

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Rantamäki, Niina; Kokkonen, Tuomo

Title: Oikeudenmukaisuus asiakkaiden asiana

Year: 2023

Version: Published version

Copyright: © Kirjoittajat 2023

Rights: CC BY 4.0

Rights url: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Please cite the original version:

Rantamäki, N., & Kokkonen, T. (2023). Oikeudenmukaisuus asiakkaiden asiana. In K. Närhi, S. Kannasoja, T. Kokkonen, N. Rantamäki, & S. Ruonakangas (Eds.), *Rakenteellisen sosiaalityön tila ja tulevaisuus Suomessa* (pp. 187-204). Jyväskylän yliopisto. Sophi, 154.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-9712-0>

11.

Oikeudenmukaisuus asiakkaiden asiana

Niina Rantamäki & Tuomo Kokkonen

Kysymys oikeudenmukaisuudesta, sen luonteesta ja keinoista, joilla sitä voidaan edistää, on rakenteellisen sosiaalityön ydintä. Samoin se on erittäin kriittinen kysymys suomalaisen hyvinvointivaltion olemassaolon oikeutuksen näkökulmasta (Pohjola 2014; Pohjola 2019; Kivipelto 2021). Anna Metteri (2004, 42; 2012) on puhunut perustulossa määritellystä hyvinvointivaltion lupauksesta, joka luo odotuksia siitä, että yhteiskunta turvaa kaikkien kansalaisten selviytymismahdollisuudet ja oikeudenmukaisen kohtelun sekä mahdollisuudet yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Sosiaalityöntekijät ovat ammattinsa arvolähtökohtiin pohjautuen vahvasti tämän lupauksen täyttämiseen sitoutuneita. Sosiaalityössä korostuu ymmärrys siitä, että jokaisella ihmisellä on hänen suorituksistaan riippumaton luovuttamaton ihmisarvo ja tämän lähtökohdan mukaisesti kaikkia ihmisiä tulee kohdella kunnioittavasti. Eri-tyinen ammatillinen velvollisuus on toimia niiden ihmisten ja yhteisöjen tilanteen parantamiseksi, jotka ovat yhteiskunnassa joutuneet haavoittavaan ja marginalisoivaan asemaan. Sosiaalityön tehtävänä on

huolehtia, että oikeudenmukaisuus yhteiskunnassa toteutuu ja ulottuu myös niihin ihmisiin, jotka eivät sitä omalla toiminnallaan tai olemisellaan kykene ansaitsemaan. (Mt. 2004, 41; Granfelt 1998, 177.)

Oikeudenmukaisuus on kuitenkin käsitteenä jo lähtökohtaisesti hyvin haastava. Sitä, kuinka hyvin tai huonosti se toteutuu yhteiskunnassa, voidaan lähestyä kahdesta eri näkökulmasta. Ensimmäinen, oikeudenmukaisuuden säännönmukaisuutta ja sen juridisia lähtökoh-
tia korostava, muodollinen näkökulma nojautuu asioiden periaatteel-
liseen luonteeseen. Kyse on lähtötilanteen tasa-arvoisuudesta (*equality*):
yksilöitä kohdellaan samalla tavalla, elleivät he eroa toisistaan jollain
tilanteeseensa merkittävästi vaikuttavalla tavalla. Yleisesti hyväksytyjä
samanlaisuuden kriteerejä ovat moraalisesti relevanteiksi määritellyt omi-
naisuudet kuten ikä, sukupuoli, kieli, vakaumus ja terveydentila. (Yeung,
Saari & Lagerspetz 2007, 9–10; Arajärvi 2015, 182.) Hieman yksin-
kertaistetusti muodollisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta yhteis-
kunta toimii oikeudenmukaisesti silloin, kun samanlaisessa elämäntilan-
teessa olevia ihmisiä kohdellaan samalla tavoin.

Kaikessa yksityiskohtaisuudessaan muodollisen oikeudenmukai-
suuden suoraviivaiseksi luonnehdittava logiikka sivuuttaa kuitenkin
yhteiskunnan ja ihmiselämän kompleksisuuden. Ensinnäkin keskei-
sessä asemassa oikeudenmukaisuuden reunaehto-
jen määrittelyssä olevat
samanlaisuuden kriteerit eivät ole annettuja tai pysyviä, vaan mitä suu-
rimmissa määrin muutoksessa olevia poliittisia kysymyksiä, kuten vaik-
kapa tänä päivänä kiivaankin keskustelun kohteena oleva sukupuolen
määrittäminen. Toiseksi käytössä olevat kriteerit jättävät ulkopuolelleen
suuren joukon ominaisuuksia ja tekijöitä, jotka eivät kiinnity suoraan
yksilöön vaan enemmänkin yhteiskunnallisiin rakenteisiin, joiden puit-
teissa yksilöiden elämäntilanteet muotoutuvat. Näillä – esimerkiksi
asuinpaikka, palveluiden saatavuus tai varallisuus – on kuitenkin lop-
putuloksen oikeudenmukaisuuden kannalta hyvin ratkaiseva merkitys.
(Arajärvi 2015, 182; Carniol 1992.)

Rakenteellisen sosiaalityön näkökulmasta muodollista oikeuden-
mukaisuutta olennaisempi onkin tosiasiallisen oikeudenmukaisuuden
näkökulma. Se tulee lähelle yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden
teoreetikko John Rawlsin (1985) käsitystä, jonka mukaisesti oikeu-
denmukaisuuden ydinolemus on reiluus (*equity*): jotta voidaan oikeasti

puhua oikeudenmukaisuudesta, asioita tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti niiden erilaiset ulottuvuudet huomioon ottaen. Näin ymmärrettynä keskeisiksi kysymyksiksi nousevat: Kuinka yhdenvertaisia ihmiset ovat lähtökohdiltaan? Millaisia vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia heillä on käytössään? Kuinka tasaisesti yhteiskunnalliset voimavarat jakautuvat? Millaiseen lopputulokseen valitut toimenpiteet erilaisissa elämäntilanteissa olevien ihmisten näkökulmasta johtavat? Käytännössä tosiasialliseen oikeudenmukaisuuteen voidaan päästä vain positiivisen diskriminaation kautta suosimalla jotakin yksilöä tai ryhmää yli muiden sekä jakamalla käytössä olevat voimavarat epätasaisesti – eli toimimalla epätasa-arvoisesti (Arajärvi 2015, 182–183; myös ETENE 2013, 6).

Tässä luvussa yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteutumista lähestytään sosiaalityön asiakkaiden näkökulmasta. Oikeudenmukaisuus ja etenkin sen toteutumiseen liittyvät epäkohdat nousivat esiin keskeisenä rakenteellista sosiaalityötä määrittävänä teemana tapaustutkimuksen ensimmäisen kierroksen asiakasedustajien fokusryhmähaastatteluissa. Näiden havaintojen ohjaamana toisella haastattelukierroksella keskityttiin siihen, millaiset mahdollisuudet asiakkaita edustavilla toimielimillä – tässä vammaisneuvostot – on edistää oikeudenmukaisuuden toteutumista palvelujärjestelmässä. Asiakasedustajien sekä vammaisneuvostojen jäsenten fokusryhmähaastatteluihin pohjautuen tässä luvussa tarkastelun kohteena on: 1) Mitkä palvelujärjestelmän toimintaan liittyvät tekijät asiakkaiden näkemysten mukaan estävät oikeudenmukaisuuden toteutumista? 2) Millaiset mahdollisuudet asiakkaita edustavilla toimielimillä on vaikuttaa tunnistettujen epäkohtien korjaamiseen ja näin edistää oikeudenmukaisuutta?

Asiakkuuden myötä tarkastelun ensisijaiseksi kontekstiksi asettuu hyvinvointipalvelujärjestelmä, joka muodostaa monien sosiaalityön asiakkaina olevien ihmisten elämässä keskeisen kosketuspinnan yhteiskunnan toimintaan. On kuitenkin tärkeä muistaa, että palvelut ja asiakkuus eivät ole muista inhimillisen ja yhteiskunnallisen elämän osa-alueista erillisiä saarekkeita. Sen sijaan kaikki se, mitä erilaisilla toimijuuden kentillä ja niiden välisissä suhteissa tapahtuu, on vahvasti läsnä myös asiakkuuteen liitettävissä oikeudenmukaisuuden kokemuksissa.

11.1 Haastettu oikeudenmukaisuus

Oikeudenmukaisuuden toteutumisen esteet voidaan Mullalyn (2007) yhteiskunnallisen tasojaottelun ohjaaman paikallistaa yleiseen yhteiskunnalliseen ilmapiiriin (ideologian taso), palvelujärjestelmän toimintakäytäntöihin (instituutioiden taso) sekä asiakkaan ja työntekijän keskinäiseen vuorovaikutukseen (sosiaalisten suhteiden taso). Käytännössä nämä erilaiset rakenteelliset tasot ovat kiinteästi yhteenkietoutuneita ja vaikuttavat toinen toisiinsa. Näin ollen tietyssä kontekstissa ilmenevät ongelmat eivät koskaan – tai vain hyvin harvoin – kerro pelkästään ”yhden tason ongelmista”, vaan myös laajemmin oikeudenmukaisuuden toteutumisen haasteista ja esteistä.

Suomalainen yhteiskunta ja hyvinvointipalvelujärjestelmä sen osana ovat viimeisten vuosien ja vuosikymmenten aikana läpikäyneet suuria muutoksia. Näiden myllerryksessä myös yhteiskunnalliseen ideologiaan tasolla vallitsevat käsitykset siitä, mikä on oikeudenmukaista ja miten oikeudenmukaisuuden toteutumiseen tulisi pyrkiä, ovat hakeneet muotoaan (Mullaly 2007; Metteri 2012). Haastatteluun osallistuneet asiakkaat kuvaavat, kuinka yleinen asenneilmapiiri on koventunut ja muuttunut raaemmaksi sekä kuinka ihmisiä jaotellaan niihin, jotka ovat ansainneet paikkansa yhteiskunnassa sekä niihin, jotka eivät ole tähän syystä tai toisesta kyenneet. Tämä erottelu ilmenee käytännössä siinä, miten sosiaalisen oikeudenmukaisuuden käsitettä tulkitaan sekä miten palvelujärjestelmä suhtautuu ja vastaa erilaisissa elämäntilanteissa olevien ihmisten tarpeisiin.

Jos sinä et ole terve etkä työkykyinen niin tavallaan sinä et tuota mitään yhteiskunnalle, eikä sinusta ole mitään hyötyä. Tavallaan minä ainakin koen olevani hyödytön yhteiskunnalle. Jotenkin sitä putoaa sinne rakoihin halusi tai ei. (...) Minä olin hyvä siinä työssäni mitä minä tein, ja se vietiin minulta ilman, että minä olisin itse halunnut menettää sitä. Ja sen jälkeen (...) alkoi se kova putoaminen, että sinä olet yksin. (AN1/C/1)

Haastateltavien näkemyksiä tulkiten työelämäosallisuudesta on varsin suoraviivaisesti tullut synonyymi elämänhallinnalle sekä tätä kautta myös

kriteeri sille, millaista tukea ja apua kenelläkin on oikeus yhteiskunnalta odottaa. Raija Julkunen (2017, 10–14, 18) on kuvannut, kuinka uusliberalististen ajatusten vahvistumisen myötä lainsäädännössä nimeytyt oikeudet, yksilöiden tarpeet ja ammattieettiset periaatteet ovat saaneet väistyä taloudellisten intressien tieltä. Hyvinvointipalveluiden ensisijaisena tehtävänä ei nähdä enää yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden vahvistamista vaan kansallisen kilpailukyvyyn parantaminen: käytettävissä olevat resurssit tulee keskittää kyvykkään ja osaavan työvoiman saataavuuden varmistamiseen. Myös palvelujärjestelmän toiminnassa keskeisessä roolissa ovat kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden parantaminen. (Kananen 2017; myös Kokkonen, luku 3 tässä teoksessa.) Ihmisiin, jotka syystä tai toisesta eivät kykene itse ansaitsemaan omaa toimeentuloaan ja elantoaan, suhtaudutaan ikään kuin toisen luokan kansalaisina: oman olemisen oikeutus ja yhteiskunnan jäsenyys ansaitaan työmarkkinoilla, ei kansalaisen rooliin tai siihen liittyvien vastuiden kautta.

Institutionaalisten toimintakäytäntöjen (Mullaly 2007) tasolla tehokkuustrimmatun palvelujärjestelmän toiminnasta piiryy asiakkaiden kertomuksissa varsin pirstaleinen kuva: epämääräinen kokonaisuus, joka koostuu enemmän ja vähemmän huonosti yhteensopivista yksittäisistä paloista. Työntekijät – saati sitten asiakkaat – eivät välttämättä aina tiedä, mitä missäkin tehdään ja millä tavoin tehdyt toimenpiteet tai tarjotut palvelut liittyvät asiakkaan asiaan. Asiakkaiden tarpeita lähestytään varsin kapearajaisesti, yksittäisen palvelun tai tehtävän kautta. Palveluprosessin kokonaisuus tai etenkin asiakkaan erityinen elämäntilanne eivät tunnu olevan kenenkään hallinnassa. (Myös Metteri 2012, 53 ja 216; Rissanen & Lammintakanen 2015, 29; Saikkonen ym. 2015, 62.)

Meitä pompotellaan sinne sun tänne, että se tulee toisesta ja sitten he ei tietenkään tee yhteistyötä keskenään. Ja mikä on kanssa ongelma, jos sinä joudut monen eri tahon kanssa asioimaan, niin heidän eivät suinkaan tee yhteistyötä, vaan sinä olet siinä välissä se linkki kaikille sitten. Toivoisi välillä, että he voisivat tehdä jotain yhteistyötä.
(AN2/C/1)

Ongelmat, joita sosiaalityössä kohdataan, ovat luonteeltaan monitahoisia ja niiden syyt samoin kuin seuraukset kiinnittyvät sekä yksilölli-

siin, yhteisöllisiin että yhteiskunnallisiin tekijöihin ja rakenteisiin. Sosiaalisten ongelmien erityinen luonne on, että ne vain harvoin sijoittuvat selkeärajaiseen palvelu- ja tehtäväaluejakoon. Tehokkuutta maksimoivan toimintalogiikan pohjalta rakennettavan palvelujärjestelmän kyky kohdata ihmisten elämäntilanteiden kompleksisuutta maailmassa, joka myös itsessään muuttuu koko ajan yhä monimutkaisemmaksi, on asiakkaiden näkemysten mukaan varsin puutteellinen. Erityisesti ihmisistä, joiden ongelmat ovat kaikkein vaikeimpia sekä niiden taustalla vaikuttavat juurisyyt moninasiin tekijöihin paikallistuvia, tulee helposti väliinputoajia, jotka jäävät vaille kipeästi tarvitsemaansa tukea ja apua. (Mänttari-van der Kuip 2022, Metteri 2012, 53, 2016; Määttä 2012, 123–131.)

Suhteessa yhteiskuntaan ja palvelujärjestelmään koettua ulkopuolisuuden ja epäoikeudenmukaisuuden tunnetta ei helpota se, että julkisen palvelujärjestelmän kuvataan puhuvan sekä viestivän tavoilla ja kielellä, jotka eivät kohtaa asiakkaiden tarpeita tai heidän tapaansa jäsentää maailmaa. Haastateltavat kertovat, että heidän on ajoittain vaikea löytää tietoa siitä, mille palvelusektorille heidän asiansa kuuluu, mihin tai keneen ottaa yhteyttä tai miten tavoittaa omaa asiaa hoitava työntekijä (myös Määttä 2012). Erityisen vaikea tilanteesta on tullut sen myötä, kun informaatiota ja tiedottamista on siirretty enenevässä määrin verkkoon. Asioiden esitystapa, joka palvelujärjestelmän näkökulmasta tarkasteluna vaikuttaa hyvin loogiselta, ei välttämättä ole sitä asiakkaan kannalta.

Ehkä sellainen, että kaikki tieto ei tule asiakkaille selkeästi, vaan se pitää ottaa itse selville. Ja silloin, kun ihmiset on vaikeassa tilanteessa, niin on varmaan aika haastavaa hankkia itse sitä tietoa. Se semmoinen tiedonjako julkisesti ja samanvertaisesti, niin se ei ehkä toimi tässä yhteiskunnassa. Se, että kaikki tosiaan saisivat sen saman tiedon jotenkin ja olisivat oikeutettu saamaan sitä tietoa yhtä paljon, niin se ei jotenkin päde. (AN1/A/1)

Käsitys siitä, että palvelut ikään kuin piiloutuvat organisatorisen monimutkaisuuden sekä viranomaispuheen taakse, on haastateltavien joukossa hyvin yleisesti jaettu. Määttä (2012, 125; myös Hänninen, Karjalainen & Lehtelä 2007; Kaipainen-Vilén 2017) puhuu poiskäännyt-

tämisestä eli proseduraalisesta diversiosta. Tällä hän viittaa palvelujärjestelmän ja asiakkaan keskinäisessä vuorovaikutuksessa muotoutuvaan prosessiin, jonka lopputulemana asiakas joko suoraan tai epäsuorasti ohjataan muualle avun piiristä tai hänen avunpyyntönsä torjutaan kokonaan. Tuen hakemisen haastavuus ja monimutkaisuus on Määtän mukaan ensimmäinen viidestä poiskäännättämisen kynnyksestä. Mikäli sen ylittäminen ei onnistu, asiakkaalla ei ole edes teoreettista mahdollisuutta edetä seuraavien askelmien mukanaan tuomia haasteita ja niiden ylittämisen jälkeen odottavaa palvelua kohden.

Asiakkaan ja työntekijän kohtaaminen ilmentää Mullalyn (2007) yhteiskunnallisten rakenteiden kolmatta eli sosiaalisten suhteiden tasoa. Useimmat tälle tasolle paikallistuvista epäoikeudenmukaisuuden kokemuksista ovat heijastumia ideologisen ja institutionaalisen tason kehityskuluista. Koventunut yhteiskunnallinen ilmapiiri samoin kuin taloudellisten säästöpainoiden ohjaamana tehty palvelujärjestelmän uudistaminen näkyvät asiakkaan ja työntekijän keskinäisessä suhteessa lisääntyneenä kontrollina. Tämä koskee niin asiakastyötä ohjaavia linjauksia kuin sosiaalityön työmenetelmiä. Toimintakäytäntöjä yhdenmukaistamalla organisaatio voi paremmin valvoa tuotanto- ja palveluprosesseja ja pyrkiä täten – jos ei vähentämään – niin ainakin hillitsemään kustannusten nousua (ks. Mänttari-van der Kuip, Tammelin & Anttila 2018, 234; Mänttari-van der Kuip 2022).

Kyllä siis tämä politiikka (...) peilautuu tuonne kuntaan. Ja sosiaalityöntekijöillä on hyvin, hyvin ankara systeemi, että mitkä ohjeistukset ne siellä saa. Tuntuu että alalta lähtee ne pois, jotka on alunperin menneet semmoisella mielellä, et ne haluaa ihan oikeasti auttaa. Mutta kun ylhäältä käsketään, että et sinä saa. Ainoastaan näitä yksittäistapauksia, että voidaan sanoa, että kyllä on autettu, mutta ne on yksittäistapauksia. (AN4/A/1)

Syytä vallitsevaan tilanteeseen asiakkaat eivät niinkään etsi yksittäisistä työntekijöistä, vaan poliittisesta päätöksenteosta ja johdosta, joiden tulisi luoda edellytykset sille, että työntekijät voivat tehdä työtään ammatillisesti ja eettisesti kestäväällä tavalla. Nykyisellään työntekijät joutuvat asiakkaiden mukaan työskentelemään tiukkojen ylhäältä tulevien ohjei-

den mukaisesti ja ajoittain myös näiden kahlitsemana. Lisäksi erilaiset dokumentointi- ja raportointivelvoitteet vievät merkittävässä määrin aikaa kasvokkain tehtävältä työltä. Tässä kokonaisuudessa ammatilliselle harkintavallalle ja asiakkaiden yksilöllisten elämäntilanteiden huomioimiselle jää vain vähän tilaa. (Myös Määttä 2012, 125–126; Närhi, Kokkonen & Matthies 2014; Sirviö ym. 2015). Edellä kuvatun voisi tiivistää siten, että pyrkimys varmistaa muodollisen oikeudenmukaisuuden toteutuminen on paikoin muodostanut esteen tosiasiallisen oikeudenmukaisuuden toteutumiselle.

Työskentely-ympäristöön ja -olosuhteisiin kiinnittyvien epäoikeudenmukaisuuksien ohella ongelmia ilmenee kuitenkin myös siinä, miten työntekijät kohtaavat asiakkaat ja miten he heitä kohtelevat. Sosiaalityön asiakkaina ovat ihmiset, joiden elämänhallinta samoin kuin luottamus yhteiskunnalta sekä sosiaalisilta verkostoilta saatavaan tukeen on monin tavoin murentunut. Tapa, jolla asiakas ja hänen asiansa kohdataan, voi joko korjata tai vahvistaa näitä murtumia. (Carniol 1992; Laitinen & Kemppainen 2010, 138; Metteri 2004.) Haastatteluaineistossa asiakkaan ja työntekijän vuorovaikutussuhteeseen liittyvät epäoikeudenmukaisuuden kokemukset kiteytyvät kahteen teemaan: epäkunnioittavaan suhtautumiseen ja kohteluun sekä osattomuuteen omassa asiassa. Näistä ensimmäinen konkretisoituu asiakkaiden kertomuksissa syrjinnästä, lokeroinnista sekä alentuvasta suhtautumisesta. Epäkunnioittavalle kohtelulle on leimallista, että asiakas nähdään vain ongelmiensa kautta hänen vahvuutensa sivuuttaen.

Minulla ainakin tulee se mieleen, kun tullaan ihan oikeasti kertomaan semmoisia itsestään selviä asioita, että nenä pitää niistä, jos räkä valuu. Ihan niin kuin me ollaan niin täysiä tössöjä, että me ei osata yhtään mitään. Minä olenkin joskus kysynyt, että miten minä voin asua itsenäisesti, jos olen noin avuton. Ja samaan aikaan minun pitää toimia juristina selvittääksestä tästä järjestelmästä. Se menee semmoiseen jankkaamiseen sitten näiden kanssa. Kyllä monet kerrat itkien on lähdetty pois. (AN4/A/1)

Epäkunnioittavan kohtelun taustalla voidaan tunnistaa asetelma, jossa työntekijä asettuu asiakkaan yläpuolelle ja ammatilliseen valtaansa

nojautuen olettaa tietävänsä asiakasta paremmin, miten tämän tulisi olla ja toimia. Kontrollipainotteisessa työskentelytavassa, joka keskittyy lainsäädännön ja ohjeistusten toteuttamiseen, sosiaalityön periaatteet samoin kuin pyrkimykset rakentaa luottamuksellinen suhde asiakkaaseen jäävät toisarvoiseen rooliin. (Myös Metteri 2012, 51.) Aineistossa ääriesimerkkejä ovat kuvaukset tilanteista, joissa sen lisäksi, että asiakasta oli kohdeltu alentuvasti, asiakkaan työntekijäänsä kohtaan osoittamaa luottamusta oli käytetty häntä vahingoittavalla tavalla.

Toiseksi asiakkaan ja työntekijän keskinäisessä vuorovaikutussuhteessa todentuva epäoikeudenmukaisuus liittyy haastatteluaineistossa kertomuksiin siitä, kuinka asiakas jää tai jätetään ulkopuoliseksi ja osatomaksi omassa asiassaan. Asiakkaan näkemykset sivuutetaan, päätökset tehdään ilman, että hän on itse prosessissa osallisena tai hänelle ei anneta riittävästi tietoa siitä, mitä palveluja on tarjolla ja miten niiden piiriin voi hakeutua. Pirstaleisessa ja organisaatiolähtöisesti rakentuneessa palvelujärjestelmässä asiakkaan on vaikea selvittää ja usein myös ymmärtää, mitkä hänen oikeutensa ovat sekä mitä hänen on tehtävä tai millaisia kriteerejä täytettävä niiden saamiseksi (ks. Määttä 2012, 125).

Omista oikeuksistaan ei todellakaan ole tietoinen, ja minun mielestä niitä ei tarpeeksi tuoda esille myöskään. Siinä tavallaan korostetaan sitä valta-asemaa, että toivotetaan jatkuvasti viranomaisten ja sosiaalityöntekijöiden taholta, kuinka tässä ollaan sinun puolella ja sinun asiassa, mikä nyt on suurimmaksi osaksi varmasti tottakin. Mutta sitten kun epäoikeudenmukaisuutta ja kaltoinkohtelua tapahtuu, niin se on niin helppo oikeuttaa omassakin mielessään silleen, että nämä ihmiset tietävät asiasta paremmin ja näihin ihmisiin nyt täytyy luottaa ja uskoa. Ja minkälaista manipulaatiota ja ihan pienemmässäkin mittakaavassa tapahtuu. (AN2/B/1)

Asiakkaan sivuuttaminen omassa asiassaan haastaa oikeudenmukaisuuden toteutumista hyvin konkreettisella tavalla. Se ensinnäkin jättää huomioimatta sen, että perusoikeudet koskevat myös sosiaalityön asiakkaita. Lisäksi se vie asiakkaalta mahdollisuuden siihen, että hän voisi osana omaa asiakkuuden prosessiaan harjoitella turvallisessa ympäristössä valmiuksia, jotka edistävät rakenteelliseen sosiaalityöhön olennai-

sena sisältyvää tavoitetta kansalaisena ja yhteiskunnan jäsenenä valtaistumisesta (ks. Hänninen & Poikela 2016, 149; Pohjola 2011).

11.2 Vammaisneuvostot asiakkaiden oikeuksien edistäjinä

Eräänä ratkaisuna asiakkaiden tässäkin aineistossa esiin nostamiin ongelmiin on kuntiin sekä julkisiin ja yksityisiin palveluorganisaatioihin perustettu asiakkaita edustavia vaikuttamistoimielimiä. Niiden tehtävä on edistää asiakkaiden ja palvelunkäyttäjien sekä palvelun järjestämisestä ja tuottamisesta vastaavien viranomaisten keskinäistä vuorovaikutusta. Paitsi palveluiden kehittämisestä asiakas- ja käyttäjälähtöisyyden vahvistamisessa on kyse myös kansalaisoikeuksista, demokratiasta ja osallisuuden hyvinvointivaikutuksista samoin kuin palveluja tuottavan organisaation maineesta (Asunta & Mikkola 2019, 75–77). Peter Beresford (2009) on todennut, että hyvinvointipalveluiden demokraattisten rakenteiden elävyys sekä niiden tarjoamat osallistumismahdollisuudet peilaavat myös laajemmin sitä, mikä yhteiskunnan kokonaistilanne on (myös Matthies 2017).

Hyvinvointialueiden toimintaa ohjaavan lain (Laki hyvinvointialueesta 611/2021) 32 pykälä velvoittaa hyvinvointialueita perustamaan vähintään kolme palvelunkäyttäjää edustavaa vaikuttamistoimielintä: nuorisovaltuusto tai nuorten vaikuttajaryhmä, vanhusneuvosto sekä vammaisneuvosto. Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena ovat vammaisneuvostot. Asiakkaiden, yhdistysten, viranomaisten ja päätöksentekijöiden yhteistyöfoorumina vammaisneuvoston toiminnan tarkoituksena on tuoda hyvinvointialueen toiminnan suunnitteluun vammaisnäkökulmaa sekä seurata, että se tulee huomioon otetuksi kaikkien hallintoalojen päätöksenteossa (Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta). Haastatteluun osallistuneet vammaisneuvostojen jäsenet luonnehtivat tehtävänsä kuitenkin vielä tätäkin laajemmaksi.

Sanoisin kyllä, että olen yhteiskunnan asialla. (...) Jonkun pitää auttaa niitä kaikista heikoimpia, ihan päivittäisessä edunvalvonnassa ja sun muuta. (...) Aivan liian usein kunnat esimerkiksi tulkitsevat lakia kotiinpäin, niin sanotusti, taloudellisesti. Ja sitten jos joku riitauttaa,

niin on melkein aina niin, että asiakas voittaa. Niinhän se ei saisi olla, että kunnat tahallaan rikkovat lakia, koska se laki on kuitenkin ajateltu loppuun yleensä. (AV4/B/2)

Haastateltavien mukaan julkisissa palveluissa tulee liian usein vastaan tilanteita, joissa päätöksentekoa ohjaa talous, eivät ihmisten todelliset tarpeet tai se, mitä lainsäädäntö velvoittaa. Tässä kokonaisuudessa vammaisneuvostojen vastuulla on huolehtia siitä, että asiakkaat saavat heille kuuluvat palvelut ja etuudet. Viimekädessä kyse on sen varmistamisesta, että kansallista lainsäädäntöä toimeenpannaan ja yhteisiä varoja käytetään, kuten on tarkoitettu.

Minä ajattelen, että kyllä vammaisneuvostonakin (...) me annetaan sitä painetta sinne palvelunjärjestäjään päin, että se on järjestettävä se palvelu oikein ja lainmukaisesti. (AV3/A/2)

Suhteessa hyvinvointivaltioon vammaisneuvostot toimivat täten paitsi palvelun käyttäjien myös yhteiskunnan edun ajajina. Valvoessaan, että vammaisille henkilöille turvatut oikeudet toteutuvat yhdenvertaisesti ja lainsäädännössä tarkoitetulla tavalla asuinkunnasta riippumatta, vammaisneuvostot varmistavat osaltaan, että yhteiskunta toimii reilusti ja oikeudenmukaisesti.

Vammaisneuvostot ovat muodoltaan edustuksellisia toimielimiä, joiden jäsenet valitaan vammaisjärjestöissä toimivista henkilöistä. Yleisenä pyrkimyksenä on, että erilaiset vammairyhmät samoin kuin maantieteelliset alueet tulevat mahdollisimman laajasti edustetuiksi. Vaikka oman viiteryhmän asiat ovat jokaiselle jäsenelle luonnollisesti tutuimpia ja tärkeimpiä, haastateltavat kertovat yhteisen työskentelyn myötä havahtuneensa siihen, että eri tavalla vammautuneet henkilöt kohtaavat yhteiskunnassa ja palvelujärjestelmässä hyvin samankaltaisia ongelmia ja haasteita.

Lähimpänä sydäntä tässä on mielenterveyskuntoutujat (...). Mutta tosiaan tässä, kun on ollut vammaisjärjestöjen [yhteistyössä] mukana, niin kaikki muutkin vammaisryhmät ja yhdistykset ovat tulleet lähemmäksi. Ja alkaa pikkuhiljaa ymmärtää ja haluaa ajaa kaikkien asi-
oita. (AV1/B/2)

Vammaisneuvostotyöskentely auttaa siihen osallistuvia asiakkaita suhteuttamaan omat kokemukset laajempaan kokonaisuuteen. Se avaa myös perspektiiviä siihen, millainen vammaisten henkilöiden tilanne on yhteiskunnassa yleisemmin. Rakenteellisen sosiaalityön näkökulmasta neuvostotyöskentelyn kautta tapahtuvaan tietoisuuden laajentumiseen sisältyy myös merkittävässä määrin asiakkaita voimaannuttavaa ja valtaistavaa potentiaalia. Yhteinen keskustelu ja asioiden jakaminen tekevät mahdolliseksi ylittää oman kokemuksen rajat ja nähdä ne osana laajempaa yhteiskunnallista kysymystä. Näin tapahtuessa henkilökohtaisella tasolla ilmenevät ongelmat saavat väistämättä myös poliittisen luonteen. (Mullaly & Dupré 2019, 314–317.)

Ajattelen, että eihän vammaisneuvoston tehtävä ole edes yhden ihmisen asiaa viedäkään eteenpäin, vaan että aina katsoo laajemmin ja isommin, että mitä kaikkea muutakin on. Ja että mikä siinä jossain asiassa on semmoinen yhteinen asia. (AV3/A/2)

Parhaimmillaan toiminta vammaisneuvostossa luo edellytyksiä sille, että samankaltaisessa tilanteessa olevat ihmiset löytävät toisensa ja lähtevät voimansa yhdistäen toimimaan aktiivisesti epäkohtien muuttamiseksi (Mullaly & Dupré 2019, 314–317). Vielä tässä vaiheessa näin ei haastateltavien mukaan ole suuremmassa mittakaavassa tapahtunut. Yleisenä toiveena olikin, että tulevaisuudessa hyvinvointialueorganisaatioissa toimivat erilaiset vaikuttamiselimet voisivat tältä osin tehdä kiinteämpää yhteistyötä. Käytännössä tämä voisi olla esimerkiksi yhteisiä aloitteita ja mielipidekirjoituksia sekä yhdessä järjestettyjä koulutuksia ja seminaareja.

Sinällään yhteiskunnallisen vaikuttamisen aspektin on ajateltu jo lähtökohtaisesti sisältyvän luontevasti osaksi vammaisneuvostojen toimintaa: vammaisneuvostot tuovat aktiivisesti esiin havaitsemiaan epäkohtia ja kunnan sekä hyvinvointialueen toimielimet vastaavasti hyödyntävät aktiivisesti niiden asiantuntemusta omassa toiminnassaan (Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta, ei päivämäärää). Tämän kaksisuuntaisen yhteistyön toteutumisessa on haastateltavien mukaan kuitenkin monia ongelmia. Monet näistä liittyvät ihan käytännön asioihin, siihen, miten vammaisneuvostojen toiminta organisoituu ja miten sitä toteutetaan.

Kokouksen listat ja aiheet on täynnä, niin se tuntuu monesti vähän ikävältä (...). Sitten, jos tulee tällainen akuutimpi juttu, niin sitä ei saakaan sinne. (...) Ja sitten, jos sen saa käsiteltyä, (...) niin voi olla, että sille asialle on jo tehty jotakin. No hyvä, jos on tehty, ei siinä mitään, mutta se on voinut mennä ehkä huonommaksi. (...) Mutta ymmärrän sen, että asioita on paljon, mitä hoitaa ja valvoo ja katsoo ja saada eteenpäin. (AV2/A/2)

Haastateltavien mukaan vammaisneuvoston toimintaedellytyksiä voidaan vahvistaa tai rajoittaa varsin yksinkertaisilla kokousteknisillä keinoilla: kuinka usein tai harvoin neuvostot kokoontuvat, mitä asioita asialistalle tuodaan ja mitä jätetään tuomatta, missä järjestyksessä asialista käsitellään, miten ajankäyttö jakautuu ”tiedoksi” ja ”lausuttavaksi” asioiden kesken sekä missä vaiheessa valmisteluprosessia asiat tuodaan vammaisneuvoston käsiteltäviksi. Muodollisesti nämä ovat asioita, joista päättää vammaisneuvoston puheenjohtaja. Käytännössä hän on ”luottamushenkilönä” kuitenkin hyvin riippuvainen toimintaa koordinoivilta viranomaisilta saamastaan tiedosta, avusta ja tuesta. Neuvoston toiminnasta vastaavan viranomaisen roolia voisikin tässä yhteydessä luonnehtia ikään kuin portinvartijaksi, joka omalla toiminnallaan säätelee sitä, missä määrin ja mihin asioihin vammaisneuvostot voivat aidosti vaikuttaa (ks. Matthies 2017).

Viranomaisten sekä yleisemmin julkisten organisaatioiden sitoutuminen palvelun käyttäjien osallistaviin kehittämisprosesseihin näyttäytyy aineistossa jossain määrin varauksellisena. Tästä kertovat niin asioiden hidas eteneminen kuin se, että pyyntöjä ottaa kantaa erilaisiin asioihin tulee vain suhteellisen harvoin.

Se tuntuu, että aika hitaasti [asiat] etenee. Ja tuntuu et se [vammaisneuvosto] koetaan hyväksi, mutta kuitenkin ei sitten [julkinen organisaatio] ole siinä välttämättä niin kovin innokkaasti kuitenkaan mukana. Jotenkin semmoinen tuntuma mulla on tässä, vähän tässä sivusta seuranneena. (AV2/B/2)

Aika vähän meille on tullut semmoisia pyyntöjä, että ottakaa kantaa tähän. (V2/C/2)

Tietynlaista yhteistyön kankeutta voi tulkita siten, että verkostoyhteistyötä korostavan uuden julkishallinnan (*new public governance*, NPG) periaatteiden sijaan suhtautumisessa asiakkaita edustavien vaikuttamistoimielinten toimintaan vaikuttaa edelleen vahvasti perinteinen byrokraatiaan nojautuva julkisjohtamisen kulttuuri. Siinä asiakkaiden omaehtoinen toimijuus – kaikesta arvostuksesta huolimatta – asetetaan eräänlaiseen kontrolloitavissa olevan objektin rooliin. (Myös Tuurnas, Kurkela & Rannisto 2016, 105–107, 115–116; Hennala 2011, 96.) Voidaan jopa väittää, että osallisuutta edistävät käytännöt ovat muuntuneet hallinnan välineiksi sen sijaan, että ne avaisivat mahdollisuuksia politisoida yhteiskunnan rakenteellisia ongelmia (Matthies 2017). Näin tapahtuessa asiakkaiden toimijuuteen ja asiantuntijuuteen sisältyvät resurssit sekä potentiaali jäävät väistämättä vajaakäytölle (ks. Hennala 2011, 113–114).

Huolimatta vahvasti ilmaistusta halusta toimia yhteiskunnallisena vaikuttajana sekä vähintäänkin jonkinasteisesta tyytymättömyydestä siihen, millaiseksi vammaisneuvostojen rooli palvelujärjestelmän rakenteissa on muotoutunut, haastateltavien suhtautuminen poliittiseen vaikuttamiseen näyttäytyy ristiriitaisena ja osin myös jännitteisenä. Valtaosa haastatteluihin osallistuneista korostaa vammaisneuvostojen toiminnan erillisyyttä suhteessa puoluepoliittiseen järjestelmään sekä ylipäätään asettumista kaikenlaisen ideologisuuden yläpuolelle.

Niin minä olen kyllä ollut koko ajan sitä mieltä, että vammaisneuvosto, niin ei kuulu tuo politiikka. Minä aina sanoin (...) että politiikka ja uskonto täältä jätetään pois. Me kunnioitamme jokaisen suuntaa, siis uskonto ja politiikkaa. (...) Jos siihen tulee politiikka, niin se on liian suurta se. Silloin ne ei ajattele meidän pienen ihmisen asiaa. Se pitää kyllä pois sieltä asiasta. (AV3/B/2)

Esiin nousi kuitenkin yksittäisiä näkemyksiä, joiden mukaan todellista muutosta on vaikea saada aikaan ilman, että puoluepolitiikasta tulee tavalla tai toisella vahvempi osa vammaisneuvostojen toimintaa.

Sen verran voisin omana mielipiteenä tietenkä sanoa, että jonkin verran kaipaän kyllä poliittista mukanaoloa, siis puoluepolitiikkaa.

Koska tässä kuitenkin on loppupäässä rahakin mukana. Jos haluaa jotain saada aikaan, niin se maksaa yleensä, ja pitää sitten ideologisella tasolla tehdä valintoja. Satsaanko kyläkouluun tai kyläkauppaan tai vammaisiin, että missä on se painopiste. Ja se valitettavasti puuttuu aivan liian usein, että katsotaan nyt vammaisten asioita, mutta se on niin äärimmäisen pieni osa yhteiskuntaa kuitenkin. (AV4/B/2)

Keskustelu siitä, kuinka tarpeellisena puoluepoliittinen kytkös nähdään vammaisneuvoston toiminnan kannalta ja millaisia uhkaku-
via siihen mahdollisesti liittyy, kietoutuu viime kädessä kysymykseen vallasta. Poliittisen aktivoitumisen puolesta puhuu se, että sen kautta avautuu mahdollisuus päästä osalliseksi keskusteluihin, joissa sovitaan resurssien jaosta sekä myös määritellään, millainen on sitä ohjaava käsitys yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta. Huolenaiheet liittyvät puolestaan siihen, että puoluepolitiikan mukaantulon myötä neuvoston jäseniä yhdistävä pyrkimys ajaa yhdessä vammaisten etuja hautautuisi muiden intressien alle tai jäisi niiden jalkoihin (myös Kokkonen, luku 3 tässä teoksessa).

Tulevaisuuden osalta haastateltavat linjaavat, että vammaisneuvostojen toimintaa tulee kehittää nykyistä pitkäjänteisemmin ja suunnitelmallisempaan suuntaan. Jotta vammaisneuvosto voisi aidosti ajaa vammaisten henkilöiden asemaa, sen on päästävä osallisiksi keskusteluihin, joissa tehdään laajempia organisaation toimintaa koskevia linjauksia ja suunnitelmia. Yksittäisten asioiden käsittelyn sijaan toiminnan painopistettä tulee siirtää strategisen tason suunnitteluun ja siellä vaikuttamiseen.

Ehkä vielä enemmän kuin yksittäiseen asiaan puuttumista niin jotenkin kaipaisin keskusteluja niistä periaatteista. Ja siitä, että meidän kaupunkistrategiassa, nykyisessä ja erityisesti nyt siinä uudessa, ja meidän maakuntastrategiassa sitoudutaan jokaisen kuntalaisen ja jokaisen maakunnan asukkaan hyvinvointiin. Meillä tehdään jatkuvasti päätöksiä, jotka eivät tue hyvinvointia, osallisuutta ja oikeuksien toteutumista. Ja tämä on minusta semmoinen asia, että tälle minä en ole vielä löytänyt sitä kohtaa, missä oikeasti olisi voinut aidosti keskustella ja sanoa ääneen. Nämä juhlapuheet kuulostavat kyllä hirvittävän tylyiltä, kun tietää, mikä se ihmisten arkitodellisuus on. (AV3/A/2)

Vammaisneuvostojen aseman ja roolin vahvistaminen edellyttää sekä kokouskäytäntöjen kehittämistä että toiminnan tekemistä tunnetuksi niin palvelujärjestelmän sisä- kuin ulkopuolella. Muutoksen avain on haastateltavien mukaan vammaisneuvostoilla ja niiden jäsenillä itsellään.

Justiinsa tuohon, että meidän pitää tuolta kaikkia kuunnella ja kysellä tuolla kentällä. Ja sitten olisi hyvä asia tämmöisille, jotka vammaisneuvostossa on, niin ne lähtisi aina kun on näitä (...) koulutuksia tai tämmöisiä kaikille yhteisiä palaverereja. Että kyllä minun mielestä vammaisneuvostoon, jotka lähtee jäseneksi ja ovat siellä, niin kyllä niiden kuuluu käydä tämmöisissä tilaisuuksissa. Eikä vain siellä vammaisneuvoston kokouksessa istuta. (AV3/A/2)

Kyetäkseen lunastamaan paikkansa yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistäjinä ja sen toteutumisen valvojina vammaisneuvostojen tulee terävöityä suhteessa omaan rooliinsa ja sen kirkastamiseen: ottaa vastuu oman toimintansa kehittämisestä ja vaikuttamismahdollisuuksiensa vahvistamisesta, etsiä liittolaisia muista samanlaisia intressejä omaavista toimijoista sekä ottaa paikkansa yhteiskunnallisessa keskustelussa niin aktiivisina osallistujina kuin sen herättelijöinä.

11.3 Johtopäätökset

Asiakkaiden ja vammaisneuvostoissa toimivien asiakasedustajien haastattelujen pohjalta keskeisenä rakenteellisen sosiaalityön tehtävänantoa määrittävänä ja sen toteutusta ohjaavana viitekehyksenä näyttäytyy oikeudenmukaisuus. Se, miten ihmisiä kohdellaan palvelujärjestelmässä sekä millainen rooli ja merkitys heille annetaan vaikuttajina ovat osaltaan viestejä siitä, miten yhteiskunta suhtautuu erityisesti haavoittavaan ja marginaaliseen asemaan joutuneisiin ihmisiin (myös Matthies 2017).

Monista hyvistä periaatteista ja käytännöistä huolimatta sekä oikeudenmukaisuuden toteutumisessa että asiakkaiden mahdollisuuksissa edistää sitä on edelleen suuria ongelmia. Käytännössä näyttää vahvasti siltä, että optimaalista tehokkuutta ja mitattavaa vaikuttavuutta tavoitteleva palvelujärjestelmä sekä asiakkaiden arjen kokemusmaailma ovat

erkaantumassa yhä kauemmaksi toisistaan. Ajatukset siitä, että yhteiskunnalta saatava tuki ja apu sekä ylipäättään yhteiskunnan jäsenyys tulee ansaita omilla suorituksillaan, ovat hyvin yleisesti jaettuina. Uusliberaalille ideologialle luonteenomaisesti kansalaisoikeuksien sijaan palvelujärjestelmän toiminnassa keskeiseen asemaan asettuvat työntekoa korostavat kansalaisvelvollisuudet. Tavoitteena on kannustaa yksilöitä kehittämään toimintakykyään ja elämäntapaansa hyväksi katsottuun suuntaan. (Miller & Rose 2008, 210–215; Kulovaara & Nousiainen 2016, 14–15; Nousiainen 2016.)

Kokonaisuutena asiakashaastattelujen pohjalta piirtyy suhteellisen synkkä kuva palvelujärjestelmän kyvystä turvata asiakkaiden oikeuksien toteutumisen mukaan lukien oikeus hyvään kohteluun. Monet yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla ilmenevät epäoikeudenmukaisuudet ikään kuin kertautuvat sosiaalityön asiakkuudessa ja myös ruokivat toisiaan. Lopulta useimpien ongelmien taustalla on kuitenkin tunnistettavissa vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat: erilaisia taustoja ja näkökulmia edustavien toimijoiden keskinäisen kommunikation toimimattomuus ja vähäisyys. Yhteyden puuttumisesta seuraa luottamuspula, joka nakertaa myös uskoa siihen, että yhteiskunta on kykenevä ja sitoutunut tavoittelemaan tosiasiallista oikeudenmukaisuutta ja aitoa reilua. (Ks. Evers 2010). Samanaikaisesti asiakkaiden toimijuus niin omassa asiassa kuin laajemmin mahdollisuudet vaikuttaa palveluihin ovat pitkälti järjestelmän ehdoilla ja kontrollissa tapahtuvia. Lupaus osallisuudesta ja vaikuttamismahdollisuuksista, joka on asiakkaille niin lainsäädännössä kuin erilaisten vaikuttamistoimielinten muodossa annettu, toteutuu vain pieneltä osin (Matthies 2017).

Monitoimijaisen rakenteellisen sosiaalityön kehittämisen kannalta edellä kuvattu peräänkuuluttaa irtautumista vakiintuneista ajattelutavoista ja toimintarakenteista sekä aitoon dialogiin pohjautuvan suhteen luomista asiakkaiden ja heidän edustajiensa kanssa (vrt. Kokkonen, luku 3 tässä teoksessa). Kriittinen kysymys on, missä määrin palvelujärjestelmällä on rohkeutta ja halua tukea sekä edistää asiakkaiden mahdollisuuksia olla luomassa oikeudenmukaisempaa palvelujärjestelmää ja yhteiskuntaa heidän omista lähtökohdistaan, ei organisatorisista rakenteista ja toimintakäytännöistä käsin. Oikeudenmukaisuuden edistämisen mission näkökulmasta yhtä olennaisena kuin se, mitä tehdään ja mitä

saavutetaan, näyttäytyvät ne prosessit, joiden kautta yhteisesti sovittuja päämääriä kohden edetään. Tässä rakenteellisella sosiaalityöllä on tärkeä rooli ja tehtävä.