

Erityistä tukea tarvitseva asiakas sosiaalihuollossa  
Kategoria-analyysi erityisen tuen käsitteestä sosiaalihuoltolain  
valmisteluasiakirjoissa

Minna Keränen  
Maisterintutkielma  
Sosiaalityö  
Humanistis-  
yhteiskuntatieteellinen  
tiedekunta  
Jyväskylän yliopisto  
Kevät 2023

# JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta Humanistis-yhteiskuntatieteellinen	Laitos Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Tekijä Minna Keränen	
Työn nimi Erityistä tukea tarvitseva asiakas sosiaalihuollossa Kategoria-analyysi erityisen tuen käsitteestä sosiaalihuoltolain valmisteluasiakirjoissa	
Oppiaine Sosiaalityö	Työn tyyppi Pro gradu
Aika 8.5.2023	Sivumäärä 62
Ohjaaja Marjo Kuronen	
Tiivistelmä <p>Tutkimus tarkastelee erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan käsitettä 2015 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain valmisteluasiakirjoissa. Tutkimustehtävänä on kuvata, millaisia oletuksia ja normeja sosiaalihuollon asiakkaisiin ja toimijoihin lainvalmistelussa liitetään erityisen tuen kontekstissa. Keskeinen kysymys on, miten asiakkaan vastuuta ja aktiivisuutta korostavassa palvelujärjestelmässä hahmotetaan sellaisten henkilöiden erityisen tuen tarve, joiden aikuisina oletetaan olevan omissa asioissaan vastuullisia ja aktiivisia toimijoita.</p> <p>Tutkimusta taustoittaa yksilön vastuuta korostava sosiaalipolitiikka, asiakkaan oikeudet sekä avun antamisen reunaehdot. Aineiston analyysissä sovelletaan kategoria-analyysiä, jonka myötä tutkimuksen tieteenfilosofinen viitekehys kiinnittyy sosiaaliseen konstruktionismiin.</p> <p>Analyysin perusteella erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan kategoria rakentuu suhteessa aktiivisen asiakkaan ideaaliin. Erityisen tuen tarpeen nähdään syntyvän yksilön vaikeudesta vastata toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin. Erityinen tuki näyttyy sekä mahdollistavana että rajaavana kategoriana, johon liittyy kontrollin mahdollisuus. Tunnistautuminen erityistä tukea tarvitsevaksi toisaalta vapauttaa asiakkaan aktiivisuuden vaateesta, toisaalta mahdollistaa liittymisen aktiivisen ihanneasiakkuuden kategoriaan.</p> <p>Sosiaalihuollolle erityisen tuen kategoria rakentaa velvoitetta palvelujärjestelmän aktivoimiseen asiakkaan asiassa. Sosiaalihuoltoon liitetään sekä järjestelmä- että työntekijätasolla asiakkaan oikeuksien turvaamisen, johon sisältyy velvollisuus puuttua palvelujärjestelmän epäkohtiin. Erityisiksi kategorioiksi sosiaalihuollon sisällä muodostuvat omatyöntekijän ja sosiaalityöntekijän kategoriat. Niihin liitetään kategoriasidonnaisina toimintoina tuen antaminen, asiakkaan omien tavoitteiden ja voimavarojen huomioiminen sekä asiakkaan oikeuksien turvaaminen. Erityisesti korostuu sosiaalityöntekijän merkitys erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan omatyöntekijänä ja oikeuksien turvaajana sekä hänen palveluistaan päättävänä viranomaisena.</p>	
Asiasanat: erityinen tuki, haavoittuvuus, vastuuttaminen, aktivointi, kategoriat	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopisto	
Muita tietoja	

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	1
2	AKTIIVINEN SOSIAALIPOLITIIKKA .....	4
	2.1 Sosiaalipalvelumarkkinoiden muodostuminen .....	4
	2.2 Vastuuttaminen ja aktivointi .....	6
	2.3 Ammatilliset käytännöt.....	11
3	ASIAKKAAN OIKEUKSIEN NÄKÖKULMA .....	14
	3.1 Asiakkaan juridiset oikeudet.....	14
	3.2 Palvelujen saavutettavuus .....	17
	3.3 Haavoittuvuus asiakkaan oikeuksien perusteluna.....	21
4	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	25
	4.1 Tutkimustehtävä .....	25
	4.2 Lakitekstit sosiaalityön tutkimuksen kohteena .....	26
	4.3 Aineiston esittely.....	28
	4.4 Kattegoria-analyysi .....	30
	4.5 Analyysin toteutus.....	33
	4.6 Eettinen pohdinta.....	35
5	TULOKSET .....	37
	5.1 Erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan kategorian rakentaminen.....	37
	5.2 Sosiaalihuoltoa koskevat kategoriat ja niihin liitetyt kategoriasidonnaiset toiminnot .....	43
6	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	49
	LÄHTEET .....	52

# 1 JOHDANTO

Huhtikuussa 2015 tuli voimaan sosiaalihuoltolain uudistus, jonka tavoitteena on pidetty asiakastyön painopisteen siirtämistä ennaltaehkäisyyn ja uusien asiakkaiden palvelutarpeiden arviointiin (Karjalainen 2016, 132). Palvelutarpeen arvioinnin tueksi uusi sosiaalihuoltolaki toi erityisen tuen tarpeen käsitteen. Vanhassa sosiaalihuoltolaissa (17.9.1982/710) erityisen tuen käsitettä ei käytetty, mutta siinä tiin ”henkilöistä, joilla on erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista” (27 d §). Erityiset vaikeudet toimivat vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevien palvelujen saamisen perusteena. Erityisten vaikeuksien syynä näytettiin ”vamman, sairauden tai muun vastaava syy”, ja kontekstina ”erityisten työhön sijoittumista edistävien kuntoutus- ja muiden tukitoimien” järjestäminen työllistymisen edistämiseksi. Uudessa sosiaalihuoltolaissa lanseerattu ’erityistä tukea tarvitseva asiakas’ on käsitteellisesti yleisluontoisempi, ja sillä on laajemmat soveltamismahdollisuudet.

Erityistä tukea tarvitseva henkilö tai asiakas määritellään uuden sosiaalihuoltolain 3§:ssä henkilöksi, jolla ”on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihitteiden ongelmakäytön, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi ja jonka tuen tarve ei liity korkeaan ikään”. Erityistä tukea tarvitseva asiakas huomioidaan sosiaalihuoltolain 4, 6, 8, 36, 42 ja 46 §:ssä (Hämeen-Anttila 2015, 2), jotka koskevat asiakkaan etua, neuvontaa ja ohjausta, hyvinvoinnin seuraamista ja edistämistä, palvelutarpeen arviointia, omatyöntekijää sekä hoidon ja huolenpidon turvaavia päätöksiä (SHL 1301/2014). Sosiaalihuoltolain soveltamisoppaan mukaan erityisen tuen tarvetta koskevien säännösten tarkoitus on turvata kaikkein vaikeimmissa asemassa olevien henkilöiden avun saaminen. Säännökset on tarkoitettu sovellettaviksi tilanteissa, joissa henkilö ei kykene itse hakemaan tarvitsemaansa apua, tai avun saaminen on vaarassa estyä siksi, ettei hän kykene riittävässä määrin antamaan tai vastaanottamaan avun saamiseksi tarvittavaa tietoa. (Sosiaalihuoltolain soveltamisoppas 2017, 26–27§.)

Erityisen tuen käsitettä on käytetty myös koulumaailmassa, jossa se otettiin käyttöön vuonna 2011 perusopetuslain uudistuksen yhteydessä (Pesonen 2019, 3; Vaativa erityinen tuki esi- ja perusopetuksessa 2017, 9). Koulumaailmassa erityinen tuki viittaa pedagogiseen oppimisen tukeen sekä muuhun koulunkäynnin tukeen (Opetushallitus 2020). Kasvatustieteen kontekstissa erityinen tuki viittaa siis rajatussa koulu- tai päiväkotiympäristössä tarjottavaan tukeen, jonka tavoitteet ovat pedagogisia. Sosiaalialan käsitteenä tuen tarpeen voi liittää ihmisen toimintakykyyn ja toimintamahdollisuuksiin yhteiskunnallisessa kontekstissa.

Käsitteellisesti erityisen tuen tarve on näyttäytynyt vaikeasti aukeavana, ja sen soveltaminen työkäytännöissä on koettu haasteellisena (Kivipelto 2016, 145–146, 148). Selkeän määrittelyn puuttuessa erityisen tuen tarpeen tunnistamisen on koettu olevan ”ammatillista mutu-tuntumaa”, ja sosiaalihuoltoa järjestävät tahot ovat tulkinneet sitä kirjavasti (Kuorelahti ja Volanto 2019, 80). Työkäytännöissä on painottunut se, että erityistä tukea tarvitsevan henkilön omatyöntekijänä tai vähintään työparina on oltava laillistettu sosiaalityöntekijä, ja palvelutarpeen arvion tekee virkasuhteinen sosiaalityöntekijä (esim. Heikkinen 2020; SHL 1301/2014, 36§; Sosiaalihuoltolain soveltamisopas 2017, 27.) Näin erityisen tuen tarpeen määrittely osaltaan<sup>1</sup> ohjaa sosiaalialan sisäistä työnjakoa (vrt. Pesonen 2019, 1) ja kohdentaa sosiaalityötä vaikeimpiin asiakastilanteisiin.

Sosiaalialan tutkimuksessa erityisen tuen käsitettä on tarkasteltu pääasiassa lapsiin ja lapsiperheisiin liittyen (Autio ja Haapakangas 2013; Yliruka ym. 2018). Aihetta on pohdittu jonkin verran hankkeissa (esim. Kuorelahti ja Volanto 2019; Ketola ja Alaverdyan 2020) ja opinnäytetöissä (esim. Leppäkoski 2018; Pääkkönen 2018; Sahiluoto 2018). Tuen tarvetta tuottaviin riskitekijöihin arvioidaan kuuluvan mm. päihde- ja mielenterveysongelmat, kognitiiviset vaikeudet, vammaisuus, elämänkriisit ja asunnottomuus (esim. Leppäkoski 2018, 18–19). Tuen tarve on myös liitetty asiakkaiden ongelmien monimutkaisuuteen, ja sitä on tarkasteltu mm. sosiaalityöntekijältä vaaditun osaamisen (Yliruka ym. 2018), tuen tarpeen tunnistamisen (Sahiluoto 2018) ja aikuissosiaalityön asiakaskriteerien (Pääkkönen 2018) näkökulmista. Katja Kuusisto, Eeva Ekqvist ja Laura Kalliomaa-Puha (2021) ovat tarkastelleet sitä, tunnistetaanko päihteitä ongelmallisesti käyttävien asiakkaiden erityisen tuen tarvetta, ja mahdollistaako erityisen tuen tarpeen tunnistaminen näiden asiakkaiden tukemisen.

Oma näkökulmani aiheeseen poikkeaa edellisistä siinä, etten ole kiinnostunut sosiaalihuollon käytännöistä tai niissä tuotetuista erityisen tuen tulkinnoista. Kiinnostuin aiheesta huomattuni, että erityisen tuen käsitettä pidettiin vaikeasti ymmär-

---

<sup>1</sup> Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ottaa työnjakoon kantaa myös mm. määrittelemällä sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen käsitteet. Tavoitteena oli lisätä sosiaaliohjauksen osuutta aikuisten palveluissa. (Hämeen-Anttila 2015, 6.)

rettävänä, ja halusin tarkastella sitä, mitä käsitteestä on tosiasiasa kirjoitettu. Analysoin sosiaalihuoltolain valmisteluasiakirjoista sitä, miten erityistä tukea tarvitsevaa asiakasta ja toisaalta erityistä tukea antavaa sosiaalihuoltoa on lainvalmistelussa kategorisoitu. Näkökulmani on relevantti, sillä lainvalmisteluasiakirjat palvelevat lain soveltamista ja tulkintaa (esim. Oikeusministeriö 2020b) ja kertovat, miten toimintaa on haluttu ohjata. Analyysimenetelmänä soveltamani kategoria-analyysi tuottaa tietoa siitä, millaisten käsitysten varaan sosiaalihuollosta ja sen asiakkaista erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan käsite rakentuu. Sosiaalihuoltolain uudistukset olivat lapsiperhepainotteisia (Hämeen-Anttila 2015a), minkä vuoksi erityistä tukea koskevaa keskustelua on käyty pääasiassa lastensuojelun rajapinnalla. Itse rajaan tarkasteluni työkäisten aikuisten näkökulmaan. Kiinnostukseni kohdistuu siihen, miten erityistä tukea tarvitsevana ymmärretään sellaisia aikuisia henkilöitä, joiden oletetaan olevan omissa asioissaan vastuullisia ja aktiivisia toimijoita. Koska sosiaalihuoltolaki viittaa erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan yhteydessä sekä sosiaali- että terveyspalveluihin (SHL 1301/2014, 3§) ja korostaa monialaisen yhteistyön merkitystä (emt, 41§), puhun tekstissä yleisesti palvelujärjestelmästä silloin, kun ei aineisto tai taustakirjallisuus ei viittaa erityisesti nimenomaan sosiaalihuoltoon.

Taustoitin tutkimukseni palvelujärjestelmää ja asiakkaan oikeuksien näkökulmaa koskevilla luvuilla. Tutkimuksen toteutusta käsittelevässä luvussa esittelen käyttämäni aineiston ja analyysimenetelmän. Lopuksi esittelen analyysini tulokset, niiden tulkinnat ja esitän jatkotutkimusaiheita.

## **2 AKTIIVINEN SOSIAALIPOLITIikka**

Sosiaalipalvelujen järjestelmässä on 1990-luvulla alkaen tapahtunut useiden tutkijoiden mukaan kehityskulku, jossa valtionohjauksella on tavoiteltu palvelurakenteen monimuotoistumista samaan aikaan, kun politiikassa käynnistyi niin sanottu aktiivisen sosiaalipolitiikan kausi (Toikko & Gawel 2012, 16-17; Toikko 2014,164). Aktiivinen sosiaalipolitiikka korostaa yksilövastuuta, mikä pohjautui taloudellisten realiteettien ja ideologisen siirtymän ohella sosiaalipolitiikan uusiin kohderyhmiin: täys-työllisyyden murentuessa sosiaalipolitiikasta muodostui yhä enemmän työikäisen väestön työnteon, perheen, hoivan, kouluttautumisen, terveyden ja elämäntapojen politiikkaa (Julkunen 2006, 142-143). Temaattisesti muutoksesta on erotettavissa taloudellinen ja sosiaalipoliittinen juonne (kts. Toikko 2014). Oma tarkasteluni painottuu sosiaalipolitiikassa tapahtuneisiin muutoksiin kytkeytyvään keskusteluun asiakkuudesta. Ensimmäisessä alaluvussa tarkastelen palvelujärjestelmän markkinointumiseen johtaneen kehityskulun ideologisia taustoja. Toisessa alaluvussa sosiaalipoliittinen muutos tematisoituu kysymykseksi asiakkaiden ja kolmannessa ammattilaisten vastuusta.

### **2.1 Sosiaalipalvelumarkkinoiden muodostuminen**

1990-luvun alussa alkanutta finanssikriisiä edelsi sosiaalipalvelujen rakentamisen aikakausi, jota leimasi universalismi, ideologinen sitoutuminen hyvinvointivaltioon sekä julkisen sektorin vastuunotto palvelujen tuottamisesta. Finanssikriisi heikensi julkisen sektorin tulopohjaa kustannusten samalla kasvaessa, mikä pakotti julkisen sektorin sopeuttamaan toimintatapaansa. Huomio kääntyi kansalaisten hyvinvoinnista julkisen sektorin taloudellisen perustan kestävyYTEEN. (Toikko & Gawel 2012, 10-14.) Hyvinvointipalvelujen laajentamisesta siirryttiin säästömentaliteettiin niiden

järjestämisessä (Julkunen 2006, 80). Muutosta on tulkittu sopeutumiseksi toimintaympäristön muutokseen, mutta sitä edistivät myös vahvat ideologiset pyrkimykset (Toikko & Gawel 2012, 23). Sosiaalipolitiikan muutospaineet eivät siis nousseet vain taloudellisista kysymyksistä. Talouslaman onkin arvioitu vain vauhdittaneen kehitystä, joka olisi muutenkin toteutunut (Julkunen ja Saari 2013, 316).

Raija Julkunen (2006, 165) mukaan yksi osa sopeuttamista oli resurssien uudelleen kohdentaminen ja julkisen vastuun uudelleen arvioiminen. Se tapahtui taloudellisten realiteettien paineessa, mutta siihen vaikuttivat myös sekä talousteoreettiset että sosiaalipoliittiset ihanteet, joita toteuttamalla käytäntöjen ajateltiin muokkaantuvan sekä taloudellisten resurssien että palveluntarpeisiin vastaamisen kannalta optimaaliseksi. Taloudellista sopeuttamista alettiin toteuttaa siirtymällä palveluntuotannossa kohti markkinavetoista tuotantotapaa. Talouskurin lisäksi muutoksen taustalla oli myös OECD:n käynnistämä, kaikki teollisuusmaat läpäissyt julkisen sektorin reformi, jonka tavoitteena oli ajanmukaistaa valtion ilmettä post-modernin ajan yksilöllisyyttä ja aktiivisuutta korostavan asenneilmaston mukaiseksi. (Julkunen 2006, 77-79.)

Raija Julkunen (2006) luonnehtii julkisen sektorin reformia doktriiniksi, jonka perusteella palvelujen tarjoamista alettiin rakentaa uusklassiseen mikrotaloustieteen sisältyvälle julkisen valinnan teorialle, ja johtamista toteuttaa uuden julkisjohtamisen opin (New Public Management) mukaisesti. Klassisesta talousteoriasta johdetun uusliberalistisen ajattelun perustana on ajatus täydellisistä markkinoista, jotka muodostuvat voittoa maksimoivista yrityksistä, preferenssejään rationaalisesti toteuttavista kuluttajista ja kilpailun synnyttämästä markkinatasapainosta (Kajanoja 2013, 80). Julkisen valinnan teorian mukaan markkinavalinnat ohjaavat resurssien käyttöä tehokkaammin kuin julkiset tai poliittiset valinnat (Julkunen 2006, 78).

Sosiaalipalvelujen osalta uusliberalistiseen talouspolitiikkaan ja julkisen valinnan teoriaan pohjaava ideologinen muutos merkitsi kehittämisen painopisteen siirtymistä palvelujen sisällöstä palvelurakenteiden monipuolistamiseen. Palvelurakenteen monipuolistamista toteutettiin lisäämällä yksityisen sektorin toimintamahdollisuuksia lainsäädännön avulla<sup>2</sup>, siirtymällä tulohajaukseen<sup>3</sup> sekä yksityistämällä ja yhtiöittämällä julkisen sektorin toimintoja. (Julkunen 2006, 80; Toikko 2012, 63; Toikko & Gawel 2012, 16-17.) Yksityistämisen neljä pääasiallista toimenpidelinjaa olivat verohelpotukset, yksityistä vastuuta koskeva lainsäädäntö, sekä palvelusetelien ja

---

<sup>2</sup> Mm. hankintalaki (1505/1992), laki yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnasta (603/1996), laki raha-automaattiavustuksista (1056/2001), julkisia hankintoja koskeva EU-direktiivi, laki julkisista hankinnoista (348/2007) (Toikko & Gawel 2012, 16). Lisäksi vuoden 1995 kuntalaisissa painotettiin kuntien mahdollisuutta hankkia palveluja myös ulkopuolisilta palveluntuottajilta (Toikko 2014, 164).

<sup>3</sup> Tulohajaus on sopimukseen perustuva resurssi- ja budjettiohjauksen malli, jonka tavoitteena on tasapaino käytettävissä olevien resurssien ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välillä. Samalla tavoitteena on kehittää palvelujen laatua ja varmistaa niiden kustannustehokas toteuttaminen. Tavoitteet pohjautuvat hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin, hallinnonalojen konsernitavoitteisiin sekä virastokohtaisiin tavoitteisiin. (Hallinnon ohjaus.)



ostopalvelujen käyttö (Julkunen 2006, 172-174). Näin synnyttiin kvasi- tai näennäismarkkinoiksi kutsuttu tilanne, jossa kuntaorganisaatiot kilpailuttavat palveluja ja ostavat niitä yksityisiltä ja julkisilta palveluntuottajilta (Julkunen 2013, 367).

Samanaikaisesti sosiaalipalvelumarkkinoiden rakentamisen kanssa luotiin uudenvuotinen valtiollinen ohjausjärjestelmä, joka käytännössä siirsi ohjausvastuuta valtiolta kunnille. Tähän liittyvä merkittävä hallinnollinen muutos oli vuonna 1993 toteutettu valtionosuusjärjestelmän uudistus. Valtionosuusjärjestelmän uudistus muutti kuntien saaman valtionrahoituksen kustannusperusteisesta laskennalliseksi. Laskennallisuus langetti kunnille kokonaisvastuun toiminnan järjestämisestä ja siitä aiheutuvista menoista, mutta antoi samalla oikeuden järjestää palvelut haluamallaan tavalla ja päättää itsenäisesti valtionosuuksien kohdentamisesta. Taloudellisuuden ja tehokkuuden edistämisen lisäksi muutoksen tavoitteena oli kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen. (Valtiovarainministeriö 2019, 13.) Samalla kuntien harteille siirrettiin valtionosuuksiin tehtyjen leikkausten ja muiden säästötoimien toimeenpano (Julkunen ja Saari 2013, 316).

Palvelurakenteen monimuotoistumisen aikakautta voi kuvata sarjana yksityisiä toimijoita suosivia lakimuutoksia. Yksityisten sosiaalipalveluyritysten määrä kymmenkertastui vuosien 1997-2007 välisenä aikana, mikä johtui pääosin valtion palvelutuotannon vähenemisestä. (Toikko & Gawel 2012, 12-13, 18.) Valtiollisen ohjausjärjestelmän systemaattinen purkaminen siirsi valtaa valtiolta kunnille (Tukia & Wilskman 2011, 6; Virtanen 2000, 385; Toikko 2012, 60). Samaan aikaan yksityistämiseen perustuvat muutokset ohjasivat kuntia markkinaehtoisten toimintamallien soveltamiseen, esimerkiksi ostopalvelujen ja palvelusetelien käyttöön (Toikko & Gawel 2012, 14, 22-23). Kuntien itsenäistyminen valtionohjauksesta sosiaalipalveluja ostaviksi ja tuottaviksi markkinatoimijoiksi (Aalto 2012, 31) uudenlaisen toimintaympäristön, joka edellytti aktiivisuutta ja kompetenssia niin sosiaalihuollon asiakkailta kuin ammattilaisilta.

## **2.2 Vastuuttaminen ja aktivointi**

Palvelurakenteiden muokkaamiseen vaikuttanut uusliberalistinen talousajattelu vaikutti myös sosiaalipolitiikan sisältöihin ja käynnisti niin sanotun aktiivisen sosiaalipolitiikan aikakauden, joka kiteytyi työllisyyspolitiikassa (Keskitalo ja Karjalainen 2013, 8). Sen keskeisiä piirteitä ovat kansalaisten vastuuttaminen ja aktivointi. Aktiivoinnin käsitettä on käytetty laajasti luonnehtimaan 1990-luvulla alkanutta työvoimapolitiikan suuntaa (Raitakari ym. 2018, 5).

Raija Julkunen (2006) on luonnehtinut sosiaalipalvelujen yksityistämiskehitystä luopumiseksi julkisesta vastuusta (Julkunen 2006, 173). Julkisen vastuunkannon

väistymisessä tavoitteena on ihmisten oman vastuunkannon lisääntyminen (Julkenen 2006, 153). Yksilövastuun korostaminen liittyy ajatukseen ”aktiivisesta hyvinvointivaltiosta” (mm. Raitakari ym. 2018). Aktiivisen hyvinvointivaltion tavoite on aktiivinen kansalaisuus, joten etuuksien saamisen ehdoksi asetetaan toivotunlaisten käyttäytymismallien omaksuminen. Aktivointitoimia kohdennetaan erityisesti niihin, jotka tulkitaan kyvyttömiksi tekemään vastuullisia elämänvalintoja tai haluttomiksi täyttämään aktiivisen kansalaisuuden vaatimuksia, ja joita siksi uhkaa sosiaalinen syrjäytyminen. Näillä perusteilla aktivointitoimia kohdistetaan erityisesti hyvinvointipalvelujen marginaalissa oleviin ihmisiin, kuten pitkäaikaistyöttömiin, ensisiin vankeihin, mielenterveys- ja päihdeongelmaisiin ja kodittomiin. (Raitakari ym. 2018, 2-4.) Aktivointivälikäsitteelliset ihmisryhmät ovat pitkälti samoja, joita uudessa sosiaalihuoltolaissa on määritelty erityistä tukea tarvitseviksi. Aktiivisen kansalaisuuden diskurssi on normatiivinen diskurssi, joka määrittelee sitä, millaista on hyväksyttävä yksilöllisyys ja esimerkiksi hyväksyttävät elämäntavat. Siinä hyväksyttäväksi määritetty itsenäisyys, itsehillintä, vastuun otto, itsehoito ja osallistuminen yhteiskunnallisiin toimintoihin kuten lähiyhteisön toimintoihin, opiskeluun ja työelämään. (Raitakari ja Berger 2017, 108.)

Sosiaalipalveluihin ajatus asiakkaiden vastuuttamisesta tuli työllisyydenhoidon kautta, jossa aktivoivaa työmarkkinapolitiikkaa on toteutettu ainakin työttömien työnhakijoiden osaamisen kehittämiseen tähtäävillä koulutuksilla, työkokeiluilla, työnhakutaitojen tai osaamisen tunnistamisen parantamiseen tähtäävillä valmennuksilla, sekä käyttämällä työllistymistä tukevia taloudellisia kannustimia. (Toikko 2014, 170-172.) Aktivointipolitiikkaan kytkeytyy myös terveys-, koulutus- ja nuorisopoliittisia tavoitteita, ja työttömyysturvan leikkauksiin on kytketty asiakaslähtöisten<sup>4</sup> palvelujen kehittäminen (Keskitalo ja Karjalainen 2013, 8, 14). Aktivoinnin taustalla voi siis nähdä autonomiaan ja hyvään elämään tähtääviä tavoitteita, ja tukea tarvitseville on kehitetty palveluja, joiden tarkoitus on auttaa näiden tavoitteiden saavuttamisessa.

Työllisyydenhoidon lisäksi aktivointi sisältää monimutkaisten palvelutarpeiden tunnistamista sekä palveluohjausta<sup>5</sup>, joilla haetaan ratkaisuja pitkäaikaistyöttömyyteen kytkeytyvään syrjäytymiseen (emt., 9). Aktivointipolitiikasta onkin erotettavissa kaksi toisistaan poikkeavaa linjaa: Niin sanottu kova linja korostaa velvollisuutta osallistua työhön, koulutukseen tai muihin toimiin (emt., 11-12). Pehmeämpi linja tulkitsee toimenpiteet panostukseksi sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseen

---

<sup>4</sup> Asiakaslähtöisyydellä tarkoitetaan sitä, että palvelut suunnitellaan ja järjestetään asiakkaan tarpeista käsin, ja että asiakas on itse voinut vaikuttaa palvelujen suunnitteluun ja tietää, miten palveluprosessit etenevät (Nummela 2011, 28).

<sup>5</sup> Palveluohjaus tarkoittaa sitä, että asiakasta autetaan toimimaan monipaikkaisessa palvelujärjestelmässä antamalla riittävästi tietoa tarjolla olevista palveluista ja niiden sisällöistä, neuvomalla valintojen tekemisessä ja tarvittaessa olemalla yhteydessä eri palveluihin joko asiakkaan luvalla tai yhdessä hänen kanssaan (Juhila 2018).

ja osallisuuden edistämiseen. Aktivointipolitiikalla on siis pyrkimys tuottaa myönteisiä muutoksia kansalaisten hyvinvointiin ja yhteiskuntaan integroitumiseen, vaikka sen samalla oletetaan myös tuottavan säästöjä julkiselle sektorille (Raitakari ym. 2018, 5-6).

Keskitalon (2013) mukaan pohjoismaisessa aktivointipolitiikan mallissa yksilön ja yhteiskunnan välinen suhde nähdään neuvottelusuhteena. Aktivointistrategioiden tyypillinen piirre onkin sopimuksellisuus, jolla asiakkaan käyttäytymistä pyritään kontrolloimaan. (Keskitalo 2013, 53-56.) Aktivointia voikin luonnehtia valikoimaksi kansalaisuuden muovaamisen tekniikoita, joilla pyritään vahvistamaan ihmisten kykyä itseohjautuvuuteen, ja joihin sisältyvät toisiinsa kietoutuneet voimaannuttamisen ja valvonnan elementit (Julkunen 2006, 187; Raitakari ym. 2018, 2). Suvi Raitakarin ym. (2018) mukaan konkreettisia esimerkkejä tekniikoista ovat palvelusuunnitelmat, kullekin asiakkaalle sopivan osallistumistason arviointi ja työntekijöiden<sup>6</sup> päätäntävalta seuraamuksista tapauksissa, joissa asiakkaat kieltäytyvät tai eivät voi osallistua tarjottuun toimintaan (Raitakari ym. 2018, 16-17). Sopimuksellisuus edellyttää tiiviistä yhteistyötä asiakkaiden kanssa, asiakaslähtöisyyttä ja neuvottelevaa työtettä (emt.). Toiminta perustuu luottamukseen ja yhteisiin sopimuksiin työntekijöiden ja asiakkaiden välillä. Työntekijöiden odotetaan auttavan, kannustavan ja motivoivan asiakkaita saavuttamaan tavoitteensa sopivan osallistumisen suhteen, ja muotoilevan yksilöllisiä palvelupolkuja, jotka vievät asiakasta kohti aktiivista kansalaisuutta. Samanaikaisesti heidän tulee valvoa aktivointivelvoitteen täyttämistä. (Raitakari ym. 2018, 12-13.)

2000-luvulle tultaessa aktivoinnissa on korostunut yksilöllisyys ja henkilökohtaisuus, minkä ajatellaan lisäävän asiakkaan motivaatiota ja siten parantavan tuloksia (Keskitalo 2013, 62). Elsa Keskitalon (2013) mukaan yksilöllisyys sopii vastuun ideaan, mutta edellyttää myös asiakkaan mahdollisuutta vaikuttaa ja tehdä valintoja. Hän näkee, että aktivoinnin yksilöllisyys on tulkittavissa postmodernin individualismin diskurssissa, mutta sen voi nähdä edustavan myös foucault'laista toiminnan kontrollia. Yksilölliset aktivointitoimet liittyvät siis kahteen vastakkaiseen diskurssiin, joista toinen korostaa voimaannuttamista, toinen vastuuttamista. Voimaannuttavassakaan yksilöllisyydessä ei kuitenkaan ole kyse vapaasta yksilöllisyydestä, vaan yksilöllisyys on lainsäädännön ja erilaisten poliittisten ja ideologisten pyrkimysten kehystämää. (Keskitalo 2013, 64-65.)

Keskustelussa asiakkuudesta korostuu vastuullisen asiakkuuden paradigma, joka aktivointivaateen ohella sisältää näkemykset asiakkaista aktiivisina, valintoja

---

<sup>6</sup> Artikkelissa puhutaan sosiaalityöntekijöistä, vaikka todetaankin, että sosiaalityöstä puhutaan aineistossa vain muutaman kerran. Se, kuinka paljon sosiaalityöntekijät osallistuvat aktivointitoimien toteuttamiseen, riippuu siitä, kuinka työllisyyspalvelut on organisoitu. Artikkelissa mainitut toimenpiteet (työvoimapolitiittisiin toimiin johtavat suunnitelmat ja sanktiot) perustuvat kuitenkin työttömyysturvalakiin ja julkiseen työvoima- ja yrityspalvelulakiin, joita tällä hetkellä toimeenpannaan TE-toimistoissa ja työllisyyden kuntakokeiluissa.

tekevinä kansalaisina ja palvelujen kehittämiseen osallistuvina palvelunkäyttäjinä (Toikko 2014, 161-162). Timo Toikko (2014) kuvaa vastuullisen asiakkuuden paradigmaa diskurssina, joka muokkaa sosiaalipalvelujen asiakkuuskäsitystä ja ohjaa palvelujen tarjoamisen tapaa.

Valitsevan asiakkaan ideaali perustuu markkina-ajatteluun ja markkina-muotoisten palvelurakenteiden syntyyn, jossa toimijat omaksuvat toimintaympäristöön sopivan roolin. Markkinoilla asiakas voi vaikuttaa palvelujen sisältöön ja laatuun, mikä onkin yksi perustelu valitsevan asiakkaan idealle. Sosiaalipalvelujen markkinoilla asiakkaan valinta kohdistuu siihen, mistä palvelu hankitaan. Asiakas voi valita myös työntekijän, palvelun sisällön, ajankohdan ja palvelukanavan. Valinnanmahdollisuuden myötä asiakas näyttäytyy oman elämänsä ja tarpeidensa asiantuntijana, joka voi valinnoillaan ohjata asioiden kulkua. Siksi valinnoilla voidaan nähdä olevan asiakasta voimaannuttava vaikutus. (Toikko 2014, 166.)

Voimaantumista voidaan pitää markkinalogiikkaan siirtymisen ohella sosiaalipalvelujen kuluttajuuteen liittyvänä ideologisena siirtymänä: siinä asiakas irtaantuu hyvinvointiriippuvuudesta, ja ottaa aktiivisempaa roolia palvelunkäyttäjänä rooliin liittyvine oikeuksineen ja vastuineen (Juhila ym. 2017b, 40). Kirsi Juhila kumppaneineen (2017) kuvaa voimaantumista prosessiksi, jossa yksilö tai yhteisö tulee kyvykkääksi ottamaan olosuhteet omaan hallintaansa, käyttämään valtaa ja saavuttamaan tavoitteitaan. Kun voimaantuminen merkitsee kyvykkääksi tulemistä, ”syrjäytyneiden”, ”marginalisoituneiden” ja ”leimautuneiden” ihmisryhmien katsotaan olevan voimaantumisen tarpeessa. Päämääriensä kautta voimaantumisen käsite liittyykin aktiiviseen kansalaisuuteen: hyvinvointipalvelujen asiakkaiden odotetaan sitoutuvan elämänhallintaa edistäviin tavoitteisiin, mikä itsessään nähdään voimaannuttavaksi. (Emt., 37-39.)

Osallisuutta korostava keskustelu asiakkuudesta on tulkittu eräänlaiseksi anti-teesiksi valintoja ja aktivointia korostaville ideaaleille. Erona valintoja tekevään asiakkaaseen on se, että osallistuva asiakas ei tee valintoja vain omien palvelujensa suhteen, vaan vaikuttaa koko asiakasryhmän palvelujen suunnitteluun. (Toikko 2014, 168-170.) Osallistumisen käsitettä käytetään yleisesti kansalaisten demokraattista roolia koskevassa keskustelussa (Närhi ym. 2014, 233). Osallistuvan asiakkaan ideaalia onkin perusteltu asiakkaan oikeuksien toteutumisella, sillä osallistuminen merkitsee mahdollisuutta vaikuttaa palveluihin. Toikon (2014, 169-170) mukaan osallistumisen ideaali siirtää palvelujen kehittämistä koskevaa, ammattilaisille keskitettyä valtaa asiakkaille erilaisten asiakaspalautteiden ja -raatien, yhteiskehittäjyyden ja kokemusasiantuntijuuden kautta. Kati Närhi ym. (2014, 227, 236) taas katsoo palvelujärjestelmäosallisuuden olevan pikemminkin palvelunjärjestäjän ennalta määrittelemää, kuin asiakasnäkökulmasta määrittyvä tapa olla osallinen. Asiakashan ei aina voi valita, mihin tai miten osallistuu, tai osallistuuko lainkaan.

Vastuullisen asiakkuuden paradigma kytkee vastuun itsenäisyyteen ja valinnan tekemiseen. Kirsi Juhilan ym. (2017a) mukaan yksilöiden odotetaan tekevän rationaalisia, tulevaisuutta koskevia riskiarvioita ja vastuullisia valintoja vapaaehtoisesti, ja vastuu omasta itsestä kehystetään diskursiivisesti ajatuksella eräänlaisesta itse-yrittäjyydestä (self-entrepreneurship), jossa valinnat edustavat investointia omaan hyvinvointiin, työkykyyn ja terveyteen. Vastuullisuuden sisältö on siis varsin normatiivista, ja valintoja ohjaavat erilaiset yhteiskunnan asettamat reunaehdot, asiantuntijatietoon perustuvat riskiarviot, lait ja sanktioiden uhka. (Emt., 13, 17.)

Ajatus rationaalisesta oman tilanteen edistämiseen tähtäävästä vastuusta on ristiriidassa palveluihin hakeutuvan tuen tarpeen kanssa. Juhila ym. (2017b, 40-41) muistuttavat, että valintojen rationaalisuus on myös tilannesidonnaista. Ihmisten on todettu tekevän valintoja suhteessa muihin ihmisiin, tiettyihin ruumiillisiin ja institutionaalisiin käytäntöihin, sekä tiettyihin valtasuhteisiin. Lisäksi ihmisten taloudelliset resurssit ja monimutkaiset tarpeet voivat rajoittaa heidän valinnanmahdollisuuksiaan käytännössä: esimerkiksi julkisen terveydenhuollon tarjonta on rajallinen, mutta taloudelliset resurssit rajaavat yksityisen pois valikoimista. Tyypillinen on myös tilanne, jossa tarjolla olevat palvelut eivät taivu vastaamaan asiakkaan todellisiin tarpeisiin, jolloin vaihtoehtoiksi jää joko palvelujen ulkopuolelle jääminen tai vaillinainen hyöty. Ohjauksesta ja neuvonnasta huolimatta asiakkailla ei välttämättä ole riittävästi tietoa tarjolla olevista vaihtoehtoista. Lisäksi kuluttajakehyksessäkin ammattilaiset toimivat portinvartijoina: valitsemaan pääsee vasta, kun ammattilainen on arvioinut palveluntarpeen ja myöntänyt palvelun.

Suvi Raitakarin ja Nichlas Permin Bergerin (2017, 124) mukaan yksilön vahvistamiseen perustuvan paradigman suurin puute onkin rakenteellisen näkökulman puuttuminen. Yksilökeskeinen näkökulma tulkitsee aktiivisuuden ja vastuullisuuden yksilöllisiksi ominaisuuksiksi, vaikka "ei-aktiivisen" kansalaisuuden taustalta löytyy rakenteellisia ja sosiaalisia tekijöitä kuten leimautuminen, terveydelliset ongelmat ja haitalliset sosioekonomiset suhteet (emt). Yksilökeskeinen ajattelu tyypistää rakenteelliset tekijät henkilökohtaisen itsehoidon ongelmiksi (Raitakari ym. 2018, 4). Näin sellaiset ihmisryhmät, joita aiemmin pidettiin valtion tuen arvoisina (esim. vammaiset), joutuvat yhä herkemmin "ansaitsemattomien kansalaisten" kategoriaan, ja politiikan painopiste pysyy rakenteellisten korjausliikkeiden sijasta yksilövastuun muokkaamisessa (Juhila ym. 2017a, 16). Yksityistä vastuuta korostavassa yhteiskunnassa julkisten palvelujen oma vastuu toteutuu usein huonosti (Närhi ym. 2014, 239). Yksilön vastuuta korostava näkökulma sivuuttaa sen, että on rakenteellinen ja toimenpiteitä vaativa kysymys, että palvelut olisivat myös heikommassa asemassa olevien saavutettavissa.

## 2.3 Ammatilliset käytännöt

Aktiivinen sosiaalipolitiikka on tuonut palvelujen järjestäjille uusia toimintavaati-  
muksia, ja aktiivisuuden vaade koskee myös organisaatioita ja työntekijöitä (Keskita-  
lo 2013, 51). Pentti Arajärven (2017) mukaan sosiaalipalveluja koskeva lainsäädäntö  
on finaalistunut ja informaalistunut. Finaalistuminen liittyy osaamisen lisääntymi-  
seen: henkilökunnan korkeampi koulutustaso antaa mahdollisuuden säädellä toi-  
mintaa asettamatta yksityiskohtaisia säännöksiä. Informaalistuminen puolestaan  
merkitsee itseohjautuvuuden lisäämistä esimerkiksi palveluntuottajille annetuissa  
toimintaohjeissa. (Emt. 75-76.) Uudet työvälineet, kuten lisääntynyt kirjaamisvelvoi-  
te, tietojärjestelmät ja ostopalvelusopimukset, puolestaan muokkaavat työn sisältöjä.  
Ne ohjaavat ammattilaisten puhetapoja ja sitä, mihin he kiinnittävät huomionsa.  
Tämän on koettu toisaalta rajoittavan ammatillista tilaa, toisaalta mahdollistavan  
ammattilaisen harkintaa. (Saario 2014, 48-51.)

Kehitys on yhteydessä julkisen vallan asettamien normien purkuun (Arajärvi  
2017, 75). Siinä voi nähdä jatkumon 1990-luvulla alkaneeseen vallan siirtämiseen,  
jota toteutettiin ensin valtiolta kunnille, ja joka nyt on edennyt yksityisiin palvelun-  
tuottajiin. Norminpurku liittyy julkisen vastuun uudelleenarvioimiseen, joka on ol-  
lut palvelujärjestelmän uudelleenmuotoilun keskiössä viimeisen kolmenkymmenen  
vuoden ajan. Huomiota ei ole kiinnitetty juurikaan siihen, että purettujen normien  
tilalle muodostuu uusia (Arajärvi 2017, 75). Ne saattavat perustua ainoastaan palve-  
luntuottajien kaupallisiin lähtökohtiin (emt.) ja rakentua työn käytännöissä sen si-  
jaan, että ohjaisivat niitä.

Uusi julkisjohtaminen (New Public Management) on muuttanut sosiaali- ja ter-  
veydenhuollon ammattilaisten roolia. Liberalistisen markkinaideologian synnyttä-  
mät sosiaalipalvelumarkkinat ovat vaikuttaneet työntekijöiden asemaan, työnku-  
vaan ja työorientaatioon. (Juhila 2017, 22.) Ammatillisten käytäntöjen kontrolli on  
epäsuoraa, ja tapahtuu markkinamallin, hajauttamisen ja suorituskyvyn hallinnan  
sekä suunnittelun ja valvonnan kautta. Hajauttaminen tarkoittaa mm. paikallista  
budjetointia sekä yksilöllisesti suunniteltuja ja hinnoiteltuja palveluita. Suoritusky-  
vyn hallintaan, suunnitteluun ja valvontaan sisältyvät ennalta määritellyt tavoitteet  
ja erilaiset palautejärjestelmät. (Juhila 2017, 22-23.)

Markkinamallin soveltaminen sosiaalipalvelujen tarjonnassa tuottaa kontrolli-  
mekanismeja reflektiivisten käytäntöjen kautta. Paikallisuus viittaa alueelliseen toi-  
mintaan, jossa palveluntarjontaa voidaan muokata alueellisten tarpeiden, esimerkiki-  
sen mukaan, painottuvatko hyvinvointialueen asukasrakenteessa ikäihmisten tar-  
peet vai lapsiperhepalvelujen tarve. Palautejärjestelmät taas tuottavat tietoa palvelu-  
prosessien ohjaamisen ja ammatillisen reflektoinnin tueksi. Vaikka asiakkaisiin koh-  
distuva arviointi on olennainen osa palveluja, merkitsee palautejärjestelmien käyttö

sitä, että myös työntekijät ja palvelun järjestäjät ja tuottajat ovat jatkuvan arvioinnin kohteena. Se pakottaa organisaatiot ja ammattilaiset muokkaamaan toimintaansa reflektoinnin myötä. Numeeriset tulostavoitteet ja asiakastyytyväisyyskyselyt ohjaavat priorisoinnin ja asiakasvalinnan kaltaisten toimintastrategioiden käyttämiseen. Näin yrittäjämäisen identiteetin ihanne on laajennettu koskemaan myös ammattilaisia suhteessa työhönsä (Juhila ym. 2017, 22-23).

Vastuullisuus ja aktiivisuus eivät ole vain sitä mitä järjestelmä pyrkii tuottamaan, vaan odotukset koskevat asiakkaiden lisäksi myös hallinto- ja palvelujärjestelmää ja niiden työntekijöitä: myös järjestelmän on aktivoiduttava. (Raitakari ym. 2018, 17; Karjalainen 2013, 99). Samalla, kun työntekijöiden liikkumavara on kasvanut ja luottamus heidän ammattitaitoonsa on norminpurun myötä lisääntynyt, heihin kohdistuu uudenlaisia odotuksia proaktiivisesta tilanteiden edistämisestä. Heidän roolissaan korostuu riskien hallinta ja ennaltaehkäisy: työntekijät ovat vastuussa "riskiasiakkaiden" tunnistamisesta ja oikeaan palveluun ohjaamisesta. Heidän oletetaan voivan estää itsetuhoisia tekoja, koulusurmia, lapsiin kohdistuvia väkivallan tekoja ja muita sosiaalisia kriisitilanteita. Tämä näkyy siinä, miten näistä tapauksista käytävässä julkisessa keskustelussa usein pyritään etsimään syyllinen, joka on viiranomainen, joka "ummisti silmänsä" silloin kun olisi pitänyt reagoida. (Juhila ym. 2017, 24.)

Tulostavoitteellisuus luo asiakkaan ja työntekijän välille vuorovaikutteisen riippuvuussuhteen, ja vaikuttaa suhteen jatkuvuuteen. Ammattilaiset osallistuvat vastuullisen asiakkuuden rakentamiseen "kansalaiskasvatuksen" avulla, johon liittyy tiedontuotanto sekä neuvonta ja ohjaus<sup>7</sup>. Keskeisin vastuullisuuden tuottamisen "paikka" on hyvinvointipalvelujen marginaalissa olevien ihmisten (mm. pitkäaikaisyöttömät, entiset vangit, mielenterveys- ja päihdeongelmaiset, kodittomat) palvelut. Heidän kohdallaan tunnistetaan erityinen kansalaiskasvatuksen tarve. Koska asiakkaan on oltava yhteistyökykyinen – hänen on haluttava tulla autetuksi ja otettava apua vastaan – asiakkaan ja työntekijän välille syntyy riippuvuussuhde. Asiakkaat, jotka eivät tähän osallistu, ovat vaarassa tulla määritellyiksi motivoitumattomiksi, ja suljetuiksi palvelujen ulkopuolelle. (Juhila ym. 2017, 25-26.)

Palveluista rajaaminen voidaan nähdä palvelunjärjestäjän ja työntekijöiden keinona kohentaa resursseja ja säädellä kuormitusta. Elsa Keskitalon (2013) mukaan aktivointistrategioita toteutetaan niin sanotuissa katutasen byrokraatioorganisaatioissa, joille on tyypillistä resursseihin nähden liian suuret asiakasmäärät ja se, ettei asiakkuus ole vapaaehtoista. Työntekijöiden on pakko kehittää erilaisia selviytymisstrategioita, jotka vaikuttavat palvelun toteutumiseen. Yksilöllinen palvelu vaatii enemmän resursseja kuin käytävissä on, mitä työntekijät yrittävät hallita muun

---

<sup>7</sup> Esimerkiksi päiväkodissa työntekijöiden tehtävä ei ole vain lastenhoito, vaan myös heidän vanhempia ohjaaminen kasvatuksellisisissa kysymyksissä.

muassa priorisoinnilla ja asiakasvalinnalla. Tulostavoitteet ohjaavat valintaa niihin, joiden kanssa tuloksia on mahdollista saavuttaa nopeimmin, jolloin heikoimmassa asemassa olevat saattavat syrjäytyä entisestään. Aktiivisen kansalaisuuden sisältö määrittyy tässä käytännössä, ja saattaa vaihdella hyvin paljon. (Keskitalo 2013, 60-61.) Asiakkaille tämä voi näyttäytyä sattumanvaraisuutena ja ennakoimattomina lopputuloksina. Lisäksi avun saaminen muuttuu ehdolliseksi.

Tässä alaluvussa olen kuvannut sitä, miten palvelujärjestelmän uudelleenmuotoutuminen on vaikuttanut työntekijöihin kohdistuviin vaatimuksiin ja välittynyt asiakkaiden saamiin palveluihin. Aktiivinen sosiaalipolitiikka edellyttää aktiivisuutta asiakkaan lisäksi myös palvelujärjestelmältä, mikä asettaa työntekijöille vastuun asiakkaan aktivoinnista ja motivoinnista. Tulostavoitteiden tavoittelu voi kuitenkin johtaa käytäntöihin, jotka syrjäyttävät heikossa asemassa olevia asiakkaita. Sosiaalihuoltolain erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan määritelmä korostaa asiakkaan oikeuksien näkökulmaa ja tunnistaa "tuen tarpeena" tilanteita, joissa asiakkaalla omasta toiminnastaan johtuen on vaikeuksia päästä tarvitsemiensa palvelujen piiriin.



### 3 ASIAKKAAN OIKEUKSIEN NÄKÖKULMA

Sosiaaliturva muodostuu toimeentuloetuuksista, sosiaali- ja terveyspalveluista, kustannusten korvauksista ja verotuksesta. Sosiaaliturvan eri muodoille on määritetty saamisperusteet, eli ne elämäntilanteet ja -olosuhteet, joissa palvelua tai etuutta voidaan myöntää. Oikeus välttämättömään huolenpitoon on perustuslain (19§) takaama subjektiivinen oikeus, mutta palvelujen tasolla välttämättömyyden arviointiin vaikuttavat muun muassa eri lait ja organisaatioiden toimintaohjeet. Viime vuosien oikeudellinen kehitys on pyrkinyt turvaamaan palvelujen saamisen viivytyksettä asettamalla sosiaali- ja terveyspalveluille määräaikoja, joissa palveluntarve on arvioitava ja palvelu annettava (Arajärvi 2017, 73). Vaikka lainsäädäntö määrittelee sosiaalihuollon toimijoille aktiivisen roolin asiakkaan oikeuksien toteutumisen varmistamisessa, syntyy tilanteita, joissa lakisääteiset oikeudet ja palvelujen tarjoamisen käytännöt eivät kohtaa. Ensimmäisessä alaluvussa tarkastelen asiakkaan juridisia oikeuksia ja toisessa palvelujen saavutettavuutta. Viimeinen alaluku hyödyntää haavoittuvuuden käsitettä havainnollistaakseen sitä, miten tuen tarvetta koskevat tulkinnat asettavat ehtoja asiakkaan oikeuksien toteutumiselle.

#### 3.1 Asiakkaan juridiset oikeudet

Lainsäädäntö antaa juridisen perustan asiakkaan aseman määrittelylle. Sosiaalihuollon järjestämistä säänteleviä lakeja on useita. Tarkastelen tässä kahta aiheeni kannalta keskeistä lakia, sosiaalihuoltolakia (SHL 1301/2014) ja lakia sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (SHAL 812/2000). Sosiaalihuoltolaki on yleislaki, joka sisältää hyvinvoinnin edistämistä ja sosiaalihuollon toteuttamista koskevat säännökset sekä määrittelee sosiaalipalvelujen järjestämistä (SHL 1301/2014, 1§; Hämeen-

Anttila 2015a). Asiakaslaki turvaa asiakkaan asemaa ja oikeuksien toteutumista sosiaalihuollossa (812/2000, 2§).

Sosiaalihuollon asiakaslaki määrittelee keskeiset asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät oikeudelliset periaatteet (HE 137/1999). Lain tarkoitus on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta, ja turvata asiakkaan oikeus hyvään kohteluun (1§). Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) verkkosivuilla hyvään kohteluun kuuluvaksi määritellään asiakkaan ihmisarvon, yksityisyyden, vakaumuksen ja itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen (THL 2015). Lain pyrkimyksenä on selkeyttää sosiaalihuollon henkilöstön ja asiakkaan välistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä (HE 137/1999).

Sosiaalihuollon asiakaslaki painottaa asiakkaan oikeutta osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen (THL 2015). Vaikuttaminen on mahdollistettava riittävällä tiedonannolla. Asiakkaalle on selvitettävä hänen oikeutensa, eri vaihtoehdot sekä muut hänen asiassaan merkitykselliset seikat. Selvitys on tehtävä tavalla, jolla asiakas kykenee sen ymmärtämään (5§), ja siinä on huomioitava asiakkaan ikä, koulutus, äidinkieli, kulttuuritausta ja muut henkilökohtaiset ominaisuudet (HE 137/1999). Asiakaslaki siis turvaa asiakkaan oikeuden esimerkiksi tulkin käyttöön, jos asiakkaan kielitaito tai aisti- tai muu vamma sitä edellyttävät. Vaikuttamisen mahdollisuutta lisää myös oikeus saada asiastaan valituskelpoinen päätös (6§), mikä parantaa asiakkaan oikeusturvaa (HE 137/1999).

Asiakaslaissa kiinnitetään myös erityistä huomiota itsemääräämisoikeuden toteutumiseen alaikäisen (10§) asiakkaan kohdalla sekä tilanteissa, joissa täysi-ikäinen (9§) asiakas ei sairauden tai toimintakyvyn vajavuuden vuoksi kykene osallistumaan sosiaalihuoltoon liittyvien palvelujen tai toimenpiteiden suunnitteluun ja toteutukseen. Laki painottaa asiakkaan omaa tahdonilmaisua ja omaa arviota tilanteestaan. Sosiaalihuollon henkilöstön toiminnan ja ajattelun perustana tulisi olla asiakkaan tarpeet sellaisina, kuin hän ne itse ilmaisee, ja niihin tulisi vastata asiakkaan lähtökohdista, ei auttajan tai organisaation lähtökohdista (HE 137/1999). Palvelujen tulisi siis taipua asiakkaiden erilaisiin elämäntilanteisiin sen sijaan, että asiakkaalle tarjotaan tarkkaan rajattuja palveluja, jotka vastaavat tosiasiallisiin tarpeisiin vain osittain.

Sosiaalihuoltolaki (SHL 1301/2014) määrittelee sosiaalihuollon hyvinvointia edistävät tehtävät, lakisääteiset sosiaalipalvelut, ja sosiaalihuollon toteuttamisen tavat. Sekä sosiaalihuoltolaki että asiakaslaki nojaavat yleisiin ja jakamattomiin ihmisoikeuksiin. Lakien ei ole tarkoitus olla päällekkäisiä vaan täydentää toisiaan, ja sosiaalihuoltolaista ja asiakaslaista onkin löydettävissä vastaavuuksia. Esimerkiksi sosiaalihuoltolakiin kirjattu erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan käsitteessä (3§) on yhtymäkohtia asiakaslain 9§:ssä määriteltyyn tilanteeseen, jossa asiakas ei itsestään johtuvasta syystä kykene osallistumaan sosiaalihuoltoon liittyvien

palvelujen suunnitteluun. Sosiaalihuoltolaki myös ottaa asiakaslakiin viitaten kantaa asiakkaalle annettavaan neuvontaan ja ohjukseen (SHL 6§; Hämeen-Anttila 2015b) ja asiakkaan tiedonsaantioikeuteen (SHL 31§). Molemmat lait pyrkivät asiakkaan oikeuksien turvaamiseen, asiakaslaki periaatteellisella tasolla, sosiaalihuoltolaki palvelujen järjestämisen tasolla.

Sosiaalihuollon asiakaslain esitöissä<sup>8</sup> vuodelta 1999 korostetaan sosiaalihuollon asiakkuutta asiakkaan ja sosiaalihuollon henkilöstön välisenä yhteistyösuhteena. Sosiaalihuollon asiakkaiden koulutustason todetaan nousseen, ja kiinnostuksen omista oikeuksista ja asemasta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaina lisääntyneen (HE 137/1999, 4). Viittaus asiakkaiden kohonneeseen koulutustasoon voidaan tulkitta sosiaalihuollon asiakkuuden keskiluokkaistumisen tunnistamiseksi (vrt. Julkunen 2006, 142-143). Samaan aikaan, kun sosiaalipolitiikasta on tullut työikäisen väestön elämäntavan politiikkaa (emt), on sosiaalihuollon palvelujen täytynyt kehittyä vastaamaan yhä monimuotoistuvimpiin tarpeisiin. Sosiaalihuolto ei ole marginalisoitua köyhäinhoitoa, vaan siltä edellytetään valmiuksia vastata hyvin erilaisiin elämäntapoihin ja -tilanteisiin sisältyvään problematiikkaan. Valtasuhteiden tasapainottaminen yhteistyön kontekstissa voi liittyä samankaltaisuuden tunnistamiseen sosiaalihuollon asiakkaiden ja järjestäjien välillä.

Sosiaalihuollon asiakaslaki ottaa voimakkaasti kantaa myös tilanteisiin, joissa asiakkaan ihmisarvo voi tulla puutteellisesti tunnustetuksi, tai kyky itsemääräämisoikeuden käyttöön on alentunut. Yhtäältä itsemääräämisoikeus määritellään kyvyksi toimia ilman, että ulkoiset tekijät estävät tahdonmuodostusta. Toisaalta itsemääräämisoikeuden nähdään edellyttävän ”kykyä hallita itseään sekä kykyä harkittuihin, itsenäisiin päätöksiin ja tekoihin”. (HE 137/1999.) Huomion kiinnittäminen tahdonmuodostusta estäviin ulkopuolisiin tekijöihin viittaa sosiaalihuollon toteutuksen itsereflektion vaatimukseen ja asiakasta kunnioittavan työorientaation varmistamiseen, mihin sosiaalihuoltolakikin ottaa kantaa (SHL 4§). Itsemääräämisoikeuden määrittelemisellä kyvyksi itsehallintaan taas on ideologinen yhteys vastuullisen asiakkuuden paradigmaan ja sen taustalla vaikuttavaan aktiivisen hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikkaan.

Vastuu asiakkaan aseman ja oikeuksien turvaamisesta sekä itsemääräämisoikeuden toteutumisesta määritellään sosiaalihuollon asiakaslaisissa yksiselitteisesti viranomaiselle kuuluvaksi. Myös sosiaalihuoltolaki määrittelee viranomaisille erityisen vastuun suhteessa heikossa asemassa oleviin ihmisiin (Sosiaalihuoltolain soveltamisopas 2017, 36). Asiakkaan ei esimerkiksi tarvitse osata ”kysyä oikeita kysymyksiä” saadakseen tarvitsemiaan palveluja, vaan viranomaisen tulisi tunnistaa asiakkaan palveluntarve ja tarjota palveluja silloinkin, kun asiakas ei itse sitä tunnista, tai

---

<sup>8</sup> Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 137/1999).

ei ole tietoinen siitä, mitä palveluja olisi saatavilla, tai mikä palveluista vastaisi hänen tarpeeseensa. Voimassa oleva sosiaalihuoltolaki (SHL 1301/2014) sitoutuu asiakaslain tavoin sosiaaliin oikeuksiin ja ihmisoikeuksiin, jotka rakenteellisella tasolla edellyttävät yhteiskunnan kehittämistä sosiaalisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden lähtökohdista (esim. Rautiainen 2017, 21).

Sosiaalisilla ihmisoikeuksilla viitataan perustavanlaatuisiin oikeuksiin, kuten elämän vähimmäisedellytysten turvaamiseen. Ne turvaavat erityisesti heikommassa asemassa olevien ihmisten oikeuksia, ja niiden pääsisältö on heidän asemansa parantaminen. Sosiaaliset ihmisoikeudet konkretisoituvat niiden ihmisten elämässä, jotka ovat riippuvaisia yhteiskunnan tarjoamasta toimeentulosta ja hyvinvointipalveluista. Käytännössä sosiaaliin ihmisoikeuksiin sisältyy esimerkiksi kohtuullinen toimeentulo, oikeus terveydenhuoltoon, ja oikeus asuntoon sekä sosiaaliturva. (Emt. 21; Arajärvi 2017, 67.)

Sosiaalisten ihmisoikeuksien ymmärtäminen hyvinvointia tuottavina oikeuksina kytkee ne sosiaalipolitiikan toimeenpanoon, jonka avulla pyritään tasaamaan hyvinvoinnin jakautumista ja ehkäisemään sosiaalisia ongelmia. Sosiaaliset oikeudet säätelevät yhteiskunnan koherenssia ja hillitsevät sosiaalisen etäisyyden kasvua. Sosiaalinen etäisyys voimistaa huono-osaisia ryhmiä kohtaan tunnettua empatiavajetta ja solidaarisuuden haurastumista, mikä aiheuttaa eriarvoistumiskehitystä, joka heikentää heikommassa asemassa olevien ihmisten tilannetta entisestään. (Rautiainen 2017, 22.) Sosiaalihuoltolaki palveluista säätävänä lakina turvaa sosiaalisia ihmisoikeuksia käytännössä, ja sosiaalihuollon asiakaslaki sanoittaa palvelujen järjestämisen ihmisoikeuksiin pohjautuvia peruseriaatteita.

### **3.2 Palvelujen saavutettavuus**

Vaikka lainsäädäntö vahvasti korostaa asiakkaan oikeuksia, sosiaalipalvelujen järjestämisessä syntyy mekanismeja, jotka heikentävät palvelujen saavutettavuutta tai aiheuttavat sen, että asiakas tulee palvelujärjestelmän hylkäämäksi. Mekanismeja voi luonnehtia jonkin toiminnan säännönmukaisesti tuottamiksi seurauksiksi, mikä merkitsee sitä, että hylkääminen on rakenteellista, vaikka se tosiasiallisesti tapahtuisi työntekijöiden ja asiakkaiden välisissä vuorovaikutustilanteissa (esim. Määttä 2012, 102-104). Hylkiviä mekanismeja tuottavat muun muassa sosiaalipalvelujen ja -etuuksien myöntökriteerit ja asiakkaalle palveluissa asetetut odotukset, joihin asiakas ei kykene vastaamaan.

Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen saavutettavuutta voidaan arvioida viidellä ulottuvuudella, joita ovat institutionaalinen, informatiivinen, taloudellinen, fyysinen ja kokemuksellinen saavutettavuus. Ulottuvuudet perustuvat YK:n taloudellisten, so-

siaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (niin sanottuihin TSS-oikeuksien) komitean yleiskommentissa (CESCR 2000) esiteltyyn terveystalouden saavutettavuuden jaoteluun. (Poikonen ja Kekoni 2019, 75.) Näistä ulottuvuuksista koostuva saavutettavuus merkitsee sitä, että lainsäädännön ja viranomais toiminnan ei pitäisi asettaa palveluun pääsulle tarpeettomia esteitä. Palveluista on oltava saatavilla riittävästi tietoa riittävän informatiivisessa muodossa. Liikuntakyky tai pitkät välimatkat eivät saa estää palveluihin pääsemistä, ja palveluun pitäisi pystyä osallistumaan taloudellisten resurssien puutteesta huolimatta. On myös huomioitava, miten asiakas kokee palveluun hakeutumisen. Yleiset palvelut nähdään vähemmän leimaavina kuin erityis palvelut, mutta siinäkin on eroja. Vammaisten ja vanhusten palveluja koskevan erityislakien nähdään lisäävän asiakasryhmien tasa-arvoa ja palvelujen saatavuutta, kun taas päihdehuoltolakiin ja mielenterveyslakiin perustuva sääntely aiheuttaa asiakkaisiin liittyvää stigmaa. (Poikonen ja Kekoni 2019, 75.) Sosiaalihuoltolakiin sisällytetty erityisen tuen käsite turvaa yleislakiin perustuvien palvelujen saavutettavuutta. On kuitenkin mahdollista, että asiakkaan määrittäminen erityistä tukea tarvitseväksi saattaa aiheuttaa leimautumista.

Palvelujen tarjoamisen taustalla olevat ideologiat ja periaatteet vaikuttavat siihen, miten saavutettavuuden eri ulottuvuudet kulloinkin toteutuvat. Eri tavoin toteutettuihin valtion tukimuotoihin perustuvan yksityistämisen myötä universalismille rakentuvasta hyvinvointivaltiosta on temaattisesti siirrytty mahdollistamaan tai kykeneväksi tekevään valtioon (Julkunen 2006, 172-174), jolla on yksilölliset toimintatavat ja tavoitteet. Työkokemukseni myötä minulle on muodostunut käsitys, että kykeneväksi tekevät hyvinvointipalvelut eivät ole kannattelevia, vaan niiden tavoite on asiakkaan voimaantuminen kohtuulliseksi määritellyssä ajassa. Ellei palvelu voimaannuta asiakasta, se saatetaan päättää: palvelun ei katsota vastaavan asiakkaan tarpeisiin, ellei se tuota muutosta asiakkaan omaan toimintaan, vaikka asiakas hyötyisi palvelusta parantuneena elämänlaatuna tai toimintamahdollisuuksien lisääntymisenä. Tällä tavalla rationaalisten markkinoiden logiikka näkemykseni mukaan välittyy sosiaalipalvelujen sisältöön.

Palveluille asetetut tulostavoitteet tuottavat priorisointia. Priorisointi tarkoittaa arvovalintoja, joita tehdään erilaisin kriteerein. Kriteerejä voivat olla esimerkiksi tarpeet, oikeudenmukaisuus, vaikuttavuus ja tehokkuus. Palveluja voidaan suunnata "todella" tarvitseville, niille joiden katsotaan hyötyvän eniten, motivoituneille joiden kanssa on helppo työskennellä ja mahdollisuus saavuttaa tuloksia nopeammin, tai arvioidun vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden perusteella. (Julkunen 2006, 165-167.) Tulostavoitteet merkitsevät sitä, että palvelujen on perusteltava omaa olemassaoloaan. Esimerkiksi kohdistamalla sosiaalityön resursseja työllistämiskelpoisiin asiakkaisiin voidaan osoittaa sosiaalityön vaikuttavuutta ja rahoituksellinen oikeutus (Kokkonen 2021, 44).

Toinen kysymys koskee asiakkaiden kompetenssia palvelujen hyödyntämiseen. Epäsuorien tukimuotojen hyödyntäminen ja valitsevana asiakkaana toimiminen edellyttää vahvaa kuluttajuutta, mutta erilaiset tekijät voivat ehkäistä valinnanmahdollisuuksien toteutumista. Esimerkiksi palvelusetelin saadakseen asiakkaan on täytettävä kunnan asettamat setelin myöntämisen ehdot, ja vakuutettava palveluohjaaja kyvystään käyttää seteliä. Omavastuuosuus saattaa ohjata valinnan tekemistä, ja tiedon puuttuminen eri palveluntuottajista vaikeuttaa sitä. (Kuusinen-James ja Seppänen 2013, 325-327.) Riittävät taloudelliset resurssit sekä koulutus ja hyvä toimintakyky, erityisesti hyvät kognitiiviset taidot, parantavat ihmisen asemaa valintoja tekevänä sosiaalipalvelujen asiakkaana. Koulutuksen puute, ikääntyminen sekä mielen-terveysongelmat ja sairaudet taas heikentävät sitä. Valinnanmahdollisuuteen ja julkisesti tuettuun yksityisten palvelujen käyttöön onkin sopeutunut parhaiten hyvin koulutettu keskiluokka. (Emt., 318.) Palvelujen ulkopuolelle jääminen taas uhkaa niitä asiakasryhmiä, joilla fyysinen, psyykinen tai kognitiivinen terveys, vaikea elämäntilanne tai jokin muu syy heikentävät palvelujen käyttöön tarvittavaa kompetenssia.

Sosiaali- ja terveystalvet koostuvat eri organisaatioista, joiden keskinäinen työnjako perustuu siihen, millaisia asioita tai sairauksia kussakin organisaatiossa käsitellään. Asiakkaan näkökulmasta se tarkoittaa sitä, että paljon hoitoa ja palveluja tarvitsevalla voi olla useita asiakkuuksia monissa eri paikoissa. Monipaikkaisessa palvelujärjestelmässä syntyy niin sanottua moniasiakkuutta. Moniasiakkuus on usein perusteltua ja loogista, mutta saattaa myös näyttäytyä pirstaleisena ja monimutkaisena. Eri instituutioiden toimintatapojen ja vaatimusten noudattaminen ja omien asioiden avaaminen voi tuntua työläältä ja nöyryyttävältä etenkin silloin, jos ei koe tulevansa autetuksi. Eri organisaatioiden keskinäistä työnjakoa voi luonnehtia rajatyöksi, joka toimiessaan edesauttaa palvelujen yhteensovittamista. Ulossulkevaa ja poiskäännyttävää rajatyöstä tulee silloin, kun asiakkaan asioiden ei katsota kuuluvan oikein minkään organisaation vastuulle, ja eri toimijoiden energia menee oman reviirin puolustamiseen ja sen perustelemiseen, miksi asiakkaan asia kuuluu jonkin toisen toimijan vastuulle. (Juhila 2018.)

Palveluorganisaatioiden näkökulmasta omien toimintarajojen määrittely on tarkoituksenmukaista. Asiakkaan näkökulmasta se muodostaa hylkivän mekanismin. Hylkivät mekanismit ovat palvelujärjestelmässä toistuvia käytäntöjä, joiden vuoksi asiakas ei tule autetuksi. Anne Määttä (2012) puhuu sosiaaliturvan väliinputoajista ja poiskäännyttämisestä. Väliinputoamisen hän määrittelee tilanteeksi, jossa henkilöllä on tuen tarve, mutta tuen saamisen kriteerien jäädessä täyttymättä hän jää tuen ulkopuolelle (Määttä 2012, 27). Poiskäännyttäminen taas määrittyy palvelujärjestelmän aktiiviseksi ja tietoiseksi toiminnaksi, jossa avun tarvitsija ohjataan toisaalle tai hänet avuntarpeensa torjutaan (emt., 33-34, 99). Molemmissa on kyse siitä, että palvelujär-

jestelmän eri toimijat määrittelevät asiakkaan oman kohderyhmänsä tai osaamisensa ulkopuolelle (Juhila 2018).

Määttän tutkimuksessa väliinpuotoamistilanteet liittyvät erityisesti vähimmäisetuuksien hakemiseen (Määttä 2012, 27) ja etuuksien perusteena olevan työmarkkinastatuksen määrittelyyn. Kyseessä on lainsäädäntötason ongelma, johon liittyy vähän yksittäisen työntekijän harkinnan mahdollisuutta, ja joskus myös asiakkaan haluttomuutta hyväksyä sosiaaliturvajärjestelmän toimintaperiaatteita ja niiden perusteella tarjottuja palveluja<sup>9</sup>. Väliinpuotoamia sattuu myös viranomaisten rajatessa omaa työtään, kun kaikki osapuolet kokevat asiakkaan asian hoidon kuuluvan toiselle hallinnonalalle (Kuusisto ja Kalliomaa-Puha 2019, 97). Tällöin asiakas ei pääse palvelujen piiriin, tai hänen palvelupolkunsa katkeaa siirtymävaiheessa palvelusta toiseen. Esimerkiksi päihdehuollon asiakkaiden palveluissa on paikannettavissa erilaisia katkoksia ja siirtymiä, jossa asiakkaan asiat eivät etene, vaan keskustelua käydään eri palvelujen asiakkaalle asettamista kriteereistä (Günther ja Ranta 2019).

Väliinpuotoamista ja poiskäännyttämistä tuotetaan erilaisilla diversioitoimenpiteillä. Suorat diversioitoimenpiteet ovat avun antamisen sijasta ohjausta johonkin muualle, esimerkiksi toimenpiteeseen tai epävirallisen avun piiriin. Epäsuorat taas viittaavat tuen hakemista hankaloittaviin tekijöihin, kuten byrokratiaan, asiakkaalle määritelyihin velvollisuuksiin tai tukeen liittyvään stigmaan. Diversioitoimenpiteillä voi olla positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia riippuen siitä, auttavatko ne asiakasta löytämään uusia mahdollisuuksia tilanteensa edistämiseksi, vai muodostuuko niistä rankaisevan vuorovaikutuksen ketju. (Määttä 2012, 35-36.) Aktivointiin perustuva palvelujärjestelmä hyödyntää diversioita, sillä suoran avun ja puolesta tekemisen sijasta se tarjoaa voimaannuttavia palveluja, ja ohjaa asiakasta etsimään itse tapoja auttaa itseään. Koska pyrkimys on lisätä asiakkaan kompetenssia, on diversiota koskevaan kritiikkiin suhtauduttava varauksella – eiväthän ihmisen kompetenssin ja autonomian kokemuksen lisääntyminen ole negatiivisia asioita. Ongelma on kuitenkin se, että aktiivisuuden ihanne sivuuttaa todellisuuden niiden kohdalla, joita pal-

---

<sup>9</sup> Määttän (2012, 87-96) tutkimuksen jälkeen etuusjärjestelmä on uudistunut muun muassa siten, että työmarkkinatuen tarveharkinta on poistunut. Erityinen kipukohta on kuitenkin jäänyt työkyvyttömän työnhakijan asemaan etuus- ja palvelujärjestelmässä. Koska työmarkkinatuessa ei ole tarveharkintaa, voi henkilö saada työttömyysetuutta joko työttömyyden tai työkyvyttömyyden perusteella tilanteessa, jossa työkyvyttömyyseläkkeen kriteerit eivät täyty, sairauspäiväraha-oikeus on päättynyt, ja terveydenhuolto arvioi henkilön työkyvyttömäksi. Työttömyysetuuden ohella asiakkaalle tarjotaan kuntoutuspalveluja, joiden tavoite on työmarkkinoille palaaminen työkyvyn rajoitteita tunnistamalla, soveltuvaa työpaikkaa etsimällä sekä työolosuhteiden järjestelytarpeita kartoittamalla, mutta jotka voivat myös johtaa uuteen eläkehakuun tarkennetuin perustein. Joskus lopputulos on sulkeuma, mikä merkitsee sitä, että tosiasiallinen tilanne ja tarjolla olevat mahdolliset määrittelyt eivät vastaa toisiaan: asiakas on käytännössä, mutta ei juridisessa mielessä, työkyvytön. Jos asiakas taas ei halua selvittää tilannettaan asianmukaisin palveluin, hän tuottaa sulkeuman itse.

velut eivät riittävästi voimaannuta, tai jotka eivät kykene palveluja hyödyntämään. Näiden asiakkaiden kohdalla palvelujen saavutettavuus ei toteudu.

### 3.3 Haavoittuvuus asiakkaan oikeuksien perusteluna

Haavoittuvuuden käsite havainnollistaa sitä, miten tuen tarvetta koskevat tulkinnat asettavat ehtoja asiakkaan oikeuksien toteutumiseksi. Haavoittuvuudella viitataan erityisen huomion tai suojelun tarpeeseen, ja määritellään niitä, jotka eivät voi osallistua joihinkin yhteiskunnallisiin toimintoihin. Haavoittuvuus merkitsee alttiutta, ja johtaa usein siihen, että henkilö tarvitsee yhteiskunnan palveluja. Haavoittuvuuden katsotaan ilmenevän henkisen tai muun vamman, iän tai sairauden tuottamana avuntarpeena, tai kykenemättömyytenä huolehtia itsestään tai suojella itseään merkittävältä vahingolta tai hyväksikäytöltä (Herring 2016, 6-7), ja haavoittuvaksi katsotaan sellaisia ihmisryhmiä kuin lapset, nuoret, vanhukset tai ympäristökatastrofeille alttiit (Virokannas, Liuski ja Kuronen 2018, 2). Haavoittuvuus on käsitteellistetty myös resurssien puutteeksi vaikeassa tilanteessa suojautumiseen (Herring 2016, 27). Haavoittuvuuden määrittely on hyvin lähellä määreitä, joita sosiaalihuoltolaissa (SHL 1301/2014) liitetään erityistä tukea tarvitsevaan asiakkaaseen.

Haavoittuvuuden tutkijoissa on kaksi koulukuntaa: toisen mukaan haavoittuvuus on ihmisen universaali ominaisuus, toinen näkee jotkut ihmiset tai ihmisryhmät haavoittuvaisina (Herring 2016, 7). Haavoittuvuuden merkityksiä ja sitä, mitä käsitteellä tuotetaan, onkin tarkasteltu erilaisista näkökulmista.

Marja-Liisa Honkasalon (2018) mukaan haavoittuvuuden käsite viittaa yhtäältä vaarassa olemiseen tai altistumiseen, toisaalta heikkouteen tai toimijuuden puutteeseen. Sitä on luonnehdittu resilienssin eli joustavuuden vastakäsitteeksi (myös Fineman 2010, 269), mikä viittaa haavoittuvuuteen yksilön ominaisuutena. Toisaalta haavoittuvuus syntyy vuorovaikutuksessa ympäristöön, mikä tekee siitä suhderekästä. Alttiina olemisen liittyy riittämättömiin selviytymiskeinoihin, mutta Honkasalon mukaan haavoittuvuus ei ole siinä mielessä yksilöä luonnehtiva käsite, että haavoittuva voi olla vain suhteessa johonkin, esimerkiksi syrjiviin sosiaalisiin instituutioihin. (Honkasalo 2018, 1-4.)

Haavoittuvuuden määrittely heikkoudeksi on kulttuurista ja sosiaalipoliittista: koska yhteiskunta rakentuu riippuvuussuhteista, joissa täydellistä autonomiaa ei voi olla, määrittely voisi olla myös toisenlainen. Haavoittuvuus onkin luonteeltaan poliittinen käsite, joka liittyy länsimaiseen hallintoon ja sen tapaan organisoida avun antamista. Vaikka haavoittuvaksi tunnistaminen oikeuttaa avun saamisen, on ihmisten ja ihmisryhmien luokittelu haavoittuvaksi ulkopuolelta tapahtuvaa, ja haavoit-



tuvuuteen liitetään negatiivisia määreitä kuten heikkous, riippuvuus tai kärsimys. Ne leimaavat yksilöä ja tuottavat ei-toivottavaa identiteettiä. Uusliberalistisessa yksilövästävyyden korostavassa diskurssissa painottuu haavoittuvuuden tulkinta yksilön henkilökohtaisena ominaisuutena sen sijaan, että korostettaisiin yhteiskunnan vastuuta huolehtia heikoimmistaan. Haavoittuvuuden yksilöä luonnehtivalla tulkinnalla oikeutetaan identiteettikäytäntöjä, jotka sisältävät sosiaalista kontrollia. (Honkasalo 2018, 5-14.) Honkasalon mukaan haavoittuvuuteen liittyy ajatus paljastumisesta (emt.). Avun antaminen heikkoudeksi tulkitun haavoittuvaksi tunnistautumisen kautta pakottaa ihmisen kantamaan syyllisyyden tilanteestaan vastineeksi avun tai palvelun saamisesta.

Haavoittuvuuden käsitteellä perustellaan oikeutta saada tiettyjä etuuksia, palveluja tai hoitoa (Virokannas, Liuski ja Kuronen 2018, 2). Kate Brown (2011) tarkastelee sitä, miten haavoittuvuuden käsitettä käytetään sosiaalipolitiikassa ja palvelujärjestelmässä. Hänen mukaansa käsitys haavoittuvuudesta muokkaa tapoja, joilla ihmisiä hallitaan ja luokitellaan. Se perustelee valtion puuttumista kansalaisten elämään, sitä miten yhteiskunnallisia resursseja kohdennetaan, ja miten sosiaaliset velvoitteet määritellään. Haavoittuvuutta käytetään sekä leimaavana että relationaalisenä käsitteenä. Toisin sanoen haavoittuvuus voidaan nähdä joko yksilön ominaisuutena tai tilanteena, johon yksilö on ajautunut. Brownin mukaan haavoittuvuuden käsite johtaa moraalisiin ja käytännöllisiin seurauksiin, jotka voivat vahingoittaa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumista. (Brown 2011, 313-314.)

Moraalinen velvollisuus huolehtia "haavoittuvista" ihmisistä on yleisesti hyväksytty periaate. Brownin mukaan haavoittuvuus oikeuttaa resursseja koskevat vaatimukset, koska se vähentää ihmisen vastuuta omasta tilanteestaan. Toisaalta samalla haavoittuvuus altistaa huolenpitoon liittyvälle sosiaaliselle kontrollille. Haavoittuvuuden käsitettä voidaankin käyttää osoittamaan henkilön itselleen aiheuttamaa riskiä, jolloin haavoittuvaksi luokittelu oikeuttaa interventiot. Näin haavoittuvaksi tunnistaminen voi olla ristiriidassa ihmisen oikeuksien toteutumisen kanssa. Meillä on myös taipumus suhtautua myönteisemmin tietynlaiseen riippuvuuteen, kuten lasten, vanhusten, sairaiden ja vammautuneiden kohdalla (Fineman 2010, 264), eli ajatella, että jotkut ansaitsevat apua enemmän kuin toiset. Ansaitsemattomuuden luokitus taas liittyy siihen, että ihminen ei mukaudu käsitykseksemme viattomuudesta. Ja kun joku luokitellaan uhaksi, hänet luokitellaan samalla sekä haavoittuvuuden kategorian että palvelujen ulkopuolelle. Toisin sanoen emme näe haavoittuvuutta niissä, joita pelkäämme. (Brown 2011, 316-318.)

Brownin näkemystä vasten on helppo hahmottaa, että normatiivinen palvelujärjestelmä rakentaa suojaa sosiaalisten ongelmien tuottamaa uhkaa vastaan ehdollistamalla avun antamisen. Kontrollin oikeuttava haavoittuvuus näyttäytyy paternalistisena ja holhoavana käsitteenä. Haavoittuvuutta voidaan käyttää myös sosiaali-

sen muutoksen käsitteenä, jolloin sillä legitimoidaan haavoittuvaksi tunnistetun henkilön itsenäisyyden ja vapauden lisäämistä. Näiden kahden näkökulman välinen jännite paljastaa eettiset vaikutukset, joita haavoittuvuuden käsitteeseen sisältyy: toisaalta haavoittuvuus lisää oikeutusta käyttää resursseja auttamiseen, toisaalta se voi edistää holhoavaa ja kielteistä kohtelua. Haavoittuvuuden tulkinta ohjaa sitä, mihin huomio kiinnittyy, kun sosiaalisia ongelmia tarkastellaan yksilö-rakennelilla. Oletettu luontainen haavoittuvuus voi toimia tekosyynä sille, ettei rakenteellisiin haavoittuvuuksiin puututa. (Brown 2011, 317-319.)

Toinen haavoittuvuuden uhkaan liittävä tulkinta on se, että paikallistamalla haavoittuvuuden joidenkin yksilöiden ominaisuudeksi suojaamme itseämme ajatuksetta omasta haavoittuvuudestamme. Alyson Colen (2016) mukaan haavoittuvuuden kategorisoinneilla luodaan hierarkiajärjestelmiä: haavoittuvuuden tulkitseminen tiettyjen ihmisryhmien ominaisuudeksi viittaa siihen, että me muut emme ole haavoittuvia. Silloin rakenteellisista tekijöistä johtuva haavoittuvuus tulkitaan yksilölliseksi ominaisuudeksi. (Cole 2016, 266-267.) Jos haavoittuvuutta määritellään identiteetin tai statuksen sijaan "tilana" (condition), kiinnittyy huomio olosuhteisiin ja toimijoiden keskinäisiin riippuvuuksiin. Korostamalla universaalia haavoittuvuutta – kuka tahansa voi joutua haavoittuvaan asemaan – voidaan siirtää huomio sosiaalisiin, taloudellisiin, poliittisiin ja institutionaalisiin rakenteisiin, jotka tukevat tai heikentävät yksilön resilienssiä. (Emt., 274.)

Universaali haavoittuvuus perustuu yhteisöllisiin ja materiaalisiin riippuvuus-suhteisiin. Martha A. Fineman (2010) ja Jonathan Herring (2016) kiinnittävät haavoittuvuuden ruumiillisuuteen, joka tekee ihmisistä riippuvaisia toisistaan, sillä elämänkaaren eri vaiheissa ihminen tarvitsee hoivaa, ja toisaalta toimii toisten hoivajana. Näin myös alttius vaihtelee elämän eri aikoina. Ruumiillisuus altistaa ihmisen ympäristön uhille, sillä keho tarvitsee ravintoa ja lämpöä. Identiteetti rakentuu vuorovaikutussuhteissa, mutta sen ilmaisu on ruumiillista ja kehon ominaisuudet vaikuttavat siihen, millaiseksi se muodostuu. Kosketus liittyy keskeisiin ihmissuhteisiin kuten perustavanlaatuiset hoivasuhteet tai rakkaussuhteet. Kehon kautta koemme läheisyyttä, ja altistumme toisten ihmisten käyttämälle väkivallalle ja vammautumiselle. Myös läheisen vammautuminen tai kuolema voi vahingoittaa ihmisen institutionaalisia ja sosiaalisia suhteita, ja tehdä riippuvaiseksi yhteiskunnan avusta. (Fineman 2010, 266-268; Herring 2016, 10-17.) Universaali haavoittuvuus ei siis paikanu tiettyyn kehoon, vaan se voi olla välillistä. Esimerkiksi hoivasuhteessa miellämme hoivattavan haavoittuvaksi, mutta tosiasiasa hoivattavan haavoittuvuus vaikuttaa sekä hoivajaan että hoivan tarpeessa olevaan. (Herring 2016, 12, 20.) Esimerkiksi toisen henkilön vammasta tai sairaudesta johtuva hoidon tarve vaikuttaa omaishoitajan työmarkkina-asemaan, toimeentuloon sekä riippuvuuteen yhteiskunnan tarjoamasta tuesta ja palveluista.

Elina Virokannas, Suvi Liuski ja Marjo Kuronen (2018) ovat kiinnittäneet huomiota sukupuoleen haavoittuvuutta tuottavana tekijänä, joka myös kiinnittyy ruumiillisuuteen. Heidän mukaansa naisiin kohdistuu vahvoja kulttuurisia ja moraalisia odotuksia, jotka vaikuttavat heihin palvelujen käyttäjinä. Esimerkiksi päihdehoitoa tarvitsevien naisten ovat usein miehiä vaikeampaa saada hoitoa. Naiset myös päätyvät miehiä useammin yksinhuoltajaksi ja yksinhuoltajuus on heille yleensä taloudellisesti suurempi riski, mutta toisaalta miesten on todettu olevan haavoittuvia nimenomaan vanhemmuuden alueella. (Virokannas, Liuski ja Kuronen 2018, 5-6.) Yleisesti ottaen naiset päätyvät miehiä herkemmin hoivaajan rooliin kuten kotiäidiksi ja omaishoitajaksi. Toisaalta juuri hoivaroolin kautta naiset saattavat saada palvelujärjestelmästä turvaa miehiä enemmän ja helpommin, esimerkiksi pienten lasten äitinä lastenneuvolan kautta.

Virokankaan ym. (2018) mukaan haavoittuvuuden käsitettä käytetään usein ihmisten luokittelussa tavalla, joka jättää huomiotta rakenteelliset ja sosiaaliset prosessit ja instituutiot, jotka luovat ja ylläpitävät haavoittuvuutta (emt., 7). Myös Herring (2016) on kiinnittänyt huomiota siihen, että yhteiskunnan tavat jakaa resursseja ja tarjota tukea voivat tuottaa haavoittuvuutta. Tämä näkökulma rinnastaa haavoittuvuuden käsitteen erityistä tukea tarvitsevaan asiakkaaseen. Molempien kohdalla voidaan arvioida sitä, miten näitä kategorioita tuotetaan niin kulttuurisesti kuin käytänteiden tasolla, ja mitä näihin kategorioihin joutuminen yksilön näkökulmasta merkitsee. Molempiin liittyy myös samanlainen määritelmällinen epävarmuus. Käsitteellisesti erityisen tuen tarve ja haavoittuvuus ovat samanlaisia kuin riski: niillä on yhteys valintaan, vastuuseen, syyllistämiseen ja legitimiin. Tulkinnaasta riippuu, johtaako käsitteen käyttö oikeuttamiseen vai rajoittamiseen. Yhteistä on myös käsitteiden ehdollinen luonne: riski ei aina realisoidu, eivätkä altistavat olosuhteet tee kaikista haavoittuvia. (Brown 2011, 317-319; Virokannas ym. 2018, 4-5.)

## 4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

### 4.1 Tutkimustehtävä

Tutkimuksen tarkoituksena on analysoida erityisen tuen tarpeen käsitettä sosiaali- huoltolain valmisteluasiakirjoissa. Erityistä tukea tarvitseva asiakas poikkeaa vastuullisen asiakkuuden paradigmassa tuotetuista ihanneasiakkuuksista. Tuen tarpeen tuottama oikeus palvelujen saamiseen näyttää perustuvan juuri niiden ominaisuuksien puuttumiseen, joita palvelujärjestelmä asiakkailta odottaa. Sosiaalihuoltolaissa erityistä tukea tarvitsevia asiakkaita koskevat maininnat liittyvät erityiseen huomiointiin, heidän etunsa ja välttämättömän huolenpitonsa toteutumiseen, heidän tarpeidensa ja toiveidensa huomioimiseen, sekä heidän itsemääräämisoikeutensa toteutumisen varmistamiseen. Erityisen tuen tarpeen käsite erkaantuu aktivoinnista ja asiakkaan vastuuta korostavasta sosiaalipolitiikasta, ja korostaa asiakkaan oikeuksia. Lakiesitysten taas on tarkoitus palvella uuden lain tulkintaa ja soveltamista (Oikeusministeriö 2020b). Siksi on mielekäästä tutkia, mitä lainvalmistelussa on kirjoitettu erityisen tuen tarpeessa olevista asiakkaista, ja millaisiin yhteyksiin erityisen tuen tarve on liitetty. Rajaan tutkimukseni näkökulman työikäisiin aikuisiin: olen kiinnostunut siitä, miten erityistä tukea tarvitsevana tunnistetaan henkilöitä, joiden oletetaan olevan omissa asioissaan vastuullisia ja aktiivisia toimijoita. Lähestyn tutkimustehtävääni seuraavien kysymysten kautta:

- 1) Millaisia erityistä tukea tarvitsevien aikuisten asiakkaiden kategorisointeja lainvalmisteluasiakirjoista löytyy?
- 2) Millaisia kategoriasidonnaisia toimintoja sosiaalihuollon asiakkaita ja työntekijöitä koskeviin kategorioihin erityisen tuen kontekstissa liitetään?

Sovellan tarkastelussani kategoria-analyysia. Menetelmävalinta perustuu siihen havaintoon, että tarkasteluni kohteena oleva erityisen tuen tarpeessa oleva asiakas kutsuu läsnä olevaksi kategoriapareja, jotka muodostuvat palvelunjärjestäjistä ja -tuottajista, palvelujen käyttäjistä, työntekijöistä ja asiakkaista. Yhteiskunnan turva-verkkoon ja sen käyttäjiin liittyy monenlaisia arvoja, oletuksia ja normatiivisia odotuksia, jotka lainvalmisteluasiakirjoissa tulevat näkyväksi.

## 4.2 Lakitekstit sosiaalityön tutkimuksen kohteena

Valmista aineistoa tarkasteleva tutkimukseni on dokumenttitutkimusta. Aila Narvan (2002, 21) asiakirja-aineistojen käyttäjän oppaan mukaan dokumentti voidaan määrittellä median ja siihen tallennetun sisällön muodostamaksi sisällöltään rajatuksi kokonaisuudeksi. Dokumentteja ovat kaikki inhimillisen toiminnan tuloksena syntyneet julkiseen tai yksityiseen käyttöön tarkoitetut tekstiä, kuvaa tai ääntä sisältävät kokonaisuudet (Eskola ja Suoranta 2014, 118-119). Dokumentti on siis sisällön ja esitysvälineen muodostama kokonaisuus, jonka tulkinnassa on huomioitava esittävän formaatin vaikutukset tulkintaan (esim. Weselius 2014, 74-75). Kun aineisto koostuu puhtaista tekstidokumenteista, jää ajatus esitysmuodon tulkintaa ohjaavasta vaikutuksesta helposti taka-alalle. Asia on kuitenkin hyvä tiedostaa, sillä erilaiset tekstit ohjaavat tulkintaa muun muassa erilaisin tyylikeinoin. Jo pelkästään tieto tekstin syntytaustasta saattaa vaikuttaa. Oma aineistoni sisältää sosiaalihuoltolakiesityksen, ja pelkästään lakiesityksen teknisellä muodolla on suora vaikutus esityksen sisältöihin (Oikeusministeriö 2020b).

Tutkimuksen näkökulmasta dokumentit jaetaan valmiina saataviin dokumentteihin ja tutkimusta varten tuotettuihin dokumentteihin (Eskola ja Suoranta 2014, 118-119). Tutkittavia dokumentteja voivat olla henkilökohtaiset dokumentit kuten päiväkirjat tai kirjeet, viralliset dokumentit, kuten käyttämäni lainsäädäntödokumentit, tai esimerkiksi sosiaalihuollon asiakasasiakirjat. Tutkittavia dokumentteja voidaan myös tuottaa varta varten esimerkiksi informanttien vastatessa aineistonkeruun yhteydessä esitettyyn kirjoituspyyntöön.

Valmiiden dokumenttien ominaisuus on se, että ne on tehty johonkin muuhun kuin tutkimukselliseen käyttöön, mikä määrittää niiden sisältöä. Tutkimuskäytössä dokumentin alkuperäinen käyttötarkoitus tuleekin tiedostaa, sillä se vaikuttaa siihen, miten tutkittava ilmiö dokumentissa kuvautuu (Ronkainen ym. 2011, 108-109). Oma tutkimukseni kohdistuu nimenomaan siihen, millaisena erityistä tukea tarvitseva asiakas lainvalmisteluasiakirjoissa kuvautuu. Tutkimusaiheeni näkökulmasta lainvalmisteluasiakirjat ovat ensisijaisia tiedonlähteitä, koska juuri niissä kiinnostukseni

kohteena oleva käsite on otettu käyttöön. Aineistoni hyvänä puolena on myös sen ekonomisuus: aineisto on helposti saatavilla eduskunnan verkkokirjastossa, eivätkä julkiset asiakirjat edellytä tutkimusluvan hankkimista. Aineiston käyttöön saaminen oli siis melko vaivatonta.

Vaikka sosiaalityö on vahvasti juridiikkaan nojaava professio, lainsäädännön dokumentteihin kohdistuvaa sosiaalityön tutkimusta on tehty vähän. Ilona Tanska-nen on väitöstutkimuksessaan (2019) tarkastellut sitä, millaisia ideologioita suomalaiset lastensuojelulait ilmentävät. Susanna Hoikkala (2020) on käyttänyt lastensuojelun laki- ja ohjesääntöasiakirjoja toissijaisina lähteinä lastensuojelulaitosten kurinpi-to- ja rangaistuskäytäntöjä tutkiessaan, ja Laura Tarkiainen (2020) on tutkinut pitkä-aikaistyöttömyyteen liittyviä puhetapoja kansanedustajien täysistuntopuheiden poh-jalta. Teija Kaarakainen (2014) hyödynsi pro gradu -tutkielmassaan sosiaali- ja ter-veydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeutta koskevan lain valmisteluasiakirjoja ja tarkasteli sitä, mitä itsemääräämisoikeudella niissä tarkoitetaan. Suvi Raitakari, Kirsi Juhila ja Jenni-Mari Räsänen (2018) puolestaan ovat käyttäneet Valtioneuvoston julkaisemia osallistavan sosiaaliturvan työryhmän loppuraporttia ja tutkimusraport-tia neljästä osallistavan sosiaaliturvan mallista tarkastellakseen sitä, miten sosiaali-työn ja asiakkaiden vastuita kyseisissä asiakirjoissa rakennetaan.

Samoja aineistoja kansani ovat hyödyntäneet Hanna Jokimies (2021) pro gra-du-tutkielmassaan sekä Juha Hämäläinen ja Pauli Niemelä (2014) artikkelissaan. Jo-kimies on tarkastellut sitä, miten asiakkaiden tarpeet sosiaalihuoltolakiesityksessä nähdään. Hämäläinen ja Niemelä taas analysoivat lakiuudistuksen arvo- ja toimin-taperiaatteita sosiaalihuollon uudistamistyöryhmän väli- ja loppuraporteista.

Lisäksi on muilta oppialoilta löydetävissä sosiaalityön näkökulmasta kiinnos-tavia tutkimuksia, joissa aineistona on käytetty oikeuskäytännön tai lainsäädännön dokumentteja. Sanna Koulu (2019) on tutkinut lapsen huollosta ja tapaamisoikeudes-ta annetun lain uudistusta lapsen, perheen ja julkisen vallan näkökulmasta aineisto-naan lakimuutoksesta vuonna 2018 annettu hallituksen esitys sekä uudistusproses-siin liittyviä lausuntoja ja eduskuntakäsittelyn asiakirjoja. Peppi Saikku (2018) on tarkastellut aktivointipolitiikan muutosta 1995-2015 välillä annettuja lakiesityksiä ja hallitusohjelmia analysoimalla. Eeva Valjakka (2016) on lastensuojelulaeista ja niiden valmisteluasiakirjoista tutkinut sitä, miten valtio on lapsia suojellut, ja miten lasten-suojelun tarvetta on määritelty. Johanna Hiitola (2015) puolestaan on tutkinut sitä, miten hallinto-oikeuksien huostaanottoasiakirjoissa määritellään perhettä ja van-hemmuutta.

### 4.3 Aineiston esittely

Tutkimuksessani käytän aineistona nykyisen sosiaalihuoltolain valmisteluasiakirjoja. Aineiston valinta perustuu siihen, että erityisen tuen tarpeen käsite otettiin käyttöön uudessa sosiaalihuoltolaissa (SHL 1301/2014) vuonna 2015. Lainvalmisteluasiakirjat ovat ensimmäisiä virallisia dokumentteja, joissa 'erityistä tukea tarvitseva asiakas' esiintyy. 'Erityistä tukea tarvitseva asiakas' on tuotettu lainsäädännön valmistelussa, joten käsitettä on relevanttia tutkia juuri lainvalmistelussa tuotettujen dokumenttien avulla.

Lainvalmisteluasiakirjat löytyvät eduskunnan verkkokirjastosta lakihankkeiden tietopaketeista. Hallituksen esityksen uudeksi sosiaalihuoltolaiksi (HE 164/2014) lisäksi sosiaalihuoltolain uudistusta koskevaan tietopakettiin on koottu eduskuntakäsittelyä edeltävään valmisteluun liittyvät sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väli- ja loppuraportit sekä eduskuntakäsittelyyn liittyvät kirjalliset kysymykset, perustuslakivaliokunnan lausunto, ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö. Lisäksi tietopaketissa on kansainväliseen sääntelyyn liittyvää oikeusvertailevaa aineistoa, muita maita (Ruotsi, Hollanti ja Iso-Britannia) koskevaa sääntelyä sekä sosiaalihuoltolain valmisteluprosessiin liittyvää muuta materiaalia kuten kirjallisuutta ja aiheeseen liittyvää tutkimusaineistoa.

Suomessa lakien valmistelusta vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia kuuluu. Merkittäviä lakiuudistuksia valmisteltaessa valmistelua voidaan tehdä myös sitä varten perustetussa työryhmässä, toimikunnassa tai komiteassa, johon on koottu edustus eri hallinnonaloilta, puolueista ja muilta relevanteilta tahoilta. Eri intressitahojen mielipiteitä kuullaan valmisteluvaiheessa lausuntokierroksilla ja kuulemistilaisuuksissa. Ministeriössä valmistellut esitykset käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, minkä jälkeen asia etenee eduskunnan päätettäväksi. Lakiesitys käsitellään eduskunnassa kahdessa eri istunnossa, joita edeltävät lain muotoutumisen kannalta tärkeät valiokuntakäsittelyt. Eduskunta voi hyväksyä hallituksen esityksen, muuttaa sitä tai hylätä sen. Eduskunnan hyväksymän lain vahvistaa presidentti. (Oikeusministeriö 2020a; tarkemmin Backman 2021.) Tutkimukseni aineisto koostuu tämän prosessin eri vaiheissa tuotetuista asiakirjoista.

Tutkimukseni aineistoon päädyin sisällyttämään hallituksen esityksen uudeksi sosiaalihuoltolaiksi (HE 1301/2014) sekä sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väli- ja loppuraportit. Ne ovat lainvalmisteluprosessin aikana tuotettuja kirjallisia dokumentteja, jotka kantaaottavina ja sanavalinnoiltaan harkittuina tekstikokonaisuuksina ilmentävät keskeisesti niitä asioita, joita sosiaalihuoltolain valmistelussa on pidetty tärkeinä. Koska erityinen tuki mainitaan aineistossa varsin harvoin, halusin aluksi sisällyttää aineistoon mahdollisimman paljon asiakirjoja aiheen monipuolisen tarkastelun varmistamiseksi. Käydessäni läpi mm. perustuslakivalio-

kunnan lausuntoa ja sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietintöä totesin kuitenkin, etteivät ne anna lisäarvoa tutkimukselleni. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa erityistä tukea ei mainittu kertaakaan. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietinnössä kaikki maininnat koskivat erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan neuvontaa ja ohjausta. Rajatun kontekstin eduskuntakäsittelyt, kuten ”ensi- ja turvakodit sosiaalihuoltolaisissa”, eivät myöskään osoittautuneet aiheeni kannalta relevanteiksi. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väli- ja loppuraportti sekä valmis lakiesitys muodostavat lainvalmisteluprosessia kuvaavan jatkumon, jossa erityinen tuki on käsitteellisesti läsnä.

”Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi” on lainsäädäntötyötä varten tuotettu dokumentti, jonka pohjalta on päätetty 1.4.2015 voimaan tulleeseen<sup>10</sup> uuden sosiaalihuoltolain sisällöstä. Lakiesitykset toimivat lainvalmistelun perustana, ja niiden on tarkoitus myös palvella uuden lain tulkintaa ja soveltamista. Lakiesityksen on noudatettava tiettyä kirjallista muotoa, josta poikkeaminen on kuitenkin asiaperusteisesti sallittua. Lakiesityksen takana on oltava hyvä tietopohja. Sen on kuvattava nykyinen tilanne ja uuden lain tavoitteet, sekä perusteltava uuden lain tarpeellisuutta ja osoitettava, että ehdotetut uudistukset ovat paras ja tarkoituksenmukaisin tapa haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi. (Oikeusministeriö 2020b). Sosiaalihuoltolakiesitys sisältää 243 sivua kahdella palstalla kulkevaa tekstiä.

Lakiesitystä valmisteltiin sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmässä, joka toimi 1.5.2009 – 30.6.2012 välisenä aikana. Työryhmän tehtävänä oli selvittää sosiaalihuoltoa koskevien lakien kokonaisrakenteen, soveltamisalan ja sisällön uudistamistarve huomioiden toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Toimintansa aikana työryhmä julkaisi väliraportin (STM 2010) sekä loppuraportin (STM 2012). Työryhmän väliraportti on 59-sivuinen. Loppuraportissa on 212 sivua, joiden lisäksi raporttiin on liitetty eri vaikutustahojen esittämiä eriäviä mielipiteitä, joita ei ole laskettu kokonaissivumäärään.

Vaikka en käsittele tutkimuksessani sosiaalihuoltolakiin vaikuttanutta kansainvälistä sääntelyä, koen tärkeäksi viitata sen sisältöön tässä yhteydessä. Uuteen sosiaalihuoltolakiin linkittyvä kansainvälinen sääntely koostuu kansalais- ja poliittisia oikeuksia (KP-oikeuksia) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeuksia) koskevista sopimuksista ja pohjoismaisista sosiaalipalvelu- ja sosiaaliturvasopimuksista. Mukana ovat myös sellaiset perusoikeuksia suojaavat sopimukset kuin Euroopan sosiaalinen peruskirja, Euroopan ihmisoikeussopimus ja YK:n lasten oikeuksien sopimus. Sosiaalihuollon järjestämisen näkökulmasta kan-

---

<sup>10</sup> Poikkeuksina kotipalvelua koskeva 19§, joka tuli voimaan jo 1.1.2015, ja pykälät 46 hoidon ja huolenpidon turvaavista päätöksistä, 48 henkilökunnan ilmoitusvelvollisuudesta ja 49 toimenpiteistä ilmoituksen johdosta, jotka tulivat voimaan vasta 1.1.2016.



sainvälinen sääntely määrittää erityisesti ihmisten kohtelua ja palvelujen vähimmäistasoa (Autio 2014), mikä liittyy vahvasti tutkimukseni tematiikkaan. Lainsäädäntö määrittelee erityisen tuen tarvetta muun muassa vaikeudeksi hakea tai saada tarvitsemiaan palveluja (SHL 1301/2014, 3§), mikä monella tasolla kytkeytyy perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

#### 4.4 Katégoria-analyysi

Sovellan aineistoni analyysissä väljästi Harvey Sacksin (2010) kehittämää jäsenkategorianalyysia, jota voi soveltaa erilaisiin puhe- ja tekstiaineistoihin. Kategorianalyysi perustuu ajatukseen, että liitämme kulttuurisesti tietyntylaisia toimintoja ja ominaisuuksia tiettyihin kategorioihin, ja teemme sen perusteella päätelmiä siitä, millaisia toiset ihmiset ovat ja mitä he edustavat (Jokinen 2017, 192). Kiinnostavaa on se, miten ihmiset tuottavat kuvauksia erilaisista ilmiöistä ja asioista (Jokinen ym. 2012, 25), ja millaisia seurauksia sillä on (emt., 19; Virkki 2019, 15). Esimerkiksi Riitta-Liisa Kinni (2011) on tarkastellut sitä, millaisia jäsenkategorisointeja työntekijät käyttävät palvelutarpeen määrittelyssä, ja millaista sosiaalista järjestystä kategorisoinnit tuottavat ammatillisessa yhteisössä ja ammattilaisten suhteessa asiakkaaseen. Hänen artikkelissaan asiakkaan ja työntekijöiden tekemien kategorisointien välityksellä käytiin neuvottelua asiakkaan palvelutarpeen määrittymisestä, jolla oli merkittävä käytännön vaikutus asiakkaan tuleviin asumisjärjestelyihin.

Maailman jäsentäminen kategorisoinnin ja luokittelun kautta on nähty kulttuurin ytimenä – ajattelumme rakentuu kategorisointien varaan. Kategorisointia voidaan pitää ihmisten toimintana, jolla on erilaisia sosiaalisia seurauksia. (Jokinen ym. 2012, 18-19.) Kategorisoinnin tulkitseminen toiminnaksi nousee etnometodologisesta tutkimusperinteestä, jossa tarkastellaan ihmisten vuorovaikutusta ja arkea. Ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa synnytetään selontekoihin perustuvia käytänteitä, joista arkielämän sosiaalinen järjestys muodostuu. Sosiaalinen järjestys sisältää toimintaa raamittavia sääntöjä ja normeja, ja selonteko sisältää vastuun oman toiminnan tuloksista. (Emt., 20-21.)

Tutkielma-aineistonani toimivat lainsäädäntöasiakirjat eivät edusta jokapäiväistä arkea, mutta ne osaltaan rakentavat normeja, jotka ohjaavat sosiaalialan toimintaa, ja luovat työntekijöihin ja asiakkaisiin kohdistuvia odotuksia. Lakitekstin ensisijainen tehtävä on velvoittaminen ja oikeuttaminen (Tanskanen 2019, 24; Salmi-Tolonen 2008, 133-138). Myös jäsenkategorioihin liitetyt moraaliset odotukset liittyvät pohjimmiltaan siihen, mihin tiettyyn kategoriaan kuulumisen velvoittaa, ja mihin se oikeuttaa. Lainsäädäntöä on mahdollista tarkastella tulkinnallisena resurssina

(Jokinen ym. 2012, 22), joka osaltaan määrittää sitä, mikä on sosiaalityöntekijöiltä ja asiakkailta odotuksen mukaista, mikä odotuksesta poikkeavaa käyttäytymistä.

Kategoria-analyysillä on yhtäläisyyksiä diskurssianalyysiin, joka ei lähesty kieltä todellisuuden kuvaamisen välineenä, vaan vuorovaikutuksessa tapahtuvina tekoina. Kategorisointi ei ole pelkkää luokittelua ja nimeämistä, vaan kategorioiden avulla tuotetaan ja rajataan yksilöiden sosiaalisia mahdollisuuksia. (Emt., 25-26; Välimaa 2011, 24.) Kategorisoinnit siis tuottavat sosiaalista todellisuutta, mikä pohjaa sosiaalisen konstruktionismin käsitykseen todellisuuden rakentumisesta yhteisöllisissä käytänteissä (kts. Berger ja Luckmann 1994). Analyysimenetelmä siis sitoo tutkimukseni tieteenfilosofisen perustan sosiaaliseen konstruktionismiin (Virkki 2019, 14). Aineistona toimivat lainvalmisteluasiakirjat eivät kuvaa todellisuutta, vaan ovat lainsäädäntöprosessissa neuvottelujen ja poliittisten kamppailujen kautta muotoutuneita sosiaalista todellisuutta ohjaavia ja säänteleviä tekstejä (Kaarainen 2014, 21). Lainvalmisteluasiakirjat aineistona ja jäsenkategoriat lähestymistapana ohjaavat tarkastelemaan sitä, mitä erityinen tuki merkitsee asiakkaan oikeutena, ja millaisia moraalisia velvollisuuksia ne sosiaalityölle rakentavat.

Jäsenkategoria-analyysi sisältää erilaisia välineitä, joista kategoriat ovat kaiken perusta. Kategoriat rakentuvat ihmistä kuvaavista ilmauksista, jotka ovat aina tilannekohtaisia valintoja. Omassa analyysissäni hyödynnän kategorioiden lisäksi kategoriasidonnaisia toimintoja ja kategoriapareja. Tietynlaiset toiminnot liitetään kulttuurisesti tiettyihin kategorioihin, jolloin niistä muodostuu kategoriasidonnaisia toimintoja. Esimerkiksi itku liitetään vauvaan, vauvan itkuun reagoiminen äitiin ja hameen käyttö naissukupuoleen. Kategoriaparit taas muodostuvat kahdesta, toisinsa tiiviissä ja usein hierarkkisessa suhteessa olevasta kategoriasta. Sosiaalihuollossa klassisen kategoriaparin muodostavat asiakas ja työntekijä. (Jokinen ym. 2012, 26-29; Sacks 2010, 236-266.)

Kategorioissa olennaista on se, mitä niillä tehdään. Kategorisoinneilla on psykologinen ulottuvuus: Kun kategorisoimme jonkun tiettyyn kategoriaan tai luokkaan kuuluvaksi, muodostamme kategoriaan kuulumisen perusteella ennakkoletuksia siitä, millainen ihminen on ja miten hän käyttäytyy. Ennakkoletuksen rikkominen aiheuttaa tarpeen selontekoihin eli syiden tuottamiseen poikkeamalle. Psykologiset teemat merkitsevät epäilyn, asenteiden ja ennakkoluulojen kaltaisia reaktioita, joita aktivoituu kategorisoinneissa. Kategorioiden tutkimuksessa huomionarvoista on se, mitä psykologisilla teemoilla tehdään, ja millaisia seurauksia niiden käytöllä on. Niillä voidaan esimerkiksi puolustaa, syyllistää tai marginalisoida ihmisryhmiä. (Jokinen ym. 2012, 35-36, 45.)

Jäsenyyuskategoriat ovat sosiaalisten tyyppien luokittelua (emt., 55), joihin liitetään täsmäntäviä määreitä (emt., 60). Arja Jokinen, Kirsi Juhila ja Eero Suoninen (2012, 61) ovat listanneet määreiksi toiminnot, ”luonnolliset” ominaisuudet, motiivit,

oikeudet, velvollisuudet, tiedot ja kompetenssin. Toisin sanoen personoidut kategoriat<sup>11</sup> tuottavat yksilöä ja ryhmiä koskevia oletuksia siitä, millainen ihminen on, miten hän toimii, miksi hän toimii, miten hänen tulisi toimia, ja miten kyvykäs hän on. Kun ihminen asetetaan johonkin kategoriaan, kategorijäsenyys sitoo hänet kategorian määreisiin (emt., 183). Kategorioilla tuotetaan moraalista järjestystä, ja etenkin oikeuksia ja velvollisuuksia koskeviin määreisiin liittyy vahvoja moraalisia oletuksia (emt., 71). Kategorioiden ja määreiden tulkinta on kuitenkin kontekstisidonnaista (emt., 75-77), mikä merkitsee sitä, että ne kiinnittyvät aikaan ja paikkaan, ja tilanteesta riippuen niiden merkitys voi muuttua.

Ihmisten kategorisoinnissa on kyse identiteettien rakentamisesta, eli sen tulkitsemisesta, millainen toinen on. Identiteetin ja kategorian välinen suhde on niin tiivis, että kategorian ilmaistessa suoraan millainen ihminen on, voidaan puhua identiteetikategoriasta. Kategoria-analyysin kontekstissa identiteetti on ymmärrettävä jatkuvasti rakentuvana ilmiönä. Kyse on siitä, mitä ihmiset ovat toisilleen, ja keskeistä se, miten erilaiset olemiset vuorovaikutuksessa tuotetaan. (Jokinen ym. 2012, 90-91.) Mukana kulkeva identiteetti viittaa ihmisen pysyviin, ulkoisesti havaittaviin piirteisiin kuten ikä, sukupuoli tai ihonväri, mutta myös stigma, jolla henkilö leimataan jonkinlaiseksi (esim. ujoksi), voi muuttua mukana kulkevaksi identiteetiksi. Tilanteinen identiteetti viittaa vuorovaikutusta ohjaaviin rooleihin, esimerkiksi asiakas ja sosiaalityöntekijä. Vuorovaikutusidentiteetit viittaavat jatkuvasti rakentuviin ja muuttuviin vuorovaikutusasemiin, joissa ihmiset ottavat erilaisia rooleja. Niille on tyypillistä, ettei niitä nimetä, vaan niitä tuotetaan ja tulkitaan kielellisiin tekoihin sisältyvien vihjeiden avulla. (Emt., 96-97.) Tilanteiset identiteetit tuotetaan paljolti vuorovaikutusidentiteettien kautta, kun taas mukana kulkevien identiteettien olemassaolo riippuu vuorovaikutusidentiteettien tasoisista käytännöistä (emt., 98).

Sosiaalityön kontekstissa sosiaalityöntekijän ja asiakkaan identiteetit ovat tilanteisia identiteettejä, joita tuotetaan vuorovaikutusidentiteettien kautta. Ne myös muodostavat sosiaalityössä ja sosiaalityön tutkimuksessa implisiittisesti esiintyvän vakioparin, jonka toinen osapuoli ikään kuin kutsutaan läsnä olevaksi, vaikka puhuttaisiin vain toisesta (Välimaa 2011, 28). Asiakkuuteen voidaan eri konteksteissa liittää negatiivisia määreitä, joiden kautta sosiaalityön asiakkaan kategoriasta rakentuu stereotyyppisiä kategorisaatio (Jokinen ym. 2012, 183; Välimaa 2011, 28-29). Asiakkuuden kategoriaan voidaan liittää esimerkiksi päihteet ja riippuvuudet, mielen-terveysongelmat, pitkäaikaistyöttömyys, köyhyys, keinottomuus ja elämönhallinnan puute. Kategoria-analyysin kontekstissa sosiaalihuoltolakiin kirjattu erityisen tuen käsite on sikäli kiinnostava, että viitatessaan asiakkaisiin, joiden palveluntarve ei määrity selkeästi esimerkiksi vammaisuuden tai alaikäisyyden perusteella, sen voi-

---

<sup>11</sup> Ei-personoiduilla kategorioilla viitataan rakenteisiin, sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin järjestelmiin, kollektiiveihin ja jakoihin (Jokinen ym. 2012, 59-60).

daan hypoteettisesti olettaa rakentuvan kokoelmasta stereotypisoivia määreitä. Arkielämässä tällaisista kategorioista muodostetaan helposti ulkoryhmäkategoria, jolla tuotetaan toiseutta negatiivisessa ja leimaavassa mielessä (Jokinen ym. 2012, 186; Virkki 2019, 15).

Sosiaalityön kontekstissa erityinen tuki voi muodostaa myös niin sanotun institutionaalisen kategorian. Institutionaalisilla kategorioilla on vahva seurauksellinen luonne. Ne saavat legitimitteettinsä ammatillisesta arviosta, ja niihin liittyy lupaus tarjottavista resursseista tai legitimitteetti erilaisille interventioille. Koska ammattilainen arvioi tuen tarpeen ja päättää palveluista ja interventioista, liittyy institutionaaliin kategorioihin myös epäsymmetristä vuorovaikutusta, jossa työntekijä käyttää valtaa suhteessa asiakkaaseen. (Jokinen ym. 2012, 262-263; Kinni 2011, 20.) Tutkimukseni kannalta mielenkiintoinen kysymys onkin, muodostuuko erityisen tuen tarpeesta palveluihin oikeuttava kategoria.

Outi Välimaa (2011) on hyödyntänyt kategoria-analyysia väitöskirjassaan tutkiessaan työntekijöiden ja asiakkaiden pitkäaikaistyöttömyydestä tuottamaa puhetta. Hänen havaintonsa on, että sosiaalisia ongelmia rakennetaan kategorioiden avulla: pitkäaikaistyöttömyys sosiaalisena ongelmana tuotetaan hallinnollisissa ja poliittisissa teksteissä (emt., 202). Erityisen tuen tarve on omaa elämäänsä sosiaalihuollon käytännöissä elävä kategoria, joka saa merkityksensä palvelutarpeen arvioinnin kontekstissa. Lainvalmisteluasiakirjojen avulla en pysty tarkastelemaan sitä, miten erityisen tuen käsitettä on käytännössä sovellettu, tai miten käsite on lakiin tullut. Sen sijaan aineisto on kokoelma ohjaavia tekstejä, joista on luettavissa, miten sosiaalihuollon toivotaan toimivan, ja millaisia toimijoita – asiakkaita ja työntekijöitä – sosiaalihuollon kentältä oletetaan löytyvän. Kategoria-analyysin avulla voin tarkastella sitä, mitä erityisen tuen tarpeen käsitteellä on sosiaalihuoltolain valmisteluvaiheessa rakennettu, ja mitä se merkitsee niin asiakkaan kuin hänen vakioparina toimivan sosiaalityöntekijän kannalta.

## 4.5 Analyysin toteutus

Aloitin analyysin etsimällä pdf-muodossa olevasta aineistostani kaikki maininnat erityisestä tuesta. Erityisen tuen käsitettä on käytetty aineistoni asiakirjoissa hyvin vähän, mikä on yllättävää, kun ottaa huomioon sen, miten keskeiseksi käsite on sosiaalihuoltolain soveltamiskäytännöissä tulkittu. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportista erityinen tuki mainittiin vain kaksi kertaa. Molemmat maininnat löytyivät lapsia tai lapsiperheitä koskevista luvuista, mutta viitta-

sivat vähintään epäsuorasti myös aikuisten palveluihin. Työryhmän loppuraportissa erityisen tuen mainintoja oli yhdeksän.

Sen sijaan sosiaalihuoltolakiesityksessä erityinen tuki mainittiin 29 kohdassa yhteensä 69 kertaa, mikä oli kiinnostavaa ottaen huomioon, että lainsäädännön uudistamistyöryhmän raporteissa mainintoja oli niukasti. Melko suuri osa maininnoista toistaa lopullisen lain 3§:ään kirjattua erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan määritelmää lakiesityksen eri konteksteissa, mikä rajasi relevanttien havaintoyksiköiden määrää. Nämä maininnat kävin kuitenkin tarkasti läpi siltä varalta, että niistä olisi luettavissa kontekstisidonnaisia eroja. Joissain kohdissa puhuttiin sosiaalihuollon järjestäjän velvollisuuksiin viitattaessa yksinkertaisesti kunnasta tai [asiakkaan] kotikunnasta. Tutkielmassani puhun yleisluontoisesti sosiaalihuollon järjestäjästä, johtuen sosiaalihuollon järjestämisvastuun siirtymisestä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä: Aineistonani olleessa lakiesityksessä sosiaalihuollon järjestäjänä toimii kunta. Tein analyysia ajankohtana, jolloin sosiaalihuollon järjestämisvastuu oli siirtymässä ja juuri siirtynyt kunnilta hyvinvointialueille. Sosiaalihuoltolakia onkin päivitetty 1.1.2023 alkaen siten, että järjestämisvastuuseen viitattaessa puhutaan kunnan sijaan hyvinvointialueista. Sisällöllisiä järjestämisvastuuseen liittyviä muutoksia lakiin ei ole tullut.

Aineiston käytettävyyteen vaikutti myös oma temaattinen valintani. Olin lähtökohtaisesti tehnyt päätöksen rajata tutkimuksestani pois perhesosiaalityön ja lastensuojelun välistä rajapintaa koskevan keskustelun. Sosiaalihuoltolain uudistus erotti erityistä tukea tarvitsevat lapset ja suojelun tarpeessa olevat lapset omiksi kategorioikseen, ja pyrki tuomaan lapset näkyviksi eri konteksteissa, joissa he aiemmin olivat saattaneet jäädä huomiotta. Oma kiinnostukseni kohdistui kuitenkin nimenomaan työikäisten aikuisten asemaan. Halusin pitää kiinni tästä rajauksesta, vaikka se kaventaisi analyysipohjaa. Aineistossa useat erityisen tuen maininnat liittyivät tilanteisiin, joissa ”lapsi tai perhe ei ole lastensuojelun asiakkaana”. Sisällytin näitä mainintoja analyysiini siltä osin, kuin niissä rakennettiin aikuisen asiakkaan erityisen tuen tarvetta, aikuisen asiakkuuteen liittyviä oikeuksia tai velvollisuuksia, tai sosiaalihuollon velvollisuuksia suhteessa aikuiseen asiakkaaseen.

Kokosin löytämäni havaintoyksiköt omiksi tiedostoikseen, ja kävin tekstinäytteet läpi yksitellen tarkastellen sitä, millaisia kategoriapareja ja kategoriasidonnaisia toimintoja niistä on löydettävissä. Katégoria-analyysin soveltaminen tuntui vaikealta, sillä niin sosiaalihuollon uudistamistyöryhmän raportit kuin valmis lakiesityskin ovat yleisluontoisia, toimintamalleja ohjaavia tekstejä, joissa ihmiset eivät varsinaisesti ole läsnä. Hypoteettisesti aineistosta kuitenkin löytyy kategorisointeja eli ihmisiä kuvaavia ilmauksia, jollaisia selkeimmin ovat aineistosta löytyvät erityisen tuen tarvetta koskevat määritelmät. Oletusarvoisesti läsnä on ainakin työntekijän ja asiakkaan kategoriapari, tai käsitteellisemmin sosiaalihuollon ja asiakkuuden välinen

kategoriapari. Työntekijä voi olla kontekstista riippuen joko sosiaalityöntekijä tai yleisluontoisemmin sosiaalihuollon työntekijä. Sosiaalihuoltolain valmistelussa kuitenkin myös valmiissa sosiaalihuoltolaissa määritellään selkeimmin juuri sosiaalityöntekijän roolia, mutta useat maininnat koskevat yleisluontoisemmin sosiaalihuollon ammattihenkilöä. Lisäksi työntekijöistä puhuttaessa saatetaan viitata muilla palvelusektoreilla toimiviin henkilöihin, joita sosiaalihuoltolaki velvoittaa, vaikka he eivät toteutakaan sosiaalihuoltolain mukaisia tehtäviä ja palveluja. Aineistosta on löydetävissä myös kategoriasidonnaisia toimintoja, jotka sisältyvät sosiaalihuollon toimintaa ohjaaviin ohjeistuksiin.

#### 4.6 Eettinen pohdinta

Tutkimuseettiset ohjeet ovat kaikille tieteenaloille yhteisiä ja siten yleisluontoisia. Eri tieteenaloilla on kuitenkin ominaispiirteensä, ja niille on laadittu omia alakohtaisia ohjeistuksia (esim. Kohonen, Kuula-Luumi ja Spoof 2019). Ihmistieteisiin luettavassa tutkimuksessa keskeisenä voidaan pitää sitä, kuinka paljon tutkimus sisältää vuorovaikutusta ihmisten kanssa (Tiittula 2013, 441, 450.) Tutkimusasetelmaa suunniteltaessa tutkittavien asemaan liittyviä kysymyksiä tulee arvioida monipuolisesti, mutta tutkijan ja tutkittavan kohtaamisessa saattaa aina syntyä tilanteita, joita on mahdoton ennakoida (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2009, 15-21). Asiakirja-aineistoa hyödyntävässä tutkimuksessa vuorovaikutus on korkeintaan välillistä ja anonyymiä, eikä siihen siten liity esimerkiksi tutkittavien vahingoittamisen (emt., 32) riskiä. Käyttämäni aineisto koostuu eduskunnan verkkokirjastossa saatavilla olevista lainvalmisteluasiakirjoista, joihin kenellä tahansa on vapaa pääsy. Tällaisen aineiston käyttöön ei sisälly tietoturvariskejä. Näin ollen tutkimuslupaa ei tarvita, eikä eettinen ennakoarvointi (kts. Kohonen ym. 2019, 18) ole tarpeen. Seurausten näkökulmasta arvioituna jo voimaan tulleen lain valmisteluasiakirjoja jälkikäteen tarkasteleva tutkimukseni ei myöskään sisällä erityisiä riskejä (esim. Kananen 2008, 133).

Keskeisimpänä tutkimuseettisinä kysymyksinä julkista asiakirja-aineistoa hyödyntävässä tutkimuksessani voi pitää hyvän tieteellisen käytännön noudattamista tutkimuksen toteutuksessa, raportoinnissa ja viittauskäytännöissä. Hyvään tieteelliseen käytäntöön kuuluu muun muassa rehellisyys, tieteellisen tutkimuksen kriteerien mukaisten tiedonhankinta-, tutkimus- ja arviointimenetelmien käyttö, asianmukainen viittaustekniikka ja selkeästi sovitut vastuut ja oikeudet tutkimuksen toteuttajien kesken. Kyse on merkittävästä asiasta, sillä hyvän tieteellisen käytännön noudattaminen on edellytys sille, että tutkimusta ylipäätään voidaan pitää luotettavana ja eettisesti hyväksyttävänä, ja sen tuloksia uskottavina. (Varantola ym. 2012, 6.)

Tutkimukseni itsestään selvä lähtökohta on sitoutuminen hyvän tieteellisen käytännön noudattamiseen, mikä on sidoksissa tutkijan toimintatapoihin ja käytännön valintoihin. Pyrin kaikissa tutkimukseni vaiheissa toimimaan siten, että tutkimustoimintani kestää eettisen tarkastelun. Siihen, että tutkimukseni tarkastelee erityistä tukea tarvitsevia asiakkaita, vaikkakin vain käsitteellisellä tasolla, liittyy kysymys siitä, millaisten määrittelyjen ylläpitoon tutkimukseni osallistuu. Tarkastelen erityistä tukea tarvitsevia asiakkaita kategoria-analyysia hyödyntäen, minkä vuoksi tutkimukseeni sisältyi erilaisten stereotyyppien vahvistamisen riski. Palvelujärjestelmästä ja työntekijöistä puhumiseen liittyi mielestäni samanlainen riski, sillä arkihavaintoni on, että ihmisten kanssa työskentelevät ja usein työssään jonkinlaista valtaa käyttävät sosiaalialan ammattilaiset ovat alttiimpia julkiselle arvioinnille kuin joidenkin muiden alojen työntekijät. Mielestäni osa tutkimusetiikkaa on se, ettei asioita ja aiheita väistellä siksi, että ne herättävät tunteita, tai ne mielletään epäsoviviksi. Sosiaalityön tutkijana ja sosiaalityöntekijänä pidän kuitenkin tärkeänä, ja niin tutkijan kuin sosiaalityön etiikan kannalta keskeisenä, sitä, että asiakkaista ja ihmisistä ylipäättään puhutaan kunnioittavasti. Tutkimusraporttia kirjoittaessani pyrin kiinnittämään asiaan erityistä huomiota omien valintojeni kohdalla. Koska tutkin nimenomaan sitä, miten lainvalmisteluasiakirjoissa asiakkuudesta ja palvelujärjestelmästä puhutaan, keskeiset valinnat ovat kuitenkin aineistoni määrittämiä.

Tutkimusetiikan näkökulmasta on hyvä olla tietoinen myös omista sidonnaisuuksistaan ja niiden esiin nostamista kysymyksistä (Varantola ym. 2012, 6-7). Tutkimusta toteuttaessani työskentelin sosiaalityöntekijänä: työssäni jouduin soveltaamaan tutkimukseni kohteena olevaa sosiaalihuoltolakia, ja laki raamitti toimintaani. Kyse ei ole varsinaisesta sidonnaisuudesta, mutta periaatteessa eri tulkintakehysten sekoittuminen on mahdollista. Tavallaan tämä ilmenee edeltävässä pohdinnassani tutkijan ja sosiaalityöntekijän samankaltaisista eettisistä orientaatioista. Kyse on asiasta, joka on tiedostettava ristiriitojen välttämiseksi. Toisaalta koin, että kaksoisroolista oli myös hyötyä: sosiaalityön etiikka tuki tutkimustyötä, ja tutkimustyö oman ammatillisen osaamiseni ja lainsäädäntöä koskevan ymmärrykseni lisääntymistä.

## 5 TULOKSET

Tässä luvussa esittelen analyysini tulokset ja vastaan tutkimuskysymyksiini. Ensimmäisessä alaluvussa kuvaan sitä, miten lainvalmistelussa rakennetaan erityistä tukea tarvitsevan aikuisen asiakkaan kategoriaan. Toisessa alaluvussa tarkastelen, millaista suhdetta lainvalmistelussa rakennetaan sosiaalihuollon ja sosiaalihuollon asiakkaan välille. Tarkastelussa hyödynnän analyysin välineenä kategoria-analyysiä tunnistaessani asiakkaan ja sosiaalihuollon välille lainvalmisteluteksteissä rakentuvia kategorioita ja niihin liitettyjä kategoriasidonnaisia toimintoja.

### 5.1 Erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan kategorian rakentaminen

Sosiaalihuoltolain valmistelutyöryhmän väli- ja loppuraporteissa lisääntynyt yhteiskunnallisen tuen tarve kytketään lapsiperheköyhyyden, lastensuojelullisten ongelmien ja väkivallan kaltaisiin sosiaalisiin ongelmiin, joiden katsotaan lisääntyneen ja tulleen näkyvämmiksi ilmiöiksi yhteiskunnassa. Sosiaaliset ongelmat tunnistetaan merkinä sosiaalisen avun ja huolenpidon tarpeesta, ja niiden lisääntyminen todetaan tilastollisena faktana: raporteissa esitetään, että vuodesta 1994 lähtien lapsiperheköyhyys on kolminkertaistunut, ja erityisopetuksen tarve yli kaksinkertaistunut. Raporttien mukaan sosiaaliset ongelmat ja lisääntynyt tuen tarve kertovat yhteiskunnan heikentyneestä kyvystä kannatella ja pitää huolta jäsenistään, mikä on lähtökohta sosiaalihuoltolain uudistamiselle. (STM 2010, 40-41; STM 2012, 73.) Nämä havainnot löytyvät molemmissa raporteissa lainsäädäntöuudistusta edeltänyttä tilannetta kuvaavista luvuista, joissa kuvataan sosiaalihuollon erityisiä haasteita. Nykytilan kuvauksella raporteissa rakennetaan perustaa erityisen tuen käsitteelle. Samassa yhteydessä erityisen tuen käsitettä myös käytetään ensimmäisen kerran:



”-- yhä suurempi osa lapsista tarvitsee erityisopetusta; -- odotettavissa on, että monet näistä lapsista ja nuorista tarvitsevat myöhemmin erityistä tukea myös jatko-opinnoissa ja työllistymisessä.” (STM 2012, 40-41.)

Sosiaalihuollon palveluissa tunnistettava erityisen tuen tarve esitetään jatkumona erityisopetuksen ja koulumaailmassa tunnistetun erityisen tuen tarpeelle. Sinne erityisen tuen käsite tuotiin vuonna 2011 uudistetussa perusopetuslaissa, jonka myötä otettiin käyttöön kolmiportaisen tuen malli. Mallissa oppilaan tuen tarve jaotellaan yleiseen, tehostettuun ja erityiseen tukeen. (Vaativa erityinen tuki esi- ja perusopetuksessa 2017, 9.) Sosiaalihuoltolain valmistelussa erityisopetusta tarvitsevista lapsista ajatellaan kasvavan nuoria ja aikuisia, jotka tarvitsevat erityistä tukea myös jatko-opinnoissa ja työllistymisessä (STM 2012, 40-41). Erityinen tuki näyttää siis siirtyneen koulumaailmasta sosiaalihuoltoon käsitteellisenä lainauksena.

Vaikka toimintaympäristö ja sen omalla logiikallaan tuottamat ratkaisut ovat erilaiset, ilmiö itsessään tulkitaan samanlaiseksi, ja se tulee näkyväksi yksilön mahdollisuuksissa vastata tietynlaisen toimintaympäristön hänelle asettamiin vaatimuksiin. Kouluissa erityisen tuen tarve tunnistetaan pedagogisessa kontekstissa, ja siihen vastataan opetuksen järjestämiseen liittyvillä ratkaisuilla. Sosiaalihuoltolain valmisteluasiakirjoissa erityisen tuen tarve liitetään yksilön ja yhteiskunnan väliseen suhteeseen, ja se nostetaan esiin sosiaalisen tuen ja kannattelun kontekstissa. Keskeistä on se, tarvitseeko asiakas tukea itselleen tarkoituksenmukaisiin palveluihin hakeutumisessa ja oikeiden palvelujen valitsemisessa:

” – asiakkaalle tulisi nimetä vastuutyöntekijä tukemaan asiakasta palvelukokonaisuuteen liittyvissä ratkaisuissa ja niiden toimeenpanossa, jos hänen arvioidaan tarvitsevan tässä erityistä tukea.” (STM 2012,157. )

Tekstinäytteessä tulee näkyväksi sosiaalihuollon keskeinen kategoriapari: tukea tarvitseva asiakas, ja työntekijä, jonka tehtävä on tukea asiakasta. Sosiaalihuoltolaissa ja sen esitöissä erityistä tukea tarvitsevaa asiakasta määritellään tavalla, joka ohjaa voimakkaasti työntekijöiden orientaatioita ja asiakkaille tehtyjä palvelutarpeiden arviointeja.

”Erityistä tukea tarvitsevilla asiakkailla laissa tarkoitettaisiin henkilöitä, joilla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveystalvija kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön, usean yhtäaikalaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi ja jonka tuen tarve ei liity korkeaan ikään.” (HE 164/2014, 160.)

Sosiaalihuoltolakiesityksessä (HE 164/2014, 160) erityisen tuen tarve määritellään erityisiksi vaikeuksiksi hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveystalvija. Vaikeudet voivat johtua vammasta tai sairaudesta, päihteiden ongelmakäytöstä tai erilaisista kasautuvista tekijöistä, jotka yhdessä heikentävät ihmisen toimintakykyä. Näiden esimerkkien avulla lakiesitys rakentaa erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan

katteita. Rajauksena lakiesityksessä mainitaan ikä: korkeasta iästä johtuvan tuen tarpeen ei katsota olevan sosiaalihuoltolaissa määriteltävää erityisen tuen tarvetta, vaan iäkkäiden henkilöiden palveluntarve tulisi arvioida vanhuspalvelulain perusteella. Lisäksi lakiesityksessä määritellään, että voimaan tulevassa laissa alaikäiseen henkilöön viitattaisiin sanalla lapsi, ja nuorella tarkoitettaisiin 18–24-vuotiasta henkilöä (HE 164/2014, 99). Näin sosiaalihuoltolaissa ja sen valmisteluasiakirjoissa erityistä tukea tarvitsevan lapsen ohella käytetty viittaus ”muu erityistä tukea tarvitseva asiakas” viittaa ensisijaisesti työkäisiin aikuisiin. Samalla tehdään ikään perustuva hallinnollinen ja lainsäädännöllinen jaottelu, joka kategorisoi asiakkaat eri lakien ja samalla eri palveluiden piiriin, vaikka heidän palvelutarpeensa olisivatkin hyvin samanlaisia.

Vamma tai sairaus tuen tarpeen perusteena taas asettuu vammaispalvelulain rajapinnalle. Vamman, sairauden tai päihde- ja mielenterveysongelmien varaan rakentuvissa kategorisoinneissa on riski stereotypisoivia määreitä saavan ulkoryhmäkategorian muodostumiselle, jolla erityistä tukea tarvitsevia asiakkaita leimataan suhteessa muuhun väestöön tai niin sanottuihin kevyempiin asiakkuuksiin. Toisen tulkinnan mukaan erityisen tuen kategoria näyttäytyy pyrkimyksenä tehdä näkyväksi niitä asiakasryhmiä, joilta puuttuu erityislakeihin perustuviin palveluihin oikeuttava, esimerkiksi kehitysvamma-, näkövamma- tai autismin kirjon diagnoosi, ja jotka sen vuoksi ovat jääneet palvelujen ulkopuolelle. Tätä tulkintaa tukee lainsäädännön soveltamisalaan liittyvä tekstinäyte:

”Jos riittävää, sopivaa ja henkilön tai perheen edun mukaista tukea ei voida tämän lain mukaisesti järjestää tai muutoin on erityistä syytä, on henkilölle tai perheelle järjestettävä erityistä tukea sosiaalihuollon erityislainsäädännön nojalla.” (STM 2012, 169.)

Tekstinäytteessä määritellään sosiaalihuoltolain ensisijaisuus: yksilön tai perheen tuen tarpeeseen tulee vastata ensisijaisesti sosiaalihuoltolaissa säädetyin toimin. Ellei riittävää tai asiakkaan edun mukaista tukea voida järjestää sosiaalihuoltolain perusteella, on erityistä tukea järjestettävä erityislainsäädännön perusteella<sup>12</sup>. Tuen tarpeeseen on kuitenkin vastattava sosiaalihuoltolain perusteella tarpeen mu-

---

<sup>12</sup> Sosiaalihuoltolakiesityksessä (2014, 83) määritellään sosiaalihuolloksi terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yleis- ja erityislainsäädännön mukaiset sosiaalihuollon tehtävät ja palvelut. Lisäksi esitykseen on kirjattu, että jos henkilöllä olisi muun lain perusteella oikeus sosiaalihuollon saamiseen, olisi sovellettava niitä säännöksiä, jotka parhaiten vastaavat asiakkaan etua. Elleivät sosiaalihuoltolaissa määritellyt palvelut ole riittäviä, sopivia tai asiakkaan edun mukaisia, on erityisen tuen tarpeessa olevalle henkilölle järjestettävä palveluja ja tukitoimia mm. vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987), kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977), lastensuojelulain (417/2007), kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001), päihdehuoltolain (41/1986) ja mielenterveyslain (1116/1990) tai muun erityislainsäädännön perusteella (STM 2012, 173).

kaisesti, eikä sitä voida ohittaa määrittelemällä se jonkin erityislain piiriin kuuluvaksi.

”Lain tarkoituksena on suojata haavoittuvassa asemassa olevia asiakkaita ja [erityisen tuen] käsitettä käytettäisiin niissä pykälissä, joiden avulla pyrittäisiin turvaamaan riittävän tuen ja tarvittavien palvelujen saaminen.” (HE 164/2014, 99.)

Sosiaalihuoltolakiesityksessä (HE 164/2014, 9) erityisen tuen tarve rinnastetaan haavoittuvuuden käsitteeseen, ja määritellään tunnisteeksi, jonka avulla halutaan turvata riittävän tuen ja palvelujen saaminen. Samalla käsitteen avulla rakennetaan lainsäädännön ja palveluorganisaatioiden rajat ylittävää kategorialaajaa. Erityinen tuki ei aseta tuen tarpeeseen vastaamiselle muuta kriteeriä kuin tuen tarpeen tunnistamisen. Näin erityinen tuki on lainvalmistelussa esitetty oikeuksia turvaavana kategoriana. Samalla siitä rakennetaan institutionaalista kategorialaajaa: Erityisen tuen tarpeen tunnistamisella on seurauksellinen luonne, koska se yksiselitteisesti oikeuttaa asiakkaalle pääsyn tuen ja palvelujen piiriin. Toisaalta käsitteeseen liittyy subjektiivista tulkinnallisuutta ja epäsymmetristä vuorovaikutusta, koska tuen tarpeen tunnistaminen perustuu työntekijän arvioon.

”Erityisen tuen tarvitseminen ei kuitenkaan olisi sidottu tiettyyn diagnoosiin tai vammaan vaan määrittelyn piiriin kuuluisivat myös ne henkilöt, joiden erityisen tuen tarve perustuu esimerkiksi useampaan sairauteen tai vammaan tai vielä diagnosoimattomaan oireyhtymään, joka vakavasti vaikeuttaa henkilön kykyä toimia. Määrittelyn piiriin kuuluisivat myös henkilöt, joiden keskeinen ongelma on useasta eri syystä johtuva tuen tarve tai ylipäätään tilanne, jossa suuri avun tarve aiheuttaa uupumusta ja vaikeutta päästä tarvittavien palvelujen piiriin.” (HE 164/2014, 99.)

Lainvalmistelussa erityisen tuen kategoria on määritelty siten, ettei se perustu ulkopuoliseen asiantuntija-arvioon, kuten diagnoosiin perustuvat etuudet ja palvelut, joita haetaan lääkärinlausunnon perusteella. Sen sijaan erityisen tuen tarvitsemisen määritellään sosiaalisena tilanteena, joka voi syntyä diagnoosin perusteella tai sen puuttumisen vuoksi. Vamman ja sairauden ohella tekstinäytteessä puhutaan asiakkaista, joiden tuen tarve aiheutuu useista eri syistä (HE 164/2014, 99). Näin luodaan erityistä asiakkuuden kategorisointia: asiakkaat, joilla on kasautuvia ongelmia. Tämä asiakasjoukko laajentaa erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan kategorialaajaa, ja tekee siitä moninaisemman. Kasautuvien ongelmien asiakaskategorialaajaa rakennetaan lainsäädännön valmistelutyöryhmän loppuraportissa lähisuhdeväkivallan yhteydessä:

”Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden lähisuhde- ja perheväkivallasta aiheutuvan tuen tarpeen yhteydessä olisi huomioitava henkilön asemaan liittyvät erityistekijät. Erityisiä tarpeita voi olla esimerkiksi henkilöillä, joilla on koetun lähisuhdeväkivallan lisäksi muu erityisen tuen tarve esimerkiksi vammaisuuden, maahanmuuttajan heikon kotoutumisen, mielenterveys- tai päihdeongelmien vuoksi.” (STM 2012, 123.)

Vammaisuus, maahanmuuttajan heikko kotoutuminen sekä mielenterveys- ja päihdeongelmat nähdään lainvalmistelussa kasautuvina tekijöinä, jotka heikentävät lähisuhdeväkivaltaa kokeneen henkilön asemaa. Työryhmän loppuraportissa mainitut esimerkit ovat pitkälti samoja, joiden lakiesityksessä katsottiin yksinäänkin tuottavan erityisen tuen tarvetta. Toisaalta ”useasta eri syystä” tai ”ylipäättään uuvuttavasta tilanteesta” johtuva tuen tarve voi syntyä myös sellaisten tekijöiden summana, jotka yksistään eivät ole tunnistettavissa tuen tarvetta aiheuttaviksi. Kasautuvat tekijät heikentävät ihmisen toimintamahdollisuuksia yhteiskunnassa siten, että hänen on tavallista vaikeampi irrottautua väkivaltaisesta suhteesta.

”Nyt ehdotetussa pykälässä tuen tarve on kytketty nimenomaan lähisuhde- ja perheväkivaltaan. Muiden rikoksen uhrien tuen tarpeisiin on tarkoitettu vastattavan äkillisiin kriisitilanteisiin liittyvän tuen tarpeen perusteella.” (STM 2012, 123.)

Lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportissa lähisuhdeväkivalta tunnistetaan yhtenä tuen tarvetta tuottavana erityisenä sosiaalisena tilanteena. Tekstinäytteessä tuotetaan palvelujärjestelmään liittyvää rajaamista, jossa määritellään sitä, minkä palvelun piiriin kukin asiakas kuuluu. Perustelua rakennetaan kategorisointien avulla: tekstinäytteessä tuotetaan lähisuhdeväkivallan uhrin kategoria sekä muun rikoksen uhrin kategoria. Rikoksen uhriksi joutumista voidaan pitää äkillisenä kriisitilanteena. Sen sijaan eläminen tilanteessa, jossa altistuu väkivallan kokemiselle tai sen uhka on läsnä, näyttäytyy pitkäaikaisena ja pysyväisluonteisena, ja erityisen tuen tarve syntyy väkivallan tuottamasta kyvyttömyydestä irtautua vaikeasta tilanteesta. Sosiaalisesti tilanteeksi kategorisoituna erityisen tuen tarve irtautuu diagnostisista rajapinnoista, ja näyttäytyy pikemmin vuorovaikutussuhteissa syntyvänä kuin yksilöiden ominaisuuksista kumpuavana tarpeena.

”Vastuutyöntekijän nimeäminen tulisi kyseeseen erityisesti niin sanottujen heikkojen asiakasryhmien kohdalla. Tämän lisäksi esimerkiksi monia palveluja tarvitsevalle nuorelle tai omaishoitajan tueksi voitaisiin nimetä vastuutyöntekijä.” (STM 2012, 157.)

Lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportin mukaan erityistä tukea tarvitsevalle asiakkaalle tulisi nimetä vastuutyöntekijä (STM 2012, 157). Näin erityistä tukea tarvitseva asiakas kategorisoidaan henkilöksi, jonka ei voida olettaa ottavan itse vastuuta asioistaan, vaan joka tarvitsee siinä ulkopuolista apua. Tekstinäytteessä erityistä tukea tarvitsevat asiakkaat kategorisoidaan myös ”heikoiksi asiakasryhmiksi”, joihin kuuluvaksi erikseen nimetään monia palveluja tarvitsevat nuoret sekä omaishoitajat (emt). Nuoria koskevan maininnan myötä erityisen tuen tarve liitetään siihen, että henkilöllä on useita tuen tarpeita. Omaishoitajan tuen tarve taas on välillistä: omaishoitajuus on elämäntilanne, joka johtuu toisen henkilön vammasta. Omaishoitajuuden kontekstissa erityisen tuen tarve kategorisoidaan olosuhteista johtuvaksi altistumiseksi. (Vrt. Fineman 2010, 266-268; Herring 2016, 20.)

Lainvalmistelussa erityisen tuen tarvetta rakennetaan asiakkaan tarvitsevuutena ja toimintakyvyn puutteena, mutta sieltä löytyy viitteitä myös siitä, millaisia asioita tuen antamisella tavoitellaan. Lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportissa erityinen tuki kuvataan osaksi ehkäisevää lastensuojelua, jolla on yhteys myös nuorisotyöhön ja nuorisopolitiikkaan. Raportissa todetaan:

”Nuorisotyöstä ja nuorisopolitiikasta säädetään nuorisolaissa. Nuorisolain tarkoituksena on tukea nuorten kasvua ja itsenäistymistä, edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta ja nuorten sosiaalista vahvistamista sekä parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja.” (STM 2012, 26.)

Tässä ikäryhmäsidonnaisessa tekstinäytteessä viitataan nuoriin aikuisiin, joiden yhteiskunnallisia oikeuksia ja tuen piiriin ohjautumista turvaa sosiaalihuoltolain ohella nuorisolaki<sup>13</sup>. Nuorisolain tavoitteiksi kerrotaan nuorten elinolojen parantamisen lisäksi nuorten kasvun ja itsenäistymisen, aktiivisen kansalaisuuden ja sosiaalisen osallisuuden vahvistaminen. Kerronnan tuottamissa kategorisoinneissa nuoret esitetään vielä keskenkasvuisina ja epäitsenäisinä, vahvistusta ja ohjausta tarvitsevinä keskeneräisinä aikuisina. Heidän sosiaalinen osallisuutensa kuvataan heikkona, tai ainakin nuoriin kuvataan liittyvän syrjäytymisriski. Yhteiskunnallisesti heikosti pärjäävän nuoren kategoriaparina läsnä on toisaalta pärjäävä, ei vaillinainen, vaan vahvistusta kaipaava nuori. Tämän nuoren meneillään olevaa itsenäistymistä täytyy ”tukea”, ja aktiivista kansalaisuutta ”edistää”. Sanavalinnat kertovat meneillään olevasta suotuisasta kehityksestä. Samalla ne viittaavat siihen, mitä tavoitellaan. Näin sanoitettuna nuorille tarjottavien palvelujen järjestämisellä on selkeä palvelujärjestelmän toimintalogiikkaa palveleva funktio: nuoren kasvun ja itsenäistymisen turvaamisen tavoitteena on tuottaa aktiivista kansalaisuutta ja aktiivisen kansalaisen ideaaliin perustuvaa aikuisuutta.

Tässä alaluvussa olen pyrkinyt vastaamaan kysymykseen siitä, miten erityisen tuen käsitettä lainvalmisteluasiakirjoissa rakennetaan. Analyysini osoittaa, että lainvalmistelussa erityisen tuen tarpeen ajatellaan syntyvän yksilön vaikeudesta vastata toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin. Erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan kategoriaa rakennetaan moninaisena, lainsäädännön ja palvelujärjestelmän organisatoriset rajat ylittävänä kategoriana, jota voidaan luonnehtia oikeuksia turvaavaksi kategoriaksi. Toisaalta samanaikaisesti rakennetaan lainsäädännöllisiä tai sitäkin hienovaraisempia ilmiötason tunnistamiseen perustuvia rajoja, joiden avulla ohjataan sitä, miten asiakkaiden tuen tarpeita tulisi määritellä. Erityisen tuen kohdalla asiakaskategoriasta puhuminen on yksinkertaistavaa, sillä keskeisin erityisen tuen kategoriaa määrittävä tekijä on tunnistettu tuen tarve; muut määreet ovat hyvinkin

---

<sup>13</sup> Eri lakien ikään viittaavat määritelmät eivät ole keskenään samanlaisia. Nuorisolaissa nuorella tarkoitetaan alle 29-vuotiasta (Nuorisolaki 1286/2016, 3§), kun taas sosiaalihuoltolain valmistelussa nuorella viitataan 18-24 -vuotiaisiin aikuisiin (HE 164/2014, 99).

vaihtelevia. Toisaalta erityisen tuen tarpeessa olevaan asiakkaaseen liitetään toistuvasti vamman, sairauden, päihde- ja mielenterveysongelmien kaltaisia, stereotyyppisiä määreitä, mikä rakentaa erityisen tuen tarpeessa olevista asiakkaista ulkoryhmäkategoriaa suhteessa niihin kansalaisiin, jotka eivät ole sosiaalihuollon tarpeessa. Ulkoryhmäkategoria voi rakentua myös asiakkuuden sisällä erityisen tuen tarpeessa olevien ja ”kevyempien asiakkuuksien” välille. Erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan kategoria voi tulla läsnä olevaksi myös aktiivisen kansalaisuuden ihanteen, mikä näyttäytyy erityisen tuen tarpeeseen vastaamisen tavoitteena.

## 5.2 Sosiaalihuoltoa koskevat kategoriat ja niihin liitetyt kategoriasidonnaiset toiminnot

Sosiaalihuoltolain uudistamistyöryhmän raportit ja esitys sosiaalihuoltolaiksi ovat formaaleja asiakirjoja, jotka eivät varsinaisesti kuvaa ihmisiä tai heidän piirteitään. Asiakirjoissa kuitenkin tuotetaan sosiaalihuollon asiakkaita ja toimijoita koskevia kategorioita, joihin liitetään oletettuja ja toisaalta normatiivisia toimintoja. Tässä alaluvussa tarkastelen sitä, miten sosiaalihuoltoa ja sen työntekijöitä määritellään kategoriasidonnaisten toimintojen kautta.

*”Sosiaalihuolto ei kykene yksin ratkaisemaan näitä kysymyksiä, mutta niillä on keskeinen asema sosiaalihuollon lainsäädäntöä uudistettaessa.” (STM 2012,73.)*

Sosiaalihuoltolain valmistelutyöryhmän raporteissa sosiaaliset ongelmat, kuten lapsiköyhyys, erityisen tuen tarve, lastensuojelun tarpeen lisääntyminen ja väkivaltaan liittyvät kysymykset nähdään ongelmina, joihin sosiaalihuolto ei yksin pysty vastaamaan (STM 2010, 40; STM 2012, 73). Toteamalla, että sosiaalisilla ongelmilla on keskeinen asema lainsäädäntöä uudistettaessa, sosiaalisten ongelmien ratkaisemisesta kuitenkin rakennetaan sosiaalihuollon velvollisuutta. Raporteissa tehty huomio kertoo toki myös siitä, että lainvalmistelussa on tunnistettu monialaisen työskentelyn ja verkostoyhteistyön tarve. Varsinaisessa lakiesityksessä ajatus sanoitetaan varsinkin selkeästi:

*”Lakiluonnokseen sisältyy useita ehdotuksia, joilla parannettaisiin yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden toimialojen kesken. – Erityistä tukea tarvitsevien lasten, nuorten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelujen saaminen ja perusoikeuksien toteutuminen turvattaisiin sosiaalityöntekijän tuen, monialaisen yhteistyön ja koko sosiaalihuoltoa koskevan yhtenäisen päätöksentekomenettelyn avulla.” (HE 164/2014, 1.)*

Monialaisen yhteistyön lisäksi erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden oikeuksia turvattaisiin sosiaalityöntekijän tuella ja yhtenäisellä päätöksentekomenettelyllä. Sosiaalihuoltolakiesityksessä esiintyvät kategorioina sosiaalihuolto ja muut autta-

misorganisaatiot sekä moniammatillista yhteistyötä tekevä sosiaalityöntekijä ja muut ammattilaiset. Sosiaalityöntekijöihin liitetään kategoriasidonnaisena toimintana tuen antaminen. Keinot erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden oikeusturvan toteutumisen turvaamiseksi luetellaan tietyssä järjestyksessä: ensin mainitaan sosiaalityöntekijän tuki, sitten monialainen yhteistyö ja viimeisenä sosiaalihuollon yhtenäinen päätöksentekomenettely. Lakiesityksen käyttämä järjestys esittää sosiaalityöntekijän tuen ensisijaisena asiakkaan palvelujen saamisen ja perusoikeuksien toteutumisen turvaajana. Tämä viittaa siihen, että lainvalmistelussa sosiaalityöntekijän tehtäväksi on ajateltu monialaisen yhteistyön käynnistäminen ja koordinointi. Tämä tarkoittaa, että sosiaalihuollon ja sen sisällä sosiaalityön velvollisuudeksi asetetaan muun palvelujärjestelmän aktivointi asiakkaan asiassa.

Sosiaalihuoltolakiesityksessä kiinnitetään huomiota erityisen tuen tarpeessa olevien henkilöiden haavoittuvaan asemaan, ja sosiaalihuollon toimintatapoihin, joilla pyritään varmistamaan asiakkaan oikeuksien toteutuminen:

*”Lakia sovellettaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen.” (HE 164/2014, 83.)*

Lakiesityksessä erityistä tukea tarvitseva asiakas kategorisoidaan henkilöksi, jonka etu uhkaa jäädä toteutumatta hänen tuen tarpeestaan johtuen, ja joka siksi on haavoittuvassa asemassa. Erityisen tuen kategoria tekeekin näkyväksi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden vaikeaa suhdetta palvelu- ja etuusjärjestelmään (vrt. Honkasalo 2018, 1-4). Haavoittuvuuden lailla erityisen tuen tarve syntyy palvelujärjestelmän tavasta organisoida avun antamista, asettaa reunaehdoja sen saamiselle, ja jopa määritellä, miten ihmisen pitäisi tulla autetuksi. Normatiivisuutta voi pitää mekanismina, jolla järjestelmä suojaa yhteiskuntajärjestystä ja ihmisiä erilaisilta uhkilta, liittyvät ne sitten oman haavoittuvuuden tiedostamiseen tai yhteiskunnan rakenteita kannattelevan elämäntavan vahvistamiseen ja legitimointiin (vrt. Brown 317-319). Samalla, kun kehitetään palveluja, joiden tarkoitus on auttaa ihmisiä toivottuihin elämäntapoihin ja niihin sidottujen kategorioiden piiriin, merkitään heidät ulkopuolisiksi siitä, minkä piiriin heidän halutaan pyrkivän. Paitsi että avun vastaanottaminen edellyttää normien hyväksymistä sekä motivaatiota ja kompetenssia niihin pyrkimiseen, siihen liittyy haavoittuvuutta vahvistaviin identiteetikategorioihin leimautumista.

Erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan kategoriapariksi lakiesityksessä on kirjoitettu sosiaalihuollon työntekijä, jolla on erityinen velvollisuus kiinnittää huomiota erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan edun toteutumiseen. Samalla lainvalmistelussa rakennetaan epäsymmetristä suhdetta, joka painottaa sosiaalihuoltolakia soveltavan työntekijän velvollisuutta suhteessa asiakkaaseen. Sen täyttämiseksi ei riitä, että työntekijä reagoi asiakkaan pyyntöihin ja toiveisiin, vaan työntekijän on aktiivisesti

arvioitava asiakkaan etua, oltava aloitteellinen asiakkaan asiassa ja toimittava asiakkaan edun toteutumiseksi, vaikka asiakas ei sitä pyytäisi. Näin sosiaalihuollon työntekijän kategoriaa rakennetaan asiakkaan asianajajana, ja siihen liitetään kategoriasidonnaisena toimintona oikeuksia turvaava huolenpito.

” – erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaisi sosiaalityöntekijä. – Säännöksen avulla turvattaisiin se, että asiakkaan perusoikeuksien toteuttamisen kannalta merkityksellisten ja erityisasiantuntemusta edellyttävien palvelujen tarpeen arvioinnin tekisi aina henkilö, jolla on riittävä kokemus ja koulutus.” (HE 164/2014, 131.)

Sosiaalihuoltolakiesitys ohjaa sosiaalihuollon työnjakoa tuottamalla sosiaalityöntekijän kategoriaa muista sosiaalihuollon tehtävistä poikkeavana kategoriana. Sosiaalityöntekijän kategoriaa lakiesitys rakentaa ”riittävän” kokemuksen ja koulutuksen tuottaman osaamisen varaan, jota tarvitaan asiakkaan palvelutarpeen arvioimiseen. Lakiesityksessä sosiaalityöntekijän osaaminen tulkitaan kyvyksi tunnistaa, mitkä palvelut ovat asiakkaan perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä, ja arvioida perusteita niiden myöntämiselle. Näin sosiaalityöntekijän kategoriaan sisällytetään kaksoisrooli. Toisaalta sosiaalityöntekijällä on vastuu asiakkaan oikeusturvan varmistamisesta ja asiakkaan ohjautumisesta oikeiden palvelujen piiriin. Toisaalta rakennetaan portinvartijuutta, johon sisältyy arviointivalta erityisasiantuntemusta edellyttävien – ja siten ehkä kalliiden tai resursseja vievien – palvelujen myöntämiseen tai myöntämättä jättämiseen.

”Palvelutarpeen selvittämisen perusteella arvioidaan, onko henkilöllä tuen tarvetta. – Palvelutarpeen arviointi sisältää: 1) yhteenvedon asiakkaan tilanteesta sekä sosiaalipalvelujen ja erityisen tuen tarpeesta; 2) sosiaalihuollon ammattihenkilön johtopäätökset asiakkuuden edellytyksistä; 3) asiakkaan mielipiteen ja näkemyksen palvelutarpeestaan, ellei palvelutarpeen arvioimiseen yhteistyössä asiakkaan kanssa ole ilmeistä estettä; 4) asiakkaan ja sosiaalihuollon ammattihenkilön arvion 42 §:n mukaisen omatyöntekijän tarpeesta.” (HE 164/2014, 169.)

Sosiaalihuoltolakiesityksen mukaan palvelutarpeen arviointi on käytännössä sosiaalityöntekijän tai muun sosiaalihuollon työntekijän toteuttamaa asiakkaan kategorisointia, jossa tuotetaan arvioita asiakkaasta tuen tarvitsijana. Lakiesitys liittää palvelutarpeen arviota toteuttavaan työntekijään kategoriasidonnaisena toimintona arvioinnin tekemisen ja päätösvallan käyttämisen, sekä asiakkaan kuuntelun ja mielipiteen huomioimisen. Asiakkaan kategoriaan liitetään palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä aktiivinen oman tilanteen määrittely, mikä tuottaa asiakkaan ja työntekijän välille vuorovaikutuksellisen neuvottelusuhteen. Neuvotteluun viittaa myös se, että työntekijän on arvioitava asiakkuuden edellytyksiä, joista yksi on asiakkaan suostuminen asiakkuuteen. Neuvottelevan, aktiivisesti oman tilanteensa määrittelyyn osallistuvan asiakkaan kategoria on ristiriidassa erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan kategorian kanssa, mutta kategorioiden aktivoituminen samanaikaisesti on



mahdollista. Keskeinen palvelutarpeen arviointiin liittyvä kysymys onkin, voiko asiakkaan kieltäytyminen palvelusta vastoin omaa etuaan olla osoitus erityisen tuen tarpeesta.

” – omatyöntekijällä tai ainakin hänen kanssaan asiakastyötä tekevällä työntekijällä tulisi olla sosiaalityöntekijän kelpoisuus, jos asiakas – tarvitsisi erityistä tukea. – Omatyöntekijän tulisi tukea asiakasta tämän omien ja asiakassuunnitelmassa asetettujen tuen tarpeisiin vaikuttavien tavoitteiden saavuttamisessa sekä omien voimavarojen vahvistamisessa ja käyttämisessä.” (HE 164/2014, 136.)

Lainvalmistelussa on vaiheittain haettu tapaa korostaa työntekijän roolia erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan asiassa. Sosiaalihuoltolain uudistamistyöryhmän väliraportissa (STM 2010) asiasta ei vielä puhuta. Sen sijaan työryhmän loppuraportissa puhutaan vastuutyöntekijästä kaikkiaan 28 kertaa, ja vastuutyöntekijän nimeäminen ja tehtävä liitetään siihen, että asiakkaan arvioidaan tarvitsevan erityistä tukea palvelukokonaisuuttaan koskevilla asioilla (STM 2012, 157). Sosiaalihuoltolakiesityksessä (HE 164/2014) vastuutyöntekijään viittaavaa ilmaisua on lievennetty, ja siirretty puhumaan omatyöntekijästä. Ilmaisun lievennys viittaa siihen, että lakiesityksessä ei ajatella työntekijän voivan olla suoranaisesti vastuussa asiakkaan tilanteesta. Vastaavaa lievennystä on havaittavissa myös omatyöntekijälle määriteltyjen tehtävien osalta: Lainvalmistelun eri vaiheissa vastuutyöntekijälle ja omatyöntekijälle määritellyt tehtäviä kuvataan pitkälti samalla tavoin, mutta sanamuodoissa, joilla otetaan kantaa vastuu- tai omatyöntekijän vastuuseen asiakkaan tilanteesta, on viivahde-ero. Lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportin mukaan vastuutyöntekijän ”tulisi seurata”, kuinka palveluilla ja tukitoimilla vaikutetaan ja vastataan asiakkaan tuen tarpeisiin (STM 2012, 157). Sosiaalihuoltolakiesityksen mukaan omatyöntekijä ”voisi seurata” tätä asiaa (HE 164/2014, 136). Sosiaalihuoltolakiesityksessä työntekijän vastuuttamista on lievennetty, ja muutoinkin omatyöntekijälle rakennetaan lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportin vastuutyöntekijään verrattuna ohjauksellisempaa roolia.

Sosiaalihuoltolakiesityksessä vahvistetaan sosiaalityöntekijän kategoriaa kelpoisuuteen perustuvana kategoriana, jota aiemmin legitimoitiin koulutuksen ja kokemuksen tuottamalla riittävällä osaamisella. Tässä yhteydessä sosiaalityöntekijän kelpoisuus viittaa ammattihenkilölain (26.6.2015/817, 7§) mukaiseen koulutukselliseen pätevyyteen. Omatyöntekijän – jonka ei siis välttämättä tarvitse olla sosiaalityöntekijä – kategoriaan liitetään kategoriasidonnaisena toimintona tuen antaminen, sekä asiakkaan omien tavoitteiden ja voimavarojen huomioiminen. Omatyöntekijän kategoriaparina läsnä on potentiaalisesti aktiivinen asiakas, jolla on voimavaroja ja omia tavoitteita.

”Toisaalta haasteena on päästä eroon palvelujärjestelmän asiakasta passivoivista ja ongelmia pirstovista piirteistä ja antaa entistä enemmän tilaa ihmisten omille näkemyksille ja omatoimisuudelle.” (STM 2012, 73.)

Palvelujen hakeminen edellyttää asiakkaalta osaamista ja aktiivisuutta. Lainvalmistelutyöryhmän loppuraportissa erityistä tukea tarvitseva asiakas on kategorisoitu sellaiseksi, jolta tarvittava osaaminen ja aktiivisuus puuttuvat. Tekstinäytteessä läsnä ovat sekä passiivisen, aktivointia ja ohjausta tarvitsevan asiakkaan, että aktiivisen ideaaliasiakkaan kategoriat, jotka tuotetaan palvelujärjestelmän kautta. Passiivisen ja ei-kompetentin asiakkaan kategoriapariksi on kirjoitettu palvelujärjestelmä, jonka palvelun järjestämisen ja tarjoamisen tavat tuottavat sitä, mikä näyttäytyy asiakkaan alentuneena toimintakykynä. Palvelujärjestelmää luonnehditaan passivoivia piirteitä sisältäväksi. Lisäksi ajatellaan, että passivoivien piirteiden lievittäminen antaa tilaa asiakkaiden omille näkemyksille ja omatoimisuudelle. Tekstinäytteessä on läsnä myös aktiivisen asiakkaan kategoria olemassa olevana, mutta tukahdutettuna mahdollisuutena. Sen kategoriaparina näyttäytyy toimintamahdollisuuksia salliva palvelujärjestelmä, jossa ihminen kohdataan kokonaisuutena, eikä ongelmia ”pirstota” eri palvelusektoreille.

Sekä passiivisuus että aktiivisuus ovat asiakkaaseen tilannesidonnaisesti liitettäviä määreitä. Tekstinäytteestä on myös luettavissa, että normatiivisessa tarkastelussa aktiivisuus on tavoiteltava asia. Kun lainvalmistelussa kritisoidaan palvelujärjestelmää asiakasta passivoivaksi, asiakkaan passiivisuutta tai aktiivisuutta tuotetaan palvelujärjestelmän ominaisuutena: asiakkaiden oletetaan toimivan tavalla, jota järjestelmä vahvistaa. Siten palvelujärjestelmä ikään kuin säätelee asiakkaan toimintamahdollisuuksia.

”[Sosiaalihuollosta vastaavien] 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. Palveluja annettaessa ja niitä kehitettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden tarpeisiin ja toivomuksiin.” (HE 164/2014, 162.)

Sosiaalihuoltolakiesitys rakentaa erityisen tuen tarpeesta sosiaalihuollon velvollisuutta. Tekstinäytteessä erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja tilanteen seuraaminen kategorisoidaan järjestelmätason toimintana, vaikka velvollisuuden voi tulkita koskevan myös yksittäisiä työntekijöitä suhteessa yksittäisiin asiakkaisiin. Yhteiskunnallisten tai palvelujärjestelmään liittyvien epäkohtien poistaminen ja ehkäiseminen eivät kuitenkaan voi olla yksittäisen työntekijän tehtäviä, vaan ne rakentavat sosiaalihuollon kategoriaa järjestelmätason oikeuksien turvaajana. Samalla lakiesitys kategorisoi palvelujärjestelmän organisaatioita toimijoina, jotka esimerkiksi taloudellisuuden, tiukkojen myöntökriteerien tai kaa- vamaisten palveluprosessien vuoksi saattavat omaksua tuen tarvetta tuottavia, asiakkaita syrjäyttäviä toimintamalleja. Sama mahdollisuus syrjäyttävien toimintojen omaksumiseen liittyy toki myös sosiaalihuollon omiin organisaatioihin. Lakiesityk-

sessä sosiaalihuollon työntekijöihin liitetään kuitenkin kategoriasidonnaisina toimintoina ensisijaisesti epäkohtien purkaminen, monialaisen yhteistyön edistäminen ja rakenteellisen sosiaalityön harjoittaminen.

Mielenkiintoinen on ajatus erityistä tukea tarvitsevien tarpeiden ja toivomusten huomioimisesta palveluja annettaessa ja kehitettäessä. Siinä erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan kategoriaan liitetään omien tarpeiden ja toivomusten tunnistamiseen ja esiin tuomiseen liittyvää kompetenssia, jonka puuttumiselle kategoriaa aiemmin on rakennettu. Kyse on kuitenkin sosiaalihuoltoa koskevasta kategorisoinnista: Sitä rakennetaan vastuulle erityistä tukea tarvitsevista asiakkaista ja selvilleottovelvollisuudelle heidän tarpeistaan ja toiveistaan. Samalla siihen liitetään hienovarainen pyrkimys kyseisten asiakkaiden aktivointiin omien tarpeidensa esille tuomisessa.

Tässä alaluvussa olen tarkastellut sitä, miten erityisen tuen kontekstissa kategorisoidaan sosiaalihuoltoa ja sen toimijoita, ja millaisia kategoriasidonnaisia toimintoja niihin liitetään. Lainvalmistelussa palvelujärjestelmää kuvataan pirstaleisena, asiakkaan toimintamahdollisuuksia säätelevänä järjestelmänä. Sosiaalihuoltoon lainvalmistelu liittyy sekä järjestelmä- että työntekijätasolla asiakkaan oikeuksien turvaamisen, johon sisältyy velvollisuus puuttua palvelujärjestelmän epäkohtiin. Omiksi kategorioikseen erotetaan sosiaalihuolto ja muut auttamisorganisaatiot, sekä sosiaalityöntekijä ja muut ammattilaiset. Sosiaalihuollon työntekijöistä keskeisinä näyttäytyvät omatyöntekijän ja sosiaalityöntekijän kategoriat. Omatyöntekijän kategoriaan liitetään kategoriasidonnaisena toimintona tuen antaminen, sekä asiakkaan omien tavoitteiden ja voimavarojen huomioiminen. Toisaalta edellä kuvaamani omatyöntekijän vastuun lieveneminen lainvalmistelun eri vaiheissa kertoo, ettei edes erityisen tuen kontekstissa pidetä ajatusta julkisesta vastuusta relevanttina tai mahdollisena. Lainvalmistelussa korostuu sosiaalityöntekijän merkitys erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan omatyöntekijänä ja hänen palveluistaan päättävänä viranomaisena. Sosiaalityöntekijän kategoriaan liitetään kategoriasidonnaisina toimintoina tuen antaminen ja asiakkaan oikeuksien turvaaminen. Kategoriaa määrittää sosiaalityöntekijään ammattilaisena liitetty riittävä osaaminen, jota tarvitaan asiakkaan oikeusturvan varmistamiseen sekä arviointi- ja päätösvallan käyttämiseen palveluja myönnettäessä.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimukseni tarkoitus oli tarkastella sitä, miten sosiaalihuoltolain valmisteluasiakirjoissa on kategorisoitu erityistä tukea tarvitsevaa asiakasta ja muita sosiaalihuollon toimijoita. Erityistä tukea tarvitseva asiakas poikkeaa vastuullisuuden ja aktiivisen asiakkuuden ideaaleista, eikä välttämättä toimi palvelujärjestelmän edellyttämällä tavalla. Olin kiinnostunut siitä, miten lainsäädännön valmistelussa hahmotetaan sellaisten henkilöiden tuen tarvetta, jotka kuitenkin oletetaan aikuisina ihmisinä aktiivisiksi ja autonomisiksi toimijoiksi. Lainvalmisteluasiakirjat antavat tietoa siitä, miten lainsäädännön kehittämiseen osallistuvan tahot haluavat ohjata sosiaalihuoltoa toimimaan, ja millaisia toimijoita – asiakkaita ja työntekijöitä – he olettavat sosiaalihuollon kentältä löytyvän. Analyysini osoitti, että erityisen tuen käsitettä käytetään niin asiakkaiden kuin työntekijöiden kategorisointiin, ja sen avulla tuotetaan odotuksia ja normeja, joiden myötä rakentuu palvelujärjestelmän kannalta tarkoituksenmukaisia asiakas- ja ammattilaisidentiteettejä.

Erityinen tuki näyttää siirtyneen sosiaalihuoltoon käsitteellisenä lainauksena koulumaailmasta. Sosiaalihuollon kontekstissa keskeinen erityisen tuen tarvetta koskeva määrittäminen on se, että henkilön on vaikea hakea ja saada tarvitsemiaan palveluja. Eri konteksteissa käytettynä erityisen tuen käsite näyttäytyy suhdekäsitteenä: se viittaa ihmisen ja hänen toimintaympäristönsä väliseen suhteeseen, jossa tuen tarve syntyy vaikeudesta toimia ympäristön edellyttämällä tavalla. Erityisen tuen tarpeen ymmärtäminen suhdekäsitteeksi avaa näkökulman, jossa tuen tarvetta voidaan tarkastella rakenteellisena tekijänä, ja tuen tarpeeseen vaikuttamista voidaan käsitellä järjestelmätason kysymyksenä. Tällainen tulkinta tekee erityisestä tuesta sekä oikeuksia turvaavan että institutionaalisen kategorian, ja linkittää erityisen tuen käsitteen rakenteelliseen sosiaalityöhön.

Lainvalmistelussa lähtökohtana erityisen tuen määrittelylle on kuitenkin erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan määrittäminen. Sosiaalihuollon toimintaa ohjauksessa lakitekstissä se on tarkoituksenmukaista, mutta siirtää painopisteen yksi-

lönäkökulmaan. Vaikka lainvalmisteluasiakirjoissa tunnustetaan, että tuen tarve voi syntyä elämäntilanteeseen liittyvistä olosuhteista, kiinnitetään erityisen tuen tarve yksilöön. Erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden tunnistamiseksi esitettyjen määreiden myötä erityisen tuen tarve saa uusliberalististen diskurssien (esim. Juhila ym. 2017; Julkunen 2006; Raitakari ym. 2018; Toikko 2014) mukaisia tulkintoja, joissa tuen tarve nähdään ihmisen henkilökohtaisena ominaisuutena. Näissä tulkinnoissa erityisestä tuesta muodostuu sosiaalista kontrollia oikeuttavia identiteettikategorioita. Yksilönäkökulma liittyy erityisen tuen tarpeeseen vastuuttamisen elementin, joka tulkitsee tuen tarpeen yksilöstä itsestään johtuvaksi, ja edellyttää heikoksi tai haavoittuvaksi tunnistautumista vastineeksi tuen tai palvelun saamisesta (vrt. Honkasalo 2018, 5-14). Uusliberalistisena identiteettikategoriana erityistä tukea tarvitseva asiakas ottaa osaa aktiivisen kansalaisuuden diskurssiin asettumalla aktiivisen ideaaliasiakkaan vastinpariksi, ja legitimoimalla tuen ja palvelun tarpeensa poikkeamalla siitä. Toisaalta tuen vastaanottaminen ja asiakkuudesta käytävien neuvottelujen osapuoleksi asettuminen ilmentävät palvelujärjestelmän edellyttämää aktiivisuutta, ja tuovat erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan ideaaliasiakkuuden piiriin.

Lainvalmistelussa sosiaalihuollon huolenpitovelvollisuutta käytetään liittämään asiakkuuden kategoriaan asiakasta puolustavia ja voimaannuttavia psykologisia teemoja. Erityisen tuen kategoria legitimoii asiakkaan oikeutta avun saamiseen, mikä sinällään voi olla voimaannuttavaa. Erityisen tuen kategoria vaatii sosiaalihuoltoa asettumaan asiakkaan puolelle, ja antaa mahdollisuuden käyttää resursseja erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan auttamiseksi (Kuusisto, Ekqvist ja Kalliomaa-Puha 2021, 419). Näin lainvalmistelussa pyritään ohjaamaan sitä, millaisia vuorovaikutusidentiteettejä sosiaalihuollon arjessa tuotetaan. Koska sosiaalihuollon asiakkuuteen liittyy myös stigmoja, voi oikeutukseen perustuva kategoria tarjota eheyttävän näkökulman, ja auttaa asiakkaiden mukana kulkevia identiteettejä rakentamaan myönteisempään suuntaan.

Oikeuksia turvaavana kategoriana erityisen tuen käsite rakentaa sosiaalihuollon ja asiakkaan välille epäsymmetristä suhdetta, joka vastuuttaa sosiaalihuoltoa. Erityistä tukea koskevat säännökset ohjaavat sosiaalityövetoiseen monialaisen yhteistyön vahvistamiseen, mikä laajentaa sosiaalityön aktivointivelvoitetta asiakkaista muihin ammattilaisiin. Vastuun jakamista työskentelytahojen kesken on pidetty haasteellisena, ja erityisesti aikuissosiaalityössä on esiintynyt pelkoa siitä, että sinne "siivottaisiin" asiakkaita eri sektoreilta, tai että aikuissosiaalityö nähtäisiin päävastuullisena tahona silloinkin, kun asiakkaan pääasiallinen palveluntarve on muualla (Karjalainen 2016, 133-134). Sosiaalityön näkökulmasta erityisen tuen tarpeen tuottamiin velvoitteisiin voi siis liittyä työmäärän tai verkostoyhteistyössä ilmenevien ongelmien lisääntymisen uhkaa, mutta siihen voi liittyä myös synergiaetuja.

Erityisen tuen kategoria ohjaa osaltaan sosiaalihuollon työnjakoa ja korostaa sosiaalityöntekijän roolia. Lainvalmistelussa sosiaalihuollon kategoriaan liitetään kategoriasidonnaisena toimintona oikeuksia turvaava huolenpito. Sosiaalityöntekijän kategoriaa rakennetaan ”riittävän” kokemuksen ja koulutuksen tuottaman osaamisen varaan, ja siihen liitetään asiakkaan edun turvaaminen ja rakenteellinen työ. Sosiaalityöhön kohdistetut odotukset ovat suuria, mutta kytkeytyvät vahvasti sosiaalityön ammatilliseen etiikkaan. Työntekijöille se mahdollistaa positiivisten identiteetikategorioiden rakentumisen. Erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan kategoria voi toimia sosiaalityöntekijöille ja muille sosiaalihuollossa työskenteleville sosiaalityön ammattietiikkaa tukevana ja vahvistavana kategoriana.

Olen tarkastellut sitä, millaisia kategorioita sosiaalihuollon valmisteluasiakirjoissa erityisen tuen ympärille rakentuu. Tulkintani pohjautuvat teksteihin, joissa on näkemykseni mukaan tuotettu oletuksia, odotuksia ja toiveita siitä, millaista sosiaalihuoltoa ja sosiaalihuollon sisällä rakentuvaa toimijuutta halutaan tavoitella. Tulokseni eivät kuvaa sosiaalihuollon arkea eivätkä sitä, miten erityisen tuen käsitettä käytännössä käytetään. Sosiaalityöntekijöiden tulkintoja erityistä tukea tarvitsevista päihdeongelmaisista asiakkaista tutkineet Katja Kuusisto, Eeva Ekqvist ja Laura Kalliomaa-Puha (2021) ovat todenneet, ettei uusi sosiaalihuoltolaki ole johtanut parempaan palvelujen saantiin kyseisen asiakasryhmän kohdalla (emt., 428). Tulos on huolestuttava ja kertoo siitä, ettei sosiaalihuoltolakia ainakaan tämän asiakasryhmän kohdalla ole osattu soveltaa tai pystytty soveltamaan rakenteellisella tasolla. Onko tilanne sama kaikkien asiakasryhmien kohdalla, vai ollaanko erityistä tukea koskeviin pykäliin vedoten voitu olennaisesti parantaa jonkin asiakasryhmän tilannetta? Onko pykälää sovellettu asiakasryhmäkohtaisesti, vai ainoastaan yksittäistapauksissa? Taustalla on varmasti monenlaisia tekijöitä. Yksilötyön tasolla kiinnostavaa olisi selvittää, miten ja millaisissa tilanteissa sosiaalityöntekijät käyttävät erityisen tuen tarvetta koskevia pykälää asiakkaan eduksi. Rakenteellisella tasolla pitäisin tärkeänä tutkia sitä, millaisia esteitä ja mahdollisuuksia taloudelliset reunaehdot ja organisaatoriset tekijät asettavat erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan auttamiselle.

## LÄHTEET

Aalto, Anu 2012: Kilpailu ja valinnanvapaus sosiaalipalveluissa. Teoksessa Zechner, Minna (toim.): Julkiset sosiaalipalvelut muutoksessa. Markkinat, mittarit ja ennakointi. Anja Mäntylän rahasto, Seinäjoki, 29-46.

Arajärvi, Pentti 2017: Sosiaaliturvan perustuslaillisia näkökohtia. Teoksessa Nykänen, Eeva, Laura Kalliomaa-Puha ja Yrjö Mattila (toim.) 2017: Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen, 67-81. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Autio, Marja 2014 (toim): Sosiaalihuoltolain uudistaminen. Eduskunnan verkkokirjasto, lakihankkeiden tietopaketit – LATI. Viitattu 15.9.2022. Saatavilla [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen\\_oikeus/LATI/Sivut/sosiaalihuoltolain-uudistaminen.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/sosiaalihuoltolain-uudistaminen.aspx).

Autio, Tanja ja Tanja Haapakangas 2013: Arki erityistä tukea tarvitsevan lapsen perheessä. Sosiaalialan opinnäytetyö, Oulun Seudun Ammattikorkeakoulu. Viitattu 10.12.2019. Saatavilla [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/63872/autio\\_haapakangas.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/63872/autio_haapakangas.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Backman, Jouni 2021: Miten Suomessa säädetään laki? Selvitys lainsäädäntöprosessista ja sen johtamisesta. Sitran selvityksiä 198. Viitattu 15.1.2023. Saatavilla <https://www.sitra.fi/app/uploads/2021/11/sitra-miten-suomessa-saadetaan-laki.pdf>.

Berger, Peter L. ja Thomas Luckmann 1994: Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Tiedonsosiologinen tutkielma. Suomentanut ja toimittanut Vesa Raiskila. Gaudeamus, Helsinki.

Blomgren, Sanna, Jouko Karjalainen, Pekka Karjalainen, Minna Kivipelto, Paula Saikkonen & Peppi Saikku (toim.) 2016: Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Brown, Kate 2011: 'Vulnerability': Handle with Care. *Ethics and Social Welfare*, 5:3, 313-321, DOI: 10.1080/17496535.2011.597165.

Cole, Alyson 2016: All of Us Are Vulnerable, But Some Are More Vulnerable than Others: The Political Ambiguity of Vulnerability Studies, an Ambivalent Critique. *Critical horizons*, Vol. 17 No. 2, May, 2016, 260–277.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha 2014: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino, Tampere.

Fineman, Martha A., The Vulnerable Subject and the Responsive State, 60 *Emory L. J.* 251 (2010). Viitattu 13.6.2022. Saatavilla <https://scholarlycommons.law.emory.edu/elj/vol60/iss2/>.

Günther, Kirsi ja Johanna Ranta 2019: Mielenterveys- ja päihdekuntoutujan palvelusiirtymät: asumisyksikön työntekijöiden neuvottelut asiakkaiden muuttuvista palveluntarpeista. Teoksessa Pehkonen, Aini, Taru Kekoni ja Katja Kuusisto (toim.) 2019: Oikeus päihdehuoltoon, 219-252. Vastapaino, Tampere.

Hallinnon ohjaus. Valtiovarainministeriön verkkosivut. Viitattu 31.12.2021. Saatavilla. <https://vm.fi/hallinnon-ohjaus>.

Haverinen, Riitta, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Vastapaino, Tampere.

HE 137/1999: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi. Saatavilla <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1999/19990137#idm45237816890400>.

Heikkinen, Alpo 2020: Erityisen tuen tarpeen arvioi sosiaalityöntekijä. *Talentia-lehti*. Viitattu 10.4.2022. Saatavilla <https://www.talentia-lehti.fi/erityisen-tuen-tarpeen-arvioi-sosiaalityontekija/>.

Herring, Jonathan 2016: Defining Vulnerability. *Vulnerable Adults and the Law*. Oxford University Press 2016. Published 2016 by Oxford University Press.

Hiitola, Johanna 2015: Hallittu vanhemmuus. Sukupuoli, luokka ja etnisyys huostaanottoasiakirjoissa. Akateeminen väitöskirja. *Acta Universitatis Tamperensis* 2026. Tampere University Press, Tampere.



Hoikkala, Susanna 2020: Historiallinen tapaustutkimus lastensuojelulaitoksen rajoittamisja kurinpitokäytännöistä 1950-2000. Akateeminen väitöskirja. Soccan ja Heikki Waris - instituutin tutkimuksia 4/2000, Helsinki.

Honkasalo, Marja-Liisa 2018: GUEST EDITOR'S INTRODUCTION: Vulnerability and Inquiring into Relationality. Suomen antropologi, volume 43, issue 3, autumn 2018.

Hämeen-Anttila, Lotta 2015: Kuntainfo 4/2015. Uuteen sosiaalihuoltolakiin liittyvät muutokset sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Hämeen-Anttila, Lotta 2015a: Mitä laki edellyttää? Lapsiperheitä koskevat muutokset osa 1. Viitattu 13.3.2023. Saatavilla <https://www.youtube.com/watch?v=yQM3iN73Sn0>.

Hämeen-Anttila, Lotta 2015b: Mitä laki edellyttää? Lapsiperheitä koskevat muutokset osa 2. Viitattu 13.3.2023. Saatavilla <https://www.youtube.com/watch?v=lfhM4INLYIM>.

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

Jokimies, Hanna 2021: Asiakkaiden tarpeet sosiaalihuoltolakiesityksessä. Pro gradu-tutkielma. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Jokinen, Arja 2017: Tavoiteltavat sosiaalityöntekijän ominaisuudet ja vuorovaikutusasetelmat asiakkaan kohtaamisessa opiskelijoiden tulkitsemina. Janus vol. 25 (3) 2017, 191-207.

Jokinen, Arja, Kirsi Juhila ja Eero Suoninen 2012: Kategoriat, kulttuuri ja moraalit. Vastapaino, Tampere.

Juhila, Kirsi 2018: Aika, paikka ja sosiaalityö. Vastapaino, Tampere.

Juhila, Kirsi, Suvi Raitakari ja Christopher Hall (toim.) 2017: Responsibilisation at the Margins of Welfare Services. Routledge, London.

Juhila, Kirsi, Suvi Raitakari ja Cecilia Hansen Löfstrand 2017 a: Responsibilisation in governmentality literature. Teoksessa Juhila, Kirsi, Suvi Raitakari ja Christo-

pher Hall (toim.) 2017: *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*, 11-34. Routledge, London.

Juhila, Kirsi, Suvi Raitakari ja Cecilia Hansen Löfstrand 2017 b: *Responsibilities and current welfare discourses*. Teoksessa Juhila, Kirsi, Suvi Raitakari ja Christopher Hall (toim.) 2017: *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*, 35-56. Routledge, London.

Julkunen, Raija 2006: *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Stakes, Helsinki.

Julkunen, Raija 2013: *Markkinaratkaisut ja sosiaali- ja terveysalan palvelu- ja tuela-hankkeen tuloksiin*. *Janus* vol. 21 (4) 2013, 366–375.

Julkunen, Raija ja Juho Saari 2013: *Hyvinvointivaltion reformointi – Paul Pier-sonin institutionalismi*. Teoksessa Saari, Juho, Sakari Taipale ja Sakari Kainulainen 2013: *Hyvinvointivaltion moderneja klassikoita*, 307-326. Helsinki, Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja.

Kaarakainen, Teija 2014: *Oikeus ja kyky määrätä itsestä. Käsiteanalyysi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeudesta lainvalmisteluasiakirjoissa*. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Kajanoja, Jouko 2013: *Hyvinvointiteoria ja hyvinvointivaltio – Len Doyalin ja Ian Goughin teoria universaaleista trapeista*. Teoksessa Saari, Juho, Sakari Taipale ja Sakari Kainulainen 2013: *Hyvinvointivaltion moderneja klassikoita*, 61-88. Helsinki, Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja.

Kananen, Jorma 2008: *Kvali: kvalitatiivisen tutkimuksen teoria ja käytänteet*. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylä.

Karjalainen, Jouko 2016: *Toimeentulotuen tuolla puolen – hätäavusta yhteisöta-outeen?* Teoksessa Blomgren, Sanna, Jouko Karjalainen, Pekka Karjalainen, Minna Kivipelto, Paula Saikkonen & Peppi Saikku (toim.) 2016: *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa*, 103-118. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Karjalainen, Vappu 2013: *Työttömän palvelujärjestelmän aktivoituminen*. Teoksessa Keskitalo, Elsa ja Vappu Karjalainen (toim.) 2013: *Kaikki työuralle! Työttö-*

mien aktivointipolitiikka Suomessa, 99-119. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tampere.

Kaukonen, Olavi 2019: Päihdehuollon kehitys ja sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Pehkonen, Aini, Taru Kekoni ja Katja Kuusisto (toim.) 2019: Oikeus päihdehuoltoon, 23-49. Vastapaino, Tampere.

Keskitalo, Elsa 2013: Tavoitteena aktiivinen kansalaisuus. Teoksessa Keskitalo, Elsa ja Vappu Karjalainen (toim.) 2013: Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikka Suomessa, 21-44. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tampere.

Keskitalo, Elsa ja Vappu Karjalainen (toim.) 2013: Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikka Suomessa, 7-20. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tampere.

Keskitalo, Elsa ja Vappu Karjalainen 2013: Mitä on aktivointipolitiikka? Teoksessa Keskitalo, Elsa ja Vappu Karjalainen (toim.) 2013: Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikka Suomessa, 7-20. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tampere.

Ketola, Tuija ja Aino Alaverdyan (toim.) 2020: Ihmisiä kohtaamassa – asiakaslähtöisen palveluohjauksen jäljillä työkäisten palveluissa. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisusarja. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylä.

Kinni, Riitta-Liisa 2011: Jäsenkategorisoinnin analyysi palvelutarpeen määrittelyssä. Janus vol. 19 (1) 2011, 20–35.

Kivipelto, Minna 2016: Sosiaalityön yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Teoksessa Blomgren, Sanna, Jouko Karjalainen, Pekka Karjalainen, Minna Kivipelto, Paula Saikkonen & Peppi Saikku (toim.) 2016: Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa, 137-156. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Kohonen, Iina, Arja Kuula-Luumi ja Sanna-Kaisa Spoof (toim.) 2019: Ihmiseen kohdistuvan tutkimuksen eettiset periaatteet ja ihmistieteiden eettinen ennakoarviointi Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2019. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisu 3/2019. Tutkimuseettinen neuvottelukunta, Helsinki.

Kokkonen, Tuomo 2021: Osallisuuspolitiikka aikuissosiaalityön asiakkuuden ja työtapojen määrittäjänä. Teoksessa Matthies, Aila-Leena, Anu-Riina Svenlin ja Kati Turtiainen (toim.) 2021: Aikuissosiaalityö. Tieto, käytäntö ja vaikuttavuus, 42-54. Gaudeamus, Tallinna.

Kuorelahti Marianne ja Sinikka Volanto 2019: Näkökulmia erityisen tuen tarpeen määrittelyyn. Teoksessa Zehner Minna (toim.): Näkökulmia palvelutarpeen arviointiin. SeAMK, Seinäjoki.

Kuusinen-James, Kirsi ja Marjaana Seppänen 2013: Ikääntyvät palvelusetelin käyttäjät valintatilanteessa: kuluttajia vai näennäiskuluttajia? Janus vol. 21 (4) 2013, 314–329.

Kuusisto, Katja, Eeva Ekqvist ja Laura Kalliomaa-Puha 2021: Erityistä tukea tarvitsevat päihteitä ongelmallisesti käyttävät asiakkaat sosiaalityöntekijöiden tulkinnoissa. Yhteiskuntapolitiikka, 86 (2021):4, 419-430.

Kuusisto, Katja ja Laura Kalliomaa-Puha 2019: Päihdeongelmaisen asiakkaan asema ja oikeudet – mitä sosiaalihuoltolain uudet välineet tarkoittavat päihdehuollossa? Teoksessa Pehkonen, Aini, Taru Kekoni ja Katja Kuusisto (toim.) 2019: Oikeus päihdehuoltoon, 83-113. Vastapaino, Tampere.

Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 26.6.2015/817. Finlex.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812. Finlex.

Leppäkoski, Kati 2018: Polkuja erityistä tukea tarvitsevien toimeentulotukiasiakkaiden palveluun. Tarkastelussa kelan ja kunnan yhteistyö. Sosionomi YAMK-opinnäytetyö. Kaakois-Suomen ammattikorkeakoulu XAMK. Viitattu 2.2.2020. Saatavilla [Leppäkoski Kati \(theseus.fi\)](https://theseus.fi).

Narva, Aila 2002: Tiedonjyväsiä: asiakirja-aineistojen käyttäjän opas. Kansallisarkisto, Tammisaari.

Nousiainen, Marko 2016: Osallistavan kääntein lyhyt historia. Teoksessa Nousiainen, Marko ja Kari Kulovaara 2016: Hallinnan ja osallistamisen politiikat. SoPhi, Jyväskylä.

Nummela, Tuija 2011: Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. Itä-Suomen yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta, Kuopio.

Nykänen, Eeva, Laura Kalliomaa-Puha ja Yrjö Mattila (toim.) 2017: Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen, 20-37. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Närhi, Kati, Tuomo Kokkonen & Aila-Leena Matthies (2014): Asiakkaiden osallisuus ja työntekijöiden harkintavalta palvelujärjestelmässä. Janus, Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti 22(3), 227-244. Viitattu 19.11.2021. Saatavilla <https://journal.fi/janus/article/view/51212/15670>

Oikeusministeriö 2020a: Oikeusministeriön omistama oikeudellisen aineiston julkinen ja maksuton internet-palvelu Finlex. Lainvalmistelun prosessiopas. Lakien säätäminen. Viitattu 15.9.2022. Saatavilla [Sujuvampaa lainsäädäntöä: Lainvalmistelun prosessiopas \(finlex.fi\)](https://www.finlex.fi).

Oikeusministeriö 2020b: Oikeusministeriön omistama oikeudellisen aineiston julkinen ja maksuton internet-palvelu Finlex. Hallituksen esitysten laatimisohteet. Viitattu 15.9.2021. Saatavilla [Hallituksen esitysten laatimisohteet | Hallituksen esitysten laatimisohteet \(finlex.fi\)](https://www.finlex.fi).

Opetushallitus 2020: Erityinen tuki. Viitattu 24.4.2020. Saatavilla <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/erityinen-tuki>.

Pehkonen, Aini, Taru Kekoni ja Katja Kuusisto (toim.) 1029: Oikeus päihdehuoltoon, 49-82. Vastapaino, Tampere.

Pesonen, Nia 2019: Erityisen tuen tarpeessa olevat asiakkaat. Sosiaalityöntekijöiden määrittelyitä ja pohdintoja käytännön kontekstissaan. Helsingin yliopisto, Sosiaalityöiden laitos, Helsinki. Viitattu 2.12.2019. Saatavilla [http://www.socca.fi/files/8160/Raportti\\_Erityisen\\_tuen\\_tarpeessa\\_olevat\\_asiakkaat\\_-\\_sosiaalityontekijoiden\\_maarittelyita\\_ja\\_pohdintoja\\_Nia\\_Pesonen.pdf](http://www.socca.fi/files/8160/Raportti_Erityisen_tuen_tarpeessa_olevat_asiakkaat_-_sosiaalityontekijoiden_maarittelyita_ja_pohdintoja_Nia_Pesonen.pdf).

Poikonen, Heidi ja Taru Kekoni 2019: Asiakkaan oikeudet ja niihin vaikuttavat tekijät päihdepalveluissa. Teoksessa Pehkonen, Aini, Taru Kekoni ja Katja Kuusisto (toim.) 2019: Oikeus päihdehuoltoon, 49-82. Vastapaino, Tampere.

Pääkkönen, Arja 2018: Palveluohjaus aikuissosiaalityössä. Työntekijän näkökulma sosiaalitoimen uudistamiseen. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto: Valtiotieteellinen tiedekunta.

Raitakari, Suvi ja Nicholas Permin Berger 2017: Making active citizens in the community in client-worker interaction. Teoksessa Juhila, Kirsi, Suvi Raitakari ja Christopher Hall (toim.) 2017: Responsibilisation at the Margins of Welfare Services, 106-127. Routledge, London.

Raitakari, Suvi ja Kirsi Günther 2017: Clients accounting for the responsible self in interviews. Teoksessa Juhila, Kirsi, Suvi Raitakari ja Christopher Hall (toim.) 2017: Responsibilisation at the Margins of Welfare Services, 83-105. Routledge, London.

Raitakari Suvi, Kirsi Juhila ja Jenni-Maria Räsänen 2018: Responsibilisation, social work and inclusive social security in Finland. European Journal of Social Work. DOI: 10.1080/13691457.2018.152966. Viitattu 22.3.2022.

Rautiainen, Pauli 2017: Sosiaaliset oikeudet ihmisoikeuksina. Teoksessa Nykänen, Eeva, Laura Kalliomaa-Puha ja Yrjö Mattila (toim.) 2017: Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen, 20-37. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Ronkainen, Suvi, Leila Pehkonen, Sari Lindblom-Ylänne ja Eija Paavilainen (toim.) 2011: Tutkimuksen voimasanat. WSOYpro, Helsinki.

Saario Sirpa 2014: Arviointikulttuurin leviäminen ammattikäytäntöihin. Kuntoutus 37(2), 48-51.

Sacks, Harvey 2010: Lectures on conversation volumes 1 & 2. New York, Wiley. Viitattu 5.5.2023. Saatavilla [https://www.lapetitedistribution.org/archive/Sacks\\_Lectures-on-Conversation.pdf](https://www.lapetitedistribution.org/archive/Sacks_Lectures-on-Conversation.pdf).

Sahiluoto, Tuula 2018: Kokemuksia osallisuudesta. Kelassa asioineiden erityistä tukea tarvinneiden asiakkaiden haastattelututkimus. Topsos-Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lissensiaattitutkimus, Sosiaalitieteiden laitos, Turun yliopisto. Viitattu 25.3.2020. Saatavilla [https://www.utu.fi/sites/default/files/public%3A/media/file/Tuula\\_Sahiluoto.pdf](https://www.utu.fi/sites/default/files/public%3A/media/file/Tuula_Sahiluoto.pdf).

Saikku, Peppi 2018: Valtion ja kuntien vastuunjako pitkäaikaistyöttömien aktiivisuudessa. Sisällönanalyysi hallitusohjelmista ja hallituksen esityksistä vuosina 1995–2015. Janus 26 (2), 104–122.

Salmi-Tolonen Tarja 2008: Language and the functions of law: a legal linguistic study. Acta Universitates Lappeoensis 146. Akateeminen väitöskirja. Lapin yliopisto, Rovaniemi.

Sosiaalihuoltolain soveltamisopas. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2017:5. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Sosiaalihuoltolaki (17.9.1982/710). Viitattu 9.2.2023. Saatavilla <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/1982/19820710>.

Tanskanen, Ilona 2019: Ajan henki lain kirjaimessa. Suomalaisten lastensuojelulakien ja -asetusten ideologiat. Akateeminen väitöskirja. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Tarkiainen, Laura 2020: Negotiated responsibilities and deservingness: A study of talk on prolonged unemployment in Finland. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto, Helsinki.

THL 2015: Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. THL:n verkkosivut. Viitattu 2.4.2022. Saatavilla <https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-asiakkaan-asema-ja-oikeudet>.

Tiittula, Liisa 2012: Eettiset kysymykset tekstin- ja diskurssintutkimuksessa. Teoksessa Heikkinen, Vesa, Eero Voutilainen, Petri Lauerma, Ulla Tiililä ja Mikko Lounela (toim.): Genreanalyysi – tekstilajitutkimuksen käsikirja, 441-452. Gaudeamus, Helsinki.

Toikko, Timo 2012: Sosiaalipalveluiden kehityssuunnat. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.

Toikko, Timo 2014: Vastuullisen asiakkuuden paradigma. Teoksessa Haverinen, Riitta, Marjo Kuronen ja Tarja Pösö (toim.): Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Vastapaino, Tampere.

Toikko, Timo ja Alexandra Gawel 2012: Yksityisten sosiaalipalveluiden kehitys. Teoksessa Zechner, Minna (toim.): Julkiset sosiaalipalvelut muutoksessa. Markkinat, mittarit ja ennakointi. Anja Mäntylän rahasto, Seinäjoki, 9-28.

Tukia, Helena ja Kaaria Wilskman (toim.) 2011: Informaatio-ohjaus kuntien tukena hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Raportti 57. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tampere.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2009: Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käytäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämiseksi. Tutkimuseettinen neuvottelukunta, Helsinki.

Vaativa erityinen tuki esi- ja perusopetuksessa 2017: Kehittämissuunnitelman loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki.

Valjakka, Eeva 2016: Vain lakiko lasta suojelee? Akateeminen väitöskirja. Turun yliopiston julkaisu sarja C osa 420. Turun yliopisto, Turku.

Valkama, Katja 2012: Asiakkuuden dilemma. Näkökulmia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuuteen. Vaasan yliopisto, sosiaali- ja terveyshallintotiede. Viitattu 27.11.2021. Saatavilla [https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn\\_978-952-476-412-4.pdf](https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-412-4.pdf).

Valtiovarainministeriö 2019: Kuntien valtionosuusjärjestelmien kehittämistarpeiden esiselvitys. Valtiovarainministeriön julkaisu 2019:18. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Vanhuspalvelulaki 28.12.2012/980. Finlex.

Varantola, Krista, Veikko Launis, Markku Helin, Sanna Kaisa Spoof ja Sanna Jäppinen (toim.) 2012: Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2012. Tutkimuseettinen neuvottelukunta, Helsinki.

Virkki, Tuija 2019: Oraalisen ekskluusion mekanismit maahanmuuttajamiesten väkivaltaa koskevassa kansalaiskeskustelussa. Viitattu 20.10.2022. Saatavilla [JYX - Moraalisen ekskluusion mekanismit maahanmuuttajamiesten väkivaltaa koskevassa kansalaiskeskustelussa \(jyu.fi\)](#).

Virokannas, Elina, Suvi Liuski ja Marjo Kuronen (2018): The contested concept of vulnerability – a literature review, *European Journal of Social Work*, DOI: 10.1080/13691457.2018.1508001.

Virtanen, Matti 2000: Normit ja informaatio-ohjaus. Pääkirjoitus yhteiskuntapolitiikka-lehdessä 65 (2000), 385-387.

Välimaa, Outi 2011: Kategoriat ongelman selontekoina. Pitkäaikaistyöttömyydestä neuvottelemisen ja sen rakentuminen haastattelupuheessa. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, Tampere.

Weselius, Hanna 2014: Suunniteltu kuva: henkilövalokuvien rakentaminen aikakauslehdessä. Akateeminen väitöskirja. Aalto-yliopisto, taiteiden ja suunnittelun korkeakoulu, median laitos. Viitattu 15.10.2022. Saatavilla [isbn9789526036700.pdf \(aalto.fi\)](#).

Yliruka, Laura, Riitta Vartio, Kaisa Pasanen & Päivi Petrelius 2018: Monimutkaiset ja erityistä osaamista edellyttävät asiakastilanteet sosiaalityössä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. Viitattu 10.12.2019. Saatavilla [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136378/URN\\_ISBN\\_978-952-343-117-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136378/URN_ISBN_978-952-343-117-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Zechner, Minna (toim.) 2012: Julkiset sosiaalipalvelut muutoksessa. Markkinat, mittarit ja ennakointi. Anja Mäntylän rahasto, Seinäjoki.

Zehner Minna (toim.) 2019: Näkökulmia palvelutarpeen arviointiin. SeAMK, Seinäjoki.



## Aineisto

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

STM 2010: Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:19.

STM 2012: Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21.

