

**SOSIAALITYÖNTEKIJÄN HARKINTAVALTA UUDISTUNEESSA
SOSIAALILAINSÄÄDÄNNÖSSÄ**

KAISA PARKKINEN
Tampereen yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö
Sosiaalityön pro gradu -tutkielma
Joulukuu 2015

Tampereen yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

PARKKINEN, KAISA: Sosiaalityöntekijän harkintavalta uudistuneessa sosiaalilainsäädännössä
Pro gradu -tutkielma, 84 sivua
Sosiaalityö
Ohjaaja: Leena Autonen-Vaaraniemi ja Tarja Pösö
Joulukuu 2015

Suomalaisessa sosiaalihuollossa on meneillään reformi, joka aiheuttaa mittavia mullistuksia sosiaalihuollon kentällä sekä rakenteellisesti, että lainsäädännön tasolla. Tämä tarkoittaa samalla muutoksia myös sosiaalityöhön viranomaistoimintana. Yhtenä keskeisenä sosiaalityön toteuttamisen välineenä voidaan nähdä harkintavalta, eli lainsäädännön kautta sosiaalityöntekijälle delegoitu oikeus tehdä kansalaisia koskevia päätöksiä.

Pro gradu -tutkimukseni tarkoitus on selvittää, millaisia vaikutuksia uudistuneella sosiaalilainsäädännöllä on sosiaalityöntekijän harkintavaltaan. Tutkimusaineistonani toimivat sosiaalihuoltolaki (1301/2014), laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015), sekä näihin liittyvät hallituksen esitykset. Aineiston analyysin toteutin sisällönanalyysinä, jossa teoreettisena viitekehyksenä toimi harkintavallan käsite.

Tulokseni osoittavat, että uudistunut sosiaalilainsäädäntö mahdollistaa sosiaalityöntekijöille harkintavaltaa liittyen sosiaalisiin ilmiöihin, asiakkaan tarpeisiin, asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin, sekä eettisiin tekijöihin. Nämä osa-alueet sisältävät harkintavaltaa aina asiakkaan tilanteeseen vaikuttavista rakenteellisista taustatekijöistä oikeanlaisiin palveluihin, lainsäädännön vaatimuksiin ja eettisiin periaatteisiin asti. Lisäksi havaitsin, että sosiaalilainsäädäntö ohjaa sosiaalityöntekijän harkintavaltaa kahdella tasolla. Näistä toiminnan taso sisältää erilaisia toimintaohjeita ja sääntelee sitä, miten sosiaalihuoltoa tulee käytännössä konkreettisesti toteuttaa. Periaatteellinen taso puolestaan ohjaa sosiaalityöntekijän harkintavaltaa erilaisten arvoperiaatteiden kautta edellyttäen, että huomiota kiinnitetään esimerkiksi sellaisiin tekijöihin, kuin asiakkaan etu ja osallisuus sekä sosiaalihuollon laatu.

Voidaankin todeta, että sosiaalilainsäädännön uudistuksilla on ollut vaikutusta sosiaalityöntekijän harkintavallan laajuuteen. Harkintavallan institutionaalisia ja eettisiä raameja on kavennettu aiempaa yksityiskohtaisemman lainsäädännön kautta, sääntelemällä näin sosiaalityön ammatillista toimintaa tiukemmin. Kuitenkin samanaikaisesti on sosiaalityön sisällöllistä harkintavaltaa laajennettu antamalla aiempaa enemmän mahdollisuuksia asiakkaan tarpeisiin, tarvittaviin palveluihin ja sosiaalisiin ilmiöihin liittyvään harkintaan. Uudistusten myötä näyttävät keskeisimmiksi sosiaalityön toimintaa määrittäviksi tekijöiksi nousevan sosiaalihuollon arvoperustaiset lähtökohdat, kuten sosiaalihuollon laatu, asiakaslähtöisyys ja yhdenmukaisuus.

Avainsanat: harkintavalta, sosiaalityö, sosiaalihuolto, sosiaalilainsäädäntö

University of Tampere
School of Social Sciences and Humanities

PARKKINEN, KAISA: Discretion of social work in renewed social legislation

Master's Thesis, 84 pages

Social Work

Supervisor: Leena Autonen-Vaaranieniemi ja Tarja Pösö

December 2015

Finnish social welfare is going through massive reform, which causes big changes in the structure of social welfare and legislation. This has also influenced social work as an authoritative action. One essential operational element in social work is discretion, which means the right to do decisions over citizens, authorized by law.

The purpose of this master's thesis is to find out, what kind of influence renewed social legislation has over the discretion of social work. The research material consisted of Finnish social legislation called sosiaalihuoltolaki (1301/2014) and laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) and the government proposals related to these laws. I analyzed the material using content analysis through the theoretical framework of discretion.

The results suggest that the renewed social legislation enables discretion on social phenomenon, client's needs, client centered planning along with actions, and ethical issues. These forms of discretion include everything in between the structural factors behind the client's situation, accurate services, legislations demands and ethical principles. I also discovered that the social legislation regulates social work discretion in two levels. The level of action includes different kinds of procedures which determine how social work can be executed in concrete way. The level of principles instead governs the discretion of social work through the values and norms the society represents. This level requires social workers to pay attention for example to client's best interest, participation and the quality of social welfare.

So it can be said, that the changes in the social legislation effects the amount of discretion social workers can exercise. The institutional and ethical frames of discretion have been narrowed down by more detailed legislation, and so the possibilities for professional action have become somewhat more limited. However, the social workers discretion has still extended at the same time. The new social legislation enables more discretion towards the content of social welfare, such as client's needs, services allocated to these needs, and social phenomena. It seems, that the most central factors which determine action in social work after the reform, relates to the basic values in social welfare, such as the quality of social services, customer-friendliness and ethical and equality.

Keywords: discretion, social work, social welfare, social legislation

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
2 MITÄ ON HARKINTAVALTA?	3
2.1 Harkinnan ja harkintavallan määrittelyä	3
2.2 Viranomaisarkinta	4
2.3 Viranomaisarkinnan oikeutus ja rajat	7
3 HARKINTAVALTA SUOMALAISESSA SOSIAALITYÖSSÄ	11
3.1 Sosiaalityön määrittelyä	11
3.2 Sosiaalityöntekijän käyttämä harkintavalta	13
3.3. Eettinen harkinta sosiaalityössä	17
4 SOSIAALILAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTUKSET	20
4.1 Sosiaalihuoltolaki	20
4.2 Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä	21
5 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	23
5.1 Tutkimuksen asettelu ja aineisto	23
5.2 Metodologiset valinnat, analyysimenetelmä ja tutkimusetiikka	24
5.3 Analyysiprosessi	26
6 HARKINTAVALLAN OSA-ALUEET	28
6.1 Sosiaalisiin ilmiöihin liittyvä harkintavalta	30
6.2 Asiakkaan tarpeisiin liittyvä harkintavalta	31
6.3 Asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyvä harkintavalta	34
6.4 Eettisiin tekijöihin liittyvä harkintavalta	38
6.5 Yhteenveto	39
7 HARKINTAVALLAN OHJAILU LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ	42
7.1 Harkintavallan ohjailu toiminnan tasolla	42
7.2 Harkintavallan ohjailu periaatteellisella tasolla	51
7.3 Yhteenveto	63
8 SOSIAALILAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTUSTEN VAIKUTUKSET	66
8.1 Sosiaalilainsäädännön uudistuksen vaikutukset harkintavallan laajuuteen	66
8.2 Sosiaalityöntekijän harkintavallan muutokset suhteessa aiempaan tutkimukseen	70
9 JOHTOPÄÄTÖKSET	74
LÄHTEET	80
SUOMEN SÄÄDÖSKOKOELMA	84

TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1 Harkintavallan osa-alueet	29
Taulukko 2 Harkintavallan ohjailu toiminnan tasolla.....	43
Taulukko 3 Harkintavallan ohjailu periaatteellisella tasolla.....	52

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1 Harkintavallan ohjailu uudistuneessa sosiaalilainsäädännössä.....	64
Kuvio 2 Sosiaalilainsäädännön vaikutus sosiaalityöntekijän harkintavallan laajuuteen	67

1 JOHDANTO

Pro gradu -tutkimukseni aiheena on sosiaalityöntekijän käyttämä harkintavalta ja sen ilmenemisen uudistuneessa sosiaalilainsäädännössä. Vuosina 2015-2016 on Suomessa meneillään mittavia sosiaalihuoltoa koskevia lainsäädännön uudistuksia, kun uusi sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) astuvat voimaan. Lakimuutokset ovat merkittäviä sekä kuntatasolla sosiaalihuollon toteuttamisen kannalta, että yksittäisen sosiaalityöntekijän toiminnan näkökulmasta. Näin ollen näyttäytyvät uudistukset ja niiden vaikutusten tarkastelu minulle tieteellisesti kiinnostavana ja ajankohtaisena aiheena.

Lisäksi kiinnostukseni aiheeseen kumpuaa omasta työkokemuksestani, sillä toimiessani sosiaalityöntekijänä lastensuojelussa ja sosiaalipäivystyksessä, olen jatkuvasti käyttänyt minulle viranomaisena suotua harkintavaltaa. Olen esimerkiksi arvioinut perheen tuen tarvetta ja tehnyt asiakasta koskevia päätöksiä. Oikeus käyttää harkintavaltaa työtehtävissäni on delegoitunut minulle sosiaalityötä sääntelevän lainsäädännön kautta. Lainsäädäntö onkin harkintavallan keskeinen oikeutus, mutta asettaa samalla sille rajat (Suomen perustuslaki 731/1999, 2 §).

Harkintavallalla tarkoitetaan suppeasti esitettynä oikeutta tehdä muita henkilöitä koskevia päätöksiä tai toimenpiteitä (Esim. Davis 1969, 4; Lipsky 1980, 13). Suomessa tämän kaltaista harkintavaltaa käyttävät erityisesti julkisen sektorin viranomaiset, johon sosiaalihuolto yhtenä osa-alueena sisältyy. Sosiaalihuollossa tehdään jatkuvasti päätöksiä, jonka seuraukset voivat olla yksittäisen asiakkaan kannalta hyvinkin merkittävät (Eriksen, Grimen, Molander 2012, 218). Tämän vuoksi harkintavalta on sosiaalityön tutkimuksen tarkastelun kohteena tärkeä. Mielestäni onkin tarpeellista saada tietoa siitä, millaisia vaikutuksia uudistuneella sosiaalilainsäädännöllä on sosiaalityöntekijöiden oikeuteen tehdä toista ihmistä koskevia päätöksiä ja toimenpiteitä.

Harkintavaltaa on Suomessa kuitenkin tutkittu sosiaalityön näkökulmasta toistaiseksi varsin vähän. Harkintavallan tutkimus Suomessa on keskittynyt enimmäkseen oikeustieteeseen sekä hallinto- ja yhteiskuntatieteeseen. Tutkimusta on tehty muun muassa organisatorisista, poliittisista, ammatillisista ja taloudellisista näkökulmista. (Kalliomaa-Puha, Kotkas & Rajavaara 2014b, 10–11.) Omassa pro gradu -tutkimuksessani näkökulmana on sosiaalityö viranomaistoimintana, osana sosiaalihuoltoa. Tarkasteluni keskiössä on sosiaalilainsäädännön muutosten vaikutukset sosiaalityöntekijän käyttämään harkintavaltaan.

Pyrin tutkimuksessani vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Millaista harkintavaltaa sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) mahdollistavat sosiaalityöntekijöille?
2. Miten kyseinen lainsäädäntö pyrkii ohjaamaan sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa?
3. Millaisia vaikutuksia sosiaalilainsäädännön uudistuksilla on ollut sosiaalityöntekijöiden harkintavallan laajuuteen?

Aloitan tutkimukseni määrittelemällä harkinnan ja harkintavallan käsitettä eri näkökulmista. Koska tutkimuksessani keskeistä on sosiaalityöntekijän viranomaisroolissa käyttämä harkintavalta, avaan seuraavaksi lukijalle viranomaisharkinnan sisältöä, oikeutuksia ja rajoja. Seuraavaksi käsittelemän sosiaalityötä ammattitoimintana, sekä harkintavallan ilmenemistä sosiaalityössä aikaisemman tutkimuksen ja eettisten kysymysten valossa. Tämän jälkeen kuvailen lyhyesti sosiaalihuoltolakia (1301/2014) ja lakia sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015), keskittyen erityisesti tekijöihin, jotka ovat johtaneet meneillään olevaan sosiaalihuollon reformiin. Tästä siirryn tarkastelemaan tutkimukseni toteutukseen ja analyysiprosessiin liittyviä tekijöitä, jonka jälkeen esittelen tutkimukseni tulokset. Tulosluvuissa erittelen ensin harkintavallan osa-alueita, jonka jälkeen siirryn kuvaamaan sitä, miten harkintavaltaa ohjataan sosiaalilainsäädännön avulla. Tämän jälkeen tarkastelen sitä, miten sosiaalilainsäädännön uudistukset ovat tulkintani mukaan vaikuttaneet sosiaalityöntekijöiden harkintavallan laajuuteen, sekä miten tulokseni suhteutuvat aikaisempaan harkintavallan tutkimukseen. Lopuksi esitän tiivistetysti johtopäätökset.

2 MITÄ ON HARKINTAVALTA?

2.1 Harkinnan ja harkintavallan määrittelyä

Harkinnan käsitettä on Kielitoimiston verkkosanakirjassa (10.4.2015) kuvailtu muun muassa seuraavasti: “*päätyä johonkin perusteellisen ajattelun nojalla*”. Harkinta ei siis ole sattumanvaraista toimintaa, vaan perustuu jonkin asian perusteelliseen pohtimiseen (Rajavaara 2014, 139). Yleisellä tasolla tarkasteltuna harkinnalla tarkoitetaan mahdollisuutta valita eri vaihtoehtojen välillä. (Kallioma-Puha ym. 2014b, 8). Harkintavallan (*discretion*) käsite puolestaan viittaa vapautteen toimia ammattikunnan sisällä omassa työroolissa (Evans 2010, 33). Käytännössä harkintavalta tarkoittaa vapautta tai oikeutta tehdä kansalaisia koskevia päätöksiä (Esim. Lipsky 1980, 13). Harkinta yleisenä toimintana ja harkintavalta siis eroavat toisistaan merkittävästi. Käytän tutkimuksessani kuitenkin ajoittain myös käsitettä harkinta synonyymina harkintavallalle. Tarkoitan harkinnalla tällöin nimenomaisesti harkintavallan käyttämisen yhteydessä ilmenevää harkitsemisen prosessia, en harkintaa yleisenä toimintana.

Harkintavalta on moniulotteinen käsite, jota on tutkimuskirjallisuudessa määritelty monin tavoin. Tony Evansin (2010, 33) mukaan voidaan harkintavallan käsite jakaa kahteen ulottuvuuteen, joita ovat harkintavalta lain mukaan (*discretion de juren*) ja harkintavalta yleisesti (*discretion de facto*). Näistä ensimmäisellä viitataan muodolliseen valtaan tehdä päätöksiä. Tällöin jokin auktoriteetti, kuten lain-säädäntö tai esimies, on oikeuttanut harkintavallan käytön. Jälkimmäisellä termillä puolestaan tarkoitetaan sellaista harkintavaltaa, jota ei ole tunnustettu muodollisesti. Yleensä mahdollisuus tällaiseen epäformaaliin harkintaan kumpuaa tilanteesta itsestään, eikä siis ole esimerkiksi oikeudellisesti perusteltua. (Evans 2010, 33.)

Lähelle Evansin kahtiajakoa tulevat Bjørn Hvindenin (1994) mukaan myös Adlerin ja Asquithin näkemykset (1981). Adler ja Asquith ovat tutkimuksissaan esittäneet, että harkintavalta voidaan jakaa kahteen osaan: ammatilliseen (professional) ja hallinnolliseen (administrative) harkintavaltaan (Adler & Asquith 1981 Hvindenin 1994, 113–114 muk.). Hvindenin tulkinnan mukaan professionaaliset toimijat, kuten sosiaalityö tai terveydenhuolto edustavat ammatillista harkintaa. Hallinnollista harkintaa puolestaan käyttävät niin kutsutut maallikot julkisissa virastoissa, kuten kansallisen vakuutusjärjestelmän työntekijät. Hallinnollinen harkinta on vahvemmin säänneltyä kuin ammatillinen harkintavalta. (Hvinden 1994, 113–114.) Näin ollen ammatillisilla henkilöillä on mahdollisuus käyttää harkintaa vapaammin, kuin hallinnollista harkintavaltaa käyttävillä henkilöillä.

Harkintavaltaa voidaan käyttää myös yhteiskunnan eri tasoilla. Useissa tutkimuksissa harkintavallan katsotaan liittyvän nimenomaisesti kansalaisten parissa työskentelevien viranomaisten toimintaan (esim. Evans 2010; Lipsky 1980; Rajavaara 2014). Tämän lisäksi on harkintavaltaa nähty kuitenkin olevan myös poliitikoilla poliittisen päätöksenteon yhteydessä (Hellsten 2014; Karjalainen 2014; Palola 2014), sekä kansalaisilla heidän päättäessään siitä, mitä palveluja käyttävät (Kalliomaa-Puha 2014; Valokivi 2014). Suomalaisessa tutkimuksessa harkintavaltaa onkin kuvattu jatkumoksi, joka alkaa poliitikkojen tekemistä ratkaisuisista ja päättyy ruohonjuuritasolla tapahtuvaan yksittäistä asiakastilannetta koskevaan päätöksentekoon (Kalliomaa-Puha ym. 2014b, 8). Keskityn omassa tutkimuksessani viranomaisten käyttämään harkintavaltaan, jättäen muut näkökulmat tarkastelun ulkopuolelle. Käytän jatkossa termiä viranomaisharkinta kuvaamaan viranomaistasolla ilmenevää harkintavaltaa.

2.2 Viranomaisharkinta

Viranomaisten toiminnan yhteydessä ilmenevän harkintavallan tutkimukseen on vahvasti vaikuttanut amerikkalainen Michael Lipsky, joka tuo teoksessaan *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in Public Service* (1980) esiin näkemyksen viranomaisista, jotka toteuttavat politiikkaa kansan keskuudessa. Näitä viranomaisia Lipsky kutsuu katutason byrokraatikoiksi (Lipsky 1980, 3). Käytän tässä luvussa käsitettä katutason byrokraatikko silloin, kun viitataan suoraan Lipskyn teoriaan. Muuten käytän synonyymina termiä viranomainen, koska se istuu paremmin nykyaikaan ja suomalaiseen yhteiskuntaan.

Katutason byrokraatit ovat Lipskyn mukaan julkisen sektorin työntekijöitä, jotka käytännössä toteuttavat valtiovallan politiikkaa, yhteiskunnallisia normeja ja palveluja kansan keskuudessa. Tällaisia katutason byrokraatikoita ovat esimerkiksi poliisi, tuomari ja sosiaalityöntekijä. Yksi keskeisimmistä välineistä, joiden avulla katutason byrokraatit käyttävät julkista valtaa, on harkintavalta. Harkintavalta näyttäytyy oikeutena tehdä erilaisia kansalaisia koskevia toimenpiteitä, suunnitelmia ja päätöksiä. Esimerkiksi poliisi voi pidättää henkilön, tuomari langettaa tuomion tai sosiaalityöntekijä päättää palvelun saamisesta. (Lipsky 1980, 3, 13–14.) Toisaalta viranomaisharkintaa käytetään myös päinvastaisessa merkityksessä, eli silloin kun päätetään olla tekemättä mitään toimenpiteitä. Onkin esitetty, että tosiasiaassa suuri osa harkintavallasta olisi tämänkaltaista toimenpiteistä luopumista, eikä niinkään varsinaista päätöksentekoa. (Davis 1969, 4.)

Lipskyn näkemyksen mukaan katutason byrokraatit vaikuttavat suoraan kansalaisten jokapäiväiseen elämään päättämällä muun muassa erilaisista etuuksista ja sanktioista. Näin ollen heillä on varsin paljon valtaa yksittäisen ihmisen elämäntilanteen kannalta. Koska esimerkiksi koulutus, sosiaalihuolto ja yleinen turvallisuus ovat yhä laajemmin julkisen sektorin toiminnan alaisia, ovat monet yhteiskunnan keskeiset osa-alueet käytännössä viranomaisten harkintavallan piirissä. Tästä syystä se, millaisia päätöksiä katutason byrokraatit tekevät, määrittelevät sekä yksilön elämää, että yleisemmin palvelujen vaikuttavuutta. Lipsky näkee, että tätä kautta julkinen sektori määrittelee koko yhteiskunnan toimivuutta. Julkisella sektorilla on myös keskeinen tehtävä ihmisten sosiaalistamisessa osaksi yhteiskuntaa ja yhteiskunnallisessa kontrollissa. Katutason byrokraatikoiden toiminta voidaankin nähdä erityisesti kansalaisten silmissä ristiriitaisena, koska sen kautta toteutetaan yhteiskunnassa sekä yhteistä hyvää ja palveluja, että sosiaalista kontrollia. (Lipsky 1980, 4–12.) Sama ilmiö tunnustetaan myös sosiaalityössä, jossa tuki ja kontrolli usein yhdistyvät aiheuttaen asiakkaille ristiriitaisia ajatuksia ja tunteita sosiaalityöntekijöitä kohtaan.

Lipsky näkee katutason byrokraatikoilla olevan käytännössä enemmän valtaa, kuin mitä heille työnkuvausten mukaan kuuluu. Tämä johtuu sekä mahdollisuudesta varsin suureen harkintavallan käyttöön työssä, että kohtalaisen itsenäisestä työotteesta. Mahdollisuus itsenäiseen työskentelyyn kumpuaa katutason byrokraatikoiden professionaalisuudesta, vaikka Lipsky näkeekin, että myös ei-professionaalisilla ammattikunnilla voi olla varsin paljon harkintavaltaa. (Lipsky 1980, 11–14.) Professionaalisuudella tarkoitetaan jonkin ammatillisen toiminnan erikoistumista siinä määrin, ettei sitä pystytä tekemään ilman asiaan liittyvää koulutusta ja kokemusta (Freidson 2001, 17-18). Professionaamattien ajatellaankin usein tavoittelevan sekä itsenäisyyttä toiminnassa, että laajaa harkintavaltaa (Freidson 2001, 122; Lipsky 1980, 19). Monet tutkijat (esim. Freidson 2001; Rajavaara 2014) ovatkin nähneet professionaalisuuden ja harkintavallan välisen yhteyden hyvin vahvana. Kyky ja mahdollisuus harkintavallan käyttöön, sekä erikoistunut tietotaito, on nähty kuuluvaksi professionaalisuuden ytimeen (Freidson 2001, 22–24, 122) muodostaen näin ammatillisen asiantuntijuuden ja professionaalisuuden perustan.

Harkintavaltaa voidaankin pitää tärkeänä tekijänä ammattikunnan professiokehityksen kannalta, sillä laaja mahdollisuus harkintaan usein viittaa vahvemman professioaseman saavuttaneeseen ammattiin. Jos todellista harkintavaltaa ei ole, ei ammattia silloin pidetä professiona. (Evans 2010, 2, 50.) Suurin mahdollisuus viranomaisharkinnan käyttöön on edelleen perinteisillä professioilla, esimerkiksi lääketieteessä (Rajavaara 2014, 142). Varsin kiinnostava ilmiö on se, että professioammateissa on viranomaisten ja heidän esimiestensä välinen suhde usein nähty jännitteisenä (Exworthy & Halford

1999, 1; Lipsky 1980, 14–15). Lipsky argumentoi, että esimiehet pyrkivät aktiivisesti rajoittamaan katutason byrokraatikoiden harkintavaltaa, mutta eivät siihen käytännössä pysty. Syy tähän on se, että päätös toiminnasta tehdään katutasolla usein hetkessä, kuhunkin eteen tulevaan tilanteeseen sopeutuen. Esimies ei voi olla aina paikalla määrittelemässä ja ohjaamassa päätöksentekoa, joten työntekijöille jää näin käytännössä varsin merkittävästi mahdollisuuksia harkintavaltaan. (Lipsky 1980, 14–15.)

Lipskyn näkemystä katutason byrokraatikoista pidetään usein merkittävänä harkintavallan tutkimisen kehittymiselle. On kuitenkin huomioitava, että Lipskyn näkemykset kuvaavat amerikkalaista yhteiskuntaa 1960-1970-luvuilla, joten sen on voitu nähdä osaltaan jo vanhentuneen (Evans 2010). Lipskyn teoriaa kohtaan onkin esitetty myös kritiikkiä ja päinvastaisia näkemyksiä. Esimerkiksi viranomaisten toimintaa muodollis-oikeudellisesta näkökulmasta (formal-legal conception) tarkasteltuna näyttää sille, ettei byrokraatikoilla ole harkintavaltaa käytännössä ollenkaan. Muodollis-oikeudellinen näkemys korostaa virkamiesten toimintaa yksinomaan lainsäädännön, säädösten ja ohjeistusten muodollisina toimeenpanijoina osana yhteiskunnan hierarkkista rakennetta. Byrokraatikot siis mielletään yhteiskunnan päätöksentekokoneistona, joilla ei ole aktiivista henkilökohtaiseen päätöksentekoon nojautuvaa toimintaa. Sen sijaan he passiivisesti toteuttavat yhteiskunnan ja organisaatioiden sääntelemiä lakeja ja asetuksia, ilman henkilökohtaista harkintaa. (Burke 1988, 10.)

Sosiaalityön näkökulmasta on David Howe (1991, 203–204) puolestaan esittänyt Lipskyn näkemysten olevan ristiriidassa myöhempien tutkimusten kanssa, joissa sosiaalityöntekijöillä on todettu olevan vain vähän todellista harkintavaltaa. Myös Tony Evans (2010) on tutkittuaan sosiaalityöntekijöiden professionaalista harkintavaltaa sosiaalipalveluissa päätenyt Lipskyn kanssa eri lopputulokseen. Evansin mukaan Lipskyn näkemys ei enää kaikilta osin ole sovellettavissa nyky-yhteiskuntaan, jossa on yhä enemmän menty managerialismin suuntaan. (Evans 2010, 164–165.) Lipskyn teorialla on silti ollut suuri vaikutus erityisesti Euroopassa, kun politiikassa on omaksuttu ajatus julkisen sektorin työntekijöiden keskeisestä roolista yhteiskunnan toimintojen ylläpitäjinä ja politiikan toteuttajina käytännön tasolla. Tämä on johtanut useissa hyvinvointivaltioissa esimerkiksi sosiaalipalvelujen hajauttamiseen (Rice 2012, 1039).

Viranomaisten harkintavallasta puhuttaessa ovat myös eettiset kysymykset aina läsnä, ja vastuuvollisuus onkin keskeinen osa ammatillista toimintaa. Vastuuvollisuudella tarkoitetaan sitä, että viranomaiset ovat vastuussa toiminnastaan ja tekemistään päätöksistä sekä suoraan asiakkaille, että julkisesti muun muassa palvelujen laadun osalta. (Banks 2004, 150–151.) Myös Eriksen, Grimen ja Molander (2012) ovat peräänkuuluttaneet viranomaisten vastuuta päätöksenteossa ja nostaneet esiin

asiakkaan oikeuksiin liittyviä kysymyksiä. Viranomaisilla on oikeus tehdä asiakkaita koskevia päätöksiä, mutta Eriksenin ja kumppaneiden mukaan viranomaiset eivät pysty ennakoimaan päätöstensä seurauksia, jotka voivat olla asiakkaan elämänkulun kannalta mittavia. Lisäksi viranomaisten toimintaa on käytännössä vaikea valvoa, sekä viranomaisia hankala saattaa vastuuseen tekemistään päätöksistä. Tätä ongelmakohtaa kutsutaan demokratian mustaksi aukoksi. (Eriksen ym. 2012, 218.)

Eriksen, Grimen ja Molander (2012) ovat nähneet viranomaisten vastuullisuuden mittareina kaksi keskeistä tekijää, joista käytän Rajavaaran (2014, 140) mukaista suomennosta rakenteellinen ja episteeminen ulottuvuus. Näistä rakenteellinen ulottuvuus kuvaa niitä tekijöitä, kuten lainsäädäntöä ja ohjeistuksia, joiden kautta harkintavaltaa voidaan rajata. Episteeminen ulottuvuus puolestaan tähtää harkinnan taustalla olevan päättelyprosessin parantamiseen, ja sitä kautta harkintavallasta seuraavien päätösten laadun kohenemiseen. Tutkijat argumentoivat, että viranomaisten harkintavaltaan liittyvää vastuullisuutta voidaan yhteiskunnassa lisätä, kun tunnistetaan myös harkintavallan taustalla vaikuttavat kognitiiviset prosessit, jotka ohjaavat päätöksentekoa rakenteellisten tekijöiden ohella. (Eriksen ym. 2012, 221, 227.)

Kuten yllä on esitetty, on viranomaisten käyttämä harkintavalta moniulotteinen asia, jota voidaan tarkastella esimerkiksi yhteiskunnan toiminnan kannalta tai eettisestä näkökulmasta. Lipskyn (1980) mukaan viranomaisilla on keskeinen tehtävä politiikan toteuttamisessa kansan keskuudessa, mutta samalla se mahdollistaa viranomaisille paljon valtaa suhteessa kansalaisiin. Tästä syystä on harkintavallan oltava rajattua, jotta sen käyttöä ja vaikutuksia voidaan seurata (Eriksen ym. 2012). Tarkastelenkin seuraavaksi niitä rajoja, joita viranomaisharkinnalle on oikeudellisesta näkökulmasta Suomessa asetettu.

2.3 Viranomaisharkinnan oikeutus ja rajat

Viranomaisten harkintavaltaa sitovat aina erilaiset lait, suositukset ja toimintakäytännöt. Nämä rajoitukset luodaan poliittisen päätöksenteon ja lainsäädännön yhteydessä. Poliittista päätöksentekoa puolestaan ohjaavat esimerkiksi yhteiskunnan yleiset normit ja hallintovirkamiesten antamat selvitykset yhteiskunnan tilasta. (Lipsky 1980, 14.) Oikeudellisesta näkökulmasta käsin tulee viranomaisharkinnan perustua aina lakiin (Kotkas 2014, 40). Kyseinen vaatimus on kirjattu Suomen perustuslakiin (731/1999, 2§), jossa todetaan, että *“julkisen vallan tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia.”* Tätä kutsutaan oikeusvaltioperiaatteeksi ja se alleviivaa näkemystä siitä, ettei viranomaisharkintaa voida perustella lain ulkopuolisilla tekijöillä (Kotkas 2014,

41). Näin ollen ei viranomaisten käyttämä harkintavalta ole koskaan täysin vapaata, vaan aina sidottua lainsäädäntöön.

Lainsäädäntö ei kuitenkaan Suomessa pelkästään rajoita viranomaisharkintaa, vaan on myös sen keskeinen oikeutus. Kuten yllä jo mainittiin, ei oikeusvaltioperiaatteen mukaan (Kotkas 2014, 41; Suomen perustuslaki 731/1999, 2 §) viranomaisilla ole oikeutta tehdä kansalaisia koskevia päätöksiä ilman lainsäädännön antamia valtuuksia. Viranomainen ei siis käytännössä voi tehdä päätöksiä, joihin ei löydy perusteita lainsäädännöstä ja niiden pohjalta luoduista auktorisoiduista toimintaohjeista ja asetuksista. Käänteisesti ajatellen lainsäädäntö siis samalla myös oikeuttaa viranomaisharkinnan antamalla edellytykset kaikelle viranomaistoiminnalle Suomessa.

Oikeusvaltioperiaatteen lisäksi on myös muita periaatteita, jotka ohjaavat viranomaistoimintaa. Tällaisia ovat muun muassa yhdenmukaisuus-, vallanjako- ja demokratiaperiaate (Kotkas 2014, 40–42; Suomen perustuslaki 173/1999, 2 §, 3 §, 6 §). Yhdenmukaisuusperiaate sääntelee viranomaisten toimintaa siten, että se velvoittaa kohtelevaan samanlaisissa tilanteissa olevia kansalaisia yhdenmukaisesti (Kotkas 2014, 42; Pylkkänen 2014, 26). Vallanjakoperiaate vaatii, että Suomessa käyttää lainsäädäntövaltaa eduskunta, tuomiovaltaa riippumattomat tuomioistuimet ja toimeenpanovaltaa presidentti ja valtioneuvosto. Valta ei siis ole keskitettynä vain yhdelle taholle, vaan on jaettu yhteiskunnan eri instansseille. Demokratiaperiaatteella puolestaan tarkoitetaan sitä, että lainsäädäntö on aina säädettävä tiettyjen menettelytapojen mukaisesti. Tällä pyritään varmistamaan, että kansalaisilla joita lait koskevat, on mahdollisuus vaikuttaa joko suorasti tai epäsuorasti lainsäädäntöön. (Kotkas 2014, 41.) Nämä periaatteet on luotu turvaamaan kansalaisten oikeuksia tilanteessa, jossa viranomaisille on lainsäädännön kautta annettu varsin paljon valtaa suhteessa yksittäiseen ihmiseen.

Harkintavallan käyttämisen kannalta on merkittävää, ettei lainsäädäntöä ja muita velvoittavia ohjeistuksia voida käytännössä koskaan säätää niin yksityiskohtaiseksi, että ne pystyisivät antamaan vastauksen jokaiseen vastaantulevaan tilanteeseen (esim. Kalliomaa-Puha ym. 2014b, 8; Lipsky 1980, 15). Tämä johtuu siitä, ettei etukäteen voida täysin arvioida sitä, millaisia asiakkaita viranomaiset kohtaavat ja mikä kussakin hetkessä on paras tapa toimia. Koska käytännön työssä kohdattavat asiakastilanteet ovat niin moninaisia, tarvitaan lainsäädäntöä ruohonjuuritasolla toteuttavien viranomaisten harkintavaltaa, eli kykyä soveltaa lainsäädäntöä jokapäiväisessä elämässä. (Kalliomaa-Puha ym. 2014b, 8.) Tämän vuoksi lakeihin jätetään usein tarkoituksella väljyyttä, joka mahdollistaa harkintavallan käytön (Kotkas 2014, 56–57). Tästä voidaan päätellä, että mitä yleisluontoisempi laki on kyseessä, sitä enemmän se yleensä jättää tilaa harkinnalle.

On kuitenkin olemassa myös sellaisia oikeudellisia rajoja, joita viranomaisen ei missään tilanteessa voi ylittää, vaikka harkintavaltaa lainsäädännön puitteissa onkin mahdollista käyttää. Näitä ovat ihmis- ja perusoikeudet sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet (Kotkas 2014, 57.) Viranomaisen ei siis voi tehdä päätöksiä, jotka rikkovat kansalaisen ihmis- tai perusoikeuksia, tai ovat näiden kanssa ristiriidassa. Esimerkkinä tästä voidaan pitää kansalaisten perusoikeutta sosiaaliturvaan. Suomen perustuslaki (731/1999, 19 §:n 1. mom.) säättää, että jokaisella on oikeus ihmisarvoiseen elämään ja välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon. Koko sosiaalihuollon voidaan nähdä tietyssä mielessä rakentuvan tälle perustuslailliselle edellytykselle (Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 164/2014 vp, 7; jatkossa viitataan HE 164/2014 vp). Tämän kaltainen kansalaisten subjektiivinen oikeus on siis otettava kaikissa sosiaalihuoltoa koskevissa ratkaisuissa huomioon.

Kuten yllä todettiin, on viranomaisharkinta kuitenkin välttämätöntä, jotta lainsäädäntöä toteutettaessa voidaan ottaa huomioon kansalaisten yksilölliset tilanteet. Tämän vuoksi ei harkintavaltaa voida julkisella sektorilla juurikaan rajoittaa (Lipsky 1980, 15), jotta toiminta pysyy riittävän joustavana ja tarkoituksenmukaisena. Harkintavalta ilmenee ruohonjuuritasolla erityisesti erilaisten viranomaispäätösten tekemisenä. Viranomaispäätösten tulee lain mukaan olla aina perusteltuja (hallintolaki 434/2003, 45 §; Suomen perustuslaki 731/1999, 21 §). Lisäksi kansalaisilla on oikeus tietää, mitkä asiat ja selvitykset ovat vaikuttaneet päätökseen, sekä mihin lakeihin perustuen päätöksiä tehdään (hallintolaki 434/2003, 45 §).

Vaikka viranomaisten harkintavalta usein nähdäänkin välttämättömänä yhteiskunnan toiminnan kannalta, on sitä vastaan esitetty myös kritiikkiä erityisesti oikeustieteellisen tutkimuksen piirissä. Kenneth Culp Davis (1969) nosti esiin 1960-luvulla kysymyksiä viranomaisharkinnan oikeudenmukaisuudesta sekä siitä, missä määrin viranomaisilla on ylipäänsä tarpeen olla harkintavaltaa. Hänen mukaansa esimerkiksi tuomioistuimilla on tarpeettoman paljon mahdollisuuksia käyttää harkintaa, mikä mahdollistaa epätasa-arvoa päätöksenteossa. Tästä syystä tulisi harkintavaltaa rajata. Davis kuitenkin myöntää, että harkintavalta on lain toteuttamiseksi tarpeen jossain määrin, eikä pidä harkintavallan kokonaisvaltaista kitkemistä tarkoituksenmukaisena. (Davis 1969, 215–271.) Davisin (1969) esittämiin argumentteihin on syytä suhtautua kriittisesti, sillä oikeuskäytännöt 1960-luvun Amerikassa eivät välttämättä peilaa 2010-luvun Suomea. On kuitenkin huomionarvoista, että harkintavaltaa ja siihen liittyviä ongelmakohtia on pohdittu jo tuolloin. Voidaan myös todeta, etteivät kysymykset harkintavallan rajoista ole ajan kuluessa ratkenneet, vaan samanlaista keskustelua käydään edelleen.

Suomessa on esimerkiksi Ilkka Pitkänen (2002) kritisoinut oikeustieteellistä tutkimusta tuomioistuinkäytäntöihin liittyen siitä, ettei se ole löytänyt yksiselitteisiä rajoja sen toteamiseksi, milloin viranomaisen harkintavalta on ylitetty. Pitkänen näkee tuomioistuinten harkintavallan uhkana lain kirjaimen ja hengen toteutumiseksi, koska se mahdollistaa mielivallan käytön päätöksenteossa. Laista on tunnistettavissa kaksi varsin selkeää harkintavaltaan liittyvää rajaa, joita ovat rikokseksi määritellyt teot, sekä päätöksentekoprosessissa sellaisten määräysten noudattamatta jättäminen, jonka perusteella päätös voidaan mitätöidä. Pitkänen kuitenkin argumentoi, että näiden väliin jää ”harmaa alue”, joka mahdollistaa harkintavallan väärinkäytön. Toisaalta lainsäädännössä voi kuitenkin toisinaan olla myös selkeä velvoite harkintavallan käyttöön. (Pitkänen 2002, 377–378.) Vaikka Pitkänen puhuukin nimenomaisten tuomioistuinten harkintavallasta, on samankaltainen pohdinta tarpeen myös muussa viranomaistoiminnassa. Esimerkiksi sosiaalihuollossa tehdään samankaltaisia viranomaispäätöksiä, joilla on suuri oikeusvaikutus asiakkaan elämään (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain muuttamisesta 354/2014 vp, 16; jatkossa viitataan HE 354/2014 vp).

Kysymys viranomaisten harkintavallasta ei siis ole aivan yksinkertainen ja ristiriidaton. Keskustelua harkintavallan oikeutuksesta, sen rajoista ja ylittämisestä on käyty jo pitkään, mutta yksiselitteisiä raameja harkintavallalle ei ole löytynyt. Jokaista viranomaista sitovat yllä mainittujen yleisten oikeusperiaatteiden lisäksi aina myös kunkin ammattikunnan oma lainsäädäntö ja toimintakäytännöt. Silti mikään laki tai ohjeistus ei käytännössä pysty tekemään niin yksityiskohtaisia linjauksia, etteikö harkintavaltaa jonkin verran jää (esim. Kalliomaa-Puha ym. 2014b, 8; Lipsky 1980, 15), mikä toisaalta mahdollistaa aina myös tilaisuuden sen väärinkäyttöön (Pitkänen 2002, 378). Näyttää siis siltä, ettei lopullista vastausta kysymykseen harkintavallan sopivasta määrästä ole löytynyt. Oikeustieteen piirissä onkin esitetty, että harkintavalta alkaa siitä, mihin lainsäädäntö päättyy (Davis 1969, 3).

3 HARKINTAVALTA SUOMALAISESSA SOSIAALITYÖSSÄ

3.1 Sosiaalityön määrittelyä

Suomessa julkinen sektori on kasvanut nopeasti. Kasvu on kiihtynyt aina 1970-luvulta lähtien, ja julkinen sektori sisältää nykyisin muun muassa sosiaali- ja terveystalouden palvelut sekä koulutoimen Suomessa lähes kokonaan. Esimerkiksi vuonna 2010 on julkinen sektori työllistänyt Suomessa arviolta 620 000 henkilöä. (Apunen 2011.) Sosiaalihuollossa, eli kunnissa tai kuntayhtymissä on vuonna 2014 työskennellyt 126 180 henkilöä. Sosiaalityöntekijöiden määrä on pysynyt vuoden 2010 jälkeen jotakuinkin samana, työllistäen 4300–4400 henkilöä. (Ailasmaa 2015, 1; 9.) Arvoiltaan julkisen sektorin on Suomessa katsottu edustavaan asiakaslähtöisyyttä, kustannustehokkuutta ja laatua (Niiranen, Seppänen-Järvelä, Sinkkonen & Vartiainen 2010, 113–114). Julkinen sektori onkin sekä yhteiskunnan että sosiaalityön ammattikunnan toiminnan kannalta keskeinen toimialue.

Sosiaalityö on politiikan, ja erityisesti hyvinvointipolitiikan toteuttamista yhteiskunnassa (HE 164/2014 vp, 80; Niemelä 2011, 13). Näin ollen sen perustehtäviin kuuluu pyrkimys kansalaisten hyvinvoinnin lisäämiseen. Valtiovallan harjoittaman hyvinvointipolitiikka ja siihen liittyvä lainsäädäntö asettavat reunaehdot sosiaalityön harkintavallan toteuttamiselle käytännössä (Niemelä 2011, 13; Lipsky 1980). Yksi keskeisimmistä sosiaalityötä määrittävistä tekijöistä onkin sosiaalilainsäädäntö. Tämän lisäksi on kuitenkin myös paljon muita ohjeita ja säännöksiä, jotka säätelevät sosiaalityötä toimintana. Tällaisia ovat muun muassa kansainväliset sopimukset (esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948), suomalainen yleis- ja erityislainsäädäntö (esimerkiksi hallintolaki 434/2003; lastensuojelulaki 417/2007 ja Suomen perustuslaki 731/1999), sekä ammattikunnan eettiset ohjeet. Sosiaalityön kansainvälisessä järjestössä IFSW:ssä (International Federation of Social Workers) on vuonna 2014 hyväksytty uusi kansainvälinen sosiaalityön määritelmä (Global Definition of Social Work, 2014), jonka Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia on suomentanut seuraavasti (Sosiaalityön maailmanlaajuinen määritelmä 15.12.2015):

"Sosiaalityö on käytännön työhön perustuva ammatti ja tieteenala, jolla edistetään yhteiskunnallista muutosta ja kehitystä, sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä ihmisten elämänhallintaa ja itsenäistymistä. Yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden, ihmisoikeuksien, kollektiivisen vastuun sekä erilaisuuden kunnioittamisen periaatteet ovat keskeisiä sosiaalityössä. Sosiaalityö nojautuu sosiaalityön, yhteiskuntatieteiden ja humanististen tieteiden teorioihin ja paikalliseen tietoon, ja sen tarkoituksena on saada ihmiset ja rakenteet ratkaisemaan elämän ongelmatilanteita ja lisäämään hyvinvointia. Edellä olevaa määritelmää voidaan laajentaa kansallisella ja/tai alueellisella tasolla."

Lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten lisäksi sosiaalityötä määrittävät myös erilaiset ammattikunnan sisäiset normit ja periaatteet. Talentia on julkaissut sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet, joissa tarkastellaan sosiaalialan toimintaa eettisestä näkökulmasta. Ohjeistus perustuu lainsäädäntöön ja kansainvälisen sosiaalityön järjestön IFSW:n nimeämiin eettisiin periaatteisiin, ja niiden on tarkoitus toimia sosiaalityön työskentelyn taustalla periaatteellisina ohjenuorina. Ammattieettiset ohjeet nostavat esiin muun muassa asiakkaan oikeuden itsemääräämiseen, osallisuuteen ja asiakassuhteen luottamuksellisuuteen, sekä kiinnittää huomiota sosiaalityöntekijöiden yhteiskunnallisen vaikuttamisen merkitykseen, ammattikuntaan sitoutumiseen sekä sosiaalityöntekijän oikeuksiin. (Arki, arvot, elämä, etiikka 2013, 6–9.)

Sosiaalityön kenttä on laaja ja se sisältää monia erilaisia työtehtäviä. Sosiaalityötä kuvataan suomalaisessa keskustelussa usein ammatilliseksi toiminnaksi, joka perustuu tieteelliseen tietoon. Sosiaalityö tähtää hyvinvoinnin edistämiseen, eri asiakasryhmien omatoimisuuden ja voimavarojen lisäämiseen, sekä sosiaalisen turvallisuuden vahvistamiseen. (Satka 2011, 4.) Talentia (Määrittelyä sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön työstä ja tehtävistä 12.5.2015) on tarkentanut sosiaalityön Suomessa tarkoittavan sellaisen henkilön ammatillista toimintaa, joka on saanut sosiaalityön yliopistokoulutuksen ja jolla on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuuslain (272/2005, 3 §) mukainen kelpoisuus.

Hallituksen esityksessä sosiaalihuoltolaiksi (HE 164/2014 vp, 16) todetaan, että sosiaalityön tarkka määrittäminen Suomessa on vaikeaa, koska sosiaalityö sisältyy yhtenä ammatillisena osa-alueena varsin laajaan sosiaalihuollon kenttään. Uutta sosiaalihuoltolakia (1301/2014) ja lakia sosiaalihuollon ammattihenkilöä (817/2015) valmisteltaessa sosiaalityötä onkin pyritty suhteuttamaan muihin sosiaalialan ammatillisiin työtehtäviin, joista olennaisina mainitaan sosiaalityön lisäksi sosiaaliohjaus ja lähihoitajan koulutukseen liittyvät sosiaalihuollon perustehtävät (HE 164/2014, 16). Sosiaalilainsäädännön uudistuksen yhteydessä on sosiaalityötä, sen sisältöä ja toimintakäytäntöjä siis pyritty määrittelemään siten, että sosiaalihuollon eri ammattikuntien välisiä toimintakäytäntöjä, vastuita ja velvollisuuksia saadaan selkiytettyä.

Sosiaalityötä, kuten muutakin viranomaistoimintaa, siis säännellään Suomessa monin eri tavoin. Lainsäädäntö ja eettiset periaatteet voidaankin nähdä niinä yhteiskunnallisina raameina, joiden sisällä sosiaalityöntekijällä on mahdollisuus toimia. Lisäksi myös suhde muihin sosiaalihuollon toimijoihin vaikuttaa siihen, millaiseksi sosiaalityö toimintana muotoutuu. Näiden yhteiskunnallisten kehysten sisälle mahtuu monenlaista sosiaalityön työskentelyä ja erilaisia näkökulmia, joista käsin sosiaalityötä voidaan hahmottaa. Omassa tutkimuksessani keskityn sosiaalityöhön viranomaistoimintana, jossa har-

kintavalta on yksi keskeinen julkisen vallan toteuttamisen väline. Siirryinkin seuraavaksi esittelemään sitä, miten sosiaalityöntekijöiden harkintavalta on näyttäytynyt aiemmassa tutkimuksessa.

3.2 Sosiaalityöntekijän käyttämä harkintavalta

Ensinnäkin voidaan todeta, että suomalaiset sosiaalityöntekijät käyttävät työssään harkintavaltaa *de juren*, eli lain mukaista harkintavaltaa. Kuten olen aiemmin todennut (luku 2), tarkoittaa tällainen lain mukainen harkintavalta yhteiskunnassa muodollisesti tunnustettua oikeutta tehdä kansalaisia koskevia päätöksiä (Evans 2010, 33). Suomessa sosiaalilainsäädäntö asettaa yhdessä muun sosiaalihuoltoa sääntelevän lainsäädännön kanssa sosiaalityölle ne oikeudelliset raamit, joiden sisällä harkintaa voidaan käyttää. Näin ollen voidaan sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa pitää auktorisoituna yhteiskunnan taholta, eli se edustaa tällöin lain mukaista harkintaa.

Professionaalinen harkintavalta on noussut yhdeksi keskeisimmistä tämänhetkisistä kysymyksistä sosiaalityön kentällä (Evans 2010, 1). Suomessa on kuitenkin tehty toistaiseksi varsin vähän sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan liittyvää tutkimusta, joskin lähivuosina on asiaan havahduttu täälläkin muun muassa sosiaaliturvaan liittyvään harkintavallan tutkimuksen kautta (Kallioma-Puha, Kotkas & Rajavaara, 2014a). Suomalaisessa ja kansainvälisessä tutkimuksessa on kartoitettu sekä sosiaalityöntekijöiden omia kokemuksia ja asenteita harkintavallasta, että harkintavallan ilmenemistä sosiaalityön organisaatioissa.

Marketta Rajavaaran (2014, 137) mukaan sosiaali- ja terveystalitiikka on Suomessa yksi keskeisimmistä alueista, jossa harkintavaltaa toteutetaan. Siitä, kuinka paljon harkintavaltaa sosiaalityöntekijöillä lopulta on, ei kuitenkaan ole saavutettu yksimielisyyttä. Käytännössä sosiaalityö on sisällöltään usein asiakkaan tilanteen arviointia sekä palvelujen ja etuuksien tarpeen harkintaa ja toteutusta (Hvinden 1994, 113). Suomessa näin on erityisesti kunnallisessa sosiaalityössä, johon luetaan yleensä ainakin aikuissosiaalityö, lapsiperhetyö, vanhussosiaalityö, kehitysvammaisten sosiaalityö sekä maahanmuuttajatyö. Kunnallisen sosiaalityön on kuitenkin nähty viime vuosikymmeninä muuttuneen Pohjoismaissa taloudellisesti, ideologisesti ja organisatorisesti. Samalla se on tarkoittanut muutoksia sosiaalityöntekijöiden harkintavallan laajuudessa ja sisällössä. (Blomberg, Kallio & Kroll 2014, 184.)

Kunnallisen sosiaalityön muutos näkyy muun muassa siten, että sosiaalityön kentällä on alettu harjoittamaan uudenlaista aktivointipolitiikkaa, sekä siirrytty kohti New Public Management -ajattelua, eli uutta julkisjohtamista. Uuden julkisjohtamisen kautta tavoiteltaviksi tekijöiksi sosiaalityössä on nous-

sut esimerkiksi tehokkuus ja asiakastyytyväisyyden korostaminen. Tämän on nähty kaventavan sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa, sillä työskentely on muuttunut aiempaa rutiininomaisemmaksi ja byrokraattisemmaksi (Blomberg ym. 2014, 186–188.) Lisäksi julkisen sektorin organisaatioissa on esimiesasemassa olevilla nähty olevan yhä enemmän valtaa sen päättämisessä, mitä resursseja viranomaisilla on käytettävissä ja mihin niitä käytetään (Evans 2010, 164–165). Harkintavalta on siis siirtynyt pääosin viranomaisilta esimiehille resurssien jakoon liittyen. Tony Evansin (2010) tutkimuksen mukaan lähiesimiehet pyrkivät kuitenkin toiminnallaan pikemminkin alaistensa harkintavallan ja professionaalisuuden tukemiseen, kuin rajoittamiseen. Sosiaalityöntekijöille siis jää edelleen varsin paljon liikkumavaraa ja mahdollisuuksia harkintavaltaan, joskin niissä puitteissa, jotka esimiehet heille mahdollistavat. (Evans 2010, 164–165.)

Sosiaalityöntekijöiden käyttämää harkintaa on usein tutkimuksessa kuvattu professionaaliseksi, eli ammatilliseksi harkintavallaksi (Eriksen ym. 2012; Evans 2010; Hvinden 1994, 113–114). Siitä, onko sosiaalityö saavuttanut professioaseman, on käyty keskustelua jo pitkään, eikä täyttä yksimielisyyttä ole saavutettu. Useimmiten sosiaalityö on nähty semiprofessionaalisenä ammattina, mikä tarkoittaa kyseisen ammatin alisteista asemaa muihin ammatteihin nähden. Semiprofessiossa ei työn sisältöä ja tietoperustaa ole pystytty todentamaan riittävän systemaattisesti ja laajasti, jotta se olisi voinut saavuttaa varsinaisen asiantuntijuusaseman. Suomessa monet semiprofessiot ovat kuitenkin pystyneet vahvistamaan asemaansa, mikä näkyy esimerkiksi sosiaali- ja terveystalveissa näiden ammattiryhmien mahdollisuutena varsin laajaan harkintavallan käyttöön nykyisin. (Rajavaara 2014, 142–143.) Toisaalta sosiaalityöllä on kuitenkin nähty olevan varsin vahva professionaalinen asema erityisesti sosiaalihuollon sisällä, verrattuna moniin muihin sosiaalialan viranomaisiin, kuten Kelan tai työvoimapalvelujen virkamiehiin. Tämä johtuu muun muassa sosiaalityön selkeistä koulutus- ja kelpoisuusvaatimuksista sekä työskentelyn nojautumisesta teoretietoon. Blomberg kumppaneineen esittääkin, että näitä tekijöitä voidaan pitää merkinä sekä sosiaalityön professioasemasta, että oikeudesta harkintavallan käyttöön ammattitehtävissä. (Blomberg ym. 2014, 184.)

David Howe (1986) on tehnyt Iso-Britanniassa tutkimusta siitä, kuinka sosiaalityöntekijöiden työ on organisoitu sekä millaista työn sisältö on. Howe (1991, 204) argumentoi tutkimuksensa perusteella, ettei sosiaalityöntekijöillä ole käytännössä juurikaan aitoa harkintavaltaa. Tutkimus osoitti, että yleisissä sosiaalipalveluissa työskentelevillä sosiaalityöntekijöillä on vain heikosti vaikutusmahdollisuuksia työnsä organisoitumiseen. Monet tekijät joista asiakastapaus rakentuu, kuten asiakkaiden toiminta, tapahtumat ja olosuhteet, olivat sosiaalityöntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Lisäksi

työskentelyn saama vaste oli pitkälti ulkoa ohjattu joko organisaation toimintakulttuurin, ohjeiden, resurssien tai esimiehen taholta. (Howe 1986, 124–125.) Sosiaalityöntekijöillä näytti olevan harkintavaltaa ainoastaan siinä, millaisella työotteella he tekivät työtä. Muut asiakastyöhön liittyvät asiat olivat ulkoa rajattuja joko organisaation, esimiesten tai laajemmin tarkasteltuna lainsäädännön kautta. (Howe 1991, 204.)

Norjalainen Bjørn Hvinden (1994) puolestaan on saanut päinvastaisia tuloksia. Tutkimuksessaan Hvinden muun muassa vertaili sosiaalityöntekijöiden ja kansallisen vakuutusyhtiön työntekijöiden käyttämää harkintavaltaa. Tutkimus osoitti, että suurin osa sosiaalityöntekijöistä koki käyttävänsä työssään merkittävässä määrin harkintavaltaa. Erityisesti lastensuojelutyössä nähtiin olevan paljon mahdollisuuksia harkintaan. Harkintavaltaa käytettiin etenkin perheen tilanteen arvioimisessa sekä perheen tilanteeseen parhaiten sopivien palvelujen valinnassa. Asiakastapauksissa, joita kuvattiin sosiaalisesti avustamiseksi, eivät sosiaalityöntekijät kuitenkaan kokeneet samanlaista merkittävää harkintavaltaa. Tällaiset työtehtävät liittyivät usein taloudelliseen avustamiseen. Sosiaalityöntekijät arvioivat, että heillä on sosiaalisen avustamisen yhteydessä jonkin verran harkintavaltaa, mutta näissä tapauksissa lopullisen päätöksen teki useimmiten joku muu. (Hvinden 1994, 124–125.)

Hvindenin (1994) ja Howen (1986) tutkimuksia tarkasteltaessa on syytä mainita ensinnäkin se, että kyseessä on kahden eri yhteiskunnan sosiaalijärjestelmiin suuntautuvat tutkimukset. Näin ollen järjestelmätasolla olevat erot voivat osaltaan selittää päinvastaisia tuloksia. Toiseksi myös tutkimuksen näkökulmissa on eroa. Siinä missä Hvindenin tutkimuksessa ovat sosiaalityöntekijät pitäneet asiakastyön sisällöllistä harkintaa merkinä harkintavallasta sekä sen välineenä, on Howe puolestaan nähnyt, ettei se tämänkaltainen mahdollisuus harkintaan edusta vahvaa ammatillista harkintavaltaa. Näyttääkin siltä, että sillä kuinka harkintavaltaa tutkimuksessa määritellään, on merkitystä tutkimuksen tuloksiin nähden. Lisäksi Hvindenin ja Howen tutkimukset edustavat 1980- ja 1990-lukujen yhteiskuntaa. Näin ollen monet asiat organisaatioiden toimintakäytännöistä lainsäädäntöön ja harkintavallan käsitteen sisältöön ovat voineet muuttua, mikä voi vaikuttaa tulosten vertailtavuuteen nykypäivänä.

Tuoreempaa harkintavallan tutkimusta Suomessa edustavat Blomberg, Kallio ja Kroll (2014) ovat Hvindenin lailla tutkineet sosiaalityöntekijöiden omia näkemyksiä harkintavallasta. Tutkimuksessa vertailtiin suomalaisten ja ruotsalaisten sosiaalityöntekijöiden käsityksiä työstään. Kyselyn perusteella ovat Blomberg ja kumppanit päätyneet jakamaan sosiaalityöntekijöiden suhtautumisen harkintavaltaa kohtaan kahteen asennoitumista kuvaavaan ulottuvuuteen: regulatiiviseen ja liberaaliin. Näistä regulatiiviset näkemykset sisältävät halukkuutta vahvistaa sosiaalityöhön liittyvää ohjeistusta, sanktioita ja

markkinavaihtoehtoja. Liberaali ulottuvuus puolestaan painottaa yksittäisen sosiaalityöntekijän harkintavaltaa ja työskentelyn asiakaslähtöisyyttä. Tulokset osoittivat eroja olevan sekä maiden välillä, että niiden sisällä. Kummassakin maassa oli liberaali näkemys regulatiivista vahvemmin esillä, joskin Suomessa on jonkin verran myös regulatiivisen näkökulman kannatusta. (Blomberg ym. 2014, 196.)

Tutkimuksen mukaan sosiaalityöntekijöiden asenteeseen vaikuttivat monet tekijät, kuten vastaajan koulutustausta. Muun kuin sosiaalityön koulutuksen saaneet, mutta silti sosiaalityötä tekevät vastaajat kokivat sosiaalityön koulutuksen saaneita useammin, että ohjeistuksia ja sanktioita tulisi lisätä. Sosiaalityön koulutuksen saaneet puolestaan kannattivat useimmiten liberaalia näkemystä. Lisäksi vaikutusta näkemyksiin oli myös sillä, mitä työtehtävää vastaaja sosiaalityön kentällä toteuttaa, sekä työkokemuksen pituudella. Pidemmän työkokemuksen omaavat kannattivat mahdollisuutta laajaan harkintavaltaan, kun taas lyhyemmän uran sosiaalityössä tehneet toivoivat tarkempia ohjeistuksia. (Blomberg ym. 2014, 194–198.)

Vahvimmin asenteisiin kuitenkin vaikuttivat sosiaalityöntekijöiden henkilökohtaiset, normatiivisesti värityneet näkemykset asiakkaista. Työntekijät, jotka kokevat huono-osaisuuden olevan enemmän asiakkaan omasta toiminnasta lähtöisin kannattivat regulatiivista näkemystä. Huono-osaisuuden yhteiskunnallisiin ja rakenteellisiin tekijöihin käsityksissään tukeutuvat sosiaalityöntekijät puolestaan toivat esiin liberaaleja näkemyksiä. Lisäksi tutkijat esittivät, että maiden välillä on eroa myös lainsäädännössä, ja sitä kautta sosiaalityön tämänhetkisessä yhteiskunnallisessa tilassa sekä sosiaalityöntekijöiden näkemyksissä ”sopivasta” harkinnan määrästä. Ruotsi on harkintavallan lisäämiseen liittyvissä sosiaalipoliittisissa linjauksissa Suomea edellä, minkä vuoksi suomalaiset sosiaalityöntekijät saattoivat kokea ruotsalaisia enemmän tarvetta liberaaleille toimenpiteille. (Blomberg ym. 2014, 194–198.)

Se, että sosiaalityöntekijöinä työskentelevien henkilöiden koulutustaustalla ja työuran pituudella on vaikutusta näkemyksiin harkintavallasta, on varsin kiinnostavaa. Toisaalta lienee luonnollista, että pidempään työskennelleet ja sosiaalityön koulutuksen kautta ammattitaitoa hankkineet henkilöt kannattavat liberaalia näkemystä, kun taas vasta-alkajat ja sosiaalityön tekemisen kannalta puutteellisen koulutustaustan omaavat kaipaavat tarkempia ohjeistuksia. Kuitenkin vanhin sosiaalityöntekijäpolvi Suomessa taas kannatti tutkimuksen mukaan enemmän regulatiivista, kuin liberaalia näkemystä. Onkin mahdollista, että asiaan vaikuttavat eri sukupolvien kasvaminen erilaisissa yhteiskunnallisissa kehyksissä. (Blomberg ym. 2014, 197–199.) Tällöin harkintavallan määrään ja siihen suhtautumiseen vaikuttavat esimerkiksi yhteiskunnan taloustilanne ja sen hetkiset arvot. On kuitenkin tärkeää huomata, että tutkimuksen mukaan nämä kaksi ulottuvuutta eivät sulkeneet toisiaan täysin pois, vaan nuoremmil-

la sosiaalityöntekijäsukupolvilla näkyi sekä regulatiivisen, että liberaalin näkemyksen kannatusta. Blomberg ja kumppanit pohtivatkin, että nuoremmalla sukupolvella saattaa olla vanhempia realistisempi käsitys nyky-yhteiskunnassa vallitsevasta yksilön ja yhteiskunnan välisestä vastuunjaosta ja oikeuksista. (Blomberg ym. 2014, 197–199.)

Kuten yllä on esitetty, näyttäytyy sosiaalityöntekijöiden harkintavalta moniulotteisena ilmiönä. Tutkimusta on tehty niin sosiaalityöntekijöiden omiin näkemyksiin perustuen, kuin organisaation toiminnankin kannalta. Tutkimuksen tuloksiin vaikuttavat aina sekä tutkimuksen kohteena oleva yhteiskunta ja sen sosiaalijärjestelmä, että kunkin tutkimuksen ajankohta. Eri vuosikymmenet ja sukupolvet kuvaavat aina oman aikansa, ja näin ollen vaihtelevat myös näkemykset esimerkiksi harkintavallan sisällöstä ja määrästä. Keskeiseksi tekijäksi harkintavallan määrän kannalta vaikuttaa nousevan se, miten harkintavallan käsite kussakin tutkimuksessa määritellään. Kuitenkin kokonaisuutena näyttää tarkastelemieni tutkimusten pohjalta sille, että nykytutkimuksen piirissä tunnustetaan sosiaalityöntekijöillä olevan aina jonkin verran harkintavaltaa, jonka käyttämiseen kytkeytyy myös kysymys ammattikunnan professiokehityksestä sekä asiantuntijuuden lisääntymisestä.

3.3. Eettinen harkinta sosiaalityössä

Harkintavalta on julkisen vallan väline, jonka perusteella voidaan sosiaalityössä tehdä päätöksiä, jotka merkittävästi vaikuttavat asiakkaan elämään ja itsemääräämiseen. Tästä syystä on harkintavallan yhteydessä tarpeen pohtia aina myös siihen liittyviä eettisiä kysymyksiä. Anita Sipilän (2011) mukaan sosiaalityöntekijöiden hallinnollis-juridinen asema harkintavallan käyttäjinä asettaa erityisiä vaatimuksia ammattietiikalle. Sosiaalityön kentällä ammattietiikka ja työn hallinnolliset vaatimukset voivat olla ristiriidassa keskenään. Lisäksi sosiaalityössä työskennellään usein tilanteessa, jossa taloudelliset paineet ja vaatimus kustannustehokkuudesta kamppailevat asiakkaiden tarpeiden ja oikeuksien kanssa. Nämä tekijät aiheuttavat jännitteitä sosiaalityön toteuttamiseksi laadukkaalla, eettisesti kestäväällä tavalla. (Sipilä 2011, 68–69.)

Blomberg, Kallio ja Kroll (2014, 182) esittävät, että Suomessa sosiaalityöntekijöillä on monia muita julkisen sektorin viranomaisia enemmän harkintavaltaa. Tutkijat argumentoivat Lipskya (1980) mukailleen, että sosiaalityöntekijöiden työskentely on enemmänkin sosiaalipoliittisten päämäärien toteuttamista lakiin ja ohjeisiin nojautuen, kuin perinteistä hallinnollista byrokratiaa. Tämä tarkoittaa myös sitä, että sosiaalityöntekijät joutuvat toteuttamaan yhteiskunnallista kontrollia ja esimerkiksi asettamaan asiak-

kaille sanktioita. Kuitenkin toisaalta sosiaalityöntekijöiden tehtävä on toimia asiakkaidensa tukena, sekä edistää heidän asemaansa ja oikeuksiaan. Näin ollen on sosiaalityöntekijöiden suhde työn vaatimuksiin usein ristiriitainen, mikä aiheuttaa eettisiä paineita työssä. (Blomberg ym. 2014, 182–183.) Suomessa sosiaalityöntekijän katsotaan olevan henkilökohtaisesti vastuussa eettisistä ratkaisuistaan, joskin myös työnantajan eettistä vastuuta muun muassa resurssien osalta on tuotu viime aikoina esiin. (Arki, arvot, elämä, etiikka 2013, 11).

Nämä ammattietiikan haasteet vaikuttavat olennaisesti myös sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan. Sosiaalityöntekijän tulee harkintavaltaa käyttäessään ottaa huomioon yhtäältä lainsäädäntö sekä hallinnolliset ja organisaation sisäiset ohjeet, mutta toisaalta myös asiakkaan etu, oikeudet ja tarpeet (Blomberg ym. 2014, 182–183). Lisäksi työn monet eri vaatimukset ja velvollisuudet, sekä niiden keskinäinen punnitseminen ja priorisointi kuormittavat usein työntekijöitä (Banks 2006, 125). Tällaisia eettisen harkinnan ja priorisoinnin kohteita ovat esimerkiksi asiakkaan oikeus yksityisyyteen ja itsemääräämiseen tilanteessa, jossa asiakkaan lapsen oikeus huolenpitoon ja turvaan on uhattuna. Harkintavallan käyttämisen yhteydessä tuleekin aina toteuttaa myös eettistä harkintaa sen suhteen, miten eri ratkaisut vaikuttavat asiakkaan oikeuksiin, ja huomioida toisaalta myös sosiaalityöntekijän ammatilliset velvollisuudet.

Yksi keskeinen harkinnan alue sosiaalityössä ovat asiakkaita koskevat toimenpiteet ja päätökset, ja sosiaalityöntekijän tuleekin aina tarkastella sekä päätöksentekoprosessia, että eri toimenpiteiden vaikutuksia myös eettiseltä kannalta. Päätöksenteko voidaan nähdä yhtäältä rationaalisena toimintana, joka pohjautuu mahdollisimman neutraaliin analyysiin asiakkaan tilanteesta. Tämä näkemys kuitenkin sopii sosiaalityöhön huonosti, sillä sosiaalityön luonne ihmisläheisenä työnä vaikuttaa myös sosiaalityöntekijän tunnemaailmaan. Usein puhutaankin empatiasta ja sen eri muodoista asiakasta kohtaan (Aaltola 2014, 9–13).

Siksi onkin tärkeää, että sosiaalityöntekijä aina punnitsee sekä omien tunteidensa (Aaltola 2014), että oman arvomaailmansa (Rostila 2001, 28–29) suhdetta ja vaikutusta päätöksentekoon. Sosiaalityötä tulisi ohjata sosiaalityön ammattikunnan yhteiset arvoperiaatteet, eivätkä sosiaalityöntekijän omat, henkilökohtaiset arvot. Lisäksi tärkeää on huomioida ja kunnioittaa myös asiakkaan arvomaailmaa, mielipidettä ja näkemyksiä omasta tilanteestaan. (Rostila 2001, 28–30.) On kuitenkin todettu, etteivät ammattikunnan eettiset periaatteet yksistään riitä ratkaisemaan sosiaalityössä kohdattavia monimutkaisia ja arvoristiriitoja sisältäviä tilanteita, joihin ei ole yhtä oikeaa ratkaisua. Käsitettä moraalinen järkeily onkin käytetty kuvaamaan tätä sosiaalityön asiakastilanteisiin liittyvää arvosensitiivistä pohdin-

taa. Tilanteessa, jossa yhteiskunnan ja viranomaisten toimintatavat, sekä toisaalta ruohonjuuritason työskentelyssä kohdattavat eettisesti ristiriitaiset tilanteet eivät kohtaa, tarvitaan työntekijältä moraalista järkeilyä ja punnintaa eettisesti kestävien ratkaisujen tekemiseksi. (Forsberg 2011.)

Koska eettinen harkinta sosiaalityössä on näin ollen monimutkainen kysymys, on sosiaalityön sisällä kehitetty erilaisia malleja, ja joiden on tarkoitus helpottaa harkintaprosessia ja siihen liittyvää päätöksentekoa. Vaikka malleja on erilaisia, näyttäytyvät olennaisena usein samat peruseriaatteet. Ensin sosiaalityöntekijän tulisi tunnistaa kuhunkin tilanteeseen liittyvä eettiset pulmakohdat, jonka jälkeen pyritään paikallistamaan ne ihmiset, ryhmät tai yhteisöt, joihin päätöksenteko vaikuttaa. Seuraavaksi kartoitetaan kaikki mahdolliset toimintavaihtoehdot riskeineen ja vahvuuksineen, sekä peilataan näitä vaihtoehtoja tilanteeseen vaikuttaviin eettisiin tekijöihin, kuten lainsäädäntöön, eettisiin ohjeistuksiin ja teorioihin. Tärkeää on myös konsultoida kollegoja tai muiden alojen asiantuntijoita tarpeen mukaan. Tältä pohjalta tehdään lopulta päätös asiasta, ja lopuksi reflektoidaan päätöksen vaikutuksia. On tärkeää, että kaikki päätöksentekoon liittyneet vaiheet dokumentoidaan ja perustellaan, jotta niitä voidaan tarkastella ja arvioida myös jälkikäteen. (Reamer 2002.) Näiden vaiheiden kautta voi sosiaalityöntekijä pyrkiä siihen, että harkintaprosessi ja päätöksenteko ovat eettisesti mahdollisimman kestäväällä pohjalla.

Harkintavaltaan liittyy siis monitahoisia ja vaikeitakin eettisiä kysymyksiä, jotka sosiaalityöntekijän tulee huomioida. Usein sosiaalityön asiakkaat ovat vaikeiden elämäntilanteidensa vuoksi haavoittuvassa asemassa, mistä syystä eettinen harkinta on sosiaalityössä erityisen tärkeässä roolissa asiakkaiden oikeusturvan ja hyvän kohtelun varmistamiseksi. Asiakkaan asema ja oikeudet, sekä sosiaalihuollon laatu ja sen valvonta ovatkin nyt meneillään olevan sosiaalihuollon reformin keskeisiä tarkastelukohteita (HE 164/2014 vp, 83).

4 SOSIAALILAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTUKSET

4.1 Sosiaalihuoltolaki

Suomessa sosiaalihuollolla tarkoitetaan niitä yhteiskunnallisia toimia ja palveluja, joiden avulla ylläpidetään ja edistetään niin yksittäisten kansalaisten, kuin yhteisöjenkin hyvinvointia ja sosiaalista turvallisuutta (Haverinen, Kuronen & Pösö 2014, 12; sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 1 §:n 1. kohta). Lisäksi sosiaalihuolto pyrkii muun muassa ehkäisemään eriarvoisuutta ja syrjäytymistä, edistämään asiakaskeskeisyyttä ja kansalaisten osallisuutta, sekä turvaamaan yhdenvertaiset, riittävät ja laadukkaat sosiaalipalvelut kaikille (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 1 §:n 2.–4. kohta).

Suomalainen sosiaalihuolto on ollut jo pidemmän aikaa kriisissä. Ilmiön taustalla voidaan nähdä monia tekijöitä, mutta yksi varsin keskeinen vaikutin on ollut 1990-luvun lamakausi, ja siitä seuranneet julkista sektoria koskeneet leikkaukset. Tämän jälkeen ovat sosiaalihuollon ja palvelujärjestelmän haasteet olleet jatkuvan tarkastelun kohteena, ja keskustelua on hallinnut puhe kansalaisten ongelmien syvenemisestä, sekä palveluihin ja henkilökuntaan liittyvästä resurssipulasta. (Kröger 2014, 36–37.) Hallituksen esityksessä sosiaalihuoltolaiksi (HE 164/2014 vp, 71–72) perustellaan tarvetta sosiaalihuollon muutoksille myös ihmisten elämäntilanteisiin liittyvien vaikeuksien moninaistumisella, tuloerojen kasvulla, ikärakenteen muutoksella sekä yhteiskunnan lisääntyvällä etnisellä ja kulttuurisella monimuotoistumisella. Lisäksi asiakkaiden oikeuksiin liittyvät kysymykset sekä kasvavat alueelliset erot palveluissa ovat aiheuttaneet keskustelua. Nämä kaikki tekijät ovat aiheuttaneet muutospaineita sosiaali- ja terveydenhuollon kentällä. Vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen on pyritty löytämään ratkaisuja sosiaali- ja terveydenhuollon yhdistämisellä, mikä tarkoittaa käytännössä suuria mullistuksia sosiaalihuollon kentälle niin rakenteellisesti kuin sisällöllisestikin. (Haverinen ym. 2014, 9–10.)

Yksi keskeisimpiä tekijöitä palvelurakennemuutoksen yhteydessä on uuden sosiaalihuoltolain (1301/2014) säätäminen. Uusi sosiaalihuoltolaki on yleislaki, joka on tullut voimaan 1.4.2015 alkaen¹. Samalla kumotaan vanhentunut sosiaalihuoltolaki (710/1982)². Sosiaalihuoltolain (1301/2014) uudistus tarkoittaa lisäksi myös mittavia muutoksia useisiin sosiaalihuoltoon säänteleviin erityislakeihin. Lain säätämisen yhteydessä onkin päätetty 22 muun sosiaalihuoltoon linkittyvän lain säätämisestä, joita ovat muun muassa laki lastensuojelulain muuttamisesta (1302/2014), laki terveydenhuoltolain muuttamisesta (1303/2014) sekä laki lapsen elatuksesta annetun lain muuttamisesta (1307/2014). Kokonaisuutena

¹ Sovellettavaksi uusi sosiaalihuoltolaki (1301/2014) on kuitenkin tullut asteittain siten, että 19 §:ää sovelletaan 1.1.2015 alkaen ja 46, 48 ja 49 §:ää 1.1.2016 alkaen (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 61 §:n 1. mom.).

² Kumotusta sosiaalihuoltolaista (710/1984) jäävät kuitenkin edelleen voimaan 2 luku, 25, 26, 26 a, 27 d, 27 e ja 40 § sekä 5 ja 8 luku (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 61 §:n 2. mom.).

kyseessä on siis erittäin laaja sosiaalihuoltoa ja osittain myös terveystalvveluja koskeva reformi. Omasa tutkimuksessani rajaan tarkastelun kuitenkin pääasiassa sosiaalihuoltolakiin (1301/2014), enkä mene syvälle sen sääntelemien erityislakien muutoksiin.

Aiempi sosiaalihuoltolainsäädäntö on peräisin 1970- ja 1980 -luvuilta. Tuolloin yhteiskunnan tilanne ja myös käsitys sosiaalihuollosta, sen tarkoituksesta ja keinoista, on ollut erilainen (HE 162/2014 vp, 7). Poliitiikan ja lainsäädännön voidaankin ajatella edustavan aina tietynlaista ajankuvaa. Näin ollen voidaan sosiaalihuollon uudistuksen taustalla nähdä myös laajempia arvoperustaisia merkityksiä. Sosiaalipalvelujärjestelmän uudistus ei ainoastaan muuta sosiaalihuollon toimintatapoja, vaan sen voidaan myös heijastelevan tämänhetkisen yhteiskunnan arvoja ja normeja. Sosiaalihuollon reformi voidaankin nähdä kulttuuriperustaisena, eli kulttuurisena ilmauksena siitä, mikä nyky-yhteiskunnassa on hyvää ja arvostettavaa. (Hämäläinen & Niemelä 2014, 80–81.) Tutkimalla sitä, miten uudistunut sosiaalilainsäädäntö vaikuttaa esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan, saadaan samalla siis viitteitä myös siitä, millaisia asioita pidämme tällä hetkellä kulttuurisesti arvokkaana.

4.2 Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä

Sosiaalihuollon reformiin liittyen on säädetty myös laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015). Sosiaalilainsäädännön uudistusta suunniteltaessa on todettu, että sekä valtion ja kuntien huono taloustilanne, että ihmisten ongelmien monimutkaistuminen ja kasautuminen asettavat uudenlaisia vaatimuksia sosiaalihuollolle. Asiakkaiden moninaiset vaikeudet vaativat tuekseen monialaista osaamista sekä sosiaalihuollon sisällä, että sen ulkopuolella. Tiukka taloudellinen tilanne puolestaan vaatii jatkossa työntekijäresurssien entistä tarkoituksenmukaisempaa kohdentamista, sekä eri viranomaisten työnjaon selkiyttämistä ja tiivistämistä. (HE 164/2014 vp, 71–72.) Lisäksi uudistuneen sosiaalilainsäädännön taustalla vaikuttaa pyrkimys sosiaali- ja terveystalvvelujen integroimiseen, jonka suuntaan esimerkiksi terveydenhuollon kanssa yhtenevän sosiaalihuollon keskusrekisterin perustaminen on yksi askel (HE 354/2014 vp, 18).

Toisaalta sosiaalihuollon muutosten yhteydessä on asiakkaan hyvä kohtelu ja oikeusturva sekä laadukkaasti toteutetut sosiaalipalvelut nostettu esiin yhtenä keskeisenä linjauksena, jota sosiaalihuollossa halutaan vahvistaa (HE 354/2014 vp, 22; Hämäläinen & Niemelä 2014, 92–93). Siksi oleellisena osana sosiaalihuollon uudistusta on otettu kantaa myös sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön väliseen tehtävänjakoon sekä ammattitoiminnan kannalta riittävän osaamisen varmistamiseen (HE 354/2014 vp,

21). Näin ollen on säädetty sosiaalihuollon ammattihenkilölaki edistämään sosiaalihuollon laadun valvontaa, sekä selkeyttämään eri ammattiryhmien työnjakoa (HE 354/2014 vp). Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) on hyväksytty eduskunnassa 12.3.2015 ja tulossa voimaan 1.1.2016. Samalla on myös hyväksytty Laki Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain muuttamisesta.

Lisäksi sosiaalihuollon reformin yhteydessä alkaa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ylläpitämään sosiaalihuollon julkista ammattirekisteriä (HE 354/2014 vp, 17). Näin ollen voi kuka tahansa kansalainen rekisteristä tarkastaa, onko hänen asiassaan työskentelevä työntekijä pätevänyt tehtäväänsä, tai onko hänen ammatinharjoittamislupansa voimassa. Sosiaalihuollon ammattihenkilölain tarkoitus onkin lisätä asiakkaiden oikeusturvaa ja hyvää kohtelua edellyttämällä, että sosiaalityöntekijän virassa toimivalla henkilöllä on sosiaalityöntekijän koulutus ja pätevyys. Tarvittaessa voidaan virheellisestä ammattitoiminnasta jatkossa myös sanktioida yksittäistä työntekijää. (HE 354/2014 vp, 17.) Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) tulee olemaan merkittävä uudistus sosiaalihuollon kentällä erityisesti sosiaalihuollon laadun tarkkailun ja asiakkaan oikeusturvan kannalta.

5 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

5.1 Tutkimuksen asettelu ja aineisto

Pro gradu -tutkimukseni aiheena on sosiaalityöntekijöiden käyttämä harkintavalta, sekä sen ilmeneminen uudistuneessa sosiaalilainsäädännössä. Sosiaalilainsäädännön linjaukset ovat sosiaalityöntekijöiden ammattikunnan kannalta merkittäviä, sillä lainsäädäntö lopulta asettaa ne raamit, joiden sisällä työtä voidaan tehdä. Mielestäni onkin tieteellisesti tärkeää saada tietoa siitä, millaista harkintavaltaa sosiaalilainsäädännön uudistukset sosiaalityöntekijöille mahdollistavat, sekä miten lainsäädäntö vaikuttaa sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan. Tämä tekee tutkimuksestani myös ajankohtaisen, sillä molemmat lakimuutokset ovat aivan tuoreita, ja näin ollen toistaiseksi vailla suurempaa systemaattista tieteellistä tarkastelua.

Toisaalta voidaan lainsäädäntöä pitää aina myös jonkinlaisena aikalaiskuvauksena. Lainsäädäntö ilmentää niitä arvoja ja normeja, joita yhteiskunnassa pidetään tärkeinä ja keskeisinä lain säätämisen hetkellä. (Haverinen ym. 2014, 9; Hämäläinen & Niemelä 2014, 81–82.) Näin ollen peilaa tutkimukseni samalla myös sitä, millaisia merkityksiä sosiaalihuolto ja erityisesti sosiaalityö sen osa-alueena saa yhteiskunnassamme, sekä millaisia arvoja uudistunut sosiaalilainsäädäntö heijastelee. Samalla tulee näkyväksi myös sosiaaliviranomaisten harkintavaltaan liittyviä yhteiskunnallisia asenteita ja käsityksiä. Tutkimukseni aihe on siis tärkeä ja ajankohtainen myös siksi, että se antaa meille tietoa siitä, mitä sosiaalihuolto tänä päivänä on (Haverinen ym. 2014, 9).

Tutkimukseni kohteena on se, millaisena sosiaalityöntekijöiden harkintavalta näyttäytyy uudistuneessa sosiaalilainsäädännössä, miten lainsäädäntö ohjaa tätä harkintaa, sekä millaisia vaikutuksia sosiaalilainsäädännön muutoksilla on sosiaalityöntekijän harkintavaltaan. Tutkimukseni tehtävänä on siis kartoittaa meneillään olevien lakimuutosten vaikutuksia sosiaalityöntekijöiden viranomaisina käyttämään harkintavaltaan. Tutkimukseni teoreettisena viitekehyksenä toimii harkintavallan käsite. Tutkimuskysymykseni ovat:

1. Millaista harkintavaltaa sosiaalihuoltolaki ja laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä mahdollistaa sosiaalityöntekijöille?
2. Miten kyseinen lainsäädäntö pyrkii ohjaamaan sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa?
3. Millaisia vaikutuksia sosiaalilainsäädännön uudistuksilla on ollut sosiaalityöntekijöiden harkintavallan laajuuteen?

Aineistona pro gradu -tutkielmassani ovat sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015), sekä niihin liittyvät hallituksen esitykset. Näitä ovat Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain muuttamisesta (HE 354/2014 vp), sekä Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 164/2014 vp). Koska lait ja niihin liittyvät asiakirjat ovat julkisia, ei niiden käyttämiseen tutkimuksessa tarvitse tutkimuslupaa. Aineiston keruuseen ei näin ollen liittynyt myöskään mitään erityisiä eettisiä kysymyksiä tai haasteita. Keräsin aineiston Finlex -nettisivuilta, jonne on kerätty Suomen ajantasainen säädöskokoelma, sekä muita lain-säädäntöön liittyviä asiakirjoja. Aineistoa on yhteensä 331 sivua.

5.2 Metodologiset valinnat, analyysimenetelmä ja tutkimusetiikka

Tutkimukseni on luonteeltaan kvalitatiivinen, eli laadullinen. Laadullinen tutkimus pyrkii ilmiöiden syvälliseen ymmärtämiseen, ja se edustaa empiiristä tutkimusperinnettä, jossa tuotetaan tietoa teoriaan nojautuen. Toisin sanoen laadullisessa tutkimuksessa on tärkeässä roolissa tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Teoreettinen viitekehys koostuu yleensä käsitteistä ja tutkimusta ohjaavasta metodologiasta, joiden kautta tutkittavaa ilmiötä tarkastellaan. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 18–20, 28.) Toisaalta laadullinen tutkimus ei kuitenkaan ole pelkästään jonkin teorian testausta, vaan pikemminkin aineistosta esiin nousevien asioiden vähittäin etenevää käsitteellistämistä teorian avulla (Kiviniemi 2010, 74).

Laadullisessa tutkimuksessa on myös aineistonkeruun metodilla ja analyysimenetelmällä suuri merkitys. Näiden perusteella tarkastellaan sitä, kuinka uskottava ja tieteellisesti laadukas tutkimus on. Aineiston keruun ja -analyysitavan tulee olla perusteltuja ja yhteensopivia sekä keskenään, että metodologisten valintojen kanssa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 21.) Koska oma aineistoni koostuu internetistä löydettävissä olevista kirjallisista materiaaleista, en omassa tutkimuksessani ole käyttänyt mitään erityistä aineistonkeruun tapaa. Analyysimenetelmäksi olen valinnut sisällönanalyysin, joka on yleinen laadullisessa tutkimuksessa käytetty analyysin väline. Sisällönanalyysia voidaan analyysimenetelmänä toimimisen lisäksi tarkastella myös laajempaan teoreettiseen viitekehyksenä, jonka alle sijoittuu monenlaisia analyysikonaisuuksia. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91.) Omassa tutkimuksessani on sisällönanalyysi kuitenkin nimenomaisesti analyysini metodi.

Laadullisen tutkimuksen analyysi voi olla joko aineistolähtöistä, teorialähtöistä tai teoriaohjaavaa. Aineistolähtöisessä analyysissa tutkimuksen tulokset nousevat suoraan aineistosta, ilman erityistä teoreettista lähtökohtaa. Tällöin pyritään tietoisesti sulkemaan kaikki aiempi tieto tutkimuksen ulko-

puolelle, jotta ulkopuoliset tekijät eivät ohjaisi analyysia. Teorialähtöisessä analyysissa tulokset puolestaan johdetaan suoraan teorian kautta, eli jokin tietty teoria tai malli ohjaa koko tutkimusta aineiston analyysivaihe mukaan lukien. Kolmas, eli teoriaohjaava analyysitapa sijoittuu menetelmältään näiden välimaastoon. Teoriaohjaavassa analyysissa teoria on mukana analyysissa, mutta sen avulla ei testata minkään tietyn teorian toimivuutta. Teoriaohjaavassa otteessa edetään analyysin alkuvaiheessa usein aineistolähtöisesti, mutta lopullisessa analyysissa tuloksia tarkastellaan teoreettisen viitekehyksen kautta. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95–98.) Omassa tutkimuksessani käytän teoriaohjaavaa sisällönanalyysia, jossa teoreettisena viitekehyksenä toimii harkintavallan käsite.

Laajemmin tarkasteltuna edustaa tutkielmani nähdäkseni institutionaalista sosiaalitytöistä. En siis ole kiinnostunut sosiaalityöstä esimerkiksi asiakkaan kohtaamisen tai työkäytäntöjen kannalta, vaan tarkastelen sitä nimenomaisesti viranomaistoimintana, julkisen vallan edustajan ja hyvinvointipolitiikan toteuttajana (kts. luvut 2 ja 3). Näen sosiaalityön siis osana sosiaalihuoltoa, yhtenä suomalaisen hyvinvointijärjestelmän osa-alueena. Sosiaalityö kiinnittyy täten osaksi yhteiskunnan hallinnollista instituutiota, jonka fokus on toteuttaa lainsäädännön kautta julkiselle vallalle nimettyjä tehtäviä (Sipilä 2011, 68). Näin ollen näyttäytyvät myös tarkasteluni kohteena olevat sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) institutionaalista näkökulmasta. Ymmärrän lainsäädännön siis keskeisenä sosiaalihuoltoa ja sosiaalityötä määrittävänä instituutiona, sekä yhteiskunnallisena välineenä sosiaalipolitiikan toteuttamiseksi.

Koska tutkimukseni aineistona toimivat julkiset sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) sekä niihin liittyvät hallituksen esitykset (HE 164/2014 vp; HE 354/2014 vp), olen välttynyt monilta sellaisilta tutkimuseettisiltä ongelmilta, joita laadulliseen tutkimukseen monesti liittyy. Sosiaalityön tutkimusta toteutetaan usein haastattelujen tai asiakkaisiin liittyvien asiakirjojen kautta, jolloin pohdittavaksi nousevat esimerkiksi tutkittavan oikeus itsemääräämiseen, yksityisyys ja tietosuoja, sekä vahingoittamisen välttäminen. (Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämisestä 2009, 4). Julkisessa, kirjallisessa aineistossa ei tämän kaltaista problematiikkaa ole, eikä sen keruu tai käsittely vaadi erityisiä eettisesti sensitiivisiä toimenpiteitä.

Kuitenkin on olemassa myös sellaisia tutkimuseettisiä periaatteita ja normeja, jotka raamittavat kaikkea tieteellistä tutkimusta. Tutkijalta vaaditaan ensinnäkin kykyä tuottaa tieteellisesti luotettavaa tietoa, joka on muun tiedeyhteisön tarkastettavissa ja tarvittaessa koeteltavissa. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkijan tulee käyttää tieteellisesti hyväksytyjä tutkimusmenetelmiä. Näin ollen esimerkiksi tutkimuksen

toteutukseen, eli aineiston keruuseen, käsittelyyn ja arkistointiin liittyvät tekijät vaikuttavat siihen, miten luotettavana tutkimusta voidaan pitää. Lisäksi tutkimuksessa käytetyn tieteellisen tiedon käsittely ja esittäminen on osa tutkimuseettistä tarkastelua, kuten myös yleisesti muun tiedeyhteisön kunnioittaminen. Tieteen ihanteina voidaankin pitää pyrkimystä avoimuuteen, rehellisyyteen ja kriittisyyteen. (Kuula 2011.) Olen ottanut nämä tekijät omassa tutkimuksessani huomioon siten, että olen aktiivisesti pyrkinyt kaikissa toimissani noudattamaan hyvää tieteellistä käytäntöä.

5.3 Analyysiprosessi

Tutkijan tehtävä on analyysivaiheessa löytää aineistosta sen keskeisimmät teemat sekä käsitteellistä ne kuvaamaan tutkittavaa ilmiötä (Kiviniemi 2010, 80). Analyysimenetelmänäni on sisällönanalyysi, johon kuuluu useita vaiheita. Yleensä analyysiprosessi alkaa siitä, että aineistonkeruun jälkeen aineisto käydään analyttisesti läpi koodaten aineistosta omaan tutkimuskysymykseen liittyvät kohdat (Tuomi & Sarajärvi 2009, 92). Näin ollen aloitin oman analyysini käymällä läpi aineistoni, joka koostuu sosiaalihuoltolaista (1301/2014) ja laista sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015), sekä hallituksen esityksistä niihin liittyen.

Kuten aiemmin on todettu (luku 2.3), on lainsäädäntö sekä harkintavallan oikeutus, että sen rajat. Tämän kaltainen lainsäädännön kaksijakoinen tehtävä aiheuttaa lainsäädännön tulkinnalle mielestäni jännitteitä. Hyvin usein lainsäädäntö ja yksittäiset lakipykälät samaan aikaan sekä laajentavat, että kaventavat jollain lailla sosiaalityöntekijän harkintavaltaa, riippuen tarkastelunäkökulmasta. Tämä on tehnyt analyysin tekemisestä ajoittain hankalaa, sillä aina jako harkintavaltaa rajaavaan ja sitä lisäävään tekijään ei ole ollut helppo tai yksiselitteinen. Ratkaisin ongelman siten, että avaan analyysitekstissä näitä molempia elementtejä tehden samalla näkyväksi tätä lainsäädännön dualistista ja mielestäni osin ristiriitaistakin luonnetta. Olen kuitenkin pyrkinyt tuomaan esiin myös sen, kumpaan kategoriaan – harkintavaltaa laajentavaan vai sitä kaventavaan – kukin tekijä mielestäni ensisijaisesti asettuu.

Koodauksen suoritin merkitsemällä tekstistä ylös kohdat, jotka mielestäni liittyivät harkintavaltaan. Aineistossa ei missään vaiheessa käytetä varsinaista harkintavallan käsitettä, joten olen käyttänyt aineiston erittelyssä paljon omaa tulkintaa. Tulkinnan perusteena olen käyttänyt harkintavaltaan liittyvää teoreettista määrittelyä, jota olen kuvannut teoriaosassa. Käytännössä siis etsin tekstistä kohtia, joissa jollain lailla näyttäytyy sosiaalihuollon ammattihenkilön tai sosiaalityöntekijän mahdollisuus käyttää harkintaa suhteessa muihin, kuten asiakkaisiin tai toisiin ammattiryhmiin. Etsin aineistosta myös har-

kintavallan käyttämiseen liittyviä avainsanoja, kuten päätöksenteko, palvelu ja toimenpide. Näin sain aineistosta esiin ne kohdat, jotka mielestäni kuvastavat sosiaalityöntekijän harkintavaltaa.

Tämän jälkeen luokittelin aineiston teema-alueisiin sisällönanalyysille ominaiseen tapaan (Kiviniemi 2010, 80). Luokittelua tehdessäni huomasin, että huomattavan suuri osa varsinaiseksi analyysin välineeksi päätyneestä aineistosta vaikuttaa olevan sosiaalihuoltolaista (1301/2014) ja siihen liittyvästä hallituksen esityksestä (HE 164/2014 vp). Sinällään tämä ei ollut minulle yllätys, sillä sosiaalihuoltolaiki on yleislakina mittava, laajasti sosiaalihuollon ja osin myös terveydenhuollon toimintaa ja järjestämistä sääntelevä kokonaisuus. Näin ollen oli oletettavaa, että sieltä nousee esiin enemmän materiaalia, kuin varsin kapea-alaisesta laista sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) ja siihen liittyvästä hallituksen esityksestä (HE 354/2014).

Luokittelun ja teemoittelun kautta siirrytään sisällönanalyysissä lopulta aineiston tyypittelyyn, jossa teema-alueista muodostetaan yleistyksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93). Suoritin luokittelun kahdessa vaiheessa. Ensimmäisellä luokittelukierroksella etsin vastausta ensimmäiseen tutkimuskysymykseeni eli siihen, millaista harkintavaltaa uudistunut sosiaalilainsäädäntö mahdollistaa sosiaalityöntekijöille. Teemoittelemalla näin aineistoa, hahmottui minulle käsitys harkintavallan eri tyypeistä. Muodostin näistä harkintavallan neljä osa-aluetta, joita tarkastelen lähemmin luvussa 6. Tämän jälkeen suoritin toisen luokittelukierroksen, jonka aikana etsin vastauksia tutkimuskysymykseeni siitä, miten uudistunut sosiaalilainsäädäntö pyrkii ohjaamaan sosiaalityöntekijän harkintavaltaa. Ohjailu näyttäytyi kahtiajakoisena, joten jaottelin aineistoni harkintavaltaa toiminnan tasolla ja periaattellisella tasolla ohjaavaan kategoriaan. Käytännössä ohjailu tapahtuu lainsäädännössä erilaisten säännösten kautta, jotka nimesin harkintavallan ohjaustekijöiksi. Kuvaan näitä ohjaustekijöitä ja niiden vaikutuksia laajemmin luvussa 7.

Kolmannen analyysikierroksen toteutin vertailemalla kahden aiemman analyysikierroksen tuloksia keskenään. Tarkoitukseni oli etsiä yhteyksiä harkintavallan osa-alueiden ja harkintavallan ohjaustekijöiden välillä. Tällä viimeisellä analyysikierroksella tarkastelin ohjaustekijöitä kolmannen tutkimuskysymyksen näkökulmasta, eli etsin vastauksia kysymykseen siitä, miten ne vaikuttavat sosiaalityöntekijän harkintavallan laajuuteen. Tämän analyysiprosessin jälkeen pystyin viimein muodostamaan käsitykseni siitä, minkä tyyppinen harkintavalta on sosiaalilainsäädännön uudistusten myötä lisääntynyt, ja missä suhteessa harkintavaltaa puolestaan on rajattu, sekä miten tulokseni suhteutuvat aikaisempaan harkintavallan tutkimukseen. Tarkastelen näitä näkökohtia luvussa 8.

6 HARKINTAVALLAN OSA-ALUEET

Tässä luvussa pyrin vastaamaan ensimmäiseen tutkimuskysymykseeni eli siihen, millaista harkintavaltaa sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) mahdollistavat sosiaalityöntekijöille. Koska tutkimuskysymykseni käsittelee nimenomaisesti harkintavaltaa mahdollistavaa lainsäädäntöä, en lähde tässä kohtaa erittelemään pikkutarkasti sitä, millaisia rajoitteita aineistosta harkintavallalle, tai aineiston perusteella muodostamilleni harkintavallan osa-alueille löytyy. Käsittelem kuitenkin osittain samanaikaisesti myös harkintavaltaa lisääviä tai sitä kaventavia tekijöitä, koska nämä elementit ovat lainsäädännössä jatkuvasti läsnä, eikä niitä näin ollen voida täysin erottaa muusta aineiston tarkastelusta. Käytän analyysissä sosiaalihuollon ammattihenkilölakia (817/2015) mukailleen käsitettä sosiaalihuollon ammattihenkilö, kun tarkoitan kunnallisia sosiaalihuollon työntekijöitä laajemmin. Sosiaalityöntekijät ammattiryhmänä siis sisältyvät sosiaalihuollon ammattihenkilöihin. Osa tuloksista koskettaa kuitenkin yksistään sosiaalityöntekijöiden ammattikuntaa, joten puhun tuolloin luonnollisesti pelkästään sosiaalityöntekijöistä.

Käydessäni aineistoa läpi, nousi sieltä esiin neljä sosiaalihuollon ammattihenkilöiden harkintavaltaan liittyvää pääluokkaa, jotka esittelevät harkintavallan eri osa-alueita. Nimesin nämä luokat *sosiaalisiin ilmiöihin liittyväksi harkintavallaksi, asiakkaan tarpeisiin liittyväksi harkintavallaksi, asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyväksi harkintavallaksi* sekä *ettisiin tekijöihin liittyväksi harkintavallaksi*. Havainnollistan tuloksiani alla olevassa aineistolähtöisesti muodostamassani taulukossa:

Taulukko 1 Harkintavallan osa-alueet

Sosiaalisiin ilmiöihin liittyvä harkintavalta	Yksilön tarpeisiin liittyvä harkintavalta	Asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyvä harkintavalta	Eettisiin tekijöihin liittyvä harkintavalta
<p>-Katse asiakkaan tilanteen taustalla vaikuttavissa yhteiskunnallisissa tekijöissä, rakenteellinen näkökulma</p> <p>-Asiantuntijuus sosiaalisten ilmiöiden tunnistamisessa, määrittelyssä ja sosiaalisiin haasteisiin vastaamisessa, sosiaalityöntekijällä suurin asiantuntemus</p> <p>-Harkintavaltaa sen suhteen, miten sosiaaliset ilmiöt vaikuttavat asiakkaan tilanteeseen ja millä keinoin niitä voidaan muuttaa</p>	<p>-Katse asiakkaan elämäntilanteessa, asiakasnäkökulma</p> <p>-Kiireellisuuden ja asiakkuuden tarpeen, keston ja laadun arviointi, tarveharkinta</p> <p>-Sosiaalityöntekijän harkinta varsinkin erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden kohdalla</p> <p>-Harkintavaltaa sekä asiakkaan elämäntilanteen arvioinnin, että sopivien tukitoimien valinnan suhteen</p>	<p>-Katse yhteiskunnan sosiaalityölle asettamissa rajoissa, muodollisissa vaatimuksissa ja tavoitteissa, institutionaalinen näkökulma</p> <p>-Asiakasprosessi: sosiaalityöntekijän vastuulla johtaminen, päätöksenteko ja vaikutusten arviointi</p> <p>-Toimenpiteet: tarkoin säänneltyjä, sosiaalityöntekijän harkinta erityisissä tai tahdonvastaisissa tilanteissa, taloudellisiin tekijöihin liittyvä harkinta</p> <p>-Harkintavaltaa sen suhteen, miten sosiaalityötä koskevat institutionaaliset vaatimukset tulkitaan ja toteutetaan</p>	<p>-Katse yhteiskunnan arvoissa ja normeissa, sekä toiminnan vaikutuksissa, eettinen näkökulma</p> <p>-Sosiaalihuollon toteuttaminen laadukkaasti, ilmoitusvelvollisuus epäkohdista</p> <p>-Eettisten kysymysten tunnistaminen ja punnitseminen, erityisesti sosiaalityössä, jossa käytetään merkittävää harkintavaltaa suhteessa asiakkaaseen (tahdonvastaiset toimenpiteet)</p> <p>-Harkintavaltaa eri toimenpiteiden ja päätösten eettisyydestä ja vaikutuksista asiakkaan elämään</p>

Olen yllä olevaan taulukkoon kuvannut sitä, millaisia muotoja harkintavalta uudistuneessa sosiaalilainsäädännössä tulkintani mukaan saa, sekä millaisia keskeisiä piirteitä näihin osa-alueisiin sisältyy. Sosiaalisiin ilmiöihin liittyvä harkintavalta ilmenee siinä, kuinka sosiaalihuollon ammattihenkilöt käyttävät harkintaa sosiaalisten ilmiöiden tunnistamisessa ja sosiaalisiin haasteisiin vastaamisessa. Asiakkaan tarpeisiin liittyvä harkintavalta puolestaan liittyy asiakasryhmien tarpeiden arviointiin eri näkökulmista. Kolmas harkintavallan osa-alue, eli asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyvä harkinta, näyttäytyy lainsäädännön ohjausvaikutuksen, päätöksenteon ja muiden asiakasprosessiin liittyvien institutionaalisten tekijöiden kautta. Neljäntenä harkinnan osa-alueena on eettisiin tekijöihin liittyvä harkintavalta, joka on sosiaalihuollon toiminnan ja sosiaalityöntekijän työskentelyn punnitsemista eettisistä näkökulmista käsin. Tarkastelen seuraavissa alaluvuissa näitä harkintavallan osa-alueita tarkemmin.

6.1 Sosiaaliin ilmiöihin liittyvä harkintavalta

Harkintavallan osa-alueista ensimmäinen, eli *sosiaaliin ilmiöihin liittyvä harkintavalta*, pohjautuu sosiaalihuollon ammatillisten henkilöiden asiantuntemukseen sellaisten ilmiöiden kuin hyvinvoinnin, sekä sosiaalisten ongelmien ja epäkohtien tunnistamisessa. Sosiaalisten ilmiöiden yhteydessä on sosiaalityöntekijän katse siis kiinnittynyt niihin yhteiskunnallisiin ja rakenteellisiin tekijöihin, jotka vaikuttavat asiakkaan tilanteen taustalla. Esimerkkinä seuraavat aineisto-otteet:

“Rakenteellisella sosiaalityöllä on huolehdittava sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittämisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi.

Rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu:

- 1) sosiaalihuollon asiakastyöhön perustuvan tiedon tuottaminen asiakkaiden tarpeista ja niiden yhteiskunnallisista yhteyksistä sekä tarpeisiin vastaavien sosiaalipalvelujen ja muun sosiaalihuollon vaikutuksista;*
- 2) tavoitteelliset toimet ja toimenpide-ehdotukset sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä kunnan asukkaiden asuin- ja toimintaympäristöjen kehittämiseksi;*
- 3) sosiaalihuollon asiantuntemuksen tuominen osaksi kunnan muiden toimialojen suunnittelua sekä yhteistyö yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen kanssa paikallista sosiaalityötä sekä muuta palvelu- ja tukivalikoimaa kehittäen.” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 7 §.)*

“Kunnallisten viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvointia sekä poistettava epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä. Erityisestä tuesta vastaavien viranomaisten on välitettävä tietoa asiakkaiden kohtaamista sosiaalisista ongelmista sekä annettava asiantuntija-apua muille viranomaisille samoin kuin kunnan asukkaille ja kunnassa toimiville yhteisöille.” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 8 §.)

Ylemmässä aineisto-otteessa käsitellään rakenteellista sosiaalityötä. Aineisto-otteesta nähdään, että lainsäädännön tasolla katsotaan sosiaalihuollon ammattihenkilöillä olevan asiantuntemusta rakenteellisten tekijöiden vaikutusten arvioinnissa, sosiaalisten ilmiöiden, kuten sosiaalisen hyvinvoinnin ja ongelmien, tunnistamisessa sekä kykyä arvioida asiakkaiden tarpeiden yhteiskunnallisia yhteyksiä. Lisäksi nostetaan esiin sosiaalihuollon asiantuntemus suhteessa muihin kunnan toimialoihin palvelujen suunnittelussa ja kehittämisessä. Myös toisessa aineisto-otteesta viitataan sosiaalihuollossa erityistä tukea tarvitsevien kanssa työskentelevien viranomaisten asiantuntemukseen sosiaaliin ongelmiin liittyen, ja tiedon välittämiseen muille viranomaisille. Sosiaalihuoltolain (1301/2014, 36 §:n 5. mom.) mukaan nimenomaisesti sosiaalityöntekijä on vastuussa erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden asiakkuuksista. Tulkitsen tämän tarkoittavan sitä, että vaikka kaikilla sosiaalihuollon ammattihenkilöillä

nähdään lainsäädännön tasolla olevan tietoa ja ymmärrystä sosiaalisista ilmiöistä, katsotaan sosiaalityöntekijöillä olevan sosiaalihuollon ammattikunnan sisällä kuitenkin suurin asiantuntemus näihin liittyen.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden asiantuntemusta suhteessa sosiaalisiin ilmiöihin on siis sosiaalilainsäädännön uudistusten yhteydessä korostettu. Ensinnäkin, uuteen sosiaalihuoltolakiin (1301/2014) on lisätty pykälä rakenteellisesta sosiaalityöstä, jota ei aiemmin ole sosiaalihuoltolaissa (710/1982) ollut. Lisäksi pykälän sisällöstä nähdään, että sosiaalihuollon ammattihenkilöillä ajatellaan olevan asiantuntemusta siinä, millaisia yhteiskunnan ilmiöitä pidetään sosiaalisina ongelmina tai epäkohtina, mitä hyvinvointi tarkoittaa sekä miten sitä voidaan edistää. Lainsäädännössä annetaan myös ymmärtää, että sosiaalisiin ilmiöihin voidaan vaikuttaa ottamalla sosiaalihuollon asiantuntemus osaksi palveluiden suunnittelua, ja että sosiaalihuollon ammattihenkilöillä on enemmän asiantuntemusta kuin muilla ammattikunnilla, mitä tulee sosiaalisiin ilmiöihin.

Asiantuntemuksen korostaminen tarkoittaakin tulkintani mukaan aiempaa laajemman harkintavallan myöntämistä sosiaalihuollon ammattihenkilöille sosiaalisiin ilmiöihin liittyen. Harkintavallan tutkimuksen yhteydessä on esitetty, että mitä enemmän ammattiryhmällä on asiantuntemusta ja mitä pidemmällä ammatti on professiokehityksessä, sitä enemmän heillä on myös harkintavaltaa (Evans 2010, 2, 50.) Näin ollen useat viittaukset sosiaalihuollon ammattihenkilöiden asiantuntemukseen voidaan mielestäni nähdä myös osoituksena harkintavallan esiintymisestä sosiaalisten ilmiöiden yhteydessä. Tämän kaltainen harkintavalta näkyy käytännön tasolla esimerkiksi tilanteissa, joissa määrittellään sosiaalisia ilmiöitä, kuten hyvinvointia, tai pohdittaessa sitä, mitkä rakenteelliset tekijät aiheuttavat eri asiakasryhmille vaikeuksia, sekä miten näihin sosiaalisiin haasteisiin voidaan vastata. Sosiaalihuollon ammattihenkilöillä, ja erityisesti sosiaalityöntekijöillä, on siis muita ammattiryhmiä enemmän harkintavaltaa suhteessa tämän kaltaisten laajojen yhteiskunnallisten ilmiöiden tunnistamiseen, nimeämiseen ja korjaamiseen.

6.2 Asiakkaan tarpeisiin liittyvä harkintavalta

Lisäksi aineistosta nousi esiin myös toinen harkintavallan osa-alue, eli *asiakkaan tarpeisiin liittyvä harkintavalta*. Tällä tarkoitan henkilön, perheen tai yhteisön tarvetta sosiaalihuollon tukeen ja palveluihin, sekä näihin myöntämiseen liittyvää arviointiprosessia, jonka aikana sosiaalityöntekijä käyttää harkintaa. Asiakkaan tarpeisiin liittyvän harkinnan yhteydessä sosiaalityöntekijä tarkastelee tilannetta

asiakasnäkökulmasta käsin. Asiakasnäkökulmalla viitataan prosessiin, jossa sosiaalityöntekijän harkinnan kohteena ovat esimerkiksi asiakkaan elämäntilanteeseen, ongelmakohtiin, sekä asiakassuhteen luomiseen ja ylläpitämiseen liittyvät tekijät. Kyse on ikään kuin sosiaalityön sisällöllisestä tarkastelusta, jossa sosiaalityöntekijä kartoittaa asiakkaan elämän eri osa-alueita aina perhesuhteista taloudellisiin tekijöihin, sekä harkitsee näiden tekijöiden perusteella asiakkaalle sopivia tukitoimia. Sosiaalilainsäädäntö sääntelee asiakkaan tarpeiden arviointia esimerkiksi seuraavasti:

“Kun kunnallisen sosiaalihuollon palveluksessa oleva on tehtävässään saanut tietää sosiaalihuollon tarpeessa olevasta henkilöstä, hänen on huolehdittava, että henkilön kiireellisen avun tarve arvioidaan välittömästi” (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 36 §:n 1. mom.).

“Palvelutarpeen selvittämisen perusteella arvioidaan, onko henkilöllä tuen tarvetta. Jos henkilö tarvitsee tukea, arvioidaan, onko tuen tarve luonteeltaan tilapäistä, toistuvaa tai pitkäaikaista” (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 37 §:n 1. mom.).

Ylemmästä aineisto-otteesta käy ilmi, että sosiaalihuoltolaki (1301/2014) velvoittaa arvioimaan asiakkaan tarpeita erilaisista näkökulmista käsin. Ensinnäkin, sosiaalihuollon ammattihenkilön tulee välittömästi tehdä arvio asiakkaan tilanteen kiireellisyydestä, kun tieto mahdollisesta tuen tarpeesta on saatu. Työntekijän tekemällä tilannearviolla on suora yhteys siihen, kuinka nopeasti asiakas saa palveluja. Sosiaalihuollon ammatillinen henkilö siis käyttää tilanteessa harkintavaltaa siinä, arvioiko asiakkaan tilanteen olevan akuutti vai ei. Alemmassa aineisto-otteesta puolestaan näkyy keskeisenä asiakkaan tarpeisiin liittyvänä tekijänä sosiaalihuoltolakiin kirjattu säännös palvelutarpeen arvioinnista. Palvelutarpeen arviointi tarkoittaa sen selvittämistä, onko henkilöllä tarvetta sosiaalihuollon asiakkuudelle ja palveluille (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 36 §). Palvelutarpeen aikana arvioidaan sitä, millaiseksi yksilön tuen tarve määrittyy palvelujärjestelmässä.

Asiakkaan tilannetta tarkastellessaan ja palvelutarpeen arviota tehdessään sosiaalihuollon ammattihenkilö harkitsee ensinnäkin sitä, syntyykö tuen tarvetta ylipäänsä. Tällöin harkintavaltaa käytetään palvelujen myöntämisen lisäksi myös sulkemaan joukosta henkilöt, joilla ei ole tarvetta sosiaalipalveluille. Sosiaalihuoltolakiin (1301/2014, 34 §) on kirjattu säännös asiakkuuden alkamisesta ja päättymisestä, mutta käytännössä se jättää paljon tilaa sosiaalihuollon ammatillisen henkilön omalle näkemykselle siinä, milloin hän arvioi asiakkaan olevan sosiaalipalvelujen tarpeessa, tai milloin asiakkuus voidaan lopettaa. Palvelutarpeen selvityksen aikana arvioidaan myös sitä, millaista asiakkaan tuen tarve on luonteeltaan ja kestoaltaan. Tarve voi olla pitkäaikaista, toistuvaa vai tilapäistä. Nämä tekijät

vaikuttavat olennaisesti siihen, millaisia tukea ja mitä palveluja asiakkaan katsotaan tarvitsevan. Näin ollen sosiaalihuollon ammattihenkilö käyttää harkintavaltaa myös suhteessa asiakkaan tarpeiden kes-
toon ja laatuun. Voidaankin todeta, että vaikka uudistunut sosiaalihuoltolaki asiakkaan tuen tarpeeseen
liittyen säänteleekin aiempaa tarkemmin sosiaalihuollon toteuttamiseen liittyviä prosesseja, kuten esi-
merkiksi palvelutarpeen selvitystä, jättää se silti paljon tilaa yksittäisen sosiaalityöntekijän harkinnalle.

Eri sosiaalihuollon toimijoille on asetettu erilaisia oikeuksia arvioida asiakkaan tarpeita:

*“Palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaavalla henkilöllä on oltava palvelutarpeen arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kel-
poisuusvaatimuksista annetussa laissa tarkoitettu kelpoisuus, ellei muualla laissa toisin
säädetä. Erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöi-
den palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaavalla viranhaltijalla on oltava mainitun
lain 3 §:n mukainen sosiaalityöntekijän kelpoisuus.” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 36 §:n
5. mom.).*

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) mahdollistaa asiakkaan tarpeisiin liittyvää harkintavaltaa siis muillekin
sosiaalihuollon toimijoille, kuin sosiaalityöntekijöille. Olennaiseksi tekijäksi siinä, kuka asiakkaan pal-
velutarpeen arvion voi tehdä, nousee tarkoituksenmukaisuus. Auki kuitenkin edelleen jää, kuinka
tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan, eli laki mahdollistaa harkintavaltaa tämän asian suhteen. Tulkitseen
kuitenkin laissa tarkoitettavan sitä, että palvelutarpeen arvion voi suorittaa myös muu sosiaalihuollon
ammattillinen henkilö silloin, kun asiakkaan arvioidaan jo lähtökohtaisesti olevan autettavissa kevein
sosiaalihuollon toimenpitein ja tuen tarve on varsin lyhytaikainen. Tuolloin harkintavaltaa on jo käytet-
ty sen toteamiseksi, ettei tarvetta erityiselle tuelle ole. Mikäli asiakas on erityisen tuen tarpeessa, tulee
sosiaalityöntekijän olla arvioimassa yksilön tarpeita ja käyttämässä harkintaa palvelujen suhteen.

Lisäksi asiakkaan tarpeisiin liittyvää harkintavaltaa käytetään myös suhteessa taloudellisten resurssien
uudelleenjakoon. Taloudellisiin tekijöihin liittyvä harkintavalta nousi esiin aineistossa seuraavasti:

“Sosiaalipalveluja on järjestettävä:

- 1) tueksi jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen;*
 - 2) asumiseen liittyvään tuen tarpeeseen;*
 - 3) taloudellisen tuen tarpeeseen; [...]”*
- (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 11 §:n 1. mom. 1.-3. kohta).*

*“Samoin silloin kun taloudelliset tai asumiseen liittyvät syyt aiheuttavat sosiaalihuollon
palveluntarpeita, on kunnan viipymättä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki [...]” (HE
164/2014 vp, 92).*

Aineisto-otteista nähdään, että sosiaalihuoltolaki (1301/2014) velvoittaa kuntaa tukemaan asukkaitaan myös taloudellisissa vaikeuksissa. Käytännössä taloudellinen tuki tarkoittaa yleensä erilaisia sosiaalietuksia ja toimeentulotuen myöntämistä. Sosiaalietuksien yhteydessä puhutaan usein tarveharkinnasta, joka tarkoittaa jonkinlaisia kriteerejä sille, koska oikeus etuuteen syntyy. Vastakohtana tällä ovat universaalit etuudet, joiden yhteydessä ei harkintaa ilmene, vaan etuus kuuluu kaikille kansalaisille. (Hellsten 2014, 62–63.)

Mahdollisuus tarveharkintaan kertoo siitä, että sosiaalihuollon ammattihenkilöillä on käytännössä taloudellisten resurssien uudelleenjakoon liittyvää harkintavaltaa. Tämä näkyy erityisesti tilanteissa, jossa sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi sitä, syntyykö asiakkaalle oikeus tiettyyn etuuteen. Tarveharkinta voidaan nähdä osana asiakkaan tarpeisiin liittyvää harkintavaltaa, kun taloudellisen tuen kriteerinä on arvio kunkin asiakkaan yksilöllisestä tilanteesta. Sosiaalihuollon ammattihenkilöllä on siis mahdollisuus harkita sitä, täyttyvätkö taloudellisen tuen kriteerit. Toisaalta esimerkiksi toimeentulotuki on varsin vahvasti säänneltyä lainsäädännön (laki toimeentulotuesta 1412/1997) ja kuntien sisäisten ohjeistuksien mukaan. Tämä tarkoittaa sitä, että usein hyvinkin tarkka kriteeristö tuen saamiseksi on jo olemassa. Näin ollen voidaan todeta, että sosiaalihuollon ammattihenkilöiden harkintavalta taloudellisten resurssien yhteydessä on varsin rajattua, vaikka asiakkaan tarpeisiin liittyvä harkintavalta muilta osin on laajaa.

6.3 Asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyvä harkintavalta

Asiakkaan tuen tarpeeseen liittyvä harkintavalta sivuaa kolmatta harkintavallan osa-aluetta, eli *asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyvää harkintavaltaa*. Asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyvän harkinnan yhteydessä ei asiakkaan tilannetta tarkastella asiakasnäkökulmasta tai ongelmien taustalla vaikuttavien yhteiskunnallisten tekijöiden kautta, vaan enemmänkin institutionaalisesti värittyneenä. Tämä tarkoittaa sitä, että sosiaalityöntekijän on esimerkiksi aina harkittava asiakkaan tarpeiden ohella myös institutionaalisia tekijöitä, jotka säätelevät asiakasprosessin etenemistä. Tällaisia ovat esimerkiksi lainsäädäntö itsessään sekä tavoitteet, joita sosiaalityölle toimintana asetetaan. Sosiaalityön institutionaalista tehtävää on sosiaalilainsäädännössä kuvattu esimerkiksi seuraavasti:

“Sosiaalityöllä tarkoitetaan asiakas- ja asiantuntijatyötä, jossa rakennetaan yksilön, perheen tai yhteisön tarpeita vastaava sosiaalisen tuen ja palvelujen kokonaisuus, sovitetaan se yhteen muiden toimijoiden tarjoaman tuen kanssa sekä ohjataan ja seurataan sen toteutumista ja vaikuttavuutta. Sosiaalityö on luonteeltaan muutosta tukevaa työtä, jonka

tavoitteena on yhdessä yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen kanssa lieventää elämäntilanteen vaikeuksia, vahvistaa yksilöiden ja perheiden omia toimintaedellytyksiä ja osallisuutta sekä edistää yhteisöjen sosiaalista eheyttä.” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 15 §.)

Aineisto-ote sisältää sosiaalihuoltolakiin (1301/2014) kirjatun kuvauksen siitä, mitä sosiaalityö on sekä mihin sen avulla pyritään. Olen tutkimuksessani lähtenyt liikkeelle ajatuksesta, että lainsäädäntö itsessään on yksi yhteiskunnan instituutio, joka määrittelee sosiaalihuollon toimintaa. Aineisto-ote ilmentääkin hyvin sitä, miten sosiaalityötä on sosiaalilainsäädännössä yhteiskunnallisesti määritelty ja millaisia tehtäviä sille on asetettu. sosiaalityön tavoitteeksi on nimetty muun muassa asiakkaiden elämäntilanteiden vaikeuksien lieventäminen, asiakasryhmien toimintaedellytysten ja osallisuuden vahvistaminen sekä yhteisöjen sosiaalisen eheyden lisääminen. Lisäksi sosiaalityöntekijä vastaa muun muassa sosiaalityön vaikutusten seurannasta asiakas- ja asiantuntijatyössä, sekä palvelujen myöntämisestä. Näin ollen sosiaalityöntekijälle on lainsäädännössä asetettu tehtäviä, jotka määrittävät sosiaalityöntekijän harkintavaltaa. Käytännössä sosiaalityöntekijän tulee siis harkita asiakkaan tilannetta ja omaa toimintaansa myös siitä näkökulmasta, miten ja mihin suuntaan sosiaalilainsäädäntö instituutiona ohjaa työtä, sekä reflektoida näiden tavoitteiden toteutumista kussakin asiakasprosessissa.

Tämänkaltaista asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyvää harkintavaltaa ilmennetään lainsäädännössä tulkintani mukaan myös erilaisina vaatimuksina sosiaalihuollon muodolliselle toteuttamiselle:

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

Päätös on toimeenpantava kiireellisissä tapauksissa viipymättä ja muissa kuin kiireellisissä tapauksissa ilman aiheetonta viivytystä. Päätös on kuitenkin toimeenpantava viimeistään 3 kuukaudessa asian vireilletulosta. Aika voi olla tätä pidempi, jos asian selvittäminen erityisestä syystä vaatii pidempää käsittelyaikaa tai toimeenpanon viivästymiselle on muu asiakkaan tarpeeseen liittyvä erityinen peruste.

Asian käsittelemisestä ja päätöksenteosta säädetään lisäksi hallintolaissa.” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 45 §.)

Sosiaalilainsäädännössä on siis asetettu päätöksillä ja toimenpiteille ehtoja, jotka sosiaalityön toteuttamisessa tulee aina huomioida. Ehdot näyttäytyvät esimerkiksi velvoitteina antaa päätös kirjallisena sekä asian käsittelyyn liittyvinä erilaisina aikarajoina. Lisäksi viitataan hallintolakiin (434/2003), joka erityisesti sääntelee viranomaisten hallinnollista toimintaa. Tällä tavoin sosiaalilainsäädäntö toteuttaa

nähdäkseni sosiaalityöntekijän harkintavallan muodollista sääntelyä. Tämän lisäksi on sosiaalilainsäädännössä kuitenkin osoitettu sosiaalityölle institutionaalisia tavoitteita.

“Edellä 7 §:ssä tarkoitettu sosiaalityöntekijä vastaa sosiaalityön ammatillisesta johtamisesta sekä yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen sosiaalisen tuen ja palvelujen tarpeeseen vastaavasta sosiaalityön asiakas- ja asiantuntijatyöstä sekä sen vaikutusten arvioinnista ja seurannasta. Sosiaalityöntekijä vastaa lisäksi sosiaalihuollon palvelujen antamisesta ja päätöksenteosta sen mukaan, kuin muualla laissa erikseen säädetään.” (Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015, 9 §.)

Aineisto-ote kuvaa sosiaalityöntekijän vastuualueita sosiaalihuollossa. Aineisto-otteesta nähdään, että esimerkiksi päätösoikeus on osoitettu pääasiassa sosiaalityöntekijöiden vastuulle. Näin on varsinkin silloin, kun asiakas tarvitsee erityistä tukea. Sosiaalihuoltolain (1301/2014, 36 §:n 5. mom.) mukaan ainoastaan sosiaalityöntekijä voi tehdä erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen selvityksen. Lisäksi sosiaalityöntekijöille osoitetaan myös velvoite asiakasprosessin johtamiseen sekä asiakas- ja asiantuntijatyön vaikutusten arviointiin. Sosiaalityöntekijälle on siis osoitettu erityinen vastuuasema sosiaalihuollon asiakasprosessin johdosta, tarvittavista toimenpiteistä ja päätöksenteosta sekä näiden vaikutusten arvioinnissa. Käytännössä sosiaalityöntekijä siis harkitsee asiakasprosessin etenemistä, päätöksentekoon liittyviä perusteita tai toimenpiteiden vaikutusta, sekä peilaa näitä niihin institutionaalsiin vaatimuksiin, joita esimerkiksi lainsäädäntö sosiaalityölle asettaa. Näin ollen käyttää sosiaalityöntekijä harkintavaltaa suhteessa asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin.

“Sosiaalityöntekijän ammatissa voi tilapäisesti toimia enintään vuoden ajan sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö. [...] Tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa toimivalla henkilöllä ei ole sosiaalityöntekijälle säädettyä oikeutta päättää kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta tai siihen liittyvistä toimenpiteistä.” (Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015, 12 §:n 1. ja 4. mom.)

Aineisto-otteesta nähdään, että ainoastaan kelpoisuusehdot täyttävällä sosiaalityöntekijällä on oikeus käyttää harkintavaltaa, kun kyseessä on tahdosta riippumaton huolto tai siihen liittyvä toimenpide. Kyseinen pykälä ilmentää hyvin sitä, että sosiaalilainsäädännössä puututaan hetkittäin myös suoraan yksilön itsemääräämisoikeuteen, sillä sosiaalityöntekijälle annetaan mahdollisuus päättää henkilöön liittyvistä toimenpiteistä, vaikka asiakas itse sitä vastustaisi. Halusin nostaa tämän nimenomaisen aineisto-otteen esiin siksi, että siinä näkyy mielestäni hyvin se, kuinka merkittävässä määrin harkintavaltaa sosiaalityöntekijällä voi tietyissä tilanteissa olla suhteessa asiakkaaseen. Oikeutta itse-

määräämiseen voidaan pitää yhtenä perusoikeuksista, joka vaikka sitä ei erikseen Suomen perustuslaissa mainita, vaan sen katsotaan sisältyvän perustuslain 7 § ja 10§:ään. (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 108/2014,7).

Silti sosiaalilainsäädäntö antaa sosiaalityöntekijälle oikeuden tehdä päätöksiä, jotka rajoittavat asiakkaan oikeutta itsemääräämiseen. Näin ollen on sosiaalityöntekijällä mahdollisuus käyttää erittäin laajaa harkintavaltaa, jonka perusteella voidaan jopa toimia ohi asiakkaan oman näkemyksen ja toiveiden. Kuitenkaan lain vaatimat kelpoisuusehdotkaan täyttävä sosiaalityöntekijä ei voi käyttää harkintavaltaa tässä suhteessa vapaasti, vaan erityislainsäädäntö asettaa erityisiä edellytyksiä sille, milloin tahdonvastaisen toimenpiteet ovat mahdollista. (Esim. laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977, 32 §; lastensuojelulaki 417/2007, 38 §.)

Lisäksi asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyy institutionaalisesti tarkasteltuna myös näiden tekijöiden taloudellinen puoli. Tämä näkyy erityisesti silloin, kun erilaisten palvelujen ja toimenpiteiden tarvetta arvioidaan:

“Palvelutarpeiden lisääntyessä joudutaan arvioimaan uudelleen, mihin voimavarat riittävät ja mihin niitä pitää suunnata. Yhtä lailla on pohdittava, millä keinoin palveluja voidaan tarjota entistä kustannustehokkaammin” (HE 164/2014 vp, 73).

Aineisto-otteessa annetaan ymmärtää, että tarvittavia palveluja arvioitaessa on tarpeen käyttää harkintaa myös siinä, mihin resurssit riittävät. Lisäksi todetaan, että toimintaa tulee tarkastella kustannustehokkuuden kannalta. Yhteiskunnan vaikeassa taloudellisessa tilanteessa on kustannustehokkuudesta tullutkin yksi tärkeä sosiaalihuoltoa määrittävä tekijä. Vähäisiä taloudellisia resursseja tulisi kohdentaa mahdollisimman tehokkaasti. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että sosiaalityöntekijät päättäessään asiakkaaseen liittyvistä palveluista ja toimenpiteistä, päättävät samalla osittain myös siitä, miten kunnan taloudellisia resursseja kohdennetaan. Näin ollen sosiaalityöntekijät käyttävät asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyvää harkintavaltaa myös suhteessa taloudellisiin tekijöihin, sillä kalliita palveluja ei välttämättä voida tarjota kaikille niitä tarvitseville. Asiakkaan tilannetta arvioitaessa joudutaan siis usein harkitsemaan myös sitä, millainen taloudellinen satsaus on kyseessä, sekä punnita kustannusten ja toivottujen tulosten välistä yhteyttä. Näin sosiaalityöntekijä siis käytännössä harkitsee jossain määrin instituution näkökulmasta myös toiminnan kannattavuutta, vaikka tämän ei mielestäni pitäisikään olla sosiaalityön keskiössä.

Asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyvä harkintavalta näyttäytyy siis varsin vahvasti säänneltyinä sekä yleislainsäädännön, että erityislainsäädännön kautta. Vaikka laki mahdollistaa sosiaalityöntekijälle oikeuden harkintavallan käyttöön vastentahtoisestikin, rajaa se sitä samalla voimakkaasti asettamalla toimenpiteille ehtoja, jotta päätösoikeus toimenpiteisiin syntyy, sekä asettaa myös muodollisia vaatimuksia. Tämä on tietysti tarpeen, jotta mielivalta päätöksenteossa saadaan minimoitua. Asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyvää harkintaa käytetäänkin siinä, milloin edellytykset päätöksentekoon tai jopa tahdonvastaiseen toimenpiteeseen täyttyvät, eli tulkitaan lainsäädäntöä. Vaikka harkintavallan raamit ovatkin tämän harkintavallan osa-alueen kohdalla tulkintani mukaan varsin tiukat, on silti syytä muistaa, ettei lainsäädäntö koskaan pysty täysin tarkasti sääntelemään toimintaa (esim. Kalliomaa-Puha ym. 2014b, 8; Lipsky 1980, 15), vaan tilaa harkinnalle ja tulkinnalle jää aina jonkin verran.

6.4 Eettisiin tekijöihin liittyvä harkintavalta

Neljäs harkintavallan osa-alue liittyy eettisiin tekijöihin, joita sosiaalihuollossa tulee toteuttaa. Eettisillä tekijöillä tarkoitan sosiaalilainsäädännössä ilmeneviä viittauksia siihen, että sosiaalihuollon ammattihenkilöiden tulee toiminnassaan kiinnittää huomiota myös sosiaalihuollon taustalla vaikuttaviin periaatteisiin, työn laatuun sekä toimia eettisesti kestäväällä tavalla. Tällöin sosiaalityöntekijän katse on siis kiinnittyneenä yhtäältä laajempiin yhteiskunnan arvoihin ja normeihin, ja toisaalta sosiaalihuollon toimenpiteisiin, työskentelyn tavoitteisiin, sekä niiden vaikutukseen asiakkaan tilanteessa eettisestä näkökulmasta. Eettinen harkinta ilmenee sosiaalilainsäädännössä esimerkiksi seuraavasti:

“Asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan eikä hänen ihmisarvoaan loukata.” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 30 §:n 1. mom.)

“Sosiaalihuollon ammattihenkilön ammatillisen toiminnan päämääränä on sosiaalisen toimintakyvyn, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäiseminen ja hyvinvoinnin lisääminen” (laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä, 4 §:n 1. mom.).

Aineisto-otteista nähdään, että sosiaalilainsäädäntö velvoittaa sosiaalihuollon ammattihenkilöitä toteuttamaan sosiaalihuoltoa laadukkaasti sekä kohtelevaan asiakkaita kaikin tavoin kunnioittavasti ja arvostaen. Lisäksi lakiin sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015, 4 §) on kirjattu pykälä sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattieettisistä periaatteista, jossa säännellään sitä, että sosiaalihuollon

toiminnan tulee pyrkiä kohti arvolatautuneita päämääriä, kuten yhdenvertaisuutta ja osallisuutta. Eettiseen harkintaan viittaavia tekijöitä on uudistuneessa sosiaalilainsäädännössä nähtävissä varsin paljon.

Tämän kaltainen sääntely ohjaa sosiaalihuollon ammattihenkilöitä siis harkitsemaan toimintaansa siitä näkökulmasta käsin, miten erilaiset sosiaalihuollon toimenpiteet ja muut toimet toteutetaan siten, etteivät ne ole ristiriidassa sosiaalihuollon eettisten periaatteiden tai asiakkaan oikeuksien kanssa. Sosiaalihuollon ammattihenkilön tulee siis tunnistaa esimerkiksi sellaiset eettiset tekijät, kuin työntekijän valta-asema suhteessa asiakkaaseen, asiakkaan ihmis- ja perustuslailliset oikeudet ja työntekijän velvollisuudet, sekä harkita näiden tekijöiden vaikutuksia tekemiinsä ratkaisuihin. Koska sosiaalihuollon ammattihenkilö, ja erityisesti sosiaalityöntekijä voi käyttää hyvin merkittävässä määrin harkintavaltaa suhteessa asiakkaaseen (Eriksen ym. 2012, 218), esimerkiksi tehdä tahdonvastaisia toimenpiteitä, on asiakkaan oikeusturvan kannalta ehdotonta, että eettistä harkintaa sosiaalihuoltoa ja sosiaalityötä toteutettaessa käytetään. Lisäksi harkintavaltaa tulee sosiaalilainsäädännön mukaan käyttää laajemminkin sosiaalihuollon laadun arvioimiseen.

6.5 Yhteenveto

Analyysini perusteella voidaan todeta, että sosiaalityöntekijöiden harkintavalta jakautuu neljään osaluokkaan. Näitä ovat sosiaalisiin ilmiöihin, asiakkaan tarpeisiin, asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin, sekä eettisiin tekijöihin liittyvä harkinta. Uudistunut sosiaalilainsäädäntö mahdollistaa sosiaalityöntekijöille siis näihin neljään tekijään liittyvää harkintavaltaa, joista jokainen ilmentää harkintavaltaa hieman eri näkökulmasta.

Sosiaalisten ilmiöiden yhteydessä nousee keskeiseksi sosiaalihuollon ammattihenkilöiden muita ammattiryhmiä suurempi asiantuntemus sosiaalisten ilmiöiden tunnistamisessa, rakenteellisten tekijöiden vaikutusten arvioinnissa ja sosiaalisiin haasteisiin vastaamisessa. Tulkintani mukaan tämä asiantuntemus mahdollistaa sosiaalityöntekijöille harkintavaltaa sosiaalisiin ilmiöihin liittyen, sillä asiantuntemuksen korostaminen voidaan nähdä viitteenä ammattikunnan professionaalisuuden tunnistamiseksi. Mitä pidemmällä professiokehityksessä ollaan, sitä laajempi mahdollisuus harkintavaltaan ammattikunnalla yleensä on (Evans 2010, 2, 50; Rajavaara 2014, 142–143). Käytännössä tämä tarkoittaa asiakastilanteiden harkintaa myös asiakkaan elämäntilanteen taustalla vaikuttavien sosiaalisten ilmiöiden ja rakenteellisten tekijöiden näkökulmasta. Harkintavaltaa mahdollistuu tällöin sosiaalisten ilmiöiden määrittelyn suhteen sekä siinä, kuinka sosiaaliset ilmiöt vaikuttavat asiakkaan tilanteeseen, ja miten sosiaalisia ongelmatekijöitä voitaisiin yhteiskunnasta poistaa.

Asiakkaan tarpeisiin liittyvän harkintavallan osalta olennaisena näyttäytyy sosiaalityöntekijän harkintavallan käyttö asiakasnäkökulmasta. Myös muu sosiaalihuollon ammattihenkilö, kuin sosiaalityöntekijä voi arvioida asiakkaan tarpeita, mikäli se on tarkoituksenmukaista. Kuitenkin sellaisten asiakkaiden kohdalla, jotka tarvitsevat erityistä tukea, on sosiaalityöntekijällä oltava sosiaalilainsäädännön mukaan päävastuu. Asiakkaan tarpeita arvioidessaan käyttää sosiaalityöntekijä käytännössä harkintavaltaa esimerkiksi asiakkaan tilanteeseen liittyvien ongelmakohtien tunnistamisessa, avun kiireellisyyden arvioinnissa ja sen pohtimisessa, milloin tuen tarvetta ei enää ole. Harkintavaltaa on siis asiakkaan tarpeiden yhteydessä mahdollista käyttää sekä asiakkaan elämäntilanteeseen vaikuttavien tekijöiden tunnistamiseen, että sopivien tukitoimien arviointiin ja valintaan liittyen.

Kolmas, eli asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyvä harkintavalta puolestaan perustuu sosiaalityöntekijän harkintaan institutionaalisesta näkökulmasta. Tällöin sosiaalityöntekijän tarkastelun kohteena on tarvittavien toimenpiteiden, päätösten ja palvelujen muodollinen toteutus, niiden vaikutusten arviointi sekä asiakasprosessin johtaminen siten, kuin sosiaalityölle on institutionaalisesti tehtäväksi asetettu. Käytännössä sosiaalityöntekijä siis harkitsee esimerkiksi sitä, mitä vaatimuksia ja oikeuksia sosiaalilainsäädäntö työntekijälle, asiakasprosessille ja toimenpiteille asettaa, milloin päätöksenteon perusteet täyttyvät, tai onko kustannusten suhde kannattava toimenpiteiden toivottuihin tuloksiin nähden. Sosiaalityöntekijä siis tulkitsee sosiaalityölle yhteiskunnassa asetettuja lakeja, vaatimuksia ja tavoitteita, ja käyttää harkintavaltaa tulkintansa mukaisesti.

Neljäntenä harkintavallan osa-alueena on eettisiin tekijöihin liittyvä harkinta. Tällöin sosiaalityöntekijä arvioi ja punnitsee sosiaalityön, ja laajemminkin yhteiskunnallisen toiminnan taustalla vaikuttavia arvoja ja normeja, sekä niiden vaikutusta asiakkaan tilanteeseen. Sosiaalilainsäädäntöön on sosiaalihuollon uudistuksen yhteydessä sisällytetty paljon eettisiin ilmiöihin liittyvää sääntelyä, joka näkyy esimerkiksi velvollisuutena sosiaalihuollon laadukkaaseen toteuttamiseen ja laadun valvontaan sekä asiakkaan hyvään kohteluun ja osallisuuteen. Kuten olen aiemmin todennut luvussa 3.1, tulee sosiaalityöntekijän työskentelyn rakentua lainsäädännön lisäksi myös ammattieettisten ohjeiden varaan (Arki, arvot, elämä, etiikka 2013, 6–9). Vaikka nämä tekijät ovat sinällään varmasti olleet sosiaalihuollon tavoitteina aina, on mielestäni huomionarvoista, että nämä eettiset ohjeet ja vaatimus laadukkaaseen sosiaalihuoltoon on nyt nostettu varsin selkeästi myös osaksi varsinaista sosiaalilainsäädäntöä. Vaikuttaakin sille, että sosiaalihuollon ammattihenkilöiden eettisen harkinnan merkitystä on haluttu sosiaalihuollon reformin yhteydessä korostaa. Tarkastelen tätä lainsäädännön arvoperustaista ohjailua tarkemmin tuonnempana, luvussa 7.2.

Sosiaalityöntekijöiden harkintavalta muodostuu siis tulkintani mukaan näistä neljästä harkintavallan osa-alueista. Koska sosiaalityöntekijöiden tekemillä päätöksillä voi olla hyvin merkittäviä vaikutuksia asiakkaan elämään (Eriksen ym. 2012, 218), tulisi sosiaalityöntekijän aina harkintavallan käyttämisen yhteydessä mielestäni tarkastella asiakkaan tilannetta kaikista näistä osa-alueista käsin, jotta harkitsemisen prosessin voidaan ajatella olevan kattava. Näin päätöksenteon ja toimenpiteiden pohjana olisi perusteellinen kognitiivinen harkitsemisen prosessi, jota myös Eriksen, Grimen ja Molander (2012) ovat tutkimuksessaan peräänkuuluttaneet.

7 HARKINTAVALLAN OHJAILU LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Seuraavaksi esittelen tuloksia, joiden kautta pyrin vastaamaan toiseen tutkimuskysymykseeni eli siihen, kuinka sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) pyrkivät ohjaamaan harkintavaltaa. Analyysini perusteella voidaan sosiaalityöntekijöiden harkintavallan ohjailu jakaa kahden tasoiseen tekijään. Harkintavaltaa ohjailtaan siis sekä *toiminnan tasolla*, että *periaatteellisella tasolla*. Olen nimennyt sosiaalilainsäädännössä ilmenevät harkintavaltaa ohjailevat säännökset *harkintavallan ohjaustekijöiksi*, joiden sisältöä avaam tarkemmin seuraavissa luvuissa.

Se, miten lainsäädäntö ohjailee harkintavaltaa vaikuttaa myös siihen, millaisia mahdollisuuksia sosiaalihuollon ammattihenkilöillä ja sosiaalityöntekijöillä jää harkintavallan käyttämiseen. Käytännössä lainsäädäntö usein joko kaventaa harkintavaltaa, tai laajentaa sitä suhteessa entiseen. Monesti sama lakipykälä saattaa sisältää näitä molempia elementtejä riippuen tarkastelunäkökulmasta. Tästä syystä on analyysissa ollut mahdotonta tehdä täysin yksiselitteistä jaottelua harkintavaltaa kaventavaan, ja sitä laajentavaan osaan. Olen kuitenkin tulkinnut, että kukin ohjaustekijä ensisijaisesti aina joko rajaa tai lisää harkintavaltaa, ja tuon analyysissani esiin sen, kumpaan ryhmään ohjaustekijä mielestäni enemmän kuuluu. Tarkastelen myöhemmin, luvussa 8, näiden ohjaustekijöiden vaikutusta harkintavallan laajuuteen tarkemmin. Tässä luvussa keskityn enemmänkin kuvaamaan sitä, miten ohjailu lainsäädännössä ilmenee.

7.1 Harkintavallan ohjailu toiminnan tasolla

Sosiaalityöntekijän harkintavaltaa toimintana siis ohjailtaan lainsäädännössä kahdesta eri näkökulmasta käsin. Näistä ensimmäinen on toiminnan taso, joka sisältää sosiaalityöntekijän harkintaan varsin konkreettisesti vaikuttavia ohjaustekijöitä. Esitän havaintoni tiivistetysti seuraavassa aineistolähtöisesti muodostamassani taulukossa:

Taulukko 2 Harkintavallan ohjailu toiminnan tasolla

Ohjaustekijä	Miten ilmenee?
Asiakasta koskeva päätöksenteko	<ul style="list-style-type: none"> -Vahva päätöksentekoprosessin muodollinen sääntely -Harkintavaltaa sen suhteen, täyttyvätkö päätöksenteon kriteerit -Kaventaa harkintavaltaa
Työntekijöiden toimintakäytännöt	<ul style="list-style-type: none"> -Toiminta selvästi aiempaa tarkemmin säänneltyä -Harkintavaltaa asiakkaan tilanteen tulkinnassa -Kaventaa harkintavaltaa
Sosiaalihuollon epäkohtien raportointi	<ul style="list-style-type: none"> -Ilmoitusvelvollisuus aluehallintoviranomaisille asti -Tiukennetaan asiaan liittyviä säännöksiä, eli rajoitetaan harkintavaltaa -Kuitenkin mahdollistaa harkintavaltaa epäkohtien tunnistamisessa ja raportoinnissa -Kaventaa harkintavaltaa
Viranomaisyhteistyö	<ul style="list-style-type: none"> -Sosiaalihuollon sisäinen yhteistyö: eri ammattikunnilla oikeus erilaiseen harkintaan, sosiaalityöntekijällä suurin harkintavalta -Sosiaalihuollon ulkopuolinen yhteistyö: sosiaalityöntekijällä aiempaa suurempi mahdollisuus käyttää harkintaa myös muiden toimijoiden palvelujen tarpeen arvioinnissa -Laajentaa harkintavaltaa
Asiakkaan läheisverkoston huomioiminen	<ul style="list-style-type: none"> -Harkintavaltaa lisätty mahdollistamalla kaikkien asiakasryhmien läheisverkoston kartoittaminen, sekä läheisverkoston tuen tarpeen arvioiminen -Sosiaalityöntekijällä harkintavaltaa kartoituksen suhteen myös vastoin asiakkaan tahtoa, mikäli edellytykset täyttyvät -Laajentaa harkintavaltaa

Kuten taulukosta 2 huomataan, näkyy harkintavallan ohjailu toiminnan tasolla erityisesti asiakasta koskevan päätöksenteon, työntekijöiden toimintakäytäntöjen, epäkohtien raportoinnin, viranomaisyhteistyön, sekä asiakkaan läheisverkoston ohjaustekijöiden kautta. Olen myös merkinnyt taulukkoon kunkin ohjaustekijän keskeisimmät sisällöt sekä sen, miten kyseinen ohjaustekijä vaikuttaa harkintavallan laajuuteen. Nähdäkseni nämä kaikki toiminnan tasolla esiintyvät ohjaustekijät säätelevät sosiaalihuollon muodollista toteuttamista ja työkäytäntöjä. Näin ollen ne vaikuttavat olennaisesti siihen, millaiseksi sosiaalihuolto ja sosiaalityö, sekä sosiaalityöntekijöiden harkintavalta muotoutuvat käytännössä.

Ensimmäisenä harkintavallan ohjaustekijänä toiminnan tasolla voidaan nähdä *asiakasta koskeva päätöksenteko*. Päätöksenteko ja siihen liittyvät muodollisuudet ovatkin yksi lainsäädännön tasolla selkeimmin ohjatuista sosiaalihuollon prosesseista. Päätöksentekoa säännellään esimerkiksi seuraavasti:

“Asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Kiireellisiä toimenpiteitä koskeva asia on käsiteltävä ja päätös tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella viipymättä siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Muissa kuin kiireellisissä asioissa päätös on tehtävä ilman aiheutonta viivytystä sen jälkeen, kun asia on tullut vireille.” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 45 §:n 1. mom.)

“Asiakkaan kuulemisesta ennen häntä koskevan päätöksen tekemistä säädetään hallintolaissa (434/2003). Asiakkaan oikeudesta saada selvitys eri vaihtoehdoista säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000).” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 31 §.)

Kuten ylemmästä aineisto-otteesta huomataan, täytyy järjestetyistä sosiaalipalveluista tehdä kirjallinen päätös, joka on annettava asiakkaalle tiedoksi. Lisäksi säännellään sitä, kuinka nopeasti päätös on tehtävä. Alemmassa aineisto-otteessa taas viitataan asiakkaan oikeuteen tulla kuulluksi häntä koskevan päätöksenteon yhteydessä, sekä saada selvitys erilaisista vaihtoehdoista, joista säädetään muissa sosiaalihuoltoon liittyvissä laeissa. Laissa korostetaan asiakkaan oikeutta saada tietää häntä koskevista päätöksenteosta sekä ilmaista asiasta mielipiteensä.

Päätöksentekoon liittyvä muodollinen prosessi ei siis ole yksittäisen sosiaalihuollon ammattihenkilön tai sosiaalityöntekijän harkintavallan piirissä, vaan se on varsin selvästi rajattu. Harkintavaltaa ei voi käyttää esimerkiksi siinä suhteessa, kerrotaanko asiakkaalle häntä koskevista päätöksistä tai erilaisista vaihtoehdoista, sillä laki määrää selvästi, että näin on tehtävä. Myös muun muassa sitä säännellään, milloin ja kuinka nopeasti päätös on tehtävä. Voidaankin todeta, että lainsäädäntö sääntelee päätöksenteon prosessia varsin tarkasti. Jotta päätökset olisivat lainvoimaisia, tulee niiden olla tehty tietyn protokollan mukaisesti. Tästä syystä katson, että päätöksenteon ohjaustekijä ensisijaisesti kaventaa sosiaalityöntekijän harkintaa.

Kuitenkin käytännössä jää päätöksenteonkin yhteydessä sosiaalityöntekijöille aina mahdollisuus harkintavaltaan, kuten olen jo luvussa 6.3 tuonut esiin. Ensinnäkin tulkintani mukaan jo se, että sosiaalilainsäädäntö itsessään oikeuttaa asiakkaita koskevan päätöksenteon, on merkki siitä, että sosiaalihuollon ammattihenkilöillä on harkintavaltaa (vrt. Howe 1986). Toiseksi voidaan

sosiaalityöntekijöillä nähdä harkintavaltaa siinä, katsovatko he päätöksentekoon liittyvien edellytysten täyttyvän, eli voidaanko päätös tehdä vai ei. Vaikka lainsäädäntö määrittelee päätösten muodolliset edellytykset, jää sosiaalityöntekijälle kuitenkin aina tilaa lainsäädännön tulkinnalle ja soveltamiselle (esim. Kalliomaa-Puha ym. 2014b, 8). Näin ollen voidaan todeta, että päätöksentekoprosessi, ja siihen liittyvä harkintavalta on muodollisesti hyvin tiukasti säännelty, mutta toisaalta jättää kuitenkin käytännössä mahdollisuuksia harkintaan sen suhteen, täytyvätkö päätöksenteon kriteerit.

Lähelle päätöksentekoprosessin sääntelyä tulee myös toinen sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan toiminnan tasolla vaikuttava ohjaustekijä, eli *työntekijöiden toimintakäytäntöjen* sääntely. Toimintakäytännöillä tarkoitan lainsäädännössä esiin tuotuja velvoitteita toimia tietyllä tavalla tietyssä tilanteessa. Selvästi suurin osa harkintavallan toimintaan vaikuttavasta aineistosta liittyy tämänkaltaisiin toimintakäytäntöihin. Esimerkkinä seuraavat aineisto-otteet:

“Palvelutarpeen arviointia on täydennettävä asiakkaalle laadittavalla asiakassuunnitelmalla tai muulla vastaavalla suunnitelmalla, ellei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta. [...]

Asiakassuunnitelma sisältää asiakkaan palvelutarpeen edellyttämässä laajuudessa:

- 1) asiakkaan arvion ja ammatillisen arvion tuen tarpeesta;*
- 2) asiakkaan arvion ja ammatillisen arvion tarvittavista palveluista ja toimenpiteistä;*
- 3) omatyöntekijän tai muun asiakkaan palveluista vastaavan työntekijän arvio asiakkaan terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömistä sosiaalipalveluista sekä niiden alkamisajankohdasta ja kestosta; [...].” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 39 §:n 1. mom.; 2. mom. 1.–3. kohta.)*

Aineisto-ote kuvaa, kuinka sosiaalilainsäädännössä määritellään varsin paljon sitä, miten ja milloin asiakasta koskevia toimenpiteitä toteutetaan, sekä mitä asiakkaaseen liittyvien asiakassuunnitelmien tulee sisältää. Samoin sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) säännellään esimerkiksi sitä, millainen palvelutarpeen arvion tulee olla ja kuka sen voi tehdä (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 36 §–38 §), milloin sosiaalihuollon asiakkuus alkaa tai päättyy ja miten se tulee merkitä asiakirjoihin (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 34 §), tai millä ehdoin läheisverkosto voidaan kartoittaa (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 43 §). Työntekijä ei esimerkiksi voi päättää asiakassuunnitelman tai palvelutarpeen selvityksen sisällöstä itsenäisesti, vaan siihen tulee lain mukaan kirjata tietyt asiat. Myös asiakkuuden alkamisen ja päättymisen, sekä läheisverkoston kartoittamisen suhteen tulee työntekijän toimia tietyllä tavalla. Sääntelemällä selvästi aiempaa tarkemmin sosiaalihuollon ammattihenkilöiden toimintakäytäntöjä, rajataan samalla

sosiaalihuollon ammatillisen henkilön harkintavaltaa. Näin ollen katson toimintakäytäntöjen ensisijaisesti kaventavan sosiaalityöntekijän harkintaa.

Toisaalta lainsäädäntö kuitenkin jättää tässäkin suhteessa harkintavallalle myös varsin paljon tilaa. Esimerkiksi se, että asiakassuunnitelma tulee kirjata *“asiakkaan palvelutarpeen edellyttämällä laajuudella”* (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 39 §:n 2. mom.) kertoo siitä, että sosiaalihuollon ammatillinen henkilö on jo käytännössä käyttänyt harkintavaltaa palvelutarpeen selvityksen yhteydessä, arvioidessaan asiakkaan tilannetta ja päättäessään tarvittavista tukitoimista, jotka asiakassuunnitelmaan kirjataan. Käytännön työn tasolla jää siis aina mahdollisuuksia harkintavaltaan asiakkaan tilanteen tulokinnan kautta, vaikka toimintakäytäntöjä onkin uudistuneessa lainsäädännössä rajoitettu aiempaan verrattuna varsin selkeästi.

Kolmantena harkintavallan ohjaustekijänä toiminnan tasolla näyttäytyy *sosiaalihuollon epäkohtien raportointi*. Sosiaalihuoltolakiin (1301/2014, 47 §–49 §) on lisätty kokonaan uusi luku, joka käsittelee sosiaalihuollossa havaittavia epäkohtia ja toimia niiden poistamiseksi.

“[...] Edellä 1 momentissa tarkoitetun henkilön on ilmoitettava viipymättä toiminnasta vastaavalle henkilölle, jos hän tehtävässään huomaa tai saa tietoonsa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamisessa. Ilmoituksen vastaanottaneen henkilön on ilmoitettava asiasta kunnan sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle.” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 48 §:n 2. mom.)

“Edellä 48 §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen vastaanottaneen henkilön tulee käynnistää toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi. Henkilön on ilmoitettava asiasta salassapitosäännösten estämättä aluehallintovirastolle, jos epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei korjata viivytyksettä.[...]” (Sosiaalihuoltolaki 48 §:n 1. mom.)

Molemmat aineisto-otteet käsittelevät sitä, kuinka sosiaalihuollon ammatillisten henkilöiden tulee toimia, mikäli he saavat tietää epäkohdasta asiakkaan sosiaalihuollon järjestämisessä. Yksittäinen työntekijä on jatkossa velvollinen ilmoittamaan, mikäli havaitsee sosiaalihuollon laadussa ongelmia. Tämän tiedon saanut henkilö, joka yhtä lailla usein on sosiaalihuollon ammattihenkilö, ei voi olla lain mukaan ilmoittamatta asiasta aluehallintovirastoon, mikäli muutosta epäkohtaan ei välittömästi saada. Kyse on siis ilmoitusvelvollisuudesta, joka jatkossa sääntelee sosiaalihuollon ammattihenkilöiden toimintaa uudella tavalla. Harkintavaltaa ei siis enää jää sen suhteen, miten havaittuihin epäkohtiin reagoidaan, vaan tieto on vietävä eteenpäin ja viime kädessä jopa aluehallintovirastoon asti. Harkintavaltaa siis kavennetaan nostamalla epäkohtien tunnistaminen ja raportointi osaksi lainsäädäntöä, eli

tiukentamalla asiaan liittyviä säädöksiä. Näin ollen on sosiaalihuollon epäkohtiin liittyvän raportoinnin ohjaustekijä ensisijaisesti kaventanut sosiaalityöntekijän mahdollisuuksia harkintaan.

Toisaalta voidaan tämä täysin uutena sosiaalihuoltolakiin (1301/2014) tuotuna lisäyksenä nähdä myös sosiaalihuollon ammattihenkilön harkintavaltaa käytännön työn tasolla lisäävänä tekijänä. Jatkossa sosiaalityöntekijällä on siis mahdollisuus ja samalla myös velvollisuus käyttää harkintaa myös työn laadukkuuden suhteen, sekä välineitä puuttua epäkohtiin. Käytännössä työntekijä siis harkitsee sitä, onko kyseessä epäkohta joka ylittää raportointikynnyksen, ja voi varsin perustellusti odottaa muutosta tilanteeseen sen jälkeen, kun on havaitsemastaan raportoinut epäkohdasta. Näin olen käyttänyt sosiaalityöntekijä jatkossa harkintavaltaa sen suhteen, mitä asioita hän pitää epäkohtina ja vie eteenpäin. Sosiaalihuollon laadun tarkkailu onkin mielestäni yksi keskeinen tekijä, jonka suuntaan harkintaa on haluttu lainsäädännön tarkennusten avulla ohjata. Tarkastelen tätä aspektia tarkemmin luvussa 7.2., jossa käsittelen harkintavallan ohjailua periaatteellisella tasolla.

Neljäntenä sosiaalihuollon ammatillisten henkilöiden harkintavaltaa toiminnan tasolla säätelevänä ohjaustekijänä voidaan nähdä *viranomaisyhteistyö*, joka jakautuu kahteen ulottuvuuteen. Ensinnäkin, siihen sisältyy sosiaalihuollon sisäinen ammatillinen toiminta, eli sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskinäinen työnjako. Sosiaalityöntekijän suhdetta muihin sosiaalihuollon ammatillisiin henkilöihin on kuvattu muun muassa seuraavasti:

“Tehtävärakenteen uudistamisen helpottamiseksi esitetään sosiaalityöntekijän oikeuksien ja velvollisuuksien tarkentamista hyödyntämällä yliopistollisen sosiaalityön ja alan tutkimukseen perustuvaa tietoa sosiaalialan vaikututtavuuden parantamiseksi. Tarkoituksena on sosiaalityöntekijän osaamisen entistä parempi hyödyntäminen vaativien ja haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden palvelukokonaisuuden koordinoinnissa ja päätöksenteossa sekä selkeyttää työnjakoa ammattikorkeakoulututkinon suorittaneiden ammattihenkilöiden kanssa.” (HE 354/2014 vp, 17.)

Aineisto-otteesta nähdään, miten lain sosiaalihuollon ammatillisista henkilöistä (817/2015) ajatellaan lainsäädännön tasolla selventävän sosiaalityöntekijän tehtävänkuvaa suhteessa muihin sosiaalihuollon ammatillisiin henkilöihin, erityisesti sosiaaliohjaajiin. Kuten jo aiemmin olen esittänyt harkintavallan osa-alueita eritellessäni (luku 6), on eri sosiaalihuollon ammatillisille henkilöille annettu lainsäädännössä erilaisia oikeuksia ja vastuita päätöksentekoon liittyen. Päätösoikeus on osoitettu erityisesti sosiaalityöntekijälle. Tämä korostuu silloin, kun kyseessä on erityistä tukea tarvitseva asiakas tai tahdonvastainen toimenpide (laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015, 9 §; sosiaalihuoltolaki

1301/2014, 36 §, 46 §). Lisäksi eri ammattikunnille on määritelty erilaisia tehtäviä sosiaalihuollon sisällä (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 14 §–29 §).

Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden tehtävänkuvaa ja toimintaa on siis haluttu sosiaalihuollon uudistusten yhteydessä selkeyttää, ja eri ammattikunnille on määritelty sosiaalilainsäädännössä erilaisia vastuualueita. Nämä tekijät vaikuttavat kaikkien sosiaalihuollon ammatillisten henkilöiden harkintavaltaan toiminnan tasolla, sillä eri ammattiryhmien edustajat ovat oikeutettuja käyttämään vain sellaista harkintavaltaa, jota heille on sosiaalilainsäädännön kautta osoitettu. Tästä näkökulmasta käsin vaikuttakin sille, että sosiaalihuollon ammattihenkilöiden harkintaa on viranomaisyhteistyön ohjaustekijän osalta rajattu sääntelemällä asiasta aiempaa tarkemmin. Toisaalta on tarkentunut lainsäädäntö kuitenkin osoittanut aiempaa selvemmin myös eri ammattiryhmien oikeudet harkintaan.

Viranomaisyhteistyötä voidaan tarkastella toisestakin näkökulmasta, sillä uudistunut sosiaalilainsäädäntö ohjailee sosiaalityöntekijän harkintaa toiminnan tasolla suhteessa sosiaalihuollon ulkopuolisiin ammatillisiin toimijoihin. Velvoite moniviranomaisyhteistyöhön nouseekin esiin uudistuvassa sosiaalilainsäädännössä varsin vahvasti. Moniviranomaistyöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä sosiaalihuollon ammattihenkilöiden yhteistyötä sosiaalihuollon ulkopuolisten ammattiryhmien kanssa.

“Palvelutarpeen arvioimiseksi, päätösten tekemiseksi ja sosiaalihuollon toteuttamiseksi toimenpiteestä vastaavan sosiaalihuollon viranomaisen on huolehdittava siitä, että käytävissä on henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista. Jos henkilön tarpeiden arviointi ja niihin vastaaminen edellyttävät sosiaalitoimen tai muiden viranomaisten palveluja tai tukitoimia, on näiden tahojen osallistuttava toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen.

Sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Työntekijän on oltava tarpeen mukaan yhteydessä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin sekä tarvittaessa henkilön omaisiin ja muihin hänelle läheisiin henkilöihin siten kuin tässä laissa tarkemmin säädetään. [...]” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 41 §:n 1. ja 2. mom.)

“Lainsäädännössä on korostettu palvelun vaikuttavuuden varmistamiseksi myös sosiaalityöntekijän vastuuta koordinoida erityistä tukea tarvitsevien tai eri ammattiryhmien yhteistyötä vaativien asiakkaiden palvelukokonaisuutta. Edellä mainittuihin tehtäviin liittyy myös päätöksenteko sosiaalihuollon palvelujen osalta.” (HE 354/2014 vp, 16.)

Ylemmän aineisto-otteen mukaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilön on varmistuttava siitä, että hänellä on asiakkaan palvelutarpeen selvitystä tehtäessä ja yksilön tarpeita arvioitaessa käytössään tarvittava asiantuntemus. Tätä seuraa velvoite siitä, että myös muiden kuin sosiaalihuollon ammatillisten toimijoiden on osallistuttava asiakkaan palvelutarpeen selvittämiseen, mikäli palvelutarpeen selvityksestä vastaava työntekijä arvioi sen tarpeelliseksi. Lisäksi säännellään sitä, että palveluista tulee muodostua asiakkaan tarpeiden mukainen kokonaisuus. Alemmassa aineisto-otteesta puolestaan tuodaan esiin sosiaalityöntekijän vastuuasemaa suhteessa moniviranomaisyhteistyöhön ja erityistä tukea tarvitseviin asiakkaisiin. Näiden lisäksi sosiaalihuoltolaissa (1301/2014, 40 §) säännellään myös sosiaalihuollon ammatillisen henkilön velvollisuudesta ilmoittaa muulle viranomaiselle asiakkaan tuen tarpeesta. Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, 17 §–18 §) puolestaan säädetään niistä tilanteista, jolloin tietoja voidaan luovuttaa toiselle viranomaiselle vastoin asiakkaan suostumusta.

Tämän perusteella voidaan todeta, että sosiaalityöntekijöille on osoitettu erityinen asema sosiaalihuollon, mutta myös sosiaalihuollon ulkopuolisten toimijoiden palvelukokonaisuuden koordinoinnissa silloin, kun kyseessä on sosiaalihuollon asiakas. Käytännössä tämä tarkoittaa nähdäkseni sitä, että mikäli sosiaalityöntekijä arvioi asiakkaan olevan esimerkiksi psykiatrisen tuen tarpeessa, on psykiatrian työntekijöillä tuolloin velvollisuus osallistua asiakkaan tuen tarpeen selvittämiseen. Sosiaalityöntekijä ei tietenkään edelleenkään voi päättää siitä, mitä palveluja asiakas muilta toimijoilta saa tai tarvitsee, sillä sosiaalityöntekijän asiantuntemus liittyy sosiaalisiin ilmiöihin, ei esimerkiksi terveydenhuoltoon tai psykiatriaan. Kuitenkin sosiaalityöntekijä voi jatkossa velvoittaa muita toimijoita osallistumaan asiakkaan tilanteen selvittämiseen. Sosiaalityöntekijällä on siis selvästi aiempaa enemmän harkintavaltaa sen suhteen, mitkä ammattitahot hän näkee tarpeelliseksi kunkin asiakkaan tilanteessa. Sosiaalityöntekijän harkintavaltaa ei siis ole jatkossa sidottu tiukasti sosiaalihuoltoon, vaan sosiaalityöntekijä voi tiettyssä määrin arvioida myös muiden ammattikuntien palvelujen tarvetta, vaikkakaan ei voi niistä päättää. Uudistunut sosiaalilainsäädäntö onkin näin ollen ensisijaisesti laajentanut sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa suhteessa viranomaisyhteistyöhön.

Viides sosiaalihuollon ammatillisten henkilöiden toiminnan tasolla esiintyvä ohjaustekijä on *asiakkaan läheisverkoston huomioiminen*. Uudistuneen sosiaalilainsäädännön mukaan sosiaalihuollon ammattihenkilön on oltava tarpeen mukaan yhteydessä viranomaistahojen lisäksi myös asiakkaan lähi- ja sukulaisverkostoon (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 41 §:n 2. mom.) Läheisverkostolla tarkoitetaan asiakkaan sukulaisia ja muita hänelle läheisiä henkilöitä.

“Läheisverkoston kartoittamisella tarkoitetaan sen selvittämistä, miten omaiset tai muut asiakkaalle läheiset henkilöt osallistuvat asiakkaan tukemiseen. Läheisverkoston kartoittaminen toteutetaan palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä tai tarvittaessa muulloin asiakkuuden aikana. Kartoittamisen voi tehdä ilman asiakkaan suostumusta vain, jos:

- 1) asiakas on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään ja turvallisuudestaan ja tieto on välttämätön palvelutarpeen selvittämiseksi; tai*
- 2) tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi.*

Kartoittamisen yhteydessä selvitetään tarvittaessa omaisten ja läheisten mahdollinen tuen tarve.” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 43 §.)

Aineisto-ote käsittelee sitä, mitä läheisverkostolla tarkoitetaan ja miten läheisverkostoa voidaan kartoittaa. Tietyin edellytyksin on kartoitus mahdollista tehdä myös vastoin asiakkaan suostumusta. Lisäksi todetaan, että myös läheisten tuen tarve voidaan tarvittaessa selvittää. Sinällään ajatus läheisverkoston kartoittamisesta ei ole uusi, sillä erityislainsäädännön piirissä, esimerkiksi lastensuojelulaissa (417/2007, 32 §) on asiasta säännelty jo aiemmin. Mielestäni on kuitenkin sosiaalityön kannalta merkittävää, että asia on nyt nostettu esiin sosiaalihuoltolaissa (1301/2014), joka on yleislaki ja koskettaa näin kaikkia sosiaalihuollon ammatillisia henkilöitä, sekä samalla myös kaikkia sosiaalihuollon asiakkaita.

Läheisverkoston kartoittaminen ei siis ole sidottu enää johonkin tiettyyn asiakasryhmään, kuten lapsiin, vaan kattaa kaikki sosiaalihuollon asiakasryhmät. Uudistuksen myötä voi kartoittaminen tarvittaessa tarkoittaa myös läheisverkostoon kuuluvan henkilön palvelutarpeen selvittämistä. Voidaankin todeta, että sosiaalihuollon ammatillisen henkilön harkintavaltaa on sosiaalilainsäädännön uudistuessa laajennettu koskemaan myös muiden, kuin varsinaisen sosiaalihuollon asiakkaan tilannetta. Sosiaalihuollon ammattihenkilöillä on siis jatkossa mahdollisuus käyttää harkintaa esimerkiksi sen suhteen, milloin läheisverkoston kartoittaminen on tarpeen ja kenen asiakkaalle läheisen henkilön osalta kartoitus tehdään. Tämä voidaan nähdä sosiaalityöntekijän harkintavaltaa lisäävänsä tekijänä.

Myös se, että läheisverkosto voidaan kartoittaa tietyin edellytyksin ilman asiakkaan suostumusta, voidaan nähdä sosiaalityöntekijän harkintavaltaa käytännön tasolla lisäävänä tekijänä. Käytännössä harkintavallan käyttö näkyy tuolloin sen arvioimisessa, onko asiakkaan tilanne sellainen, että oikeus läheisverkoston kartoittamiseen syntyy vastoin asiakkaan tahtoa. Sosiaalihuoltolain (1301/2014, 46 §) mukaan nimenomaisesti sosiaalityöntekijä on vastuussa päätöksistä, joilla turvataan joko asiakkaan tai hänen hoidossaan olevan henkilön hoito ja huolenpito. Näin ollen tahdonvastaisissa tilanteissa tulee ratkaisun tekijänä olla nimenomaisesti sosiaalityöntekijä. Yllä esitetyn perustella tulkitsen, että läheisverkoston kartoittamisen ohjaustekijän osalta on sosiaalityöntekijän harkintavaltaa ensisijaisesti

laajennettu. Toisaalta on kuitenkin syytä muistaa, että asettamalla vaatimuksia toiminnalle, esimerkiksi ehtoja läheisverkoston kartoittamiseksi, rajaa lainsäädäntö näin samalla harkinnan mahdollisuuksia.

Olen yllä eritellyt sosiaalityöntekijän harkintavaltaan toiminnan tasolla vaikuttavia ohjaustekijöitä. Analyysini perusteella näyttää sille, että sosiaalityöntekijöiden harkintavallan ohjailu toiminnan tasolla vaikuttaa hyvin konkreettisella tavalla harkintavallan käyttämiseen sosiaalihuollossa. Toiminnan taso sisältää erityisesti muodollisia toimintaohjeita sekä suhteessa asiakkaaseen, että muihin viranomaistoi-
mijoihin. Samalla nämä sosiaalityöntekijän toimintaa sääntelevät ohjaustekijät myös joko lisäävät, tai kaventavat sosiaalityöntekijöiden mahdollisuuksia harkintaan, eli vaikuttavat näin sosiaalityöntekijän harkintavallan laajuuteen käytännössä.

7.2 Harkintavallan ohjailu periaatteellisella tasolla

Uudistunut sosiaalilainsäädäntö ohjaa sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa toiminnan tason lisäksi myös periaatteellisella tasolla. Tämänkaltainen ohjailu ilmenee lainsäädännössä ohjaustekijöinä, jotka velvoittavat sosiaalihuollon ammattihenkilöitä toimimaan yksittäisiä työkäytäntöjä laajempien periaatteellisten ohjenuorien mukaisesti. Esitän tulokseni alla olevassa aineistolähtöisessä taulukossa:

Taulukko 3 Harkintavallan ohjailu periaatteellisella tasolla

Ohjaustekijä	Miten ilmenee?
Asiakkaan etu ja osallisuus	-Asiakkaan etu ensisijainen ja keskeisin harkintavaltaa ohjaava tekijä -Huomioitava kaikessa sosiaalihuollon toiminnassa -Kaventaa harkintavaltaa
Ennaltaehkäisy ja varhainen tuki	-Sosiaalihuollon painopisteen muuttuminen korjaavasta työstä kohti ongelmia ehkäisevää työskentelyä -Avohuollollisten palvelujen ensisijaisuus -Laajentaa harkintavaltaa
Monialainen yhteistyö	-Palveluja suunniteltaessa lähtökohtana asiakkaan tarpeet ja niihin vastaaminen laaja-alaisesti, viranomaissektorit ylittävällä tavalla -Huomioitava myös läheisverkoston antama tuki -Laajentaa harkintavaltaa
Rakenteellinen sosiaalityö	-Nostettu nyt selkeäksi osaksi lainsäädäntöä -Sosiaalisten ilmiöiden taustalla olevien yhteiskunnallisten tekijöiden tunnistus ja niistä tiedon tuottaminen -Laajentaa harkintavaltaa
Toiminnan laatu ja valvonta	-Kaikessa sosiaalihuollon toiminnassa toteutettavaa hyvää laatua -Työntekijöiden vastuuvollisuus ja valvonta -Kaventaa harkintavaltaa

Taulukosta 3 nähdään, että harkintavaltaa ohjataan periaatteellisella tasolla asiakkaan edun ja osallisuuden, ennaltaehkäisyn ja varhaisen tuen, monialaisen yhteistyön, rakenteellisen sosiaalityön, sekä toiminnan laadun ja valvonnan ohjaustekijöiden avulla. Taulukkoon on koottu myös kunkin ohjaustekijän keskeiset piirteet, sekä sen vaikutus harkintavallan määrään. Erittelenkin seuraavaksi tarkemmin näitä uudistuneen sosiaalilainsäädännön periaatteellisen tason eri osia.

Sosiaalihuoltolakiin (1301/2014, 30 §) on kirjattu sosiaalihuollon keskeiset periaatteet, jotka ohjaavat kaikkea sosiaalihuollon toteuttamista. Näistä periaatteista keskeisimpänä voidaan nähdä *asiakkaan etu ja osallisuus*. Lisäksi laissa sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) säädetään sosiaalihuollon ammattieettisistä velvollisuuksista, joissa myös korostetaan asiakaskeskeisyyttä. Asiakkaan asemaa on lainsäädännössä kuvattu esimerkiksi seuraavasti:

“Asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan eikä hänen ihmisarvoaan loukata.

Sosiaalihuoltoa koskevia päätöksiä ja ratkaisuja tehtäessä ja sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan etu siten kuin 4 ja 5 §:ssä säädetään

Sosiaalihuoltoa on lähtökohtaisesti toteutettava siten, että avio- ja avopuolisoilla sekä muilla perheenjäsenillä on mahdollisuus asua yhdessä. [...] (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 30 §:n 1.–3. mom.)

“Sosiaalihuollon ammattihenkilön ammatillisen toiminnan päämääränä on sosiaalisen toimintakyvyn, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäiseminen ja hyvinvoinnin lisääminen.

Sosiaalihuollon ammattihenkilön velvollisuutena on noudattaa ammattitoiminnassaan, mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä asiakastietojen käsittelystä säädetään.” (Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 718/2015, 4 §).

Ylemmstä olevasta aineisto-otteesta nähdään, että sosiaalihuoltolain keskeisimpänä periaatteena on sosiaalihuollon hyvä laatu ja asiakkaan etu. Asiakkaan ihmisoikeuksia tulee kunnioittaa ja häntä kohdella hyvin. Alempi aineisto-ote puolestaan velvoittaa sosiaalihuollon ammattihenkilöä tähtäämään työskentelyssään esimerkiksi toimintakyvyn, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden lisäämiseen ja syrjäytymisen ehkäisemiseen. Aineisto-otteessa viitataan lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), jota sosiaalihuollon ammattihenkilön on toiminnassaan noudatettava. Näiden lisäksi todetaan myös esimerkiksi Hallituksen esityksessä sosiaalihuoltolaiksi (HE 164/2014 vp, 74) asiakaslähtöisen työskentelyn omaksumisen olevan yksi keskeisimmistä sosiaalihuoltoa koskevista muutostarpeista. Sosiaalihuoltoa on edelleen toteutettu järjestelmäkeskeisesti, vaikka toiminnan tulisi lähteä asiakkaan tarpeista käsin. Tähän on nyt sosiaalihuollon reformin myötä haettu laajamittaista muutosta. (HE 164/2014 vp, 74.)

Kuten yllä nähdään, korostuu sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) asiakas varsin kokonaisvaltaisesti. Ensimmäkin, asiakkaan etu on nimetty ensisijaiseksi toimintaa ohjaavaksi tekijäksi. Ensisijaisuudella tarkoitetaan nähdäkseni sitä, ettei mikään muu mahdollinen sosiaalihuollon ammattihenkilön toimintaa ohjaava tekijä voi mennä tämän periaatteen yli. Lisäksi korostetaan sosiaalihuollon hyvää laatua ja asiakkaan oikeutta hyvään kohteluun. Toiseksi, on alemmassa aineisto-otteessa, ei laissa sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) kuvattu sosiaalihuollon ammattihenkilön eettisiä velvollisuuksia ja tuotu esiin, että sosiaalihuollon ammattihenkilön tulee edistää muun muassa asiakkaiden osallisuutta, toimintakykyä ja yhdenvertaisuutta. Näin ollen on asiakas ja tämän oikeudet tulkintani mukaan keski-

össä sosiaalilainsäädännön uudistusten yhteydessä. Näin ollen voidaan todeta, että sosiaalilainsäädäntöön kirjatut sosiaalihuollon keskeiset ja eettiset periaatteet ohjaavat sosiaalityöntekijän harkintavaltaa hyvin vahvasti kohti asiakaskeskeisyyttä. Tulkitseen tämän sosiaalityöntekijän harkintavaltaa rajaavaksi tekijäksi, koska asiakkaan etu ja oikeudet tulee kaikessa toiminnassa asettaa ensisijaisiksi.

Sisällöllisesti termi ‘asiakkaan etu’ on kuitenkin varsin vaikeasti hahmotettava. Sosiaalihuoltolaissa onkin määritelty tarkemmin sitä, mitä asiakkaan edulla tarkoitetaan. Asiakkaalla tarkoitetaan tässä yhteydessä aikuista, sillä lapsen etu on määritelty lainsäädännössä erikseen (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 5 §). Asiakkaan etua on kuvailtu seuraavasti:

“Asiakkaan etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat:

- 1) asiakkaan ja hänen läheistensä hyvinvoinnin;*
- 2) asiakkaan itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden vahvistumisen sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet;*
- 3) tarpeisiin nähden oikea-aikaisen, oikeanlaisen ja riittävän tuen;*
- 4) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan;*
- 5) kielellisen, kulttuurisen sekä uskonnollisen taustan huomioimisen;*
- 6) toivomuksia, taipumuksia ja muita valmiuksia vastaavan koulutuksen, väylän työelämään sekä osallisuutta edistävän toiminnan;*
- 7) asiakassuhteen luottamuksellisuuden ja yhteistoiminnan asiakkaan kanssa.*

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen.” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 4 §.)

Aineisto-ote paljastaa, että asiakkaan etua tulee lain mukaan arvioida erittäin monesta näkökulmasta käsin, sisältäen muun muassa asiakkaan hyvinvoinnin, ihmissuhteet, osallisuuden, kielellisen ja uskonnollisen taustan ja luontaiset taipumukset. Asian merkitys korostuu entisestään, mikäli kyseessä on erityistä tukea tarvitseva asiakas. Asiakkaan etu on siis hyvin monitahoinen asia, joka ei rajoitu vain asiakkaaseen itseensä, vaan myös hänen ympäristöönsä, hänelle läheisiin ihmisiin, kulttuurisiin tekijöihin sekä ammatinvalintaan. Näin ollen voidaan sanoa, että sosiaalihuollon ammattihenkilöiden harkintavaltaa sen suhteen, kuinka asiakkaan etu tulee ymmärtää, rajataan varsin vahvasti. Yksittäisen sosiaalityöntekijän tulee siis punnita päätösten ja toimenpiteiden vaikutuksia kaikkiin näihin tekijöihin liittyen, jolloin vapaan harkinnan alue huomattavasti kaventuu. Näin ollen on asiakkaan etua ja osallisuutta ilmentävä ohjaustekijä kokonaisuutena vahvasti sosiaalityöntekijän harkintavaltaa kaventava aspekti.

Toinen keskeinen periaatteellisen tason ohjaustekijä sosiaalihuoltoa on työskentelyn painopisteen muuttaminen korjaavasta työstä kohti *ennaltaehkäisevää työskentelyä ja varhaista tukea* (HE 164/2014 vp, s. 80):

“Sosiaalihuollon painopisteen siirtäminen hyvinvoinnin edistämiseen, ennaltaehkäisevään työhön sekä varhaiseen tukeen tarkoittaa käytännössä suunnitelmallista toimintaa, etukäiteistä ja varhaista vaikuttamista ongelmien ehkäisemiseksi, mutta myös varhaisia, oikea-aikaisia palveluja ongelmien jo ilmettyä. Sosiaalihuolto tulisi nähdä myös varhaista ja kevyempää tukea järjestettäessä sosiaalisena investointina, jonka avulla voidaan ehkäistä ongelmien kasautumista ja monimutkaistumista.” (HE 164/2014 vp, 81.)

“[...] Yleiset kunnalliset sosiaalipalvelut on toteutettava siten, että ne soveltuvat kaikille asiakkaille. Tarvittaessa avun ja tuen tarpeessa oleva henkilö on ohjattava erityispalvelujen piiriin. Palvelut on lähtökohtaisesti toteutettava siten, että niihin on mahdollista hakeutua oma-aloitteisesti riittävän aikaisessa vaiheessa.” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 33 §:n 2. mom.)

Kuten ylemmässä aineisto-otteesta nähdään, on hallituksen esityksessä sosiaalihuoltolaiksi (164/2014 vp) tuotu esiin linjaus sosiaalihuollon painopisteen siirtämisestä korjaavasta työstä kohti hyvinvoinnin edistämistä ja varhaisessa vaiheessa tarjottavaa tukea. Keinoina näkökulman muutokseen ovat suunnitelmallinen ja ennaltaehkäisevä toiminta, sekä oikea-aikaiset palvelut. Sosiaalihuolto nimetäänkin investoinniksi, jolla voidaan vaikuttaa asiakkaiden tilanteisiin ennakoivasti siten, etteivät ne pääse pahenemaan ja monimutkaistumaan. Alemmassa aineisto-otteesta todetaan, että sosiaalipalvelujen tulee sopia kaikille asiakkaille. Lisäksi palvelujen piiriin pitää voida päästä riittävän aikaisessa vaiheessa ja oma-aloitteisesti.

Aiemmin monet palvelut ovat vaatineet erityispalvelujen asiakkuutta, mikä on voinut pitkittää avun saamista tai jopa estää sen kokonaan (HE 164/2014 vp, 75–76). Tällöin sosiaalihuollossa on käytetty harkintavaltaa sen suhteen, täyttyvätkö asiakkaalla kriteerit erityispalvelujen asiakkuuteen. Painopisteen muutos kohti varhaista tukea kuitenkin tarkoittaa sosiaalihuollon toteuttamista jatkossa siten, että avoimuollolliset, varhaisen tuen palvelut ovat helposti kaikkien kansalaisten saatavilla. Tällaisia tukitoimia ovat esimerkiksi kotipalvelu ja perhetyö (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 18 §, 19§). Tämä tarkoittaa muutosta myös sosiaalihuollon ammattihenkilöiden käyttämään harkintavaltaan, sillä jatkossa heidän tulee arvioida tilannetta ja palvelujen tarvetta ennaltaehkäisevästä näkökulmasta käsin. Harkintavaltaa tulee siis käyttää jo olemassa olevien ongelmakohtien ratkaisemisen lisäksi myös sen tunnistamisessa, millaisia uhkia tai riskejä asiakkaan tilanteeseen liittyy ja miten näitä voidaan nykyhetkessä ehkäistä.

Katson, että mahdollisuus palvelujen tarjoamiseen ennaltaehkäisevässä mielessä tarkoittaakin sosiaalityöntekijän harkintavallan lisääntymistä.

Varhaiseen tukeen liittyy myös nykyinen suuntaus avohuollon palvelujen painottumisesta suhteessa laitospalveluihin:

“Sosiaalihuoltoa tulisi vahvistaa ihmisten elämänkaaren eri vaiheissa heidän omista arkiympäristöissään. Tämä tarkoittaa laitoksissa asumisen ja huostaanottojen minimoimista ja avohuollon tehokasta kehittämistä. Sosiaalipalvelujen on tuettava ihmisten arjen sujumista, mikä merkitsee erityisesti kotiin annettavien palvelujen arvon ymmärtämistä.” (HE 164/2014 vp, 81.)

Aineisto-otteessa viitataan avohuollon toimintojen kehittämiseen ja palvelujen toteuttamiseen osana asiakkaiden omaa toimintaympäristöä. Tämä tarkoittaa laitospalveluiden ja huostaanottojen vähentämistä. Uudistunut sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ohjaakin sosiaalihuollon ammatillisia henkilöitä periaatteellisella tasolla omaksumaan ajatuksen avopalvelujen ensisijaisuudesta suhteessa laitoshoitoon. Samalla ohjataan sosiaalityöntekijän harkintavaltaa siten, että jatkossa eri palveluiden ja toimenpiteiden tarpeen arvioinnin yhteydessä tulee pohtia myös sitä, onko tarvittavat palvelut ja toimenpiteet mahdollista järjestää asiakkaan arkiympäristössä. Lisäksi on esimerkiksi lastensuojelussa kiireellisen sijoituksen kriteerejä tiukennettu (lastensuojelulaki 417/2007, 38 §), mikä viestittää kotiin tehtävän työn ensisijaisuudesta myös korjaavien palvelujen yhteydessä. Tulkitsen tämän siten, että jatkossa pyritään sosiaalihuollossa tuen tarjoamiseen niin varhaisessa vaiheessa, että asiakkaan tilanne ei pääse ajautumaan pisteeseen, jossa tarvitaan raskaampia laitospalveluja.

Näin ollen voidaan todeta, että sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ohjaa sosiaalihuollon ammatillisen henkilön harkintavaltaa periaatteellisella tasolla kohti ongelmien ennaltaehkäisyä ja varhaista puuttumista. Näillä keinoin tavoitellaan korjaavien tukitoimien ja laitospalvelujen tarpeen vähenemistä jatkossa. Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden tuleekin jatkossa huomioida asiakkaan tilanteeseen liittyvät riskit siten, että tukea on mahdollista saada myös ennaltaehkäisevästi. Kun jatkossa sosiaalityöntekijä pyrkii yhä enemmän ehkäisemään ongelmien syntymistä, laajentuu samalla vapaan harkinnan alue verrattuna aiempaan, jolloin tuen saaminen edellytti erityispalvelujen asiakkuutta, eli huomattavasti tiukempien kriteerien täyttymistä. Tulkintani mukaan ennaltaehkäisyn ja varhaisen tuen ohjaustekijä siis pääasiassa lisää sosiaalityöntekijän harkintavaltaa.

Kolmas sosiaalihuoltoa ohjaava periaatteellinen ohjaustekijä liittyy *monialaiseen yhteistyöhön*. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on eri ammattitahojen työ ollut perinteisesti varsin sektoroitunutta, mikä on

nähty erityisesti moniongelmaisten asiakkaiden kohdalla avun tarjoamisen ja vaikuttavuuden esteenä. (HE 164/2014 vp, 57.) Näin ollen on tarvetta viranomaisyhteistyön tiivistämiseen haluttu nähdäkseni painottaa sekä sosiaalihuollon toiminnan tasolla (kts. luku 7.1), että laajemmalla periaatteellisella tasolla. Syy yhteistyökysymysten esiin nostamiseksi näiden molempien tasojen yhteydessä on se, että mielestäni asiaan liittyy selkeästi kaksi eri puolta. Toisaalta sosiaalilainsäädäntöön on lisätty selvästi sosiaalityöntekijän viranomaisyhteistyöhön liittyvää käytännön ohjeistusta, eli harkintaa ohjattu toiminnan tasolla. Samalla on kuitenkin viranomaisyhteistyö nostettu esiin sosiaalilainsäädännön uudistusten yhteydessä vahvasti myös laajempaan periaatteellisena tavoitteena, johon lisäksi liittyy yhteistyö asiakkaan läheisverkoston kanssa. Olenkin nimennyt tämän periaatteellisella tasolla ilmenevän ohjaustekijän monialaiseksi yhteistyöksi, sillä siihen sisältyy viranomaisyhteistyötä laajempi näkökulma, jossa huomioidaan myös asiakkaan läheisverkosto. Sosiaalityöntekijän tulee siis harkita asiakkaan tilannetta ja tarpeita jatkossa sekä muiden viranomaisten tarjoamien palvelujen, että asiakkaan lähipiirin näkökulmasta.

“Sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Työntekijän on oltava tarpeen mukaan yhteydessä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin sekä tarvittaessa henkilön omaisiin ja muihin hänelle läheisiin henkilöihin siten kuin tässä laissa tarkemmin säädetään.”[...] (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 41 §:n 2. mom.)

“[...]Sosiaalipalveluja on pyrittävä järjestämään eri hallinnonalojen peruspalvelujen yhteydessä, jos järjestely edistää palvelujen yhteensovittamista ja laadultaan hyvien palvelujen järjestämistä [...] (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 33 §:n 3. mom.).

Ylemmässä aineisto-otteessa veloitetaan sosiaalihuollon ammattihenkilöitä toteuttamaan sosiaalihuoltoa tarvittaessa sekä yhdessä muiden viranomaisten, että asiakkaan lähipiirin kanssa. Eri tahojen välistä yhteistyötä on kuvattu sosiaalilainsäädännön uudistusten sisällä eri tavoin. Esimerkiksi Hallituksen esityksessä sosiaalihuoltolaiksi (HE 164/2014 vp, 51) puhtaasti moniviranomaisyhteistyöstä, kun taas sosiaalihuoltolaissa (1301/2014, 41 §) puhutaan monialaisesta yhteistyöstä. Näiden termien erona on se, että moniviranomaisyhteistyöllä tarkoitetaan nimenomaisesti eri viranomaisten, ammattikuntien ja henkilöiden yhteistoimintaa, kun taas monialaisessa yhteistyössä voivat mukana olla myös asiakkaan läheisverkosto ja sukulaiset. Viranomaisyhteistyön tiivistämistä on perusteltu siten, että sen avulla voidaan asiakkaan tilanteeseen vaikuttaa laaja-alaisesti ja tehokkaasti, sekä taata riittävä asiantuntemus tilanteen kartoittamiseksi (HE 164/2014 vp, 51). Läheisverkoston nostamisella osaksi sosiaalihuoltolaikaa (1301/2014) on puolestaan haluttu tehdä näkyväksi asiakkaan läheisten kautta saamaa tukea (HE

164/2014 vp, 136). Ottamalla nämä molemmat yhteistyön näkökulmat osaksi uudistunutta sosiaalilainsäädäntöä on mielestäni haluttu korostaa sitä, että sosiaalihuollon yhtenä peruslähtökohtana tulee olla laaja-alainen yhteistyö eri toimijoiden kesken, ja harkintavaltaa tulee käyttää sen reflektointiin, mitä yhteistyötahoja kussakin tilanteessa on mukana ja tarvitaan. Erityisesti se, että viranomaisten lisäksi myös asiakkaan läheisverkoston huomioimista on korostettu aiempaa enemmän, on sosiaalityöntekijän harkintavaltaa lisäävä tekijä.

Alemmassa aineisto-otteesta puolestaan tuodaan esiin, että palveluja on toteutettava peruspalvelujen yhteydessä, mikäli sen voidaan katsoa edistävän palvelujen yhteensovittamista. Tällä säädöksellä on haluttu tukea asiakkaiden hakeutumista palveluihin oikea-aikaisesti (HE 164/2014 vp, 126). Sosiaalihuollon palveluja tulisi siis tulkintani mukaan jatkossa järjestää siten, että ne muodostavat asiakkaan kannalta mielekkäitä kokonaisuuksia, ilman selkeää ammattikohtaista sektoroitumista. Sosiaalityöntekijän, joka koordinoi asiakkaan palvelukenttää, tulee siis käyttää harkintavaltaa siten, että sen avulla pyritään luomaan asiakkaan kannalta mielekäs kokonaisuus eri toimijoiden välillä. Tämänkaltainen viranomaisrajat ylittävä yhteistyö tarkoittaa nähdäkseni sekä sosiaalihuollon sisäisten, että sen ulkopuolisten ammattiryhmien työskentelyn kiinteämpää yhteistyötä. Sosiaalilainsäädännön uudistusten myötä on siis haluttu korostaa yhteistyön merkitystä siinä, että asiakkaille pystytään jatkossa tarjoamaan oikeanlaista tukea ja oikea-aikaisia palveluja.

Tämän eri tahojen yhteistyötä korostavan ohjaustekijän voidaan mielestäni katsoa tarkoittavan sitä, että jatkossa tulee sosiaalityötä toteuttaessa pyrkiä asiakkaan tilanteen laaja-alaiseen ymmärtämiseen ja oikeanlaisen ja –aikaisen tuen tarjoamiseen. Väylänä tähän toimii yhteistyö sekä viranomaisten, että asiakkaan läheisverkoston kanssa. Nähdäkseni kyseessä ei voida katsoa olevan pelkästään työkäytäntöihin liittyvä muutos, vaan kyse on laajemmasta periaatteellisesta ohjauksesta, joka heijastelee yhteistyön ja asiakkaan edun, sekä laadukkaan sosiaalihuollon arvoperustaa. Sosiaalilainsäädännön muutokset siis ohjaavat sosiaalityöntekijän harkintaa kohti avoimempaa suuntaa, joka pyrkii eriateisten raja-aitojen kaatamiseen sekä viranomaisten, että viranomaisen ja asiakkaan välillä. Koska monialainen yhteistyö monipuolistaa sosiaalityöntekijän mahdollisuuksia harkintavaltaan, katson sen olevan harkintavaltaa lisäävä ohjaustekijä.

Neljänneksi voidaan harkintavaltaa nähdä ohjailtavan periaatteellisella tasolla kohti *rakenteellista sosiaalityötä*. Rakenteellista sosiaalityötä on kuvattu muun muassa seuraavasti:

“Rakenteellisella sosiaalityöllä on huolehdittava sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittämisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen

hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. [...]” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 7 §:n 1. mom.)

“Asiakaskohtaisen sosiaalityön lisäksi lakiin on nyt esitetty kirjattavaksi myös rakenteellinen sosiaalityö, jossa asiakastyöhön perustuva tieto asiakkaiden tarpeista liitetään osaksi laajempaa yhteiskunnallista kontekstia. Näin muodostuvan näkemyksen pohjalta kehitetään toimenpiteitä sosiaalisten ongelmien korjaamiseksi ja ehkäisemiseksi sekä hyvinvointia tukevien ja edistävien olosuhteiden ylläpitämiseksi ja niitä tukevien rakenteiden rakentamiseksi. Sisällöllisesti velvoite rakenteellisen sosiaalityön tekemiseen on jo aiemmin ollut lainsäädännössä. Lakiesitykseen rakenteellinen sosiaalityö on nostettu myös terminä, koska on erityisesti haluttu korostaa sen tarkoittaman työn yhteiskunnallista merkitystä.” (HE 164/2014 vp, 91.)

Ylemmässä aineisto-otteessa näkyy, että rakenteellisen sosiaalityön kautta tapahtuva tiedon välittyminen asiakkaiden sosiaalisista ongelmista nähdään tärkeänä sosiaalihuollon tehtävänä. Alempi aineistote puolestaan kertoo, että rakenteellinen sosiaalityö on sinällään ollut sisällöllisesti kirjattuna jo aiempaan sosiaalihuoltolakiin (710/1982). Sosiaalihuollon rakenteellinen näkökulma on kuitenkin haluttu nostaa nyt aiempaa vahvemmin esiin siten, että se on kirjattu osaksi lainsäädäntöä omana pykälänään (HE 164/2014 vp, 91). Ottamalla rakenteellinen sosiaalityö selkeästi osaksi lainsäädäntöä osoitetaan, että sosiaalihuollon ammattihenkilöiden mahdollisuuksia rakenteelliseen sosiaalityöhön on haluttu lisätä. Lisäksi todetaan, että rakenteellisella sosiaalityöllä nähdään olevan yhteiskunnallista merkitystä.

Kuten alempi aineistote osoittaa, sisältyy rakenteelliseen sosiaalityöhön ajatus siitä, että sosiaalityöntekijät tuottavat yhteiskunnalle arvokasta tietoa asiakkaiden kohtaamista haasteista ja ilmiöistä, joiden perusteella tulee kehittää sosiaalihuollon toimintaa ja toimenpiteitä sosiaalisten ongelmien poistamiseksi. Tämänkaltaisessa roolissa on sosiaalityöntekijällä harkintavaltaa siis yhtäältä siinä, mitkä tekijät asiakkaiden tilanteessa ovat sellaisia, joista on tärkeää välittää tietoa eteenpäin, sekä toisaalta siitä näkökulmasta, miten ja mitkä rakenteelliset tekijät vaikuttavat asiakkaan tilanteeseen. Kuten olen sosiaaliin ilmiöihin liittyvän harkintavallan osa-alueen yhteydessä (luku 6.1) tuonut esiin, liittyy rakenteelliseen sosiaalityöhön sosiaalihuollon ammatillisten henkilöiden asiantuntemus sosiaalisten ilmiöiden tunnistamisessa ja sosiaaliin haasteisiin vastaamisessa. Yllä olevan perusteella katsonkin, että rakenteellisen sosiaalityön ohjaustekijä lisää sosiaalityöntekijän harkintavaltaa.

Tulkitsen rakenteellisen sosiaalityön ottamisen osaksi sosiaalilainsäädäntöä tarkoittavan sitä, että uudistuneella sosiaalilainsäädännöllä halutaan ohjata sosiaalityöntekijöitä aiempaa selkeämmin sosiaalisten ilmiöiden taustalla olevia yhteiskunnallisten tekijöiden huomioimiseen. Kyseessä ei ole pelkästään sosiaalityöntekijän toimintaan liittyvä ohjailu, vaan rakenteellinen sosiaalityö edustaa laajempaa

periaatteellista näkemystä siitä, mihin suuntaan sosiaalihuoltoa yhteiskunnassa suunnataan. Suunta ilmentää tulkintani mukaan sosiaalihuollon, ja erityisesti sosiaalityön, yhtä arvoperustaa, jossa asiakkaan ongelmia ei nähdä yksioikoisesti asiakkaan itsensä aikaan saamina, vaan myös yhteiskunnallisten ja rakenteellisten tekijöiden vaikutus niihin tunnustetaan (Laitinen & Kempainen 2010, 138).

Viides sosiaalihuoltoa koskevien lakiuudistusten yhteydessä esiin nouseva periaatteellinen ohjaustekijä liittyy *toiminnan laatuun ja valvontaan*. Hallituksen esityksessä sosiaalihuoltolaiksi (354/2014 vp) todetaan, että sosiaalihuollon toiminnassa on nähty olevan puutteita, joiden taustalla voidaan nähdä muun muassa kunnan valvontavelvoitteisiin, asiakkaan asemaan ja sosiaalihuollon henkilöstön määrään ja kelpoisuuteen liittyviä tekijöitä (HE 354/2014 vp, 16). Näin ollen on päättäjien keskuudessa nähty tarpeelliseksi säännellä tarkemmin näitä tekijöitä. Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) saa aikaan varsin suuria muutoksia sosiaalihuollon toimintakentällä erityisesti sosiaalihuollon ammattihenkilöiden toiminnan valvonnan suhteen. Sosiaalihuoltolakiin puolestaan (1301/2014) on säädetty muun muassa kunnille velvoite omavalvontaan, sekä sosiaalihuollon ammatillisille henkilöille velvollisuus ilmoittaa havaitsemistaan epäkohdista.

“Sosiaalihuollon toimintayksikön tai muun toimintakokonaisuudesta vastaavan tahon on laadittava omavalvontasuunnitelma sosiaalihuollon laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi [...]” (sosiaalihuoltolaki 1301/2015, 47 §:n 1. mom.).

“Sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluvan tai vastaavissa tehtävissä toimeksiantosuhteessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajina toimivien henkilöiden on toimittava siten, että asiakkaalle annettavat sosiaalipalvelut toteutetaan laadukkaasti.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun henkilön on ilmoitettava viipymättä toiminnasta vastaavalle henkilölle, jos hän tehtävissään huomaa tai saa tietoonsa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamisessa. Ilmoituksen vastaanottaneen henkilön on ilmoitettava asiasta kunnan sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle.[...]” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 48 §:n 1. ja 2. mom.)

Ylemmästä aineisto-otteesta nähdään, että kuntien on jatkossa kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota sosiaalihuollon laadun valvontaan omavalvontasuunnitelman kautta. Alempi aineisto-ote puolestaan säättää, että sosiaalihuollon ammatillisten henkilöiden on toimittava siten, että sosiaalihuoltoa toteutetaan laadukkaasti, sekä ilmoitettava esimerkiksi esimiehelle siitä, mikäli havaitsevat jonkin epäkohdan sosiaalihuollon toteuttamisen yhteydessä. Uudistunut sosiaalilainsäädäntö velvoittaa toimimaan laadukkaalla tavalla, ja jos näin ei toimita, tulee asiasta raportoida eteenpäin. Tulkitsen tämän tarkoittavan sitä, että sosiaalityöntekijöiden on yhtäältä harkittava sekä omaa toimintaansa, että esimerkiksi kolle-

goiden, oman työorganisaation tai muiden sosiaalihuollon toimijoiden työtä suhteessa laatukysymyksiin. Tällöin sosiaalityöntekijä siis harkitsee esimerkiksi sitä, mitä hyvä sosiaalihuolto pitää sisällään ja täyttyvätkö lain vaatimukset laadukkaasta toiminnasta omassa tai muiden työssä.

Toinen keskeinen uudistus laadun ja valvonnan yhteydessä liittyy sosiaalihuollon ammattihenkilöiden toiminnan sanktioimiseen. Tämä keskeinen muutos korostaa sosiaalihuollon ammattihenkilöiden henkilökohtaista vastuuta ja velvollisuuksia (HE 354/2014 vp, 18) toiminnastaan.

“Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto pitää sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (669/2008) 4 817/2015 mukaisten valvontatehtävien hoitamiseksi.” (Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015, 16 §:n 1. mom.)

“Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi antaa seuraamuksen sosiaalihuollon ammattihenkilön virheellisestä toiminnasta, jos sosiaalihuollon ammattihenkilö:

- 1) laiminlyö 4–6 §:ssä säädetyn velvollisuuden;*
- 2) suorittaa tehtäviä, joihin hänen koulutustaan tai ammattitaitoaan on pidettävä selvästi riittämättöminä;*
- 3) toimii ammattitoiminnassaan muuten olennaisesti virheellisesti.*

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa:

- 1) antaa sosiaalihuollon ammattihenkilölle tarkempia määräyksiä ammattitoimintaa varten;*
- 2) rajoittaa laillistetun ammattihenkilön ammatinharjoittamisoikeutta määräajaksi tai toistaiseksi taikka poistaa laillistetun ammattihenkilön ammatinharjoittamisoikeuden määräajaksi tai toistaiseksi;[...]* (Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015, 20 §:n 1. ja 2. mom.)

Ylemmässä aineisto-otteessa säädetään sosiaalihuollon ammattihenkilöitä koskevasta keskusrekisteristä, jota ylläpitää Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira). Keskusrekisterin luominen tarkoittaa sitä, että jatkossa asiakkaat voivat tarkistaa rekisteristä, onko esimerkiksi hänen asiaansa hoitavalla sosiaalityöntekijällä viran vaatima ammattipätevyys (HE 354/2014 vp, 22). Alemmassa aineisto-otteesta puolestaan todetaan, että Valviralla on oikeus antaa sosiaalihuollon ammattihenkilölle seuraamus, jos hän toimii sosiaalihuollon viranomaisena tehtävässään virheellisesti. Ammatinharjoittamisoikeuden voi jatkossa jopa menettää pysyvästi.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden valvontaan liittyvät uudistukset tarkoittavat nähdäkseni sitä, että valvontaan on haluttu saada aiempaa jyrkempiä välineitä. Nostamalla sosiaalihuollon laadun tarkkailu

ja ilmoitusvelvollisuus osaksi lainsäädäntöä, onkin haluttu korostaa valvonnan ennaltaehkäisevää luonnetta, erityisesti kaikkein haavoittuvimpien asiakasryhmien kohdalla (HE 164/2014 vp, 141). Sosiaali-Sosiaalityöntekijällä on varsin laajaa harkintavaltaa suhteessa asiakkaaseen (Eriksen ym 2012, 218), joten näin sosiaalityöntekijöiden harkintaa suunnataan oman ammattitoiminnan tarkkailuun laadun näkökulmasta, sekä toisaalta saadaan välineitä puuttua sosiaalihuollossa yksittäisenkin työntekijän toiminnan epäkohtiin. Jatkossa sosiaalityöntekijöiden ja muiden sosiaalihuollon ammattihenkilöiden tulee siis kiinnittää huomiota entistä enemmän huomiota sosiaalihuollon laatuun, ja harkitsemaan ratkaisujaan ja toimenpiteistään myös tästä näkökulmasta käsin.

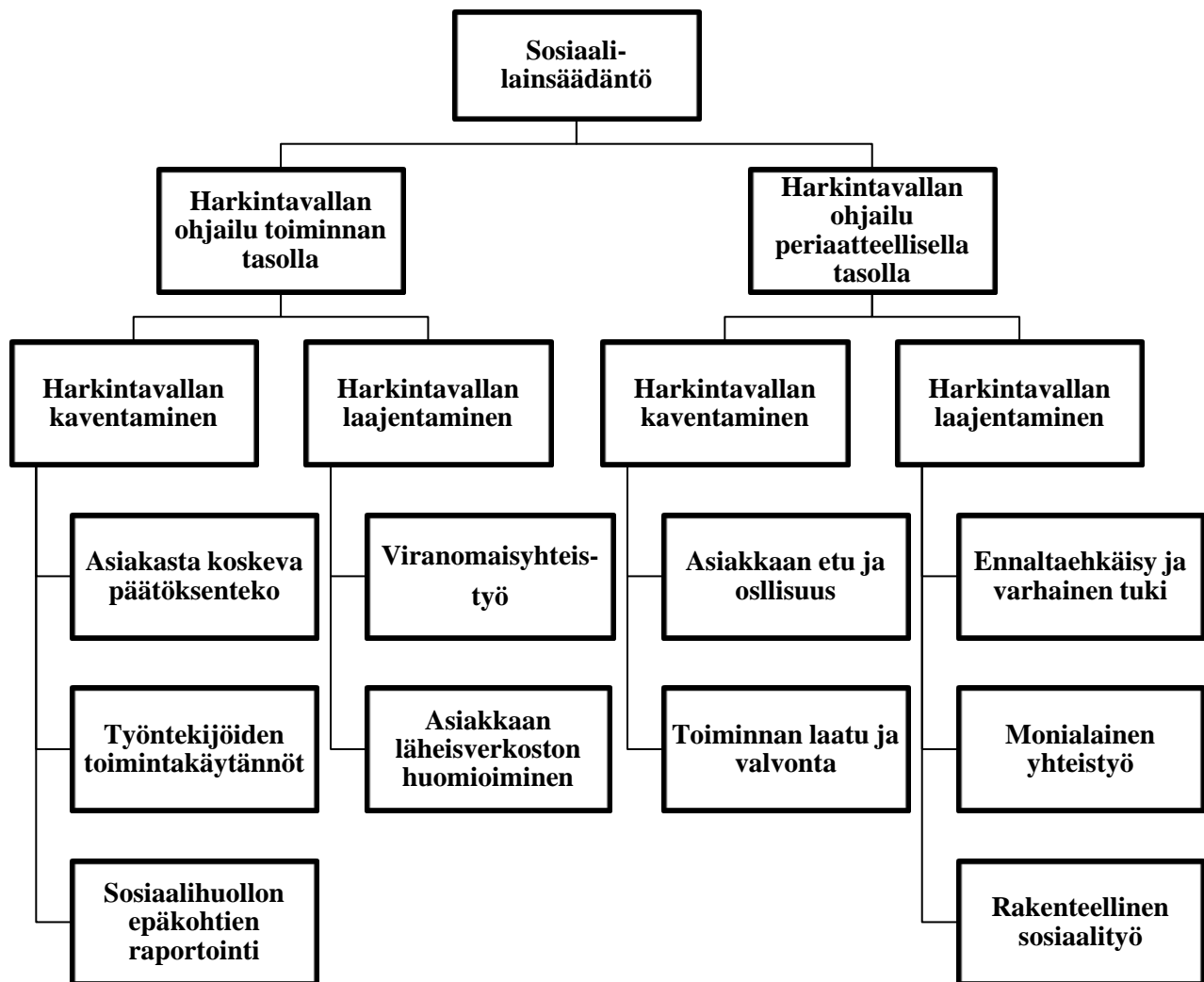
Katson näiden sosiaalihuollon valvontaan liittyvien lakiuudistusten tarkoittavan sitä, että sosiaalihuollon laatuun ja ammattihenkilöiden ammatilliseen vastuuseen halutaan jatkossa kiinnitettävän erityistä huomiota. Kyseessä on mielestäni periaatteellisella tasolla tapahtuva ohjailu, koska vaatimus laadukkaasta toiminnasta koskettaa kaikkea sosiaalihuollon toimintaa, ei vain yksittäisiä toimintakäytäntöjä. Selvää ei mielestäni kuitenkaan ole se, mitä laadukas sosiaalihuolto lopulta sisältää. Näin ollen voidaan ajatella, että asia jää yksittäisen työntekijän harkinnan varaan. Uudistunut sosiaalilainsäädäntö kuitenkin sääntelee selvästi aiempaa tarkemmin myös laatuun liittyviä asioita, nostamalla esiin sekä periaatteellisella tasolla ilmeneviä arvoperustaisia tekijöitä, kuten asiakkaan edun ja oikeuden osallisuuden, että toisaalta myös asettamalla toiminnan tasolla muodollisia vaatimuksia, kuten aikarajoja (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 4 §, 45 §). Sosiaalihuollon ammatillisia henkilöitä ohjataan näin siis kohti vastuullisempaa ja laatutietoisempaa harkintavallan käyttöä. Näin ollen katson, että laadun ja valvonnan ohjaustekijä ensisijaisesti kaventaa sosiaalityöntekijän mahdollisuuksia harkintaan.

Voidaankin todeta, että uudistuneessa sosiaalilainsäädännössä on monia tekijöitä, jotka ohjaavat sosiaalihuollon toimintaa periaatteellisella tasolla. Koska kyseessä on periaatteellinen ohjailu, eivät sen vaikutukset kohdistu niinkään sosiaalihuollon konkreettiseen ja muodolliseen toteuttamiseen, kuten toiminnan tasolla. Sen sijaan periaatteellinen taso säätelee sosiaalityöntekijöiden toimintaa kauempaa, heijastellen lain taustalla vaikuttavaa arvomaailmaa ja suuntaa, johon sosiaalihuoltoa halutaan yhteiskunnallisesti johtaa. Tällaisia yhteiskunnallisia arvoilmentymiä vaikuttavat olevan esimerkiksi asiakaskeskeisyys ja asiakkaan oikeus vaikuttaa omiin asioihinsa, sekä oikeus saada hyvää kohtelua ja tukea yhteiskunnalta tarpeen mukaan, riittävän aikaisessa vaiheessa. Lisäksi huomiota halutaan sosiaalihuollossa kiinnitettävän myös asiakkaiden ongelmien taustalla vaikuttaviin tekijöihin, ja toiminnassa tulee pyrkiä yhteiskunnan eri sektorien väliseen yhteistyöhön.

7.3 Yhteenveto

Kuten yllä on esitetty, ohjaa uudistunut sosiaalilainsäädäntö sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa tulkintani mukaan kahdella tavalla, joita ovat toiminnan taso ja periaatteellinen taso. Nämä molemmat sääntelyn tavat vaikuttavat vahvasti siihen, millaiseksi sosiaalihuollon toiminta muotoutuu. Toiminnan tasolla tapahtuva ohjailu vaikuttaa harkintavaltaan hyvin konkreettisesti säännellen sitä, miten sosiaalihoitoa käytännössä ja muodollisesti toteutetaan. Periaatteen taso puolestaan vaikuttaa enemmänkin toiminnan taustalla ohjaten työskentelyä yleisemmällä tavalla, ja sisältäen yhteiskunnan arvoja ja normeja kuvaavia elementtejä. Kuitenkin sekä toiminnan tason, että periaatteen tason taustalla voidaan mielestäni nähdä yhteyksiä yhteiskunnassa vallitsevaan arvoilmastoon, ja erityisesti sosiaalihoitoon reformille asetettuihin tavoitteisiin.

Nämä kaksi lainsäädännöllisen ohjailun tasoa tulevat näkyviin lainsäädännössä ilmenevien ohjaustekijöiden kautta, Ohjaustekijät voivat olla joko selkeitä lakipykäläitä, tai hallituksen esityksiin kirjattuja mainintoja sosiaalihoitoon uudistuksen tavoitteista ja keinoista niihin pyrkimiseksi. Olen tulkinnut, että uudistuneessa sosiaalilainsäädännössä esiintyvät ohjaustekijät aina myös joko kaventavat, tai laajentavat jollain lailla sosiaalityöntekijän harkintavaltaa. Olen koonnut tulokseni sosiaalilainsäädännön periaatteellisesta ja toiminnallisesta ohjailusta alla olevaan aineistolähtöiseen kuvioon:



Kuvio 1 Harkintavallan ohjailu uudistuneessa sosiaalilainsäädännössä

Kuviosta 1 nähdään, että lainsäädännössä ilmenevät ohjaustekijät jakautuvat määrällisesti tasan toiminnan tason ja periaatteellisen tason kesken. Kuten olen jo aiemmin todennut, vaikuttavat yksittäiset ohjaustekijät usein suoraan sosiaalityöntekijöiden harkintavallan määrään, eli joko kaventavat tai lisäävät harkinnan mahdollisuuksia. Näin niillä on merkittävä vaikutus siihen, millaista ja kuinka laajaa harkintavaltaa sosiaalityöntekijällä on mahdollista käyttää.

Tulkintani mukaan on toiminnan tasolla tapahtuvan ohjailun yhteydessä enemmän harkintavaltaa kaventavia, kuin sitä lisääviä ohjaustekijöitä. Harkinnan mahdollisuuksia on toiminnan tasolla lisätty vain suhteessa viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja asiakkaan läheisverkostoon, mutta rajattu asiakasta koskevan päätöksenteon, työntekijöiden toimintakäytäntöjen ja sosiaalihuollon epäkohtien kautta.

Näyttääkin sille, että sosiaalilainsäädännön uudistusten myötä ovat sosiaalityöntekijät saaneet aiempaa laajemmat mahdollisuudet harkintaan sekä muiden viranomaisten, että asiakkaan lähipiirin kanssa. Tämän voidaan todeta olevan linjassa ainakin sen sosiaalihuollon reformille asetettujen tavoitteiden kanssa, jossa eri toimijoiden välistä yhteistyötä on haluttu lisätä (HE 164/2014 vp, 81). Toiminnan tasoa kokonaisuutena tarkasteltuna vaikuttaa kuitenkin siltä, että sosiaalityöntekijän harkintavaltaa on enimmiltä osin ohjattu kohti aiempaa tiukempia muodollisia raameja, eli kavennettu harkinnan mahdollisuuksia aiempaa selvästi yksityiskohtaisemman sääntelyn kautta. Voidaankin ajatella, että tämä puolestaan heijastelee tavoitetta sosiaalihuollon yhdenvertaisuudesta kaikille (HE 164/2014 vp, 81). Mitä tarkemmiksi ohjeet säädetään, sitä yhtenäisemmät ovat myös toimintakäytännöt ja näin myös asiakkaiden saama palvelu.

Periaatteellisen tason osalta näyttää puolestaan siltä, että sosiaalityöntekijän harkintavaltaa laajentavia ohjaustekijöitä on enemmän, kuin kaventavia. Mielestäni vaikuttaa siltä, että sosiaalilainsäädännön uudistuksen yhteydessä on sosiaalityöntekijän harkintavaltaa haluttu periaatteellisella tasolla ohjata erityisesti kohti laajaa ja monipuolista asiakaskeskeisyyttä, mikä onkin ollut yksi sosiaalihuollon reformin tavoitteista (HE 164/2014 vp, 80–81). Harkintavaltaa on yhtäältä kavennettu painottamalla sosiaalihuollon laatuun ja työntekijöiden vastuuvollisuuden liittyviä tekijöitä, sekä asettamalla asiakkaan etu ja osallisuus keskeisimmiksi sosiaalihuollon toimintaa määrittäviksi tekijöiksi. Toisin sanoen näillä varsin vahvoilla rajauksilla on haluttu korostaa sitä, että kaikessa sosiaalihuoltoa koskevassa harkinnassa tulee jatkossa ensisijaisesti huomioida nämä seikat. Toisaalta harkinnan mahdollisuuksia on kuitenkin lisätty suhteessa ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen tukeen, monialaiseen yhteistyöhön sekä rakenteelliseen sosiaalityöhön. Näiden tekijöiden osalta on harkintaa siis haluttu laajentaa, jotta mahdollistetaan oikea-aikainen ja laaja-alainen apu, sekä ymmärretään asiakkaan tilanteeseen vaikuttavat monitahoiset tekijät. Sosiaalilainsäädännön uudistuksen yhteydessä on keskeisenä tavoitteena nähtykin olevan kokonaisvaltainen asiakkaan tarpeisiin vastaaminen (HE 164/2014 vp, 80–81), jonka varmistamiseen periaatteellinen ohjailu nähdäkseni tähtää.

Tulosteni perusteella näyttää siis siltä, että nämä kaksi ohjailun tapaa ovat keinoja sisällyttää lainsäädäntöön sekä sosiaalihuollon ammattihenkilöiden käytännön työhön, että sosiaalihuollon toiminnan tavoitteisiin liittyvää ohjausta. Tällaisella kaksijakoisella lainsäädännöllisellä ohjauksella voidaan pyrkiä varmistamaan, että lainsäädäntö on kattavaa, ja huomioi eri näkökulmat. Lisäksi ohjailun takaa voidaan tunnistaa niitä päämääriä, joita sosiaalihuollon reformille on laajemmin asetettu. Nämä päämäärät linkittyvät mielestäni varsin selvästi myös yhteiskunnan arvoperustaan.

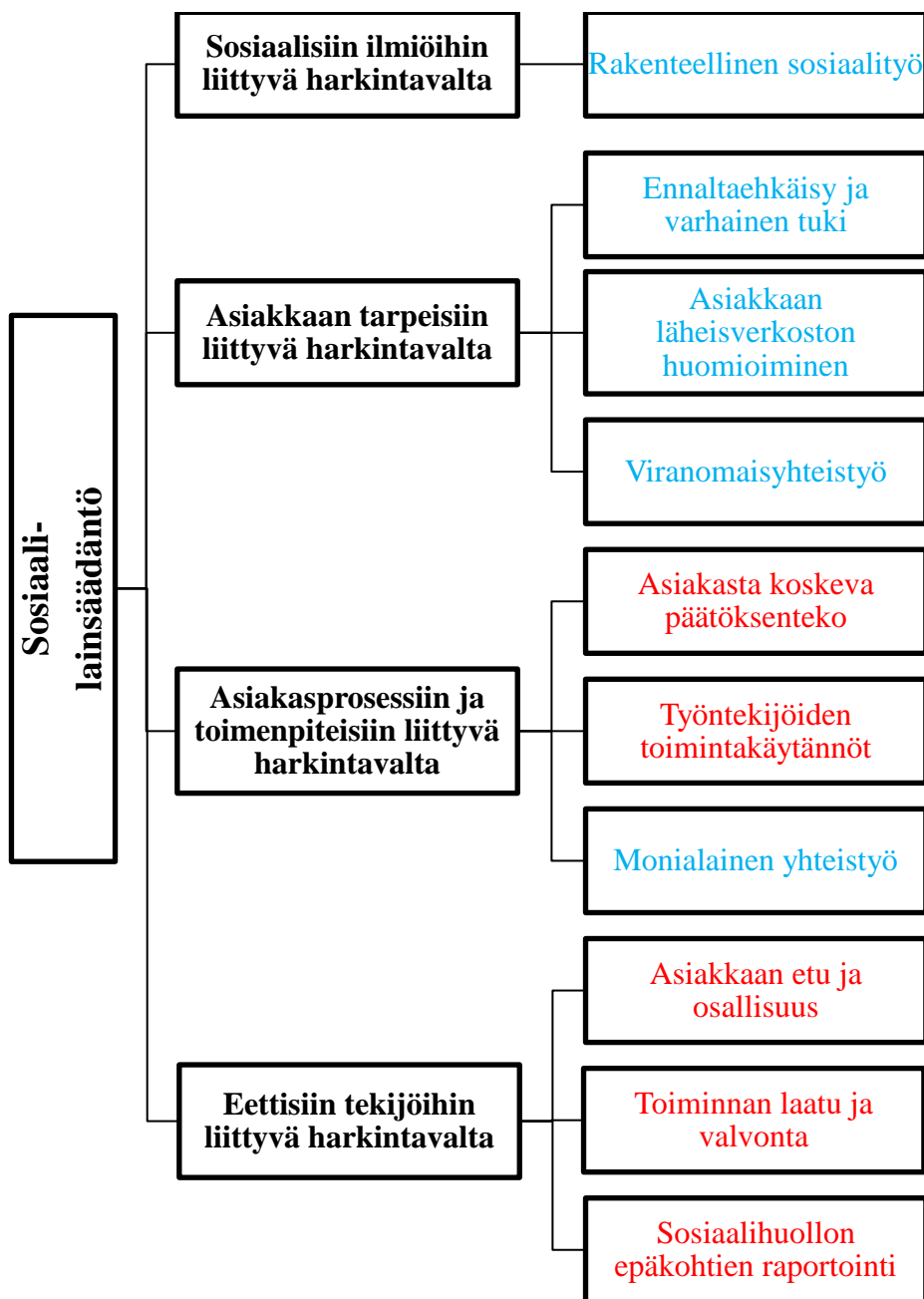
8 SOSIAALILAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTUSTEN VAIKUTUKSET

Olen yllä eritellyt ensin sitä, millaista harkintavaltaa uudistunut sosiaalilainsäädäntö sosiaalityöntekijöille mahdollistaa. Näitä harkintavallan muotoja ovat sosiaalisiin ilmiöihin, asiakkaan tuen tarpeeseen, asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin, sekä eettisiin tekijöihin liittyvä harkinta (luku 6). Tämän jälkeen olen tarkastellut sitä, miten ja mihin suuntaan harkintavaltaa lainsäädännön avulla ohjataan. Analyysini perusteella voidaan todeta, että sosiaalilainsäädäntö ohjailee sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa sekä toimintakäytäntöjen määrittelyyn, että periaatteellisten linjauksien kautta. Nämä tulevat esiin erilaisten yksityiskohtaisten ohjaustekijöiden kautta (luku 7).

Lisäksi olen käsitellyt sitä, miten uudistunut sosiaalilainsäädäntö vaikuttaa ohjaustekijöiden kautta harkintavaltaan sitä joko lisäämällä, tai kaventamalla. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä täysin vastaamaan kysymykseen siitä, miten uudistunut sosiaalilainsäädäntö lopulta vaikuttaa sosiaalityöntekijöiden harkintavallan laajuuteen. Mielestäni onkin mielenkiintoista pohtia sitä, onko jotain harkintavallan osa-alueista haluttu sosiaalihuollon reformin yhteydessä lisätä, tai päinvastoin vähentää. Näin ollen siirryn seuraavaksi tarkastelemaan sosiaalihuollon uudistusten vaikutuksia hieman laajemmasta näkökulmasta. Teen ensin analyysia vertailemalla harkintavallan ohjaustekijöiden vaikutuksia harkintavallan osa-alueisiin. Tämän jälkeen pohdin Blombergin, Kallion ja Krollin (2014) tutkimuksen valossa sitä, miten sosiaalilainsäädännön uudistukset ovat kohdanneet sosiaalityöntekijöiden omat toiveet ja näkemykset harkintavallasta.

8.1 Sosiaalilainsäädännön uudistuksen vaikutukset harkintavallan laajuuteen

Kolmannen analyysikierroksen tein tarkastelemalla aiemmin muodostamieni neljän harkintavallan osa-alueen yhteyttä harkintavallan ohjaustekijöihin. Olen luvussa 7 käsitellyt muun muassa sitä, miten harkintavallan ohjaustekijät mielestäni pyrkivät joko laajentamaan, tai rajaamaan harkintavaltaa. Näin ollen tarkastelin tällä analyysikierroksella erityisesti sitä, voiko harkintavallan osa-alueita ja ohjaustekijöiden vaikutusta ristiinvertailemalla saada näkyviin jotain siitä, miten paljon sosiaalityöntekijöillä lopulta on mahdollisuuksia harkintaan. Tarkoitukseni onkin tässä luvussa vastata tutkimuskysymykseeni siitä, miten sosiaalilainsäädännön muutokset ovat vaikuttaneet sosiaalityöntekijöiden harkintavallan laajuuteen. Olen muodostanut havainnoistani seuraavan aineistolähtöisen kuvion:



Punainen: Ohjaustekijät, jotka kaventavat sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa lainsäädännössä

Sininen: Ohjaustekijät, jotka laajentavat sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa lainsäädännössä

Kuvio 2 Sosiaalilainsäädännön vaikutus sosiaalityöntekijän harkintavallan laajuuteen

Kuviosta 2 nähdään, miten ohjaustekijät mielestäni sijoittuvat suhteessa lainsäädäntöön ja harkintavallan osa-alueisiin, sekä millaisia vaikutuksia näillä on. Olen merkinnyt kuvioon värein nämä vaikutukset, eli harkintavallan kaventamisen (punainen) tai laajentamisen (sininen). Kuten kuvio osoit-

taa, on lainsäädäntö tässä tulkintani mukaan ylin harkintavaltaa määrittävä tekijä. Lainsäädäntö siis asettaa raamit kaikelle sosiaalihuollossa toteutettavalle harkinnalle, mutta on samalla sen oikeutus. Seuraavaksi olen asettanut kuvioon harkintavallan osa-alueet, ja lopuksi yhdistänyt lainsäädännöstä tunnistamani ohjaustekijät siihen harkintavallan osa-alueeseen, jota ne mielestäni sääntelevät. Kukin ohjaustekijä siis kohdistaa vaikutuksensa johonkin harkintavallan osa-alueeseen.

Ensinnäkin, voidaan kuvion 2 perusteella pohtia sitä, miten harkintavalta jakautuu eri osa-alueiden kesken. Harkintavallan osa-alueista yksi, eli sosiaalisiin ilmiöihin liittyvä harkintavalta, sisältää vain yhden ohjaustekijän, kun taas muihin harkintavallan osa-alueisiin liittyy kuhunkin kolme ohjaustekijää. Verrattuna muihin harkintavallan osa-alueisiin, jotka koostuvat monista lainsäädännöllisistä elementeistä ja sisältävät siis useita eri harkinnan kohteita, on sosiaalisiin ilmiöihin liittyvä harkinta hyvin kapea-alaista, sisältäen vain yhdenlaista harkintaa. Tulkitsenkin tämän tarkoittavan sitä, että sosiaalisiin ilmiöihin liittyvä harkintavalta ei ole sosiaalityöntekijän harkinnan alueena yhtä merkittävä kuin muut harkinnan osa-alueet.

Tämän nähdään, että sosiaalisiin ilmiöihin liittyvään harkintavaltaan vaikutetaan nähdäkseni erityisesti rakenteellisen sosiaalityön ohjaustekijän kautta. Näin ollen sosiaalisiin ilmiöihin liittyvä harkintavalta saa rajansa ja oikeutuksensa pitkälti rakenteelliseen sosiaalityöhön liittyvän sääntelyn tuloksena. Olen alaluvussa 7.2 tulkinnut rakenteellisen sosiaalityön pääasiassa lisäävän sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa suhteessa aiempaan, koska rakenteellisen sosiaalityön nostaminen osaksi sosiaalilainsäädäntöä korostaa sitä, että tähän ilmiöön halutaan jatkossa kiinnitettävän enemmän huomiota. Samalla rakenteellinen sosiaalityö tuo näkyviin sosiaalihuollon ammattihenkilöiden asiantuntemusta ja erityistä ymmärrystä sosiaalisista ilmiöistä, sekä niiden yhteiskunnallisista vaikutuksista tavalla, jota mielestäni ei aikaisemmin ole näin selvästi tunnustettu lainsäädännön tasolla. Näin ollen näyttää siltä, että lainsäätäjät ovat halunneet sosiaalilainsäädännön uudistusten yhteydessä laajentaa sosiaalityöntekijöiden sosiaalisiin ilmiöihin liittyvää harkintavaltaa.

Toinen harkintavallan osa-alue, eli asiakkaan tarpeisiin liittyvä harkintavalta puolestaan sisältää ennaltaehkäisyn ja varhaisen tuen, asiakkaan läheisverkoston huomioimisen, sekä viranomaisyhteistyön ohjaustekijät. Nämä kaikki ovat asioita, jotka täytyy ottaa huomioon asiakkaiden tarpeita kartoitettaessa ja palvelutarpeen selvitystä tehtäessä. Tulkintani mukaan saa asiakkaan tarpeisiin liittyvä harkinta siis raaminsa kyseisiä ohjaustekijöitä sääntelevän lainsäädännön kautta, jotka määrittävät sosiaalityötä etenkin toimintana varsin yksityiskohtaisella tavalla. Olen tulkinnut näiden kaikkien kolmen ohjaustekijän pääasiassa laajentavan sosiaalityöntekijän harkintavaltaa, koska ne jatkossa mahdollistavat

aiempaa laajemmat toiminnan mahdollisuudet sosiaalihuollon toteuttamisessa. Esimerkiksi palveluja voidaan jatkossa myöntää ongelmia ehkäisevästi korjaavan työskentelyn sijaan, asiakkaan läheisverkostoa voidaan huomioida aiempaa enemmän ja kynnys viranomaisyhteistyöhön madaltuu. Analyysini perusteella näyttääkin sille, että sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa myös suhteessa asiakkaan tarpeisiin on haluttu sosiaalihuollon reformin yhteydessä lisätä.

Ohjaustekijöistä asiakasta koskeva päätöksenteko, työntekijöiden toimintakäytännöt, sekä monialainen yhteistyö kohdistavat vaikutuksensa puolestaan kolmanteen harkintavallan osa-alueeseen, eli asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyvään harkintaan. Nämä ohjaustekijät määrittelevät sitä, miten ja millä ehdoin asiakasprosessia ja eri toimenpiteitä voidaan toteuttaa. Asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyvää harkintavaltaa säännellään siis erityisesti yllä mainittuihin ohjaustekijöihin kohdistuvan lainsäädännön kautta. Analyysini perusteella näyttää sille, että näistä kolmesta ohjaustekijästä yhden, eli monialaisen yhteistyön, voidaan katsoa laajentavan sosiaalityöntekijän harkintavaltaa, koska sosiaalilainsäädännön muutosten myötä on sosiaalityöntekijöiden toiminnan mahdollisuuksia suhteessa muihin viranomaisiin lisätty. Sen sijaan asiakasta koskevan päätöksenteon ja työntekijöiden toimintakäytännöt olen tulkinnut harkintavaltaa kaventaviksi ohjaustekijöiksi. Näin siksi, että näiden tekijöiden osalta on lainsäädäntöä mielestäni kiristetty esimerkiksi varsin yksityiskohtaisten muodollisten toimintaohjeiden ja myös erityislainsäädäntöön kirjattujen tarkennuksien osalta. Mielestäni voidaankin sanoa, että sosiaalilainsäädännön uudistuksen yhteydessä on sosiaalityöntekijöiden asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyvää harkintavaltaa haluttu rajoittaa huolimatta siitä, että sitä monialaisen yhteistyön näkökulmasta on jonkin verran lisätty.

Neljäntenä harkintavallan osa-alueena näkyy eettisiin tekijöihin liittyvä harkintavalta. Tähän osa-alueeseen vaikuttavat ohjaustekijöistä asiakkaan etu ja osallisuus, toiminnan laatu ja valvonta, sekä sosiaalihuollon epäkohtien raportointi. Katson näiden kaikkien ohjaustekijöiden sisältävän erityisen paljon sosiaalityön eettisiin periaatteisiin ja arvoihin kytkeytyviä elementtejä, jotka ohjaavat lainsäädännössä sosiaalityöntekijän harkintaa. Tulkintani mukaan nämä kaikki kolme ohjaustekijää ensisijaisesti kaventavat sosiaalityöntekijän vapaata harkintaa, koska nämä sosiaalihuollon eettisesti sensitiiviseen toteutukseen ja laatuun liittyvät tekijät tulee jatkossa ottaa huomioon kaikessa sosiaalihuollon toiminnassa. Näin ollen näyttää siltä, että sosiaalityöntekijöiden eettistä harkintaa on haluttu sosiaalihuollon reformin myötä kaventaa asettamalla sille lainsäädäntöön selkeitä ja osin yksityiskohtaisiakin velvoitteita ja toimintaohjeita. Toisaalta kuitenkin näiden arvoperustaisten tekijöiden nostaminen esiin voidaan mielestäni tulkita myös siten, että lainsäätäjät ovat halunneet lisätä eettistä

harkintaa sosiaalihuollossa. Tästä näkökulmasta käsin voidaan sosiaalityöntekijöiden eettisiin tekijöihin liittyvän harkintavallan nähdä myös jonkin verran laajentuneen.

Analyysini perusteella näyttää siis siltä, että sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa on sosiaalihuollon reformin myötä sekä kavennettu, että laajennettu. Harkintavaltaa on rajattu erityisesti asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin, sekä eettisiin tekijöihin liittyen. Nämä molemmat harkintavallan osa-alueet mielestäni kuvastavat niitä laajempia kehyksiä, jotka esimerkiksi sosiaalilainsäädäntö, sosiaalihuolto instituutiona ja sosiaalityön eettiset periaatteet asettavat sosiaalityöntekijän harkintavallalle. Kyse on siitä, millaista harkintaa tämä sosiaalihuollon lainopillinen ja institutionaalinen sapluuna sosiaalityöntekijälle ylipäänsä mahdollistaa. Tämän perusteella voidaankin todeta, että harkintavallan yhteiskunnalliset raamit ovat sosiaalilainsäädännön uudistusten myötä varsin selvästi tiukentuneet.

Kuitenkin sosiaalityöntekijän harkintavaltaa on samalla lisätty ehkä yllättävänkin paljon suhteessa sosiaalisiin ilmiöihin ja asiakkaan tarpeisiin. Nämä harkintavallan osa-alueet puolestaan sisältävät sosiaalihuollon sisällölliseen toteuttamiseen liittyviä tekijöitä. Toisin sanoen on sosiaalityöntekijällä jatkossa nähdäkseen aiempaa laajemmat mahdollisuudet asiakkaan tilanteen ja tarpeiden selvittämiseen sekä tarpeenmukaisten ja oikea-aikaisten palvelujen tarjoamiseen myös ongelmia ehkäisevästi, ei vain niitä korjaavasti. Samoin tulee harkintaa käyttää myös asiakkaan tilanteen yhteiskunnallisten taustatekijöiden, ja niiden vaikutusten suhteen. Näin ollen vaikuttaakin siltä, että tämänkaltainen sosiaalityön sisällöllinen harkintavalta on sosiaalihuollon reformin yhteydessä laajentunut.

8.2 Sosiaalityöntekijän harkintavallan muutokset suhteessa aiempaan tutkimukseen

Kuten olen edellä alaluvussa 3.2 esittänyt, on David Howe (1986) tutkinut sosiaalityöntekijöiden harkintavallan laajuutta sosiaalityön organisaatioissa. Tutkimuksen tuloksena on esitetty näkemys siitä, ettei sosiaalityöntekijöillä ole todellisuudessa juurikaan harkintavaltaa, vaan sosiaalityöntekijöiden työ on lähes kokonaan ulkoa ohjattua. Howe on nähnyt, etteivät lainsäädäntö, organisaation sisäiset ohjeet ja taloudelliset rajoitukset jätä tilaa sosiaalityöntekijän omalle harkinnalle. (Howe 1986, 124–125; Howe 1991, 204.) Omat tutkimustulokseni ovat kuitenkin päinvastaisia Howen tulosten kanssa. Analyysini osoittaa, että sosiaalilainsäädäntö mahdollistaa sosiaalityöntekijöille monenlaista harkintavaltaa. Näin on siitäkkin huolimatta, että lainsäädäntöä on sosiaalihuollon reformin yhteydessä huomattavasti yksityiskohtaistettu suhteessa entiseen. Tutkimukseni tarkastelun ulkopuolelle tosin jäävät muut Howen esittämät harkintavallan laajuuteen vaikuttavat tekijät, kuin lainsäädäntö. Tästä huolimatta lienee kuitenkin perusteltua sanoa sekä omien tulosteni, että aikaisemman teorian tiedon pe-

rusteella (esim. Blomberg ym. 2014; Evans 2010; Hvinden 1994; Rajavaara 2014), että nykyisin sosiaalityöntekijöillä voidaan katsoa olevan harkintavaltaa jopa hyvin laajassakin merkityksessä, kuten vastentahtoisissa toimenpiteissä.

Tutkimukseni tulokset vaikuttavatkin mukailevan ainakin pääosin hieman tuoreempaa harkintavallan tutkimusta. Bjørn Hvinden (1994) on tutkimuksessaan todennut, että sosiaalityöntekijät kokivat omaavansa työssään varsin paljon harkintavaltaa. Sosiaalityöntekijät arvioivat harkintavaltaa olevan erityisesti asiakkaan tai perheen tilanteen ja tarpeiden arvioimisessa, sekä tarpeiden mukaisista palveluista päätettäessä. (Hvinden 1994, 124–125.) Myös omien tulosteni valossa näyttää siltä, että suomalainen sosiaalilainsäädäntö mahdollistaa sosiaalityöntekijöille varsin laajaa harkintavaltaa juuri asiakkaan tarpeiden arvioinnin ja tilanteeseen sopivien palvelujen kohdentamisen kannalta, joiden voidaan katsoa edustavan tietystä mielessä sosiaalityön ydintä.

Myös Blomberg, Kallio ja Kroll (2014) ovat tutkimuksessaan tarkastelleet sosiaalityöntekijöiden omia näkemyksiä harkintavallasta ja siihen liittyvistä kehityssuunnista. Kuten olen jo aiemmin alaluvussa 3.2 esittänyt, ovat tutkijat nähneet sosiaalityöntekijöillä olevan kahdenlaista asennetta harkintavaltaa kohtaan. Näistä liberaali asenne kannattaa sosiaalityöntekijän harkintavaltaa ja asiakaslähtöisen työskentelyn keskeisyyttä. Regulaatiivinen suhtautuminen puolestaan sisältää harkintavallan kaventamiseen, ohjeistuksien tiukentamiseen ja sanktioiden lisäämiseen liittyviä elementtejä. Tutkimuksen fokuksena on ollut selvittää, millaiseen suuntaan sosiaalityön ja siihen liittyvän harkintavallan tulisi sosiaalityöntekijöiden näkemyksen mukaan kehittyä. (Blomberg ym. 2014, 183; 196.) Mielestäni onkin kiinnostavaa vertailla sitä, miten nämä sosiaalityöntekijöiden omat näkemykset ja sosiaalilainsäädännön muutokset suhteutuvat toisiinsa.

Blomberg kumppaneineen (2014) esittää, että enemmistö suomalaisista sosiaalityöntekijöistä, eli noin 70 % vastaajista on nähnyt, ettei harkintavallan rajoittamiselle ja lainsäädännön tarkentamiselle ole tarvetta. Noin 11 % on kuitenkin tuonut esiin myös regulaatiivista toivetta lainsäädännön ja ohjeistusten tiukentamisesta. Harkintavallan suoranaista lisäämistä on kannattanut noin 60 % sosiaalityöntekijöistä, ja puolestaan vastustanut 15 %. (Blomberg ym. 2014, 191–192) Analyysini perusteella on sosiaalihuollon uudistuksen yhteydessä sosiaalilainsäädännöstä kuitenkin tehty aiempaa selvästi yksityiskohtaisempaa. Näin ollen on sosiaalityöhön liittyviä ohjeistuksia siis lisätty, ja sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa tätä kautta kavennettu. Näin ollen näyttääkin sille, etteivät lainsäätäjien ja sosiaalityöntekijöiden näkemykset harkintavallasta ole tältä osin kohdanneet, vaan sosiaalilainsäädännön muutokset ovat olleet sosiaalityöntekijöiden enemmistön toiveiden vastaisia.

Asia ei kuitenkaan ole aivan näin yksioikoinen. Mikäli tutkimuksen tuloksia tarkastellaan tarkemmin, voidaan sieltä löytää myös tekijöitä, jossa sosiaalityöntekijöiden asenteet ja toteutuneet sosiaalilainsäädännön muutokset ovat samansuuntaisia. Blomberg, Kallio ja Kroll (2014, 191) ovat kuvanneet harkintavallan määrää seuraavasti: *Enemmän harkintavaltaa (yksittäiselle sosiaalityöntekijälle tulisi antaa suurempi vapaus päättää tarjottavista palveluista)*. Harkintavaltaa on tutkimuksessa siis määritelty sen mukaan, kuinka paljon vapautta sosiaalityöntekijöillä on palveluista päätettäessä. Kuten jo ylempänä mainitsin, osoittavat tulokseni, että sosiaalityöntekijöiden harkintavalta asiakkaan tarpeiden ja palvelujen suhteen on uudistusten myötä lisääntynyt. Näin ollen näyttääkin siltä, että sosiaalilainsäädännön uudistukset ja sosiaalityöntekijöiden näkemykset ovat tässä mielessä yhteneviä.

Blombergin ja kumppaneiden (2014) tutkimuksesta kävi ilmi myös, että suomalaisista sosiaalityöntekijöistä asiakaslähtöisyyden lisäämistä on kannattanut selvä enemmistö, sillä 80 % vastaajista on nähnyt tämän tärkeänä kehityssuuntana. Vain kolme prosenttia on nähnyt, ettei asiakaskeskeisyyden lisäämiselle ole tarvetta. (Blomberg ym. 2014, 192.) Myös sosiaalilainsäädännön muutosten yhteydessä on asiakaslähtöisyyden lisääminen ollut keskeisessä asemassa, ja se onkin nostettu ensisijaiseksi sosiaalihuollon toimintaa säänteleväksi tekijäksi (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 30 §). Näin ollen voidaan todeta, että myös tältä osin ovat sosiaalityöntekijöiden toiveet ammatillisen harkintavallan kehityssuunnasta ja sosiaalilainsäädännön muutokset kohdanneet.

Näyttääkin sille, että vaikka sosiaalihuollon reformin yhteydessä on lainsäädäntöä selvästi tarkennettu ja tätä kautta sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa kavennettu vastoin sosiaalityöntekijöiden toiveita, on samalla kuitenkin laajennettu niitä osa-alueita, joka myös sosiaalityöntekijät ovat Blombergin, Kallion ja Krollin tutkimuksessa (2014) nähneet keskeisinä. Sosiaalityöntekijöillä on siis edelleen käytännössä mahdollisuuksia harkintaan asiakkaan tarpeita arvioitaessa ja tarvittavista palveluista ja toimenpiteistä päätettäessä, vaikkakin toimenpiteitä ja asiakasprosessia säännellään institutionaalisesti ja muodollisesti aiempaa tiukemmin. Keskeisenä sosiaalihuollon toimintaa määrittävänä tekijänä näytetään sosiaalihuollon uudistuksessa asiakkaan etu ja osallisuus, mikä on korostunut myös sosiaalityöntekijöiden toiveissa. Näin ollen on mielestäni perusteltua todeta, että sosiaalilainsäädännön muutokset ovat varsin pitkälti noudattaneet myös sosiaalityöntekijöiden näkemyksiä harkintavallan hyvästä suunnasta, vaikkakaan lainsäädännön ja ohjeistuksien tarkentaminen ei ole sosiaalityöntekijöiden enemmistön mielestä ollut tarpeen.

Mutta mihin näillä lainsäädännön tarkennuksilla lopulta pyritään? Kuten olen jo aikaisemmin esittänyt (alaluku 2.2), ovat Eriksen, Grimen ja Molander (2012) kuvanneet viranomaisten vastuullisuutta kah-

den ulottuvuuden kautta. Näistä rakenteellinen ulottuvuus liittyy lainsäädäntöön ja muodollisiin ohjeistuksiin, joita muokkaamalla voidaan vaikuttaa viranomaisten harkintavaltaan ja vastuullisuuteen. Episteeminen ulottuvuus puolestaan kuvaa harkinnan taustalla esiintyvää päättelyprosessia, jonka perusteella viranomaisen tekee asiasta päätöksen. (Eriksen ym. 2012, 221.)

Omien tulosteni osalta näyttää siis sille, että sosiaalityöntekijöiden harkintavallan rakenteellista ulottuvuutta, eli sosiaalilainsäädäntöä, on lähdetty muokkaamaan viranomaisen vastuuta korostavaan suuntaan, mistä esimerkkinä voidaan nähdä laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015). Sosiaalihuollon reformin yksi tavoite onkin ollut lisätä sosiaalihuollon ammattihenkilöiden vastuuvollisuutta (HE 164/2014, 81). Näin ollen on sosiaalilainsäädännön uudistusten yhteydessä lisätty Eriksenin ja kumppaneiden (2012) peräänkuuluttamaa viranomaisen vastuuta rakenteellisesta ulottuvuudesta käsin. Lisäksi voidaan pohtia sitä, tuleeko selvästi aiempaa yksityiskohtaisempi sääntely vaikuttamaan myös sosiaalityöntekijöiden kognitiiviseen prosessiin. Eriksen ja kumppanit argumentoivat, että vaikka viranomaispäätösten yhteydessä käytettävän harkintavallan tulisi perustua järkipäiseen päättelyyn ja auktorisoituihin ohjeisiin, perustuu se silti usein esimerkiksi hiljaiseen tietoon, intuitioon tai holistiseen ajatteluun. Tätä kognitiivista prosessia voidaan kuitenkin muokata eri tavoin, esimerkiksi ohjeistuksia yksityiskohtaistamalla. (Eriksen ym. 2012, 218–220, 222).

Näin ollen vaikuttaa todennäköiselle, että sosiaalilainsäädännön uudistuksilla tulee olemaan jonkinlaista vaikutusta myös harkintavallan kognitiiviseen prosessiin. Lainsäädäntöön on nyt lisätty useita uusia elementtejä, jotka sosiaalityöntekijöiden tulee ottaa jatkossa huomioon, ja näin sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa kavennettu. Rajaamisella on vaikutusta myös harkintavallan taustalla olevaan päättelyprosessiin, minkä puolestaan pitäisi parantaa viranomaispäätösten luotettavuutta (Eriksen 2012, 222). Eriksen ja kumppanit (2012, 221–224) kuitenkin argumentoivat, ettei pelkkiä ohjeistuksia tiukentamalla voida loputtomasti parantaa harkintaan liittyvää kognitiivista prosessia, vaan siihen voidaan käyttää muitakin keinoja, kuten esimerkiksi motivointia ja koulutusta. Joka tapauksessa on sosiaalilainsäädännön uudistuksilla uskoakseni jonkinlaista vaikutusta myös harkintavallan päättelyprosessiin. Näin on ollen näyttääkin sille, että vastuullista toimintaa sosiaalihuollossa on voitu edistää harkintavallan episteemisestä näkökulmasta käsin. Omien tuloksieni perusteella ehdottaisinkin, että harkintavallan päättelyprosessin aikana tulisi tilannetta harkita ainakin kaikista neljästä harkintavallan osa-alueesta käsin, ja tällä tavoin pyrkiä varmistamaan, että harkintaprosessi on riittävän kattava.

9 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimukseni tavoitteena on ollut tarkastella sitä, miten sosiaalilainsäädäntöön, eli sosiaalihuoltolakiin (1301/2014) ja lakiin sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) tehdyt muutokset ovat vaikuttaneet sosiaalityöntekijän harkintavaltaan. Olen tutkinut aihetta kolmesta eri näkökulmasta käsin etsien vastauksia kysymyksiin siitä, millaista harkintavaltaa sosiaalilainsäädäntö sosiaalityöntekijöille mahdollistaa, miten kyseistä harkintavaltaa lainsäädännössä ohjaillaan, sekä millaisia vaikutuksia uudistuksilla on ollut sosiaalityöntekijöiden harkintavallan laajuuteen. Olen tutkimuksessani keskittynyt sosiaalityöhön nimenomaan viranomaistoimintana, joka osana suomalaista sosiaalihuoltojärjestelmää toteuttaa sille määriteltyä yhteiskunnallista tehtävää kansalaisten hyvinvoinnin lisäämiseksi ja sosiaalisten ongelmien poistamiseksi (laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015, 4 §; sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 15 §). Samalla sosiaalityöntekijät toimivat valtiovalan saneleman hyvinvointi- ja sosiaalipolitiikan ruohonjuuritason toimeenpanijoina (Lipsky 1980, 3).

Tutkimukseni rajoituksia pohdittaessa voidaan todeta, että saamani tulokset perustuvat pitkälti omaan tulkintaani harkintavallasta ja sen ilmenemisestä uudistuneessa sosiaalilainsäädännössä. Vaikka perustankin näkemykseni harkintavallasta teoriaosuudessa esittelemäni tietoon, on kysymys kuitenkin aina yhden ihmisen ymmärryksestä ja tulkinnasta. Koska sosiaalilainsäädännön uudistukset ovat vielä hyvin tuoreita, ja osittain vasta tulossa, ei aiheesta ole toistaiseksi saatavilla juurikaan tutkimusta, johon tuloksiani voisi verrata. Tutkimukseni tuloksissa on kuitenkin mielestäni viitteitä samansuuntaisuudesta aiemman harkintavallasta koskevan tutkimuksen kanssa, mikä mielestäni tukee ajatusta siitä, että saamani tulokset ovat relevantteja.

Analyysini perusteella näyttää sille, että sosiaalilainsäädäntö mahdollistaa sosiaalityöntekijöille ainakin neljänlaista harkintavaltaa, joita kutsun tutkimuksessani harkintavallan osa-alueiksi. Sosiaaliin ilmiöihin liittyvä harkintavalta on harkintavallan osa-alueista kapea-alaisin, eikä nähdäkseni näin ollen yhtä merkittävässä asemassa sosiaalityöntekijän ammattitoiminnassa, kuin muut harkintavallan osa-alueet. Sosiaaliin ilmiöihin liittyvä harkinta rakentuu sosiaalityöntekijöille lainsäädännössä tunnustetun, sosiaaliin ilmiöihin liittyvän erityisen asiantuntemuksen varaan. Sosiaalityöntekijä harkitsee tuolloin esimerkiksi sitä, mitkä yhteiskunnalliset tai rakenteelliset tekijät vaikuttavat asiakkaan tilanteeseen, sekä miten asiakkaiden elämässä ongelmallisina näyttäytyviin sosiaaliin ilmiöihin voidaan vaikuttaa. Asiakkaan tarpeisiin liittyvä harkintavalta puolestaan saa muotonsa siinä harkintaprosessissa, jonka aikana sosiaalityöntekijä selvittää asiakkaan tilannetta, pohtii siinä ilmeneviä haasteita ja voimavaroja

sekä arvioi asiakkaan palvelutarvetta ja tarvittavia tukitoimia. Tuolloin sosiaalityöntekijä harkitsee tilannetta asiakasnäkökulmasta.

Asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyvä harkintavalta sen sijaan ilmentää sosiaalityöntekijän institutionaalista harkintaa. Tällöin sosiaalityöntekijän tarkastelun kohteena ovat ne raamit, jotka yhteiskunta sosiaalityölle asettaa, kuten lainsäädäntö ja sosiaalityön tavoitteet, sekä niiden vaikutus ja vaatimukset suhteessa asiakkaan tilanteeseen ja sosiaalityöntekijän toimintaan. Asiakasprosessiin ja toimenpiteisiin liittyvän harkintavallan yhteydessä sosiaalityöntekijä siis harkitsee esimerkiksi sitä, millaisia toimenpiteitä lainsäädäntö kussakin tilanteessa mahdollistaa tai mitä institutionaalisia tavoitteita asiakasprosessin suunnalle on. Työskentelyn tavoitteisiin liittyy osin myös neljäs harkintavallan osa-alue, eli eettisiin tekijöihin liittyvä harkinta. Eettisen harkinnan yhteydessä tulee sosiaalityöntekijän tarkastella sosiaalihuollon toteuttamista ammattieettisten periaatteiden kautta, ja kiinnittää huomiota sekä sosiaalihuollon laatuun yleisesti, oman toimintansa ja päätöstensä eettisiin seurauksiin, että asiakkaan etuun ja oikeuksien toteutumiseen.

Sosiaalityöntekijän tulee siis käyttää harkintavaltaa yksittäisessä asiakastilanteessa monista eri näkökulmista käsin. Tarkoitus on tunnistaa riittävän kattavasti asiakkaan tilanteeseen vaikuttavat tekijät, jotta voidaan päättää, mitä palveluja tai toimenpiteitä asiakkaan tilanteessa tarvitaan. Keskeisenä väli-teenä sosiaalityön toteuttamisessa vaikuttaakin olevan monitahoinen harkintaprosessi, joka nähdäkseni viime kädessä aina perustuu yksittäisen sosiaalityöntekijän tekemiin tulkintoihin sekä asiakkaan tilanteesta, lainsäädännöstä että asiaan liittyvistä eettisistä tekijöistä (ks. Eriksen ym. 2012; Forsberg 2011). Näin ollen voidaankin mielestäni perustellusti todeta, että sosiaalityössä tarvitaan pitkälle kehittyneitä tietotaitoa sekä ymmärrystä esimerkiksi sosiaalihuollon yhteiskunnallisista tavoitteista, lainsäädännön vaatimuksista, yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen dynamiikasta ja toiminnasta, sekä moninaisesta sosiaalihuollon palvelukentästä ja eri toimenpiteiden vaikutuksista. Näin ollen heijastelevat tulokseni harkintavallan tutkimuksen piirissä varsin yleistä näkemystä siitä, että sosiaalityöntekijät käyttävät työssään professionaalista harkintavaltaa (Eriksen ym. 2012; Evans 2010; Hvinden 1994, 113–114), jonka keskiössä on erikoistunut ammattiosaaminen ja koulutus (Freidson 2001, 17–18).

Tämän lisäksi tulokseni osoittavat, että sosiaalilainsäädäntö ohjaa sosiaalityöntekijöiden harkintaa erilaisten laissa ilmenevien ohjaustekijöiden kautta. Nämä ohjaustekijät vaikuttavat sosiaalityöntekijöiden harkintaan kahdella tasolla. Ensinnäkin, asettaa sosiaalilainsäädäntö sosiaalihuollolle toiminnan tasolla erilaisia toimintaohjeita. Toisin sanoen sosiaalilainsäädäntö määrittelee hetkittäin varsin yksityiskohtaisestikin sitä, miten sosiaalihuoltoa ja sosiaalityötä tulee käytännössä toteuttaa. Näin samalla ohjataan

sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa, joka toiminnan tasolla näyttäytyy hyvin konkreettisena ohjailun kohteena. Periaatteellinen taso puolestaan vaikuttaa sosiaalityöntekijän harkintavaltaan kauempaa, erilaisten periaatteellisten ohjaustekijöiden kautta. Periaatteen taso vaatii huomiota kiinnitettäväksi käytännön toimien lisäksi myös niihin laajempiin arvosensitiivisiin suuntauksiin, johon sosiaalihuoltoa halutaan ohjata, kuten asiakaslähtöisyyteen tai monialaiseen yhteistyöhön. Näissä molemmissa tasoissa voidaan nähdä viittauksia yhteiskunnan laajempiin arvoperiaatteisiin, sekä sosiaalihuollon reformin tavoitteisiin.

Olen tutkimuksessani pyrkinyt kartoittamaan myös sitä, miten nämä meneillään olevat sosiaalilainsäädännön uudistukset ovat vaikuttaneet sosiaalityöntekijöiden harkintavallan laajuuteen. Toisin sanoen minua kiinnosti se, onko sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaa muutosten yhteydessä kavennettu vai laajennettu. Tulosteni perusteella näyttää vastaus kysymykseen olevan kaksijakoinen. Aiempaa yksityiskohtaisemman sosiaalilainsäädännön laatiminen ja sosiaalihuollon toiminnan tarkentunut sääntely tarkoittaa käytännössä vapaan harkinnan alueen kaventumista. Tästä huolimatta näyttää kuitenkin siltä, että vaikka sosiaalityöntekijöiden harkintavallan institutionaalisia ja eettisiä ehtoja on tiukennettu, on asiakkaiden tarpeisiin ja sosiaaliin ilmiöihin liittyvää harkintaa samalla lisätty. Sosiaalityöntekijän harkintavalta on siis ikään kuin yhteiskunnallisesti asetettu aiempaa tiukempiin raameihin, mutta samalla annettu aiempaa enemmän mahdollisuuksia sosiaalihuollon sisällölliseen harkintaan.

Kun näitä mittavia sosiaalilainsäädännön uudistuksia tarkastellaan kokonaisuutena, voidaan yhdeksi mielenkiintoisimmista sosiaalityöntekijän harkintavaltaan vaikuttavista painotuksista mielestäni olevan sosiaalihuollon periaatteellisten ja arvoperustaisten vaatimusten korostaminen. Sosiaalihuoltolain (1301/2014, 30 §) mukaan jatkossa erityisesti asiakkaan etu ja osallisuus määrittävät kaikkea sosiaalihuollon toimintaa. Lisäksi koko sosiaalihuollon toimintaan vaikuttavat selvästi tiukentuneet vaatimukset toiminnan laadusta ja valvonnasta, sekä sosiaaliin epäkohtiin liittyvä ilmoitusvelvollisuus. Vaikka lakimuutos tuo mittavia muutoksia myös sosiaalihuollon rakenteeseen ja toimintakäytäntöihin, ovat harkintavallan osalta mielenkiintoisimmat muutokset silti mielestäni periaatteellisia.

Meneillään olevan sosiaalihuollon reformin yhteydessä onkin erityisen huomionarvoista se, kuinka vahvasti uudistuneessa lainsäädännössä on otettu kantaa sosiaalihuollon laatuun, sosiaalityöntekijän vastuuvollisuuteen ja sosiaalityön eettisten periaatteiden toetutumiseen. Sosiaalilainsäädäntöön on siis nyt haluttu sisällyttää paljon sellaisia elementtejä, jotka ovat toki vaikuttaneet jo aiemminkin sosiaalityöntekijöiden toimintaan sosiaalialan ammattieettisten ohjeiden kautta (Arki, arvot, elämä, etiikka

2013), mutta eivät ole olleet osana varsinaista lainsäädäntöä. Tämä herättääkin kysymyksiä siitä, miksi näiden ammattieettisten ohjeiden ottaminen osaksi lainsäädäntöä on nähty juuri nyt tarpeelliseksi?

Kuten olen aiemmin esittänyt (alaluku 5.1), voidaan lainsäädäntö ja sen saamat painotukset nähdä aina myös jonkinlaisena aikalaiskuvauksena sen hetkisestä yhteiskunnasta, sekä siinä vallitsevista arvoista ja normeista (Hämäläinen & Niemelä 2011, 81–84). Vaikuttaakin sille, että sosiaalihuoltoa halutaan yhteiskunnallisesti ohjata suuntaan, jossa viranomaisen ja asiakkaan välistä valtasuhdetta puretaan asiakkaan asemaa, toimijuutta ja osallisuutta korostamalla. Uudenlainen näkemys asiakkaasta oma-aloitteisena toimijana, joka valikoi palveluja tarpeidensa mukaan ja osallistuu kuluttajana palvelujen suunnitteluun, on noussut nyky-yhteiskunnassa yleiseksi (Toikko 2014, 161). On kuitenkin aiheellista pohtia, miten tämänkaltainen kuvaus sopii sosiaalihuollon asiakkaaseen, jolla usein on eriasteisia sosiaalisia ongelmia ja vaikeuksia elämähallinnassa. Jos elämän arkipäiväiset asiatkaan ruoanlaitosta laskujen maksuun eivät aina onnistu, voi ajatus aktiivisesta kuluttaja-asiakkaasta tuntua varsin kaukaiselta. Toisaalta sosiaalihuollon asiakaskunta ei ole homogeeninen joukko, vaan sosiaalihuolto sisältää hyvin monenlaisia toimijoita ja asiakkaita. Näin ollen on mahdollista, että osalle asiakkaista tämänkaltainen kehityssuunta sopii hyvin.

Lisäksi sosiaalihuollon laadun ja valvonnan korostaminen kieli halusta lisätä asiakkaan oikeusturvaa tilanteessa, jossa esimerkiksi sosiaalityöntekijä viranomaisena käyttää mittavaa harkintavaltaa suhteessa asiakkaaseen. Viranomaistoiminnan yhtenä suurena ongelmana onkin nähty vaikeus saattaa viranomaiset vastuuseen toiminnastaan. (Eriksen ym. 2014, 218.) Näin ollen voidaan sosiaalihuollon reformi ja sen mukanaan tuomat lainsäädännön muutokset nähdä myös yhteiskunnallisena yrityksenä vastata osittain tähän haasteeseen, jota kutsutaan demokratian mustaksi aukoksi (Eriksen ym. 2014, 218). Nähtäväksi jää, kuinka esimerkiksi laadun valvontaan liittyvä ilmoitusvelvoite tulee vaikuttamaan sosiaalityöntekijöiden toimintaan ja harkintavallan käyttöön. Toisaalta tämä luo uusia väyliä vaikuttaa konkreettisesti työn laatuun, mikä on hyvä asia. Uskon, että haasteita tulee kuitenkin olemaan ainakin siitä näkökulmasta, kuinka sosiaalityöntekijät tulevat kokemaan esimerkiksi organisaatioon, työyhteisöön tai kollegoihin liittyvät lojaliteettikysymykset.

Oma työkokemukseni sosiaalihuollossa keskittyy lastensuojelu- ja sosiaalipäivystystyöhön. Kokemukseni perusteella pidän sosiaalihuollon arvoperiaatteiden korostamista uudistuneessa sosiaalilainsäädännössä hyvänä kehityssuuntana. Uudistukset nähdäkseni parantavat esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden mahdollisuuksia ajaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia ja etua. Valitettavan usein sosiaalityön asiakaskunnan omat mahdollisuudet ja kyvyt toimia omien oikeuksiensa puolesta puhujina

ovat heikot, ja esimerkiksi asiakkaan tarvitsemien palvelujen hakeminen tai vaatiminen voi tuntua ylivoimaiselta. Koska uudistunut sosiaalilainsäädäntö antaa sosiaalityöntekijälle aiempaa enemmän välineitä käyttää asiantuntemustaan suhteessa asiakkaan tarpeisiin, ja velvoittaa osin myös muita kuin sosiaalihuollon sisäisiä toimijoita, voivat sosiaalityöntekijät jatkossa pyrkiä aiempaa paremmin omilla toimillaan varmistamaan, että asiakas saa tarvitsemansa palvelun.

Toisaalta näen työkokemukseni perusteella sosiaalihuollon reformin tavoitteissa osittain myös riskejä. Erityisesti tavoite avohuollollisten palvelujen ensisijaisuudesta ja laitoshoidon vähenemisestä sisältää mielestäni tekijöitä, jotka voivat itse asiassa huonontaa asiakkaiden tilannetta vastoin lakimuutosten tarkoitusta. Vaikka sinällään ajatus palveluiden toteuttamisesta asiakkaan kotiympäristössä on mielestäni tavoiteltava, vaatii se toimiakseen paljon resursseja. Laitoshoidon vähentäminen tarkoittaa käytännössä sitä, että esimerkiksi yhä huonokuntoisempia vanhuksia asuu kotona kotihoidon turvin, tai että kiireellisen sijoituksen sijaan jää lapsi kotiin, ja tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan vaikkapa perhetyön avulla. Näin ollen nousee hyvin keskeiseksi kysymys siitä, voidaanko asiakkaiden turvallisuus ja oikeus hyvään perushoittoon ja huolenpitoon aidosti turvata avohuollollisin, mikäli resursseja avopalveluihin ei selvästi lisätä. Tästä syystä näen sosiaalihuollon laadukkaan toteuttamisen ytimessä olevan, että viranomaisilla on velvoite ja tahto, mutta myös tarvittavat resurssit toimia asiakkaan parhaaksi.

Mielestäni sosiaalilainsäädännön uudistusten mukanaan tuomat aiempaa selkeämmät periaatteelliset vaatimukset, sekä niiden vaikutus sosiaalityöntekijän harkintaan on tarpeellinen jatkotutkimuksen kohde. Yksi keskeinen kysymys onkin esimerkiksi juuri avohuollollisten palvelujen lisääntymisen vaikutus asiakkaan hyvinvointiin. Sosiaalilainsäädännön muutosten yhteydessä on säännelty myös esimerkiksi sosiaalihuollon laadun, sosiaalityöntekijöiden vastuuvollisuuden ja sosiaalihuollon epäkohtien raportoinnin osalta. Nämä tekijät tulevat uskoakseni vaikuttamaan sosiaalityöntekijöiden ammattitoimintaan, ja myös muuttamaan jollain lailla harkintavallan käyttöä. Mielenkiintoista olisi tutkia esimerkiksi sitä, minkä tyyppisistä sosiaalihuollon epäkohdista tullaan raportoimaan, onko ilmoitusvelvollisuudella negatiivisia vaikutuksia sitä käyttävään työntekijään, sekä miten harkintavaltaa näiden tekijöiden yhteydessä käytetään.

Voidaankin todeta, että tärkeitä ja kiinnostavia tutkimuksen aiheita löytyy varmasti lukuisia, kun kyseessä on näin mittava sosiaalihuoltoa ja siihen liittyvää sosiaalilainsäädäntöä koskeva reformi. Meneillään olevaan mullistuksen vaikutukset näkyvätkin varmasti pitkään sekä kuntatasolla sosiaalihuollon rakenteissa, että yksittäisen sosiaalityöntekijän toiminnan kannalta. Se, missä määrin uudistukset lopulta vaikuttavat sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan, tulee uskoakseni kokonaisuudes-

saan näkyviin vasta sitten, kun sekä sosiaalihoitolain (1301/2014), että lain sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) vaatimukset on saatu omaksuttua osaksi toimintakäytäntöjä. Yhteiskunnan nykyinen vaikea taloustilanne huomioiden toivon, että sosiaalihuollon reformi todella onnistuu lunastamaan lupauksensa asiakaskeskeisestä, laadukkaasta ja sujuvasta sosiaalihuollosta.

LÄHTEET

Aaltola, Elisa (2014) Empatian eri muodot ja moraalit. Teoksessa Anne-Mari Jaakola & Leena Leinonen & Marja Väänänen-Fomin (toim.) Tutkiva sosiaalityö. Eettisyys ihmistyössä. Talentia-lehti & Sosiaalityön tutkimuksen seura, 9–14.

Ailasmaa, Reijo (2015) Kuntien terveyst- ja sosiaalipalvelujen henkilöstö 2014. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, tilastoraportti 16/2015. Helsinki.

Apunen, Matti (2011) Hyvinvointivaltio numeroina. EVA fakta. Helsinki, Taloustieto.

Arki, arvot, elämä, etiikka. Sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet (2013). Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry. Ammattieettinen lautakunta. Helsinki.

Banks, Sarah (2004) Ethics, accountability and the social professions. New York: Palgrave Macmillan.

Banks, Sarah (2006) Ethics and values in social work. New York: Palgrave Macmillan.

Blomberg, Helena & Kallio, Johanna & Kroll, Christian (2014) Regulaatiivista vai liberaalista? Kuntien sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan liittyvät asenteet Suomessa ja Ruotsissa. Teoksessa: Laura Kallioma-Puha, Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 182–203.

Burke, John P. (1988) Bureaucratic responsibility. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Davis, Kenneth Culp (1969) Discretionary justice. A preliminary inquiry. Louisiana: State university press.

Eduskunnan tiedote 12.3.2015. Eduskunta hyväksyi viittomakielilain.

<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/eduskunta/ajankohtaista/tiedotearkisto.htx?templateId=1.htx&id=7364&cache=no>. Viitattu 18.3.2015.

Evans, Tony (2010) Professional discretion in welfare services: Beyond street-level bureaucracy. Farnham: Ashgate.

Exworthy, Mark & Halford, Susan (1999) Professionals and managers in a changing public sector: conflict, compromise and collaboration? Teoksessa: Mark Exworthy & Susan Halford (toim.) Professionals and the new managerialism in the public sector. Buckingham: Open University Press, 1–17.

Freidson, Eliot (2001) Professionalism. The third logic. Cambridge: Polity.

Forsberg, Hannele (2011) Kiistanalainen perhe ja moraalinen järkeily sosiaalityössä. Janus 19 (3), 269–274.

Global Definition of Social Work (2014) IFSW – International Federation of Social Workers.
<http://ifsw.org/get-involved/global-definition-of-social-work/>. Viitattu 15.5.2015.

Eriksen, Erik Oddvar & Grimen, Harald & Molander, Anders (2012) Professional discretion and accountability in welfare state. *Journal of applied philosophy* 29(3), 214–230.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajaustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (2014). HE 108/2014 vp. Helsinki.

Haverinen, Riitta & Kuronen, Marjo & Pösö, Tarja (2014) Sosiaalihuoltoa haastetaan. Teoksessa: Riitta Haverinen, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino, 9–24.

Hellsten, Katri (2014) Kenelle ja millä perusteella lapsilisää? Etuuden tarpeesta käytyä keskustelua ja rajankäyntiä. Teoksessa: Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 62–95.

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

HE 354/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä ja Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastosta annetun lain muuttamisesta (2014). Helsinki.

Howe, David (1986) *Social workers and their practice in welfare bureaucracies*. Aldershot: Gower cop.

Howe, David (1991) Knowledge, power and the shape of social work practice. Teoksessa: Martin Davies (toim.) *The sociology of social work*. Lontoo: Routledge, 202–220.

Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämisestä (2009) Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta.

Hvinden, Bjørn (1994) *Divided against itself. A study of integration in welfare bureaucracy*. Oslo: Scandinavian university press.

Hämäläinen, Juha & Niemelä, Pauli (2014) Uudistuvan sosiaalihuoltolain arvoperiaatteet. Teoksessa: Riitta Haverinen, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino, 80–105.

Kalliomaa-Puha, Laura (2014) Asiakas on aina oikeassa – vai onko? Teoksessa: Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 274–291.

Kalliomaa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (2014a) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Kalliomaa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (2014b) Harkitusti sosiaaliturvaa. Harkintavalta tutkimuskohteena. Teoksessa: Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 8–19.

Karjalainen, Vappu (2014) Poliittisen harkinnan paradoksit. Kohderyhmänä pitkäaikaistyöttömät. Teoksessa: Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 114–135.

Kielitoimiston verkkosanakirja. Kotimaisten kielten keskus.

<http://www.kielitoimistonsanakirja.fi/netmot.exe?motportal=80>. Viitattu 10.4.2015.

Kiviniemi, Kari (2010) Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa: Juhani Aaltola & Raine Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-kustannus, 70–85.

Kotkas, Toomas (2014) Viranomaisarkinnan oikeudelliset rajat. Teoksessa: Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 40–61.

Kröger, Teppo (2014) Yli-ikäinen sosiaalihuolto. Teoksessa: Riitta Haverinen, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino, 25–41.

Kuula, Arja (2011) Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Tampere, Vastapaino.

Laitinen, Merja & Kemppainen, Tarja (2010) Asiakkaan arvokas kohtaaminen. Teoksessa Merja Laitinen & Anneli Pohjola (toim.) Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus, 138-177.

Lipsky, Michael (1980) Street-Level Bureaucracy: The dilemmas of individuals in public service. New York: Russell Sage Foundation.

Määrittelyä sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön työstä ja tehtävistä (2015). Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia.

http://www.talentia.fi/tyoelamassa/sosiaaliala/tyo/tyon_maaritelmat. Viitattu 12.5.2015.

Niemelä, Pauli (2011) Sosiaalityö hyvinvointietiikan toteuttajana. Teoksessa: Aini Pehkonen & Marja Väänänen-Fomin (toim.) Sosiaalityön arvot ja etiikka. Jyväskylä: PS-kustannus, 13–43.

Niiranen, Vuokko & Seppänen-Järvelä, Riitta & Sinkkonen, Merja & Vartiainen, Pirkko (2010) Johdaminen sosiaalialalla. Helsinki: Gaudeamus.

Palola, Elina (2014) “Tätä lakia voidaan soveltaa ainoastaan erityisesti harkiten”. Nuoret koulutuspuokkaat ja toimeentulotuen perusosan alentamisen harkinta. Teoksessa: Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 96–113.

Pitkänen, Ilkka (2002) Organisaatio harkintavallan rajana. *Lakimies* 2002 (3), 377–394.

Pylkkänen, Anu (2014) Yhdenvertaisuus ja sosiaaliturva – harkinnan muuttuneet rajat. Teoksessa: Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 20–39.

Rajavaara, Marketta (2014) Ammattilaisten harkintavalta sosiaaliturvan edellytyksenä ja riskinä. Teoksessa: Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 136–155.

Reamer, Frederic G. (2002) Making difficult decisions. *Social Work Today*. Eye on Ethics, 14.10.2002. http://www.socialworktoday.com/news/eoe_101402.shtml. Viitattu 2.12.2015.

Rice, Deborah (2012) Street-level bureaucrats and the welfare state: Toward a micro-institutionalist theory of policy implementation. *Administration & Society* 45(9), 1038–1062.

Rostila, Ilmari (2001) Tavoitelähtöinen sosiaalityö: voimavarakeskeisen ongelmanratkaisun perusteet. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Satka, Mirja (2011) Kvalitatiivinen arviointi ja sosiaalipalvelutyön vaikuttavuuden osoittaminen. Teoksessa Camilla Granholm, Maija Jäppinen & Tarja Juvonen (toim.) Tutkiva sosiaalityö. Sosiaalityön paikka tieteessä ja yhteiskunnassa. Helsinki: Sosiaalityön tutkimuksen seura.

Sipilä, Anita (2011) Sosiaalityön asiantuntijuuden ulottuvuudet. Tiedot, taidot ja etiikka sosiaalityöntekijöiden näkökulmasta kunnallisessa sosiaalityössä. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto.

Sosiaalityön maailmanlaajuinen määritelmä (2015) Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia. http://www.talentia.fi/tyoelamassa/sosiaaliala/tyo/tyon_maaritelmat/sosiaalityon_kv-maaritelma. Viitattu 15.12.2015.

Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki, Tammi.

Valokivi, Heli (2014) Harkinnan käyttäjänä vai kohteena? Vanhuspalvelujen asiakkaan näkökulma harkintaan. Teoksessa: Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 292–306.

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus. 10.12.1948.

SUOMEN SÄÄDÖSKOKOELMA

Hallintolaki 6.6.2003/434.

Laki lapsen elatuksesta annetun lain muuttamisesta 30.12.2014/1307.

Laki lastensuojelulain muuttamisesta 30.10.2014/1302.

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 23.6.1977/519.

Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 29.4.2005/272.

Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812.

Laki terveydenhuoltolain muuttamisesta 1303/2014.

Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412.

Lastensuojelulaki 13.4.2007/417.

Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710.

Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.