungin palveluksessa toimivien sosiaalityöntekijöiden haastatteluita. Diakoniatyöntekijöiden ja sosiaalityöntekijöiden yhteistyötä kuvaavista 32 hakemuksesta 28 koski vuokratilastoja. Loput olivat yksittäisiä laskuja kuten hammaslääkärilasku, jota sosiaalitoimistosta ei makseta, koska asiakas oli käyttänyt yksityisen hammaslääkäriaseman palveluja akuutissa hammassäryssä.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Niemelä 2008 s. 41-44.

¹⁹¹ Helin et. al. 2010 s. 73. Talousvaliokunnan mietintö 1/2012 s. 11: ”Vuonna 2011 kirkon diakoniarahasto myönsi avustuksia yhteensä 306 kappaletta ja niiden yhteissumma oli 587 000 euroa.”

¹⁹² Helin et. al. 2010 s. 73.

¹⁹³ Suominen 2009 s. 97.

¹⁹⁴ Suominen 2009 s.103.

Aineistosta erottuivat omaksi ryhmäkseen tapaukset, joissa sosiaalityöntekijä oli valmis tekemään myönteisen avustuspäätöksen, mikäli myös diakoniatyössä tehdään myönteinen päätös. Tällaisia tapauksia oli 17. Tätä käytäntöä ovat tutkimuksessa kuvaamassa seuraavat sitaatit:

”Myönnetään ehkäisevää toimeentulotukea, mikäli asiakas saa tukea myös seurakunnalta.”

”Sosiaalitoimisto on luvannut maksaa osan vuokravelasta jos seurakunta voi tukea perhettä 491,76€.”

”Jos seurakunta pystyy auttamaan perhettä 700€, sosiaalitoimisto olisi valmis hoitamaan loput rästeistä, eli noin 2000 eurolla.”¹⁹⁵

Suomisen mukaan hakemuksissa tuli esille niin sanottu kolmikantaperiaate. Sillä tarkoitetaan avustamistilannetta, jossa asiakas maksaa esimerkiksi vuokratästä itse osan, sosiaalitoimesta maksetaan osa ja diakoniatyöstä osa. Hakemusten joukossa oli myös kaksi hakemusta, joissa sosiaalityöntekijän lausunnossa sosiaalityö lupautuu maksamaan rästeistä loput, jos niitä vielä seurakunnan avustamisen jälkeen on jäljellä. Kolmikantaperiaate oli tutkimuksen mukaan tuttu kaikille haastateltaville, joka on toimeentulotukilainsäädännön ja perustuslain valossa suorastaan hämmentävää. Sosiaalityöntekijät näkivät diakoniatyön nimenomaan täydentävänä työnä ja vähemmän normitettuna kuin sosiaalityö. Myös diakoniatyöntekijöiden viranhaltija-asema näyttäytyi vahvuutena suhteessa muun kolmannen sektorin toimijoihin.¹⁹⁶

Toimeentulotuessa on nähtävissä jonkinlainen suuri lainsäädännön liiallisuuteen, mutta toisaalta riittämättömyyteen liittyvä ongelma. Kunnallinen itsehallinto ja erityisesti paikallisille sosiaalihuollon viranhaltijoille annettu asema voidaan nähdä sinällään tarkoituksenmukaisena. Onhan diakoniakin paikallisuuteen perustuvaa ja siksi nopeasti reagoivaa¹⁹⁷. Toisaalta on tärkeää huomioida myös esimerkiksi Kelan etuuksiin liittyvät ongelmat, joita ei voida myöskään vähätellä.¹⁹⁸ Ongelmana on kuntien resurssien riittämättömyys, josta kielivät diakoniassa

¹⁹⁵ Suominen 2009 s. 103.

¹⁹⁶ Suominen 2009 s. 106-109.

¹⁹⁷ Kolmannen sektorin avun ajatellaan löytävän ripeämmin uudenlaista hätää kuin esimerkiksi lakeihin ja normeihin perustuvan kunnallisen sosiaalityön. Hiilamo 2010 s. 7.

¹⁹⁸ Esim. Juntunen et al. 2006 s. 144.

usein esille tuodut sosiaalityön ”jatkeena” toimimisen näkemykset sekä esimerkiksi diakoniabarometristä luettava köyhyyskokemusten merkittävä nivoutuminen sosiaalietuuksien ja viimesijaisen toimeentuloturvan riittämättömyyteen¹⁹⁹. Anna Metterin mukaan varsinainen sosiaalilainsäädäntömme on edelleen hyvinvointivaltiollista ja voimassa olevaan Suomen lainsäädäntöön on kiteytetty eetos, jonka mukaan toimijoiden ilmaisema tahto ja moraalit lähtevät jokaisen ihmisen selviytymisen turvaamisesta, huolenpidosta ja tasa-arvosta. Metterin mukaan kehitys on kuitenkin 1990-luvulla edennyt perusturvan sijasta vähimmäisturvan korostamiseen.²⁰⁰

Toimeentulotuen ”valahtaminen” jatkuvaksi ja pääsääntöiseksi toimeentuloturvan lähteeksi on yhteiskunnallisesti ongelmallista. New Public Management-tyyppinen ajattelu²⁰¹ julkisella sektorilla voi erityisesti vaikeassa ja moninaisessa sosiaalisten ongelmien kentässä olla huono ajattelumalli. Asiakaslähtöisyyttä sosiaalityössä on myös kritisoitu²⁰². Diakonian peräänkuultaman ihmislähtöisyyden ja erityisesti lähimmäisenrakkauden painottaminen voisi sosiaalityössäkin olla hedelmällistä. Vakava ongelma voidaan nähdä rahoitusperiaatteen jatkuvassa räikeässä rikkomisessa, jossa kuntien tosiasialliset taloudelliset edellytykset toimia kuntalaisensa parhaaksi ovat täysin riittämättömät²⁰³. Myös joustavuudessa on ongelmia, ja itselleen ottamien tehtävien suppea osuus kapeuttaa kunnan toimintaedellytyksiä asukkaidensa parhaaksi. Myös tämä voidaan viime kädessä nähdä rahoitusongelmana.

Yhteiskunta on ajautunut toimeentuloa turvaavien toimenpiteiden osalta tilanteeseen, jossa ensisijaiset etuudet²⁰⁴ ovat riittämättömiä, byrokraattisia tai muutoin toimimattomia. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa tosiasiallisesti jonkin ensisijaisen etuuden piirissä oleva asiakas hakee toimeentulotukea, jonka jonot ovat pitkiä, mutta kuitenkin niin, että sitä saatetaan nopeampana toimenpiteenä myöntää, sillä ensisijaisten etuuksien jonot ovat vielä pidempiä tai hakemuksien tekoon ei ole riittäviä auttamisvalmiuksia eli virkamiesoikeudellinen neuvontavelvollisuus ja –tehtävä²⁰⁵ rikkoontuu, jolloin varsinainen sosiaalityön luonnekin kärsii. Erityisesti harkinnanvaraisen toimeentulotuen jonojen ollessa pitkiä ja varsinaisen toimeentulo-

¹⁹⁹ Diakoniabarometri 2011 s. 16-17.

²⁰⁰ Metteri s. 33-34.

²⁰¹ Lehto 2003 s. 35.

²⁰² Metteri 2012 s. 206-207.

²⁰³ Ryyänen 2010 s. 3-4.

²⁰⁴ Tuori & Kotkas 2008 s. 21-22.

²⁰⁵ Kuusikko 2007 s. 457.

tuen perusosan²⁰⁶ usein ollessa riittämätön, astuu kuvioon diakonia- ja muu kolmas sektori. Tämäkin näyttäisi tapahtuvan enenevässä määrin suunnitellusti ja niin, ettei toimeentulotuen saamisedellytyksiä edes aleta selvittää.²⁰⁷

5.3 Päihdehuolto

Päihdehuollosta säädetään laissa päihdehuollosta (41/1986). Päihdehuollon tavoitteena on ehkäistä ja vähentää päihteiden ongelmakäyttöä sekä siihen liittyviä sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä edistää päihteiden ongelmakäyttäjän ja hänen läheistensä toimintakykyä ja turvallisuutta. Kunnan on huolehdittava siitä, että päihdehuolto järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää (päihdehuoltolaki 41/1986 3§ 1 mom.)²⁰⁸. Päihdehuolto toimii sosiaali- ja terveydenhuollon välissä ja sen järjestäminen ja kehittäminen kuuluu sekä sosiaali- että terveystalokunnalle (päihdehuoltolaki 41/1986 3§ 2 mom.).

Päihdehuolto toteutetaan kunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon yleisinä palveluina, päihdehuollon erityispalveluina sekä erityistason sairaanhoitona. Palvelumuotoja ovat avohoito, laitoshoido, kuntoutus sekä asumis- ja tukipalvelut.²⁰⁹ Yli puolet erityishuollon palveluista on järjestöjen, säätiöiden ja yksityisten palveluntuottajien tuottamia²¹⁰. Päihdehuolto onkin kunnan tehtäväkentässä aluetta, jossa sektorit ylittävä yhteistyö ja varhainen tunnistaminen erityisesti korostuvat. Päihdehuolto on ala, jossa kuntien väliset erot näkyvät usein selkeästi, ja sitä ohjaa paljolti myös kuntien käytettävissä olevat taloudelliset resurssit, ei niinkään aina todellinen palvelujen tarve²¹¹.

²⁰⁶ Ongelmat liittyvät erityisesti harkinnanvaraiseen toimeentulotukeen. Ks. HE 69/2011 vp. s. 3. Hallitusohjelmassa on esitetty toimeentulotuen perusosaa korotettavaksi 6 prosentilla vuoden 2012 alusta alkaen. Lisäksi yksinhuoltajien toimeentulotuen korottamiseen on esitetty kohdennettavaksi valtionosuutena 5 milj. euroa. Esitys hyväksyttiin ja toimeentulotuen perusosa on nyt suurempi.

²⁰⁷ Suominen 2009 s. 97-111.

²⁰⁸ Kunnalla ei ole ehdotonta velvollisuutta myöntää määrärahasidonnaista etuutta. Mikäli varainhoitovuoden alkupuolella hakevan tarve on arvioitavissa suhteellisen lieväksi, kunta voi jättää etuuden myöntämättä vetoamalla siihen, että määrärahaa on säästettävä etuutta myöhemmin hakeville ja sitä kipeämmin tarvitseville. Tuori & Kotkas 2008 s. 252.

²⁰⁹ STM http://www.stm.fi/sosiaali_ ja_ terveyspalvelut/sosiaalipalvelut/paihdepalvelut

²¹⁰ Partanen 2010 s. 35-36.

²¹¹ Esim. Partanen 2010 s. 37.

Anna Metterin väitöskirjan mukaan kohtuuttomista sosiaalihuollon tapauksista raportoineet sosiaalityöntekijät ovat nähneet runsaasti maksusitoumusten epäämisiä päihdehuollossa 1990-luvun lopulta alkaen. Esimerkiksi Helsingin kaupunki ilmoitti jo kesällä vuonna 1998, että sen vuoden määrärahat Järvenpään sosiaalisairaalaan oli käytetty loppuun. Rahoitusta erityisiin jatkohoitoihin ja palveluihin oli vaikea saada ja sosiaalityöntekijät kokivat työnsä välineiden vähenevän, kun vielä potilaiden perustoimeentuloturvaakin leikattiin tuolloin jatkuvasti.²¹²

Myös eduskunnan oikeusasiamiehelle on kanneltu päihdehuollon ongelmista²¹³. A-klinikkasäätiön toimintakertomuksessa analysoidaan kuntien päihdehuollon toteuttamistapoihin liittyviä ongelmia. Maksusitoumuksiin perustuvan palveluntuotannon riskialttius nousee päihdehuollon keskeiseksi ongelmaksi. Järvenpään sosiaalisairaala on merkittävin A-klinikkasäätiön maksusitoumusten pohjalta toimiva palveluyksikkö, jonne kunnat päihdehuollon potilaitaan sijoittavat, mutta potilaan pääsy sairaalaan on vahvasti määrärahasidonnaista. A-klinikkasäätiön toimintakertomuksen mukaan myös ostopalvelusopimukseen liittyy ongelmia, erityisesti palveluntuottajan näkökulmasta, sillä kuntien kanssa vuosittain neuvoteltuihin tuotantosopimukseen on viime vuosina saatu neuvotelluksi vain niukasti yleisen kustannustason nousua ja palkankorotuksia vastaavaa nousua²¹⁴.

A-klinikkasäätiön toimintakertomuksen mukaan useat kunnat ovat ryhtyneet kilpailuttamaan myös päihdepalveluita. Päihdepalvelut ovat A-klinikkasäätiön mukaan kuitenkin kompleksinen palvelutuote ja niiden kilpailuttaminen vaatii erityisosaamista. Hankintalain (2007/348) mahdollistamana, mutta vähän käytettynä mallina on ryhdytty soveltamaan innovatiivisia hankintamenettelyjä ja neuvottelumenettelyn käyttöä. Päihdepalveluiden tuottamiseen soveltuu A-klinikkasäätiön mukaan erinomaisesti myös niin sanottu kumppanuusmalli, joka mahdollistaa kokonaisvaltaisen lähestymisen päihde- ja riippuvuusproblematiikan ehkäisyyn ja hoitoon. Jotkut kunnat ovat myös päätyneet laajentamaan omaa tuotantoaan ostopalveluiden hankinnan sijaan.²¹⁵

²¹² Metteri 2012 s. 127-128.

²¹³ Ks. esim. Dnro 4677/4/09.

²¹⁴ A-klinikkasäätiön toimintakertomus s. 52-53.

²¹⁵ A-klinikkasäätiön toimintakertomus s. 52.

Suurilta osin ostopalveluina tuotettavan päihdehuollon ongelmina näyttäytyy epävarmuus.²¹⁶ Metterin mukaan päihdehuolto on yksi niistä osa-alueista, joilla tapahtuu tarkoituksellista laiminlyöntiä sosiaalihuollossa. Tämä voi ilmentyä myös niin, että ei yksinkertaisesti nähdä tarpeelliseksi kiinnittää huomiota sosiaaliturvavastuuseen.²¹⁷ Päihdehuolto on myös mainio esimerkki hyvinvointipalvelusta, jota vaivaa eräänlainen sopimuskelvottomuus sikäli, että on hankalaa tietää etukäteen, mikä tuleva palveluntarve on.²¹⁸

Päihdehuolto on yksi niistä sosiaalihuollon alueista, jossa myös diakonialla on merkittävä rooli. Esimerkiksi Helsingissä diakonissalaitos (HDL) on suuri päihdepalvelujen tuottaja. Seurakuntadiakoniassa erilaiset leirit ja niiden suosio kertovat osaltaan päihdehuollon muuttumisesta avohuollon suuntaan. Diakonia järjestää päihdehuollon alueella paljon leiritoimintaa, ja pitää esimerkiksi päivystystä tai avoimia ryhmiä²¹⁹. Kunnallinen päihdehuolto on myös koettu yhtenä tärkeimmistä diakonian viranomaisyhteistyötahoista²²⁰.

Kolmannen sektorin ja diakonian rooli päihdepalveluissa kuitenkin tunnustetaan kaupunkien päihdepoliittisissa ohjelmissa ja niitä laadittaessa on asiantuntijoina käytetty diakonian ja muun kolmannen sektorin toimijoita. Tampereen kaupungin päihdepoliittisessa suunnitelmassa (2009-2012) esitellään evankelis-luterilaisen seurakunnan Musta Lammas -toimintaa. Musta Lammas on päiväkeskus, joka tarjoaa ruokapaikan, pesupaikan ja olohuoneen päihdeongelmallisille ihmisille²²¹. Päihdehuollossa diakonian merkittävää roolia näyttäisi selittävän kuntien vaihtelevat käytännöt ja se, ettei toiminnan järjestämisen laajuus aina vastaa todellisen tarpeen laajuutta.

5.4 Omaishoidon tuki

Omaishoidon tuesta annettu laki (937/2005) on oikeudelliselta luonteeltaan vapaaehtoista lakisääteistä järjestelyä, josta on kuitenkin olemassa oma lakinsa eli omaishoitolaki. Tehtävää

²¹⁶ A-klinikasäätiön toimintakertomus s. 52.

²¹⁷ Metteri 2012 s. 145-146.

²¹⁸ Lehto 2003 s. 53.

²¹⁹ Ks. esim. <http://www.porievl.fi/index.php/yhteinen-seurakuntatyo/diakonia/-/srk-palvelut/p%C3%A4ihde--/kriminaality%C3%B6>

²²⁰ Kinnunen 2009 s. 112.

²²¹ Tampereen kaupungin päihdepoliittinen suunnitelma 2009-2011 s. 30.

toteuttaessaan kunnan on toimittava lainsäädännön mukaisesti. Kunta kuitenkin voisi ottaa myös kuntalain mukaisena vapaaehtoisena (itselleen ottamana) tehtävänä vastuulleen omaishoitoasian. Sikäli omaishoitolakia voidaan pitää itsestäänselvyytenä, jossa eduskunta lainsäätäjänä on halunnut antaa kunnille yhtenäisyyteen pyrkivän, mutta silti vapaaehtoisuuteen perustuvan mallin omaishoidon järjestämiseksi.²²²

Omaishoidon tuen piirissä oli vuoden 2009 aikana 35 847 henkilöä, vaikka päätoimisen omaishoidon kohteena on noin 280 000 henkilöä²²³. Omaishoidontuen käytännöt ovat kunnissa kirjavia. Laissa omaishoidontuesta (2005/937) säädetään, millä perusteilla kunta voi myöntää henkilölle omaishoidontukea. Vapaaehtoisuuden vallitessa juuri määrärahaperusteisuus on soveltamiskäytännössä merkinnyt, että tähän osatoimialaan on kunnissa ja kuntayhtymissä käytetty kautta aikojen noin 0,5 % sosiaali- ja terveystalvelujen yhteismenoista²²⁴.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi omaishoidon tuesta (HE 131/2005) esitetään tavoitteeksi omaishoidon tuen aseman vahvistaminen osana kuntien avohuollon palvelujärjestelmää ja kuntalaisten yhdenvertaisuuden lisääminen palvelujen saamisessa²²⁵. Tavoitteena on myös selkiyttää lainsäädäntöä siten, että kansalaisten yhdenvertaisuus toteutuu ja samalla kunnille jää riittävä harkintavara paikallisesti soveltuvien palvelukokonaisuuksien luomiseen²²⁶. Käytännössä kuntien subjektiivisen tehtäväkentän laajuus aiheuttaa omaishoidon kaltaisten vapaaehtoisen lakisääteisen järjestelyn tehtävät ovat heikossa asemassa.

Omaishoito on hyvä esimerkki toiminnosta, jota ilman vanhustenhuoltoa olisi tosiasiallisesti mahdotonta toteuttaa. Omaishoito on asiallisestikin toteutettuna edullisempaa kuin kallis laitoshoido²²⁷. Kyseinen seikka voidaan nähdä myös kimmokkeena sille, että kunnat myöntävät omaishoidontukea sen vapaaehtoisuudesta huolimatta. Lopulliset säästöt kustannuksissa tulevat omaishoidontuen kohdalla nimenomaan kunnille vähentyneen laitoshoidon myötä.

²²² Ellilä 2011 s. 6.

²²³ HE 331/2010 vp. s. 6. ja Ellilä 2011 s. 7.

²²⁴ Ellilä 2011 s. 29.

²²⁵ HE 131/2005 vp s. 10.

²²⁶ HE 131/2005 vp s. 10.

²²⁷ Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmän mietintö 2008 s. 31.

Suurimmat ongelmat omaishoidossa liittyvät tällä hetkellä omaishoitajien työtaakkaan, jaksamiseen ja vapaiden puuttumiseen²²⁸. Onkin kiinnostavaa, että juuri omaishoitolain kohdalla subjektiivisuutta ja yhdenvertaisuuden periaatteita ei ole otettu huomioon. Omaishoidon tuen kohdalla edellytykset olisi usein kannattavaa tutkia, vaikka lopullinen päätös tuen maksamisesta olisikin kielteinen. Omaishoidon tuesta pitäisi myös aktiivisesti tiedottaa ja antaa neuvontaa.

Hallituksen esityksen (HE 331/2010 vp.) mukaisesti omaishoidon tuesta annettuun lakiin lisättiin vastaavanlainen säännös kuin perhehoitajalakiin. Säännöksessä vahvistettiin omaishoitajan asemaa sikäli, että sen myötä myös omaishoitajan vapaan tai muun poissaolon aikainen sijaishoito voitaisiin nyt järjestää siihen soveltuvan henkilön kanssa tehtävän toimeksiantosopimuksen perusteella, jos omaishoitaja suostuu siihen ja järjestely on omaishoidossa olevan henkilön edun mukainen. Lisäksi olisi otettava huomioon hoidettavan henkilön mielipide. Omaishoitajan sijaisen kanssa tehtävässä toimeksiantosopimuksessa sovittaisiin palkkion ja mahdollisen kulukorvauksen maksamisesta sekä sopimuksen voimassaolosta. Omaishoitajan sijaiselle kuuluisi samanlainen eläke- ja tapaturmavakuutusurva kuin omaishoitajalle.²²⁹

Omaishoitajien jaksaminen on kuitenkin edelleen heikkoa. Yhtenä mittarina tästä voidaan pitää diakonian mittavaa omaishoitajiin ja erityisesti heidän jaksamiseensa kohdistuvaa avustustoimintaa. Diakoniatyöntekijät ovat kokeneet omaishoitajien ja omaishoidettavien ryhmillä olevan huomattavaa terveydellistä vaikuttavuutta sekä sairauksien ennaltaehkäisyä että terveyden ylläpitämisen kannalta²³⁰.

Onkin aiheellista kyseenalaistaa omaishoidontuen kaltaisten kustannustehokkaiden palveluiden vapaaehtoisuus tai vaihtoehtoisesti kritisoida kuntien ahdasta liikkumatilaa palveluiden järjestämisessä alueellisesti sopiviksi. Tällä hetkellä diakonia parantaa omaishoitajien asemaa erityisesti erilaisten virkistyspäivien avulla. Diakonialla voisi kuitenkin olla annettavaa myös toimeksiantosopimusten perusteella tehtävässä sijaistuksissa²³¹.

²²⁸ Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmän mietintö 2008. Ks. myös HE 331/2010 vp s. 8.

²²⁹ HE 331/2010 vp s.1.

²³⁰ Kinnunen 2009 s. 110.

²³¹ Kinnunen 2009 s. 76: ”Ongelma ei ollut diakoniatyöntekijöiden mielestä niinkään siinä, että omaishoitajille ei järjestettäisi lomajaksoja. Omaishoitajien saaminen pois hoidettavan luota oli vaikeinta. Omaishoitajat eivät luottaneet hoidettavalle järjestettyihin intervallihoitopaikkoihin tai hoidettava ei halunnut niihin lähteä. Omaishoitajien jaksaminen on kuitenkin edelleen heikkoa. Yhtenä mittarina tästä voidaan pitää diakonian mittavaa omaishoitajiin ja erityisesti heidän jaksamiseensa kohdistuvaa avustustoimintaa. Diakoniatyöntekijät ovat kokeneet omaishoitajien ja omaishoidettavien ryhmillä olevan huomattavaa terveydellistä vaikuttavuutta sekä sairauksien ennaltaehkäisyä että terveyden ylläpitämisen kannalta²³⁰.”

5.5 Sosiaalinen luototus ja velkaneuvonta

Sosiaalisesta luototuksesta ja velkaneuvonnasta säädetään sosiaalihuoltolaissa sekä laissa sosiaalisesta luotosta ja velkaneuvonnasta (2002/1133). Laissa säädetään, että kunta *voi järjestää* sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessa. Mikäli kunta lähtee tätä palvelua toteuttamaan, tulee sen järjestää myös taloudellista neuvontaa ja ohjausta sosiaalisen luoton myöntämisen yhteydessä ja takaisinmaksuajan kuluessa. Sosiaaliseen luototukseen kuuluu siten laaja neuvontavelvollisuus.

Sosiaalinen luototus on omaishoidon tuen tapaan esimerkki palvelusta, jonka pakottavampi oikeudellinen sääntely voisi pikemminkin tuoda säästöjä yhteiskunnalle. Sosiaalisessa luototuksessa on kuitenkin kuntien kannalta omaishoidontukeen nähden erona se, että säästöt koituvat ennemminkin laajasti koko yhteiskunnalle, eivät niinkään suoranaisesti kunnalle itselleen. Tämä voi osaltaan selittää kuntien haluttomuutta velkaneuvonnan järjestämisessä. Velkaneuvontaan liittyy nimensä mukaisesti myös laaja neuvontavelvollisuus, jossa vastuidenjako ei ole täysin selvää.

Hallituksen esityksessä (HE 142/2002) kuntien laajaa harkintavaltaa sosiaalisen luototuksen järjestämisessä on perusteltu sosiaalityön näkökulmien kautta. Sosiaalinen luototus on nähty ennen muuta uutena syrjäytymisen ehkäisemiseen liittyvänä tehtävänä, joka tulisi nähdä ensisijaisesti sosiaalityön menetelmänä²³². Lainvalmistelussa vapaaehtoisena esitetty sanamuoto on siis tässä nähty sosiaalityötä mahdollistavana. Ennen sosiaalisen luototuksen myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotukea (laki sosiaalisesta luototuksesta 2002/1133, 10§).

Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos kartoitti vuonna 2010 sosiaalisen luototuksen käyttöönottoa kunnissa. Kyselyyn vastasi 245 kuntaa, joista 23:ssa sosiaalinen luototus oli käytössä.²³³ Määrää voidaan pitää varsin vähäisenä. Osasyynä kuntien haluttomuudelle palvelun järjestämiseen saattaa olla se, että sosiaalisen luototuksen järjestämisestä aiheutuviin toimintamenoihin so-

hoitaja ei myöskään antanut itselleen lupaa väsyä. Uupuneita omaishoitoajia kohdattiin diakoniatyössä sekä maaseutuseurakunnissa että kaupungeissa.”

²³² HE 142/2002 vp. s. 4.

²³³ THL (Arajärvi) 2010 s. 3.

velletään kyllä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia, mutta lakia ei kuitenkaan sovelleta sosiaalisen luototuksen luottopääomasta tai luottotappioista aiheutuviin menoihin²³⁴. Tämä aiheuttaa kunnille riskin, joka yhdistettynä subjektiivisista tehtävistä aiheutuvaan pieneen taloudelliseen liikkumatilaan voidaan kokea liialliseksi.

Erityisesti sosiaalisen luototuksen ja velkaneuvonnan osalta kirkon diakonialla on hyvinkin suoranaisesti julkista sektoria täydentävä rooli. Kirkon diakoniarahasto aloitti vuonna 2000 akordirahastohankkeen, johon käytettiin perustamisvuonna avustusvaroja neljä miljoonaa markkaa (672 752 euroa). Hankkeen päätyttyä toimintaa on jatkettu Kirkon diakoniarahaston normaalina avustustoimintana.

Vuonna 2011 kirkon diakoniarahasto myönsi avustuksia yhteensä 306 kappaletta ja niiden yhteissumma oli 587 000 euroa²³⁵. Diakoniatyöntekijät laativat avustushakemuksen ja ottavat huomioon asiakkaan kokonaisvaltaisen tuen. Rahaston hallitus tekee päätökset avustuksista. Avustuslaskelman lähtökohtana ovat asiakkaan tulot ja velkajärjestelylain normin mukaiset menot sekä tätä kautta selvitetty asiakkaan maksuvara. Veloista selvitetään sen hetkinen tila, alkuperäinen velka ja maksukertymä.²³⁶

5.6 Yleinen sosiaalityö ja neuvontavelvollisuus

Yleisen ja hankalasti mitattavan sosiaalityön osuus nousee lopulta keskeisimmäksi alueeksi, jossa diakonialla on kunnallista sosiaalihuoltoa paikkaava rooli. Erityisesti pienissä kunnissa yleistyneiden epäpätevien sosiaalityöntekijöiden myötä, sosiaalityön pitkäaikaiselle kehittämiselle jää yleensä vähemmän mahdollisuuksia. Epäpätevä työntekijä on yleensä myös tilapäinen viranhaltija²³⁷. Myös byrokratia ja kaventunut paikallinen päätäntävalta jättää varsinaiselle sosiaalityölle, joka siis tässä tutkielmassa nähdään niin sanottuna tosiasiallisena toimintana, vähemmän mahdollisuuksia. Toisaalta on myös niin, että merkittävän paikallisen harkin-

²³⁴ HE 142/2002 vp. s. 1.

²³⁵ (Kirkon) Talousvaliokunnan mietintö 1/2012 s. 11. Tässä tarkoitetaan kaikkea taloudellista avustamista.

²³⁶ Rissanen 2009 s. 17.

²³⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö 2005 s. 89. Ks. myös opetusministeriö 2007 s. 28: ”Sosiaalialalla on pula pätevistä työntekijöistä. Sosiaalityön koulutuksen volyymi on pitkään ollut alimitoitettua työelämän tarpeisiin nähden.”

tavallan sisältävät etuudet ja palvelut eivät ole tarkoituksenmukaisia, mikäli niiden tosiasiallista rahoitusta ei ole turvattu. Siten sosiaalityön aseman heikentymisen syyt näyttäisivät olevan resurssien niukkuudessa ja rahoitusperiaatteen toteutumattomuudessa ja ehkä myös yleisen ajattelutavan muutoksessa²³⁸.

Sosiaalityön käytäntöihin on oikeudellisessa tutkimuksessa vaikeaa ottaa kattavasti kantaa. Varsinaisen sosiaalityön tilaan on kuitenkin kiinteästi yhteydessä juuri hallinto-oikeudellinen neuvontavelvollisuus ja sen toteutuminen. Kirsi Kuusikko tarkastelee väitöskirjassaan neuvontavelvollisuuden vastuita. Hänen mukaansa hyvä hallinto vaatii neuvontaa ja palvelua, mutta kysymys vastuusta on tietyllä tapaa ratkaisematta²³⁹. Kuusikon väitöskirja on ilmestynyt vuonna 2000. Sen jälkeen on voimaantullut uusi hallintolaki (2003/434), jossa neuvontavelvollisuus (2 luku 8§) on kirjattu huomattavasti edeltäjäänsä hallintomenettelylakia (598/1982, 4§) tärkeämmäksi velvollisuudeksi. Kuusikon väitöskirja tarkastelee siten vanhentunutta hallintomenettelylakia.

On kuitenkin huomioitava, että nykyisen hallintolain (2003/434) mukainenkaan neuvontavelvollisuus ei ulotu asian käsittelyn sisältöön niin pitkälle, että viranomaisen pitäisi selvittää asiakkaan kannalta optimaalinen vaihtoehto tai esimerkiksi laskea tälle useista mahdollisista vaihtoehdoista taloudellisesti edullisin tai vähiten rajoittava ratkaisu. Viranomaisen ei siten neuvonnan yhteydessä voi ryhtyä asiakkaan avustajaksi tai konsultiksi tämän asian hoitamisessa.²⁴⁰

Diakoniaa käsittelevistä julkaisuista tulee esille diakoniatyöntekijöille kasautunut mittava neuvontavelvollisuus. Hallintolain soveltaminen kirkkoon ei ole täysin yksiselitteistä, mutta pääsääntöisesti kirkko on itse hyväksynyt hallintolain noudatettavaksi sisällään. On kuitenkin mielenkiintoista, että diakonian käytännöissä hallintolaissa esille tuodut periaatteet tulevat erityisesti neuvontavelvollisuuden ja palveluperiaatteen osalta voimakkaasti sovellettavaksi, sillä yleisenä ohjeena esimerkiksi taloudellisten avustusten saamiselle pidetään selvitystä siitä, mitä muita etuuksia henkilö voisi tai olisi voinut saada. Tässä diakoniatyöntekijä voi jopa

²³⁸ Arajärvi 2004 s. 309.

²³⁹ Kuusikko 2000 s. 698.

²⁴⁰ Mäenpää 2008 s. 156.

yhdessä sosiaalityöntekijän kanssa selvittää asiakkaalle kuuluvaa etuutta²⁴¹. Tilanteessa diakonit ajattelevat tietenkin myös kirkon toiminnan kustannustehokkuutta, jolloin heillä on tavallaan sisäinen intressi neuvontavelvollisuuden aidolle toteutumiselle. Julkiselta sektorilta tuo intressi puuttuu, sillä puutteellinen neuvonta voi pikemminkin säästää rahaa.

Sosiaalityön roolin heikentymisen syyksi on esitetty myös asiakas- ja markkinapainotteista ajattelua²⁴². Liiallinen markkinalähtöinen ajattelu ei sellaisenaan sovi julkiselle sektorille, jonka valtteja yksityiseen palvelutuotantoon nähden ovat nimenomaan tietynlainen varmuus ja asiakkaan oikeusturva, jotka toki johtavat yksityissektoria voimakkaampaan byrokraatiin²⁴³. Vieraannuttavana tämän ajattelumallin mukaan nähdään nimenomaan yksityissektorilta kopioitu asiakasnäkökulma, joka jättää ihmisenäkökulman vähemmälle, ei niinkään moitteita saanut byrokraatia.

Yhtenä syynä voidaan nähdä myös kuntien epäselvä asema valtioon nähden. On aiheellista pohtia olisiko neuvonta laajamittaisempaa, jos kunnilla olisi enemmän valtaa päättää niistä palveluista, joiden piiriin asiakkaita ohjataan. Neuvonta saattaisi muodostua mielekkäämmäksi, jos palvelut olisivat henkilökohtaisemmin räätälöityjä ja jo niiden luomisessa näkyisi paikallisen sosiaalihuollon osaaminen. Varsinaisessa sosiaalityössä kunnallisen itsehallinnon laajuus voisikin olla erilaisten hankkeiden ja ihmisten tosiasiallisen kohtaamisen mahdollistaja.

Pentti Arajärven mukaan yhteiskunnallisena trendinä voidaan nähdä riskien siirtäminen yksilöille siitä riippumatta siitä, kykenevätkö henkilöt arvioimaan elämänsä riskit, hallitsemaan ne tai edes ymmärtämään niitä. Yksilön ja yhteiskunnan vastuunjaon herkässä tasapainossa painopistettä siirretään yksilöille, jopa yhteiskunnan kokonaisetua vaarantaen. Ehkäisy ja varhainen puuttuminen olisi Arajärven mukaan halvempaa, tehokkaampaa ja inhimillisempää kuin korjaaminen. Vahva usko siihen, että jokainen yksilö hallitsee itse ja yksin elämänsä, johtaa menettelyyn, jossa pärjäävät toisaalta tähän kykenevät ja toisaalta riittävän varakkaat²⁴⁴. Ky-

²⁴¹ <http://sakasti.evl.fi/sakasti.nsf/sp?open&cid=Content19F928>

²⁴² Metteri 2012 s. 229.

²⁴³ Lehto 2003 s. 35.

²⁴⁴ Arajärvi 2004 s. 310.

seinen trendi voi osaltaan selittää myös neuvontavelvollisuuden ja palveluperiaatteen heikentymistä.

Sosiaalityön kokonaistilanne on sosiaalihuollon osa-alue, joka kipeimmin tarvitsee jonkinlaisia uudistumista. Taloudellisesti vaikeana aikana joudutaan pohtimaan sitä, onko voimakkaasti säännelty nykyinen malli, jossa eri osa-alueet ”räävitään” jollain lailla kuntoon välttämättä mielekkäin toimintatapa edes sosiaalityön itsensä kannalta. Sosiaalityön kukoistuskautena eli aikana ennen 1990-luvun lamaa, sosiaalivaltiollinen lainsäädäntö oli ajan tasalla mahdollistamien sosiaalityön todellisen eli joustavan ja tilannekohtaisen luonteen. Sosiaalihuoltoa koskeva lainsäädäntö ei ole niinkään muuttunut, mutta sen tulkinta on²⁴⁵.

Metterin mukaan sosiaaliturvaa tarvitsevan yksilön kannalta universalismissa tärkeitä on kattavuus eli se, että jokainen tietyssä tilanteessa oleva kansalainen on oikeutettu julkisen vallan takaamaan toimeentuloturvaan ja huolenpitoon siten kuin laeissa säädetään ja alemmissa säädöksissä täsmennetään. Vaikka hyvinvointivaltion moraalit on kirjattu lakeihin, hyvinvointivaltion lupaus ei tyhjene lakeihin. Keskeistä on lupaus ihmisen kunnioittamisesta, ihmisarvon tunnustamisesta²⁴⁶. Tällaisen lupauksen ja hallinnon palveluperiaatteen toteutuminen ovat vaikeita tehtäviä, mikäli vastuunjako yhteiskunnan eri tasojen ja toimijoiden välillä ei ole selvillä.

Todelliseen sosiaalityöhön liittyy myös ennaltaehkäisevä luonne muun muassa säädetyn rakenteellisen sosiaalityön muodossa (SHL 13.1§) tai jo perustuen kunnan tehtävään hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistämiseksi alueellaan (Kuntalaki 1995/365 1§ 3 mom.). Tehtävän antaminen ei ole mahdollista sen paremmin yksityiselle²⁴⁷ kuin kolmannelle sektorillekaan. Hyvinvointitehtävän täyttäminen on kunnan itsehallinnon suurin oikeuttaja. Toteutuakseen hyvinvointi tarvitsee aina asiakkaitaan aidosti kohtaavia ammattilaisia. Tässä kunnallinen sosiaalityö voisi ottaa oppia diakonian tekijöidensä näköisestä työstä²⁴⁸.

²⁴⁵ Metteri 2012 s. 33-38.

²⁴⁶ Metteri 2012 s. 38.

²⁴⁷ Pajukoski 2008 s. 320.

²⁴⁸ Hiilamo 2010 s. 22.

6 Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa tavoitteena oli selvittää, millaista yhteistyötä evankelis-luterilaisen kirkon diakonia ja kunnan sosiaalihuolto tekevät, ja millaista yhteistyötä ne lainsäädännön perusteella voisivat tehdä. Tällä hetkellä yhteistyö ilmenee kolmella tavalla eli lakiin kirjattuna, esimerkiksi avunantoa tai tietojenluovutusta koskevana yhteistyönä, lain mahdollistamana eli esimerkiksi ostopalveluina toteutuvana yhteistyönä sekä paikallisina yhteistyöhankkeina, jotka tapahtuvat kunnan erityisen toimialan harkintavallan alueella tai yleisen toimialan mahdollistamina. Näiden lisäksi on olemassa tosiasiallista toimintaa, kuten hartaushetkiä kunnan toimuksesta.

Kunnan ja kirkon sosiaalisen työn sääntelytavoissa on suuria eroja. Kunnan sosiaalihuollosta on olemassa suuri määrä yksityiskohtaista sääntelyä, jonka avulla pyritään turvaamaan esimerkiksi yhdenvertaisuutta, asiakkaan asemaa ja ennakoitavuutta. Evankelis-luterilainen kirkko sen sijaan luottaa enemmänkin paikallisosaamiseen, jättäen väljin sanamuodoin suuren vastuun paikallisseurakunnilleen.

Lainsäädännön haasteet ovat sikäli samansuuntaisia, että paikallisen itsehallinnon ja kirkolla myös koko kirkon itsehallinnon laajuus, ovat epäselviä. Kirkolla epäselvyyttä on erityisesti siinä, mitkä ovat kirkkolain määrittelemiä kirkon omia asioita. Kunnilla selvitettävää on harkintavallan suuruudessa ylipäätään, sekä perustuslain takaaman kunnallisen itsehallinnon periaatteen suhteessa muihin perustuslaillisiin oikeusperiaatteisiin.

Kirkon keskushallinnon suhde seurakuntiinsa on tutkielman perusteella luottavaisempi kuin valtion suhde kuntiin. Valtion luottamus kuntien osaamisen tehokkuuteen näkyy kuitenkin paradoksaalisesti siinä, että kuntien resurssit ja lisääntyneet velvoitteet eivät kohtaa. Tilanne edellyttää kunnilta jatkuvaa ponnistelua. Merkittävää on myös lainvalmistelukehitys, jossa kunnat ovat joutuneet mukautumaan valtion mittaviin uudistushankkeisiin ja kuntien kuuleminen on ollut riittämätöntä. Säädettyä lainsäädäntöä, joka koskee myös kirkkoa, otetaan sen näkemykset kuntia paremmin huomioon²⁴⁹.

²⁴⁹ Ks. esim. Kirkolliskokouksen lausunto Perustuslaki 2000 -komitean mietinnöstä. Dnro 3971/061/95 OM.

Avunanto virantoimituksissa tapahtuu diakonian kustannuksella sosiaalihuollon tarkoituksenmukaiseksi toteutumiseksi sosiaalihuollon ensisijaisuudesta johtuen. Kirkkoa koskee salsapitovelvollisuuksien osalta oman lainsäädäntönsä lisäksi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (1999/621), joka on kuitenkin yleislakina alisteinen sosiaalihuollon säädöksille. Tässä tapauksessa siis evankelis-luterilainen kirkko luovuttaa sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyytämät asiakirjat. Huomionarvoista on, että asiakaslain osalta evankelis-luterilainen kirkko esiintyy julkisoikeudellisena yhteisönä yhdessä ortodoksisen kirkkokunnan kanssa. Lastensuojelulain (2007/417) ilmoitusvelvollisuus on sen sijaan laajennettu koskemaan kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia, joskin seurakunnat on erikseen mainittu.

Evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkkokunnan valvonta on muihin uskonnollisiin yhdyskuntiin verrattuna helpompaa. Evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijat ovat edelleen virkasuhteisia, mikä asettaa rikosoikeudellisesti suuremman vastuun²⁵⁰. Myös ylimmät laillisuusvalvojat valvovat evankelis-luterilaisen kirkon toimintaa. Valvomattomat uskonnolliset yhdyskunnat ovat esimerkiksi lastensuojelun kannalta huomattavasti suurempi uhka kuin valvottava verotusoikeudellinen kirkko, jonka aseman vuoksi myös sen herätysliikkeet ovat julkisen arvioinnin kohteena. Kirkon asemaa kritisoitaessa tämä seikka pitäisi muistaa nykyistä paremmin. Kirkon julkisoikeudellinen asema on voimakkaan keskustelun kohteena. Myös kirkosta eroaminen on merkittävää. Se heijastuu suoraan seurakuntien talouteen.

Laki mahdollistaa yhteistyön vapaaehtoisien toteuttamisen monin eri tavoin. Ostopalvelutoiminnassa seurakunnan ja kunnan yhteistyöllä on useita mahdollisuuksia. Seurakunnalla on jo kirkkolain mukaan mahdollisuus huolehtia kunnalle tai kuntainliitolle kuuluvasta tehtävästä. Näiden tehtävien hoitamiseksi voidaan myös perustaa johtokunta, johon kunta voi asettaa omia jäseniään. Hankintalaki (2007/348) koskee sekä seurakuntia että kuntia. Käytännössä sosiaalihuollon ja diakonian yhteistyöalueella ei kuitenkaan todennäköisesti liikuta suuruudeltaan kilpailuttamista vaativien palveluiden alueella seurakunnan ”omiin tarpeisiin” mitoitettua toiminnan vuoksi, jolloin hankinnat olisivat pääsääntöisesti pienhankintoja. Pienhankinnoissa kunnan on helpompi ottaa huomioon esimerkiksi paikallisuutta ja työllisyyttä korostavia näkökohtia. Tällöin seurakunnan diakonialla voi olla paljonkin annettavaa. Esimerkiksi sijais-hoidossa tai velkaneuvonnassa diakonia voisi toimia palvelujen tuottajana.

²⁵⁰ Laissa ortodoksisesta kirkkokunnasta (2006/985) ja ortodoksisen kirkkokunnan kirkkojärjestyksessä (174/2007) ei enää käytetä viran käsitettä.

Perinteisen ostopalvelutoiminnan voidaan kuitenkin nähdä olevan osin ongelmallista esimerkiksi julkisen vallan lisääntyvien tunnustuksettomuuden vaatimusten kannalta. Tämän vuoksi palvelusetelijärjestelmä (2009/569) voisi kunnan ja seurakunnan yhteistyölle hedelmällisempi toiminta-alusta, sillä siinä valinnan palveluntuottajasta tekee asiakas itse, jolloin tiettyä uskon- tokuntaa suosivaa tilannetta ei synny. Esimerkiksi kotihoidon palveluissa diakonian tutut työntekijät saattaisivat olla monen asiakkaan valintaperuste.

Palvelusetelin on todettu toimivan huonosti kiireellisessä tai tahdosta riippumattomassa hoidossa, jota diakonialla tuskin on mittavasti tarjottavanaan. Diakonian omaa aatteellista ja opillista soveltuvuutta ostopalvelutoiminnassa olisi tärkeää kartoittaa. Tutkielmassa esimerkkeinä käytetyissä ostopalveluja laajastikin tarjoavissa yhteiskunnallisissa konserneissa vahva kirkollinen perusta ei kuitenkaan näytä olevan esteenä palvelujen tarjoamiselle. Näiden konsernien volyymiltaan valtava toiminta asettaa tavanomaiselle seurakuntadiakonialle vaatimuksen selvittää oman toimintansa tai yhteiskunnallisen yritystoimintansa mahdollisuuksia ostopalvelumarkkinoilla. Paikallisseurakuntien ja kirkon keskushallinnon tulisikin valppaasti seurata palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoa kunnissa.

Paikalliset yhteistyöhankkeet ovat merkittävä yhteistyön toteutumisen muoto, joissa on suuret mahdollisuudet, mutta toisaalta myös uhkakuvia. Esimerkiksi Kampin kappelissa päivystävät Helsingin kaupungin sosiaalityöntekijät ovat aiheuttaneet kiivaan keskustelun evankelisluterilaisen kirkkokunnan suosimisesta. Erilaiset paikallisesti räätälöidyt hankkeet ovat saatujen kokemusten perusteella kuitenkin varsin tehokkaita. Kunnan yleisen toimialan osuuden kasvattaminen mahdollistaisi erilaisia paikallisia yhteistyöhankkeita nykytilannetta paremmin. Olisi kuitenkin toivottavaa, että kunnan yleinen toimiala kasvaisi ennen muuta resurssien tarkoituksenmukaisemman jakautumisen perusteella, eikä niinkään lainsäädännön yksinkertaistamisen avulla, sillä puitelain tyyppiset sosiaalihuollon tehtävät saatetaan jättää kokonaan toteuttamatta.

Kunnan sosiaalihuolto on päävastuussa sosiaalisten ja taloudellisten oikeuksien toteutumisessa. Diakonian paikalliset auttamismuodot kuitenkin kohdistuvat niihin osa-alueisiin, joihin kunnan jäykkä sosiaalijärjestelmä ei eräällä tapaa ylety, mutta toisaalta myös sosiaalihuollon alueisiin, joissa kunnalla on vain niin sanottu yleinen järjestämisvastuu eli järjestäminen on

sidoksissa talousarvion määrärahoihin. Tutkielmassa käsiteltiin viittä eri sosiaalihuollon aluetta, joissa erilaiset syyt ovat aiheuttaneet diakonian roolin kasvamisen.

Toimeentulotuessa diakonian rooli näkyy taloudellisina avustuksina. Toimeentulotuen ongelmat liittyvät pitkälti ensisijaisten etuuskien riittämättömään tasoon ja byrokratiaan. Suurin osa toimeentulotuen saajista saa jo jotakin ensisijaista etuutta. Toimeentulotuki on tarkoituksenmukaista toteuttaa kuntatasolla lähinnä siitä syystä, että todellinen sosiaalityö mahdollistuu. Ihanteellisessa tilanteessa sosiaalityöntekijä voisi tehdä toimeentulotukilaskelman sen tyyppisesti kuin diakonian taloudellinen avustaminen tällä hetkellä tapahtuu. Tärkeintä toimeentulotuessa palveluna olisi asiakkaan tilanteen kokonaisvaltainen ymmärtäminen.

Sosiaalisessa luototuksessa ja velkaneuvonnassa palvelun käyttöönotto on ollut vähäistä. Sen voidaan osin nähdä johtuvan siitä, etteivät taloudelliset hyödyt koidu niinkään suoranaisesti kunnille kuin koko yhteiskunnalle. Vähäisessä käyttöönotossa voidaan nähdä merkkejä siitä, että kunnat eivät koe toteuttavansa valtion kanssa yhteistä hyvinvointitehtävää. Diakonian velkaneuvontapalvelut näyttäytyvät varsin järjestelmällisenä toimintamuotona, joka kytkeytyy muuhun taloudelliseen avustamiseen Kirkon diakoniarahaston kautta.

Päihdehuollossa kuntakohtaiset erot ovat merkittäviä ja päihdehuollon on katsottu olevan varsin suoranaisesti sidoksissa kunnan taloudelliseen tilanteeseen ja tahtotilaan päihdeongelman ratkaisemiseksi. Päihdehuollon kohdalla on kiinnostavaa huomata, että oikeudellisen tutkimuksen huomio ei juuri kiinnity esimerkiksi määrärahasidonnaisuuteen ja ostopalvelusopimusten ongelmiin, vaan enemmänkin tahdonvastaisiin toimenpiteisiin ja muihin perusoikeudellisiin näkökohtiin. Päihdehuollon selkein ongelmakohta myös oikeuden näkökulmasta on sen hankala asema kuntien talousarvioissa sekä osittainen sopimuskelvottomuus.

Omaishoidontuen myöntämisessä on kuntien välisiä suuria eroja. Omaishoitajien kohdalla ongelmat liittyvät ennen muuta jaksamiseen. Kunta voisi taloudellisesti hyötyä melko suoraan omaishoidontuen merkittävämmästä käyttämisestä esimerkiksi terveydenhuollon säästöjen kautta, sikäli on erikoista, että myös omaishoidontuen myöntäminen on varsin vähäistä. Julkissektorin lyhytnäköinen talousajattelu voidaan nähdä tälle osasyynä. Sekä päihdehuollossa että omaishoidossa diakonia järjestää runsaasti erilaisia ryhmiä, leirejä sekä neuvontaa.

Kaikki käsitellyt sosiaalihuollon osa-alueet kytkeytyivät lopulta neuvontavelvollisuuden ja sosiaalityön ongelmiin. Näillä osa-alueilla diakonialla näyttää olevan merkittävää osaamista - myös kunnalliseen sosiaalihuoltoon verrattaessa. Sosiaalityön kavenneeseen rooliin ei oikeustieteellisen tutkimuksen kautta voida kovin kattavasti ottaa kantaa. On kuitenkin selvää, että myös palveluperiaatteen ja neuvontavelvollisuuden toteutuminen edellyttää lisää taloudellista liikkumavaraa ja myös itsehallinnollista päätäntävaltaa kunnille. Sosiaalista vastuutaan mahdollisimman edullisesti toteuttava kunta ei ole tarkoituksenmukainen. Diakoniassa neuvontavelvollisuuden voidaan toisaalta nähdä toimivan kustannustehokkuutta lisäävänä, mikäli diakonian asiakas saa sen myötä hänelle kuuluvat julkiset sosiaalietuudet tai toimeentulotuen.

Sektorirajat ylittävä yhteistyö on heikosta taloudellisesta tilanteesta johtuen tulevaisuutta hyvinvointipalveluissa. Yhteistyön on kuitenkin tarkoituksenmukaista tapahtua suunnitellusti ja mahdollisia ongelmia ennaltaehkäisevästi - ei kriisiytynyttä sosiaalihuoltoa paikkaavasti. Yhteistyö varhaisessa vaiheessa on siten suuri mahdollisuus sekä evankelis-luterilaisen kirkon diakonialle että kuntien sosiaalihuollolle, mutta myös koko suomalaiselle yhteiskunnalle.

Lopuksi

Diakonian tutkiminen osoittautui oikeudellisesti haastavaksi tehtäväksi. Se pakotti pohtimaan ovatko paikallisuus, ajankohtaisuus ja kapea-alainen säädöspohja juuri niitä syitä, miksi avunanto on tehokasta. Haluan silti pitää kiinni myös vahvasti säännelystä sosiaaliturvasta. Jotkin yhteiskunnan toimet, kuten lasten huostaanotot, ovat luonteeltaan sellaisia, että diakoniassa toimivaksi osoittautuva vapaus ei voisi olla mahdollista.

Kunnan olemassaolon suurin oikeutus on sen kuntalain mukainen pyrkimys edistää hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan (Kuntal 1995/365 1 luku 1§). Mikäli kunta ei koe tätä pyrkimystä tärkeäksi, asettaa se samalla koko olemassaolonsa kyseenalaiseksi. Diakonian tutkiminen aiheuttikin kysymyksen siitä, onko kristinuskon lähimmäisenrakkauden periaate voimakkaampi moraalisääntö kanssaihmistien auttamiselle, kuin hyvinvointiyhteiskunnan demokraattisesti hyväksytyt oikeusperiaatteet. Sosiaalihuolto, jonka syy olemassaololleen on kustannustehokkuus, ei voi koskaan aidosti välittää ihmisistä.

Haluan uskoa, että suomalaisessa yhteiskunnassa vallitsee edelleen korkea auttamisen moraa-
li, johon voidaan hyvinvointipalveluja rakentaessa luottaa. Loppujen lopuksi, hyvinvointi on
kiinni pienistä asioista:

*”Viime kesänä lasten täti olisi vienyt perheen risteilylle. Mutta Niina ei voinut läh-
teä., koska hänen piti olla kaupungissa ilmoittautumassa työvoimatoimistoon. Se oli-
si ollut kesän ainoa reissu.*

- *Pääsimme kuitenkin lasten kanssa Linnanmäelle, kiitos diakonissan. Dia-
konia jakoi asiakkaille vapaalippuja. Meillä ei olisi ikinä ollut varaa
rannekkeisiin.”²⁵¹*

²⁵¹ Kirkko ja kaupunki 27.2.2013. s. 15.

LIITE

Kirkkohallitus: Diakoniatyö 2011.

<http://sakasti.evl.fi/sakasti.nsf/sp?open&cid=Content418CE5>

Asiakaskontaktien toimenpiteet

