

SOSIAALIASIAMIES –
Asiakkaan apu vai pakollinen virkamies?

Päivi Estola
Kandidaatin tutkielma
Sosiaalityö
Jyväskylän avoin yliopisto
Elokuu 2020

Sisällys

1	JOHDANTO	4
2	TUTKIMUKSEN TEORIA	5
2.1	Sosiaalihuolto	5
2.2	Sosiaalihuollon asiakas, asema ja oikeudet	6
2.3	Kun asiakkaiden tarpeet ja sosiaalihuollon palvelut eivät kohtaa	9
2.4	Sosiaaliasiamiehen työ ja tehtävät	12
3	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	13
3.1	Tutkimusmenetelmä ja tutkimuskysymykset	13
3.2	Aineiston haku ja rajaaminen	14
3.3	Aineiston esittely	15
4	TULOKSET	17
4.1	Sosiaalihuoltojärjestelmä ja asiakkaiden kohtuuttomat tilanteet	17
4.2	Asiakkaiden sosiaalisten oikeuksien ongelmakohdat	19
4.3	Sosiaaliasiamiehen tehtävät ja toimenkuva	21
4.3.2	Tiedottaminen	26
4.3.3	Asiakkaan oikeuksien seuraamisen ja edistämisen toimet	27
4.3.4	Sovittelu	29
4.3.5	Viranomaisyhteistyöhön ja kuntaorganisaatioon liittyvät tehtävät	30
4.4	Sosiaaliasiamiehen rooli	31
4.5	Sovitteleva oikeuksien puolustaja	33
5	TULOSTEN YHTEENVETO	35
6	POHDINTA	37
	LÄHTEET	39

TIIVISTELMÄ

SOSIAALIASIAMIES – Asiakkaan apu vai pakollinen virkamies

Kirjallisuuskatsaus

Päivi Estola

Jyväskylän avoin yliopisto

Ohjaaja: Helky Häkli

Elokuu 2020

38 sivua

Tutkielmassa tutkittiin sosiaaliasiamiestyötä kirjallisuuskatsauksen keinoin. Teoreettinen viitekehys rakennettiin sosiaalihuollon ja sen asiakkuuden toimintaympäristöön sekä tarkasteluun kohtaako sosiaalipalvelut asiakkaiden tarpeiden kanssa. Teoriaosassa esiteltiin myös keskeiset käsitteet ja tarkasteltiin sosiaaliasiamiestyötä lainsäädännön näkökulmasta. Aineisto koostettiin kolmesta väitöskirjatutkimuksesta, neljästä lisensiaatintutkimuksesta sekä yhdestä pro gradu -tutkielmasta. Sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvakysymykset eivät olleet herättäneet suurta mielenkiintoa. Tämän vuoksi sosiaaliasiamiestyötä haluttiin tarkastella juuri asiakkaiden oikeusturvan näkökulmasta.

Tutkimuskysymysten kautta haettiin vastauksia siihen, millaista konkreettista apua sosiaaliasiamies tarjoaa asiakkailleen sekä millä tavoin sosiaaliasiamiehen työ edistää sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvaa. Tuloksissa todettiin, että kaikkien asiakkaiden tarpeisiin ei pystytty vastaamaan sosiaalihuollon palveluilla. Saattoi syntyä jopa kohtuuttomia tilanteita, joiden korjaamiseen vaadittiin sosiaalihuollon ammattilaisen apua sekä paneutuvaa työskentelyä. Sosiaaliasiamiestyö osoittautui olevan tärkeä auttaja asiakkaan tiedonsaannin ja oikeusturvan kannalta.

Sosiaaliasiamiehen otettiin yhteyttä avun tai neuvojen saamiseksi tai jos epäiltiin sosiaalihuollon toimien tai päätösten oikeellisuutta. Asiakastyön lisäksi sosiaaliasiamiehen työhön todettiin kuuluvaksi asiakkaan aseman ja oikeuksien seuraaminen ja edistäminen, asiakkaan avustaminen oikeus- suojakeinojen käytössä sekä vuotuisen raportin tekeminen kunnanhallitukselle sosiaalihuollon tilanteesta. Sosiaaliasiamiehen työssä moniulotteisen tehtäväkokonaisuuden hallitsemiseksi koettiin tarpeellisena sosiaalialan työkäytänteiden tuntemuksen lisäksi juridinen osaaminen.

Sosiaaliasiamiehen rooli nähtiin asiakkaiden oikeuksia puolustavana, pehmeitä, neuvottelevia ja sovitteluvia työtapoja edellyttävänä käytännön asiakastyötä sekä rakenteellista vaikuttamista sisältävänä kokonaisuutena. Yhtenäisten käytänteiden sekä valtakunnallisten linjausten osalta toiminnassa nähtiin kehitettävää. Tulosten mukaan sosiaaliasiamiehiä jopa painostettiin, jottei kuntien sosiaalihuollon epäkohtia julkistettaisi.

Työtehtävien kehittymisen tarkastelu nähtiin haasteellisena ajantasaisen tieteellisen tutkimustiedon puuttuessa. Kirjallisuuskatsaus ei tutkimusmenetelmänä siten antanut ehkä parhaita tuloksia siitä, mitä asiamiestyölle tänä päivänä kuuluu.

Asiasanat: sosiaaliasiamies, sosiaalihuolto, sosiaalipalvelut, asiakkaan asema ja oikeudet

1 JOHDANTO

Sosiaalihuollon lainsäädäntö on monimutkainen kokonaisuus, johon liittyy perustuslaillisia oikeuksia, erityislainsäädäntöä sekä yleislakeja. Näin ollen sosiaalipalveluiden kenttä on hyvin pirstaleinen ja vaikeaselkoinen. Sosiaalihuollon työntekijöillä on usein puhelinajat ja tapaamisajoille on jonoa. Tiedonsaanti palveluista ja asiakkaan oikeuksista on haasteellista ja hidasta. Tämän kaiken keskellä ajelehtii vaikeasta elämäntilanteesta kärsivä sosiaalihuollon asiakas, yrittäen saada itselleen lain takaamaa apua ja tukea. Tähän ongelmaan on pyritty vastaamaan säätämällä laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (AsiakasL 812/2000) ja määrittämällä siinä sosiaaliasiameistyön keinot asiakkaan auttamiseksi.

Kiinnostuin sosiaaliasiameistyöstä harjoitteluni kautta. Tein sosiaalityön opintoihini liittyen asiakastyön harjoitteluni Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksessa KOSKE:ssa, jossa työskentelee myös Keski-Suomen alueen sosiaaliasiamies. Harjoittelupaikkani varmistuttua aloin pureutua tulevan harjoitteluni työkenttään ja kuulin valmisteilla olevasta sosiaaliasiameistyön ja potilasasiameistyön mahdolliseen yhdistämiseen liittyvästä selvityksestä. Huomasin innostuvani sosiaaliasiameistyöstä ja sosiaalihuollon asiakkaiden aseman ja oikeuksien edistämisestä ja siitä sainkin ajatuksen kandidaatin tutkielmani aiheeksi.

Tutkielmani tarkoitus on kuvata ja selvittää millaista tutkimuksellista tietoa sosiaaliasiamiehen työstä ja toimenkuvasta on saatavilla. Tutkielmassani tarkastelen, millaista konkreettista apua sosiaaliasiamies tarjoaa asiakkailleen ja parantaako sosiaaliasiamiehen työ asiakkaiden oikeusturvaa. Tarkastelen myös, onko sosiaaliasiamiehen työ vastaus asiakkaan tarpeen ja sosiaalihuollon palvelujen kohtaamattomuuden ongelmiin. Tutkielma tuli toteuttaa kirjallisuuskatsauksena. Katsaus toi oivallisesti esiin sen, että sosiaaliasiameistyöstä ja sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksiin liittyviä tieteellisiä tutkimuksia on harmillisen vähän ja ne sijoittuvat pitkälti 2000-luvun alkupuolelle. Sosiaaliasiameistoimintaa on ollut jo 20 vuotta ja nyt on hyvä hetki tutkia ja tarkastella, miten työtävä on vuosien saatossa muovautunut.

2 TUTKIMUKSEN TEORIA

Sosiaalialan asiakkaiden oikeusturvan tarkastelu ei ole suurta mielenkiintoa herättänyt aihe. Kiinnostuksen puute voi johtua siitä, että sosiaalihuollon asiakkaat mielletään yhteiskunnan varoja käyttäväksi kansanjoukoksi. Kuitenkin olisi hyvä muistaa, että ihmisarvoinen kohtelu ja asioiden oikeudenmukainen ja tasapuolinen käsittely on jokaisen ihmisen perusoikeus (Perustuslaki 731/1999, 6§, 19§, myöh. PL). Näistä syistä kiinnostuin tutkimaan sosiaaliasiamiehen työtä nimenomaan asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta.

Tutkimukseni teoreettinen viitekehys rakentuu sosiaalihuollon ja sen asiakkuuden toimintaympäristöön. Tässä osiossa avaan sosiaalihuollon käsitteen sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia. Käyn läpi myös asiakkaan keskeiset oikeussuojakeinot. Tämän jälkeen tarkastelen kohtaako asiakkaan tarve sosiaalihuollon toimien ja palveluiden kanssa. Teoriaosuuden lopuksi avaan vielä sosiaaliasiamiehen toimenkuvaa ja tehtäviä lainsäädännön ja sen esitöiden kautta. Sosiaaliasiamieheen useimmiten otetaan yhteyttä, kun sosiaalihuollon asiakkuudessa on ilmennyt jonkinlaisia ongelmia tai kaivataan tietoa sosiaalihuollosta. Näin ollen sosiaaliasiamiestyötä tarkastelemalla, löytynee myös vastauksia taustateoriani kysymyksiin.

2.1 Sosiaalihuolto

Sosiaalihuollon käsite on ajan saatossa muovautunut läheisesti yhdessä sosiaalipalveluiden käsitteen kanssa. 1900-luvun alkupuolella puhuttiin vaivais- ja köyhäinhoidosta. Sitten yhteiskunnan sosiaalisen vastuun korostamisen kautta siirryttiin sosiaalihuollon aikakauteen. Sosiaalityön professori Timo Toikon mukaan merkittävänä pohjoismaisen hyvinvointivaltion ja sen mukaisten yleismaailmallisten palveluiden tunnusmerkkinä voidaan pitää sosiaalipalveluita. Sosiaalihuolto on laaja-alainen palvelukokonaisuus, joka läpi leikkaa koko ihmisen elämänkaaren kaikkine sen mukanaan tuomine ilmiöineen. Sosiaalihuollon toimilla ja sosiaalipalveluilla on ensisijaisesti merkitystä väestön sosiaaliseen hyvinvointiin, turvallisuuteen, toimintakykyyn ja osallisuuteen. (Toikko 2012, 21, 29.)

Perustuslain 19 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet sekä edellyttää, että jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Riittävänä palvelutasona pidetään tilannetta, joka luo kaikille ihmisille mahdollisuudet toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. (PL 731/1999, 19 §; Sosiaalihuoltolain soveltamisopas 2017, 15–17.)

Yhteiskuntatieteiden dosentti Anu Muuri (2008, 24) määrittelee väitöskirjassaan, että riittävät sosiaalipalvelut tarkoittavat yhtäältä sitä, kuinka kunnat määrittelevät tarpeen ja järjestävät palveluja ja toisaalta sitä, miten asiakkaat kokevat saavansa palveluja suhteessa koettuun tarpeeseen.

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014, myöh. SHL) määrittää sosiaalihuollon yleiset periaatteet, sosiaalipalvelut, sosiaalihuollon toteuttamisen periaatteet, palvelujen laadun varmistamisen keinot sekä muutoksen haun käytänteet. Sosiaalihuoltolain tavoitteena on hyvinvoinnin edistäminen, asiakkaiden tuen tarpeisiin vastaaminen, välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaaminen sekä lapsen terveyden ja kehityksen turvaaminen. Sosiaalihuoltolain antaessa yleiset linjaukset sosiaalipalveluiden toteuttamiseen, palveluihin usein liittyy myös erikoislainsäädäntöä. (SHL 1301/2014 1 §, 14 §, 15–29 §.)

Sosiaalipalveluja järjestetään jokapäiväisestä elämästä selviytymisen tukemiseen ja siihen liittyviin toimintoihin, kuten esimerkiksi itsestään huolehtimiseen, kotona suoriutumiseen, liikkumiseen, koulutukseen, työhön, kommunikointiin tai sosiaaliin vuorovaikutussuhteisiin. Asiakkaan tarvetta vastaavan tuen tulisi perustua henkilön oman kompetenssin tunnistamiseen ja mahdollistaa henkilön mahdollisimman autonominen toiminta. (Sosiaalihuoltolain soveltamisopas 2017, 38.)

2.2 Sosiaalihuollon asiakas, asema ja oikeudet

Sosiaalihuollon tavoin myös käsitys asiakkaan asemasta sekä asiakkaan kanssa toimimisesta on muovautunut historian aikana köyhäinhoidosta, vaivaishoitoon ja sittemmin hyvinvointivaltion rakenteiden kautta. Asiakkuutta voidaan edelleen määritellä sosiaalihuollossa monesta eri näkökulmasta. Teoreettisen filosofian dosentti Antti Hautamäki (1997, 96–108) pohtii kirjoituksessaan, onko sosiaalihuollon asiakas varsinaisesti asiakas vai paternalistisen palvelutuotannon holhokki. Hän kritisoi sosiaalihuoltojärjestelmää siitä, mikseivät ihmiset saisi itse vaikuttaa palvelujen sisältöön tai valita vapaammin palvelujaan. Koska asiakastermi liitetään tiiviisti kuluttajatermiin ja kuluttajalla on valta määrittää, mitä palveluja hän ostaa, Hautamäki pohtii, voisiko samanlainen valta olla myös sosiaalihuollon asiakkaalla. Hautamäki perustelee näkemystään sillä, että kilpailua edistävä valinnaisuus edistäisi samalla palvelujen laatua ja tehokkuutta. (Hautamäki 1997, 96–108.)

Hallintotieteiden tohtori Katja Valkama (2012, 35) on myös pohtinut asiakkuustermin käyttöä ja kuvaa väitöskirjassaan sosiaalihuollon asiakkuuden dilemmaa sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon

liittyvän asiakaskäsitteen taustaa, merkitystä, monisäikeisyyttä sekä kontekstisidonnaisuutta. Hän nostaa esiin alati muuttuvaan asiakkuuteen liittyviä haasteita, kuten kansalaisen ymmärryksen tärkeyden asiakkaaksi nimeämisen seurauksista. Valkaman mukaan asiakas-termin käyttö varsinkin tahdonvastaisissa sosiaalihuollollisissa toimenpiteissä on pulmallinen. Hän kertoo, että esimerkiksi englannin kielessä on erotettu käsitteiden merkitys toisistaan eri sanoilla. Kuluttaja-asiakkaasta käytetään sanaa *customer*, kun taas enemmän holhottavan objektin asemassa olevasta henkilöstä käytetään sanaa *client*. Valkaman mukaan suomalaisessa retoriikassa saman asiakastermin käyttö vastakaisissa merkityksissä hämärtää todellisen asiakaslähtöisyyden käsitettä ja ehdottaakin, että terminologiaa olisi näiltä osin muutettava vastaamaan englannin kielistä tapaa. (Valkama 2012, 5, 35.)

Ylisosiaalineuvos Aulikki Kananoja (1997, 109–123) puolestaan kuvaa asiakasta kumppanina ja yhteisen työskentelyn toisena osapuolena. Kananojan mukaan voi helposti muodostua ajatus siitä, että toiminnan tulos syntyy pelkästään palvelun tuottajan toimenpiteistä, jos asiakas nähdään ainoastaan palveluiden kuluttajana tai käyttäjänä. Kananoja alleviivaa, että julkisten palveluiden asiakas on palveluiden käyttäjän lisäksi myös niiden rahoittaja ja ylläpitäjä. (Kananoja 1997, 109–123.) Kananoja painottaakin sosiaalityöntekijän kykyä kunnioittaa asiakasta sekä kykyä luoda luottamuksellinen suhde asiakkaan kanssa (Kananoja 2017, 173–175.) Sosiaalityön professorin Kirsi Juhilan mukaan sosiaalityön tarkoituksena on vahvistaa syrjäytyneiden tai syrjäytymässä olevien asiakkaiden voimavaroja niin, että henkilön oma toimintakyky kasvaisi, palautuisi tai vahvistuisi ja hän voisi elää itsenäistä elämää yhteiskunnan jäsenenä (Juhila 2006. 51–52).

Asiakaskeskeisyys ja asiakaslähtöisyys ovat hyvin toisiaan sivuavia asiakkaan osallistumista ja asiakkaan omaa asiantuntijuutta korostavia termejä. Asiakaskeskeisyys korostaa tilivelvollisuutta sekä yksilön vastuuta ja lähtee siitä ajatuksesta, että asiakas on keskiössä palveluiden järjestämisessä. Asiakaslähtöisyys puolestaan painottaa asiakkaasta itsestään lähtevää asiantuntijuutta ja sen kunnioittamista asiakkaan kanssa työskenneltäessä. Palvelutarpeen arvioinnissa tulisi ennen kaikkea huomioida ne tarpeet ja tarpeisiin vastaavat toimenpiteet tai palvelut, joista asiakas itse kokisi hyötyvänsä. (Valkama 2012, 45.)

Asiakaslähtöisyys tulisi olla osa jo sosiaalipalveluiden järjestämis- ja suunnitteluvaiheita, jolloin asiakkaan tarpeet nähtäisiin palveluja määrittäväksi tekijäksi organisaation intressien lisäksi. Asiakaslähtöisyys mahdollistuu huomioimalla asiakkaan yksilöllinen tilanne ja konkretisoituu asiakkaan hyvän palvelun ja kohtelun kautta. (Sosiaalihuoltolain soveltamisopas 2017, 16.) Asiakaslähtöisyys ei kuitenkaan ole sosiaalihuollon palveluissa yksioikoinen asia, sillä esimerkiksi Valkama kritisoi

asiakaslähtöistä palvelun korostamista sosiaalipalveluissa, koska etenkin lastensuojelu, mielenterveyspalvelut ja kuntoutuspalvelut ovat hyvin asiantuntijakeskeisiä. Tällaisten asiantuntijapalveluiden tunnusmerkkejä ovat asiantuntijoiden jatkuva läsnäolo koko palveluprosessin ajan sekä se, ettei vastuuta voida luontevasti siirtää kokonaan asiakkaalle. (Valkama 2012, 45.)

Asiakaslähtöisyys on keskeisimpiä Sosiaalihuoltolain (SHL 1301/2014) valmistelua linjanneita periaatteita sekä yksi sosiaalihuollon toiminnan arvoperustan kulmakivistä. Sosiaalihuoltolain hengen mukaisesti myös laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, myöh. AsiakasL) korostaa asiakkaan itsemääräämisoikeutta sekä osallistumista palvelujensa suunnitteluun ja toteutukseen. Asiakkaalla on oikeus hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun. (SHL 1301/2014, 1 §; AsiakasL 812/2000, 4 §.) Asiakkaalla on oikeus saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista, häntä tulee kuulla ennen häntä koskevan päätöksen tekemistä sekä hänen tulee saada päätös tai kirjallinen sopimus sosiaalihuollon järjestämisestä (SHL 1301/2014, 31 §; AsiakasL 812/2000, 5 §; Hallintolaki, 34 §, myöh. HL).

Sosiaalihuoltolaissa asiakkaan oikeuksien turvaamiseksi on painotettu asiakkaan hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden, ja osallisuuden edistämistä ja ylläpitämistä sekä eriarvoisuuden vähentämistä. Lisäksi lain tarkoitus on turvata asiakkaille yhdenvertaisin perustein tarpeenmukaiset, riittävät ja laadukkaat sosiaalipalvelut ja muut hyvinvointia edistävät toimenpiteet. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi lain tavoitteena on parantaa yhteistyötä sosiaalihuollon ja kunnan eri toimialojen sekä muiden toimijoiden välillä. (SHL 1301/2014, 1 §.) Asiakaslain tavoitteena puolestaan on turvata asiakkaan oikeudet sosiaalihuollon käyttäjänä sekä taata riittävä oikeusturvan toteutuminen (AsiakasL 812/2000 8 §).

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan takaamiseksi on luotu lainsäädännön kautta erilaisia oikeus-suojakeinoja. Asiakas voi tehdä muistutuksen, jos hän on tyytymätön sosiaalihuollon laatuun tai saamaansa kohteluun. Muistutus tulee osoittaa sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle ensisijaisesti kirjallisesti. Muistutus tulee kirjata, käsitellä asianmukaisesti ja siihen on annettava vastine kohtuullisessa ajassa. Muistutukseen ei voi hakea muutosta valittamalla. Muistutuksen tekeminen ei rajoita asiakkaan muutoksenhakuoikeutta eikä vaikuta asiakkaan mahdollisuuteen tehdä asiasta kantelu sosiaalihuoltoa valvoville viranomaisille. (AsiakasL 812/2000, 23–24 §.) Koska muistutus tehdään toimintayksikölle tai johtavalle viranhaltijalle, ei muistutusten määrästä ole saatavissa minkäänlaista määrällistä tietoa.

Kantelun käytänteitä määrittää Hallintolaki (434/2003) 8 a luku. Hallintolain mukaisen kantelun voi tehdä jokainen, joka epäilee viranomaisen, viranomaiseen palvelusuhteessa olevan tai muuta julkista hallintotehtävää hoitavan, lain vastaista menettelyä tai velvollisuuden täyttämättä jättämistä. Kantelu tulee tehdä toimintaa valvovalle viranomaiselle ensisijaisesti kirjallisesti ja siinä tulee käydä ilmi, millä perusteilla kantelun tekijä pitää toimintaa virheellisenä. Valvova viranomainen tekee arvion toimenpiteisiin ryhtymisestä; tuleeko kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Huomautus tulee kyseeseen, jos huomion kiinnittäminen ei ole riittävä toimenpide. Mahdollisuus on myös ryhtyä muuhun laissa määriteltyyn menettelyyn, kuten esimerkiksi oikeudenkäyntitoimiin, jos teon luonne ja vakavuus sitä edellyttää. (AsiakasL 812/2000, 23a §; HL 434/2003, 8 luku.)

Jos asiakkaan oikeusturvakeinoja ja niiden käyttöä tarkastellaan sosiaalihuollon ohjaus- ja valvontaviranomaisten tilastojen kautta, niistä välittyy kasvava tyytymättömyys. Oikeusasiamiehelle oli vuonna 2019 tehty ennätykselliset 6265 kantelua, joista suurin osuus, 1112 kantelua, koski sosiaalihuoltoa (Tiedotteet 2020). Vuonna 2018 sosiaalihuoltoa koskevia kanteluita oli tehty 1101. Pidemmän ajanjakson tarkasteluna sosiaalihuoltoon liittyvien kanteluiden määrä on kasvanut vuosien mitaan. (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018, 209–210.) Aluehallintovirastoon puolestaan vuonna 2019 kanteluita sosiaalihuollon toimintaan liittyen oli tullut vireille 1295 kappaletta. Ero edellisvuoteen on melko merkittävä, sillä vuonna 2018 kanteluita oli tullut vireille 958. Pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna myös aluehallintovirastolle tehdyissä sosiaalihuoltoon liittyvissä kanteluiden määrissä on nähtävissä kasvusuuntainen ilmiö. (Aluehallintoviraston tilinpäätös 2019, 14.)

2.3 Kun asiakkaiden tarpeet ja sosiaalihuollon palvelut eivät kohtaa

Sosiaalihuollossa, kuten missä tahansa palvelussa voi tulla eteen tilanne, jossa asiakas on tyytymättömän saamaansa palveluun, palvelu ei ole poistanut sitä ongelmaa, jonka vuoksi palvelu alun perin aloitettiin tai palvelun piiriin pääseminen on vaikeaa. Joskus palvelu voi saada asiakkaan tilanteessa aikaan myös ei-toivotun lopputuloksen, jolloin asiakkaan keinot asian ratkaisemiseen ovat entistä haasteellisemmat. Valtiotieteenmaisteri ja tutkija Paula Saikkonen, valtiotieteenmaisteri ja tutkija Sanna Blomberg, valtiotieteidenlisensiaatti ja erikoistutkija Pekka Karjalainen sekä yhteiskuntatieteiden tohtori Minna Kivipelto ovat tutkineet poistaako sosiaalityö huono-osaisuutta. Tutkimus keskittyi tarkastelemaan alle 30-vuotiaiden sosiaalityön asiakkaiden tilannetta, millaista palvelua he

saivat ja millaista palvelua he olisivat tarvinneet. Heidän tutkimuksensa mukaan sosiaalityöllä on keinoja vähentää huono-osaisuutta, jos asiakas kohdataan yksilöllisesti. Paneutuvan työn merkitys nousi tärkeään asemaan vaikuttavan sosiaalityön näkökulmasta, kun taas negatiiviseen palautteeseen pohjautuvat keinot, kuten tukien leikkaukset nähtiin tehottomiksi. Tutkimuksessa kävi ilmi myös, että työntekijöillä on puutteita lainsäädännön tuntemisessa. Palvelusuunnitelmat tehdään kii-reessä, eivätkä ne usein palvele asiakkaan tavoitteiden saavuttamista tai sen arviointia. Kuntapäät-täjillä ei ole riittävästi tietoa sosiaalityöstä, palveluita ei arvioida riittävästi, eikä arviointitietoa tai edes tutkimustietoa hyödynnetä kunnan päätöksen teossa. Kireiden budjettien vuoksi korjaaviin ja usein lailla säädettyihin palveluihin ohjataan rahaa ennalta ehkäisevän työn kustannuksella. (Saikkonen, Blomberg, Karjalainen & Kivipelto 2015, 26–28, 33, 54.)

Tutkimuksessa peräänkuulutetaan muutoksia, jotta sosiaalityö pystytään säilyttämään asiakaskun-tansa huono-osaisuutta vähentävänä sekä hyvinvointivajeita paikkaavana palveluna. Sosiaalityön vaikuttavuuden arviointiin tulisi ottaa käyttöön nykYTEknologian mahdollistamat keinot. Rakenteel-lisen sosiaalityön määrää sekä systemaattisen ja asiakaskohtaisen arviointitiedon keräämistä tulisi lisätä. Sosiaalityössä tulisi luoda uudenlaisia työn ja sosiaaliturvan paremmin yhdistäviä, asiakkai-den tarpeista ja tilanteista lähteviä työmuotoja ja lainsäädäntöä tulisi muokata niin, että palvelut voi-taisiin rakentaa paremmin asiakkaan ympärille järjestäjätahosta riippumatta. Sosiaalityöstä ja sosi-aalityöntekijöiltä tulisi teknologiaa hyödyntämällä kerätä tietoa, joka voitaisiin niin ikään teknolo-giaa hyödyntämällä saattaa myös päättäjien tietoon. Tutkijat ovat sitä mieltä, että kunnan antaman hyvinvointiraportin lisäksi sosiaalityöstä kerätty tieto tulisi julkistaa. (Saikkonen ym. 2015, 28, 60–61, 63–64.)

Tampereen yliopistonlehtori emerita Anna Metteri on väitöskirjassaan (2012) tutkinut millaisiin kohtuuttomiin tilanteisiin sosiaalihuollon asiakkaat ovat joutuneet. Hän on jaotellut kohtuuttomien tilanteiden syntyehdot neljään kategoriaan; järjestelmälähtöiseen tilanteeseen, normeista lähtevään tilanteeseen, asiakkaaseen liittyviin pulmiin sekä työntekijästä aiheutuviin tilanteisiin. Yleisin koh-tuuttoman tilanteen syntyehto oli tutkimuksen mukaan se, ettei työntekijä toiminut, vaikka olisi voi-nut. Usein tilanteen syntymiseen vaikutti samanaikaisesti kuitenkin moni eri syntyehto. (Metteri 2004, 75–76.) Kohtuuttomat tilanteet ovat problematiikaltaan sellaisia, että tapahtuneen epäoikeu-denmukaisuuden korjaaminen vaatii henkilön omien ponnistelujen lisäksi tavoitteellisia toimenpi-teitä auttavilta henkilöiltä. Tyypillistä kohtuuttomissa tilanteissa on asiakkaan epäoikeudenmukai-suuden kokemus sekä ymmärtämättömyys viranomaisen päätöksenteon perusteita kohtaan. (Metteri 2004, 58.) Tilanne tuottaa asiakkaalle epävarmuuden ja turvattomuuden tunteita sekä heikentää

luottamusta palvelujärjestelmään, hyvinvointivaltioon ja elämään yleensä. Moni kohtuuttomaan tilanteeseen joutunut kokeekin tullessa yhteiskunnan hylkäämäksi. Tilanne koetaan ainutkertaisena ja yksilöllisenä vain yksilöön itseensä kohdistuneena epäoikeudenmukaisuutena eikä kohtuuttomien tilanteiden yleisyyttä tai tilanteeseen liittyviä institutionaalisia tai yhteiskunnallisia tekijöitä pystytä hahmottamaan. (Metteri 2004, 75–76.) Osa Metterin tutkimuksen kohtuuttomista tilanteista on uudenlaisia, yhteiskunnan ja ihmisten arjen muutosten muokkaamia, mutta osaa tutkija kuvaa sosiaali- ja auttamistyössä vastaan tuleviksi klassisiksi ongelmatilanteiksi (Metteri 2004, 58).

Yhteiskuntatieteiden tohtori Petteri Niemi (2013, 31–54) pohtii artikkelissaan hyvän ja pahan vallan käyttöä sosiaalityössä. Hänen mukaansa asiakaslähtöisyyttä, kumppanuutta, valtaistamista, voimaannuttamista, ”toisen tiedon” kuuntelemista ja dialogisuutta on haluttu korostaa sosiaalialalla, jotta pystyttäisiin minimoimaan asiakkaiden holhoaminen ja maksimoimaan heidän itsemääräämisoikeutensa. Pahaa valtaa on pääsääntöisesti asiakkaan hyvän elämän edellytyksiä kaventava vallankäyttö, kun taas hyvää valtaa on asiakkaan hyvän elämän edellytyksiä laaventava vallan käyttö. (Niemi 2013, 52.) Yhteiskuntatieteiden tohtori Liisa Hokkanen muistuttaa, että asiakkaan toimijuus on tärkeää säilyttää sosiaalityöntekijän työskennellessä hänen kanssaan. Tällä hetkellä asiakkaan toimijuus ilmenee ammatillisessa auttamistyössä lähinnä asiakkaan kuulemisena, parhaimmillaan toiminnan asiakasohjautuvuutena. (Hokkanen 2013, 56.)

Riikka Niemi (2008, 73) nostaa tekstissään esiin, kuinka asiakkaat kokevat toimeentulotukeen turvautumisen häpeällisenä ja nöyryyttävänä. Niemen mukaan järjestelmä ei vastaa asiakkaiden oikeutettuihin tarpeisiin vaan kankealla byrokratialla pahimmillaan hankaloitetaan tilannetta entisestään. (Niemi 2008, 73.) Yhteiskuntatieteiden tohtori ja Kuopion yliopiston dosentti Sakari Kainulainen (2008, 85) puolestaan kuvaa asiakkaan kokemuksen syntymistä elävästi: ”kun huutava tarve kohtaa välinpitämättömyyttä, syntyy tunne väärästä kohtelusta”. Kainulainen kuvaa tekstissään asiakkaan subjektiivista näkemystä omasta tilanteestaan ja toisaalta viranomaisen näkemystä asiakkaasta osana asiakaskuntaa ja jatkuvaa asiakkaiden virtaa. Hänen mukaansa auttamistyötä tekevä viranomainen ehdi tai halua pohtia toimiiko asiakkaan kannalta oikein vaan hän ehkä luottaa siihen, että asiakkaan oikeusturvasta huolehtii joku muu. (Kainulainen 2008, 85.) Sosiaalityön professori emerita Leena Eräsaari (2008, 99–100) peräänkuuluttaa kuntien ja valtion vastuuta puuttuvista palveluista sekä heikentyneestä palveluiden tasosta sekä saatavuudesta. Eräsaaren mukaan tilanteeseen ei tule muutosta, jollei kuntalaisilla ole oikeuksia palveluiden käyttämiseen ja jollei kuntalaisten oikeuksia valvota. (Eräsaari 2008, 99–100.)

2.4 Sosiaaliasiamiehen työ ja tehtävät

Sosiaaliasiamies toiminta alkoi vuonna 2001 uuden Asiakaslain (AsiakasL 812/2000) voimaantulon myötä. Oikeustieteen tohtori Sirpa Posion mukaan, sosiaaliasiamiehen viran luomisella haluttiin luoda helposti tavoitettava ja yleisesti tunnettu viranomaistoimija, jonka tehtävänä on huolehtia oikeuden toteutumisesta sekä tarjota myös tukea yksittäiselle asiakkaalle. Tavoitteena on myös hyväksyttävien käytänteiden edistäminen ja sitä kautta asiakaskunnan oikeudellisen kollektiivisen suojan vahvistaminen. Sosiaaliasiamiehen viran luomisella varmistettiin sosiaalihuoltoa ohjaavan ja valvovan elimen olemassaolo. (Posio 2003, 30.) Posion mukaan erityisen suuri tarve sosiaalihuollossa on asiakkaita auttavalle ja ohjeistavalle viranomaistoimijalle. Koska sosiaalihuollon lainsäädäntö on hyvin sirpaleista ja vaikeaselkoista, usein tiedollisten, taloudellisten, kulttuuristen ja sosiaalisten voimavarojen puutteesta kamppailevat asiakkaat tarvitsevat tukea ja apua välttämättömän toimeentulonsa turvaamiseen. (Posio 2003, 31–34.)

Sosiaaliasiamiehen työn sisältöjä määrittää Asiakaslain 24 ja 24a §:t. Kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies, joka voi olla myös useamman kunnan yhteinen. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on neuvoa asiakkaita sosiaalihuollon Asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa sekä avustaa tarvittaessa muistutuksen tekemisessä. Sosiaaliasiamiehen tulee tiedottaa asiakkaan oikeuksista ja toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Sosiaaliasiamiehen tulee seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle. (AsiakasL 812/2000, 24-24a §.) Jos sosiaaliasiamiehen tietoon tulee epäkohtia tai puutteita, hän voi yleisellä tasolla kiinnittää niihin huomiota selvityksessään. Sosiaaliasiamies voi myös viedä asian lääninhallituksen (nykyisen aluehallintoviraston) sekä kunnan perusturvalautakunnan tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten. (Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet 2001, 85.)

Jotta sosiaaliasiamies pystyisi neuvomaan ja ohjaamaan asiakkaita, tulisi hänen olla perehtynyt sosiaalilainsäädäntöön sekä sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvaan liittyviin kysymyksiin. Sosiaaliasiamiehenä voi toimia kunnan palveluksessa oleva henkilö tai sosiaaliasiamiehen ja potilasasiamiehen tehtävät voivat olla perustellusti yhteisiä. Sosiaaliasiamiehen tulisi olla helposti tavoitettavissa. Kunnan tulee arvioida, kuinka sosiaaliasiamiehen puolueeton ja riippumaton asema turvataan. Sosiaaliasiamiehellä ei ole laissa annettua itsenäistä päätösvaltaa, eikä hän saa käsitellä asiakas- tai henkilötietoja ilman asiakkaan nimenomaista suostumusta. (Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet 2001, 84–85.)

3 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

3.1 Tutkimusmenetelmä ja tutkimuskysymykset

Toteutan tutkimukseni sosiaaliasiamiehen työstä ja tehtävistä kirjallisuuskatsauksen keinoin. Salminen (2011) kuvaa kirjallisuuskatsausta eräänlaisena tutkimuksen tutkimuksena, joka kokoaa useiden tutkimusten tuloksia. Näin saadaan pohja uusille tutkimustuloksille. Kirjallisuuskatsaus on järjestelmällinen, tarkka ja toistettavissa oleva menetelmä, jolla identifioidaan, tarkastellaan ja kiteytetään jo valmiina olevaa ja julkaistua tutkimusaineistoa. (Salminen 2011, 4–5.)

Teen tutkimukseni kuvailevana kirjallisuuskatsauksena, jossa pyrin luomaan laaja-alaisen kokonaiskuvan sosiaaliasiamiehen tehtävistä ja toimintaympäristöstä. Kuvailevassa kirjallisuuskatsauksessa nimittäin tutkittava ilmiö pystytään kuvaamaan laaja-alaisesti ja tarvittaessa luokittelemaan tutkittavan ilmiön ominaisuuksia. Käytän tutkimuksessani integroivan kirjallisuuskatsauksen välineitä, sillä kirjallisuuskatsaukseni pyrkimyksenä on yhdistää olemassa olevaa tutkimustietoa sosiaaliasiamiehen tehtävistä sekä toimintaympäristöstä. (Salminen 2011, 6, 8.) Aineistoni monialaisuuden vuoksi integroiva kirjallisuuskatsaus onkin oiva toteutustapa, sillä analyysin pohjalla voi olla hyvin erilaisin metodisin lähtökohdin tehtyjä tutkimuksia. Tutkimustapaan kuuluu kriittinen tarkastelu, joka on aiheellista aineistoni erilaisten perspektiivien vuoksi. (Salminen 2001, 8.)

Sosiaaliasiamiehen työhön liittyy paljon oikeudellisia, hallinnollisia sekä toiminnallisia ulottuvuuksia. Kaikkein vahvimmin se kuitenkin kiinnittyy sosiaalihuollon kontekstiin näin ollen tutkielmasani tarkastelen sosiaaliasiamiehen työtä ja tehtäviä sosiaalihuollon ja sen asiakkuuden viitekehyksessä. Asiakaslain (AsiakasL 812/2000) 24 § ja 24a §:ien mukaiset sosiaaliasiamiehen tehtävät ovat kovin yleisluonteisia, joten tästä syystä haluankin tutkia millaisia konkreettisia apuja sosiaaliasiamiehen työstä, on sosiaalihuollon asiakkaille ja kuinka asiakkaan oikeusturvan edistäminen käytännössä tapahtuu.

Tutkimuksessani haen vastauksia kysymyksiin:

1. Millaista konkreettista apua sosiaaliasiamies tarjoaa asiakkailleen
2. Millä tavoin sosiaaliasiamiehen työ edistää sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvaa

Näiden kysymysten kautta toivon löytäväni vastauksia siihen, että millaista apua sosiaaliasiamiehen työstä on asiakkaiden ongelmiin, millä tavalla työtä tehdään sekä miten sosiaaliasiamiehen työ näytetään asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta. Tutkielmassani tarkastelen myös sosiaaliasiameiästyön kautta sosiaalihuollon haasteita asiakkaiden tarpeisiin vastaamisessa, koska sosiaaliasiamieheen otetaan yleensä yhteyttä, kun sosiaalihuollon asiakkuudessa on ilmennyt jonkinlaisia ongelmia tai kaivataan tietoa sosiaalihuollosta. Sosiaaliasiameiästyötä tarkastelemalla pyrin löytämään myös vastauksia siihen, millaisissa tilanteissa sosiaalihuolto ei pysty vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin ja onko sosiaaliasiamies apu näihin tilanteisiin.

3.2 Aineiston haku ja rajaaminen

Aineiston haku osoittautui hankalammaksi kuin osasin odottaa. Tieteellistä tutkimusta sosiaaliasiamiehen työhön liittyen löytyi todella vähän ja tiedonhakuun käytin ajallisesti suurimman osan koko kandidaatin työn tekemisestä. Hain aineistoa useita tietokantoja käyttäen. Niitä olivat Jyväskylän yliopiston Jykdok, Finna.fi, socca.fi, sosnet.fi, google scholar, julkari.fi, Elektra, Arto, ProQuest ja Wiley online library. Lisäksi kävin läpi vielä eri yliopistojen tietokantoja, kuten Turun yliopiston Volter, Helsingin yliopiston Helka sekä Rovaniemen yliopiston LUC-Finna. Hakusanoina käytin sosiaaliasiamies, sosiaaliasiam*, sosiaalipalvelut, sosiaalihuolto, valvonta, asiakkaan oikeudet, asiakkaan oikeusturva, kantelu, muistutus, oikaisuvaatimus, ombudsman, officer, complaint, complaint procedure, social care, social services sekä näiden yhdistelmiä eri muodoissaan.

Aluksi rajasin ulos 2010-lukua vanhemmat tutkimukset, koska halusin aineistooni ajantasaisia tutkimuksia. Rajasin ulos myös Pro Gradu-tasoiset työt sekä kaikki teokset, joita ei ollut saatavissa sähköisesti ja ilmaiseksi. Aineistoa löytyi näillä kriteereillä todella vähän. Päädyin kysymään tutkimustietoa myös sosiaaliasiamiehet ry:n puheenjohtajalta Satu Loipolta sekä tulevan harjoitteluni ohjaajalta Eija Hiekalta. Molemmilta viesti oli saman muotoinen; tuoretta tutkimustietoa sosiaaliasiameiästyksen työhön liittyen on hyvin vähän eikä kansainvälisesti saman tyyppisesti toteutettua sosiaaliasiameiästysoimintaa ole olemassa (Hiekka 2020, Loippo 2020). Näin ollen jouduin laventamaan alun perin päättämiäni ulosrajauksia. Koska asiameiästyö on alkanut vasta 2001 vuodesta, päädyin rajaamaan ulos vuotta 2001 vanhemmat julkaisut. Pro Gradu-tasoisia tutkimuksia otin mukaan aineistooni vain yhden, sillä se oli laadullisesti hyvin tehty ja julkaistu myös kirjana. Lopulta luovuin myös sähköisen ja ilmaisen aineiston rajauksesta saadakseni tarpeeksi kattavan aineiston.

3.3 Aineiston esittely

Pitkän hakuprosessin jälkeen olin tyytyväinen löytämäni aineistoon. Se koostuu kolmesta väitöskirjatutkimuksesta, neljästä lisensiaatintyöstä, yhdestä pro-gradututkielmasta. Sirpa Posion lisensiaattityön ”sosiaaliasiamies” saaminen osoittautui erityisen haastavaksi. Lopulta kuitenkin onnistuinin saamaan maksullisena kaukolainana eduskunnan kirjastosta. Seuraavaksi esittelen lyhyesti aineistoni teokset, joista löytyy myös koonti kuviossa 1.

Minna Doganin tutkimus ”Sosiaaliasiamiehet asiakkaiden aseman ja oikeuksien edistäjinä” on ainoa aineistoni Pro Gradu-tasoinen tutkimus. Tutkimusaihe liittyi niin vahvasti omaan tutkimusaiheeseeni, oli todella laadukkaasti toteutettu ja julkaistu myös kirjana, että en voinut jättää työtä aineistoni ulkopuolelle.

Ritva Haapalan (2012) lisensiaattityö ”Mistä tyytymättömyys syntyy?” tutkii sosiaalihuollon asiakkaiden saamaa palvelua ja kohtelua sosiaalihuollossa ja hallintokanteluiden sisältöjä sosiaalipalveluissa ja toimeentulotuessa. Tutkimuskysymyksenä Haapalalla on ”Mistä tyytymättömyys sosiaalipalvelujen palvelutapahtumassa syntyy?”

Eija Hynnisen (2016) lisensiaattityö ”Sosiaalihuollon ohjaus ja valvonta eri viranomaisten tehtävänä” puolestaan tarkastelee ja kuvaa ohjaus- ja valvontaviranomaisten työtä, työjakoa ja menetelmiä, työn kohdetta sekä yhteistyötä sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien kannalta.

Anna Metteri (2012) tutkii väitöskirjassaan ”Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö” kuinka hyvinvointivaltion sosiaaliturvalupauksesta huolimatta sosiaalihuollon asiakkaille pääsee syntymään kohtuuttomia tilanteita.

Anu Muurin (2008) väitöskirjassa ”Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää?” tutkitaan suomalaisten mielipiteitä ja kokemuksia sosiaalipalveluista ja niiden suhteesta legitimizeettiin. Aineistot ja tulokset perustuvat Stakesin vuosina 2004 ja 2006 tekemiin ”Hyvinvointi ja palvelut”- kyselyihin.

Tuija Nummela (2005) on lisensiaatin työssään ”Nuoralla tanssi – sosiaaliasiamiehet tuottamassa oikeushyvä” tutkinut sosiaaliasiamiesten roolia suhteessa kansalaisten sosiaalisiin oikeuksiin ja

sosiaalihuollon asiakkuuden toteutumiseen. Hän on pohjannut tutkimuksensa sosiaaliasiamiesten haastatteluihin sekä sosiaaliasiamiesten raportteihin vuosilta 2001–2002.

Tuija Nummela (2011) väitöskirja ”Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä” pureutuu otsikon kysymykseen sosiaaliasiamiesten, sosiaalityöntekijöiden sekä asiakkaiden haastattelujen sekä dokumenttiaineiston pohjalta.

Sirpa Posio (2003) on tutkinut lisensiaattityössään ”Sosiaaliasiamies” sosiaaliasiamiehen asemaa ja työtehtäviä hallinto-oikeudellisesta sekä organisaatiotutkimuksellisesta näkökulmasta.

Tekijä	Julkaisun nimi	Julkaisuvuosi	Julkaisun tyyppi
Dogan Minna	Sosiaaliasiamiehet asiakkaiden aseman ja oikeuksien edistäjinä	2006	Pro-Gradu
Haapala Ritva	Mistä tyytymättömyys syntyy?	2012	Lisensiaatintyö
Hynninen. Eija	Sosiaalihuollon ohjaus ja valvonta eri viranomaisten tehtävänä	2016	Lisensiaatintyö
Metteri, Anna	Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö.	2012	Väitöskirja
Muuri, Anu	Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää?	2008	Väitöskirja
Nummela, Tuija	Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä	2011	Väitöskirja
Nummela, Tuija	Nuoralla tanssi – sosiaaliasiamiehet tuottamassa oikeushyvää	2005	Lisensiaatintyö
Posio Sirpa	Sosiaaliasiamies	2003	Lisensiaatintyö

Taulukko 1 Tutkimusaineisto

4 TULOKSET

Jotta sosiaaliasiamiestyötä ymmärtää syvällisesti, on hyvä ensin hieman tarkastella, minkälaisessa toimintaympäristössä työ tapahtuu. Tulosten alkuun esittelen aineiston pohjalta, kuinka kansalaiset suhtautuvat suomalaiseen sosiaalihuoltoon ja millaisista syistä asiakkaiden tilanteet voivat muuttua kohtuuttomiksi tilanteiksi. Seuraavaksi käyn läpi sosiaalisten oikeuksien ongelmakohtia ja sen jälkeen pureudun sosiaaliasiamiestyön käytänteisiin.

Sosiaalihuoltojärjestelmää, asiakkaiden kohtuuttomia tilanteita ja sosiaalisten tilanteiden ongelmakohtia tarkastelemalla pyrin löytämään tapauksia, joissa sosiaalihuolto ei pysty vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin. Sosiaaliasiamiestyön tehtävien, toimenkuvan ja roolin jäsentämisen kautta etsin vastauksia ensimmäiseen tutkimuskysymykseeni: millaista konkreettista apua sosiaaliasiamies tarjoaa asiakkailleen. Luvussa ”Sovitteleva oikeuksien puolustaja” sosiaaliasiamiestyötä ja asiakkaiden sosiaalisten ongelmien yhtymäkohtia yhteenvedonomaaisesti tarkastelemalla haen vastauksia toiseen tutkimuskysymykseeni: edistääkö sosiaaliasiamiestyö sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvaa. Lopuksi teen yhteenvedon tutkimukseni tuloksista.

4.1 Sosiaalihuoltojärjestelmä ja asiakkaiden kohtuuttomat tilanteet

Suomalaista sosiaalihuoltojärjestelmää pidetään suuressa arvossa kansainvälisesti. Anu Muuri (2008, 36) on väitöskirjatutkimuksessaan selvittänyt kansalaisten itsensä suhtautumista suomalaiseen sosiaalipalvelujärjestelmään. Tutkimus osoittaa, että suomalaiset arvostavat ja haluavat edelleen panostaa julkiseen sosiaalipalvelujärjestelmään, mutta suhtautuminen on kuitenkin ristiriitaista. Järjestelmään luotetaan aiempaa enemmän, mutta samalla toivotaan entistä vahvemmin, ettei järjestelmään tarvitsisi itse turvautua. Luottamukseen on myös ilmestynyt säröjä, ja tyytymättömyys sosiaalipalveluja kohtaan on kasvanut. (Muuri 2008, 36–39.) Tyytymättömyyden kasvua vahvistaa myös teoriaosassa esille tuodut sosiaalihuollon valvontaviranomaisten kasvaneet kantelumäärät.

Muurin tutkimustulosten mukaan ne, jotka käyttivät palveluja, suhtautuivat yleensä kriittisemmin palvelujärjestelmää kohtaan, kuin henkilöt, jotka eivät olleet palveluja käyttäneet. Mielenkiintoista tuloksissa oli myös se, että naiset suhtautuivat miehiä kriittisemmin sosiaalipalvelujärjestelmään ja nuoret puolestaan suhtautuivat iäkkäitä myönteisemmin sekä palvelujärjestelmään että sen työntekijöihin. Kaikkein kriittisimpiä järjestelmää kohtaan olivat yksinhuoltajat, eläkeläiset ja työttömät.

Hieman nurinkurista on, että juuri ne ryhmät, jotka hyötyvät yhteiskunnan palveluista ja etuuksista eniten, ovat järjestelmää kohtaan kaikkein kriittisimpiä, kuten myös Muuri tutkimuksessaan toteaa. (Muuri 2008, 47, 49.)

Vaikka luottamus sosiaalihuoltojärjestelmää kohtaan on suuri, on järjestelmässä myös heikot kohdansa. Anna Metterin tutkimuksen mukaan järjestelmän aiheuttamat kohtuuttomat tilanteet syntyvät, koska säädökset tai niiden organisaatiokohtaiset tulkintasäännöt eivät sovi asiakkaan tilanteeseen sovellettaviksi tai kun kahden järjestelmän yhteen toimimattomuus aiheuttaa asiakkaan putoamisen kahden järjestelmän väliin. (Metteri 2004, 77, 87–91.)

Asiakkaille syntyy kohtuuttomia tilanteita myös, koska olemassa olevia säädöksiä ei noudateta. Määrärahojen loppuminen ja alibudjetointi, paikalliset etuuksien poissulkemissäännöt tai laittomat kriteerit suuntasivat työntekijöiden päätöksiä niin, että asiakkaille syntyi kohtuuttomia tilanteita. Syinä oli myös tapauksen pallottelu kuntien ja organisaatioiden välillä, psyykkisesti sairaiden vammaisuuksien tarpeen tunnistamatta jääminen sekä viranomaisavusta kieltäytyminen. (Metteri 2004, 93–94.)

Kolmas kohtuuttomien tilanteiden syntysyy liittyy sosiaaliturvan alikäytön ongelmaan eli asiakkaaseen ja tilanteeseen, jossa tukeen oikeutettu ei osaa tai halua hakea tukea. Asiakas ei kyennyt tai ei osannut toimia sairauden, henkisen tilansa tai sosiaalisten syiden vuoksi tai asiakas ei osannut hakea tukea, koska ei tiennyt olevansa siihen oikeutettu. Asiakas oli saattanut myös menettää luottamuksensa sekä työntekijään että järjestelmään, asiakas oli saanut asiantuntijalta virheellisiä tai riittämättömiä neuvoja, tehty hakemus oli puutteellinen tai tukeen oikeutettu ei halunnut tukea annetuilla ehdoilla. (Metteri 2004, 107–108.)

Neljäs kokonaisuus koostuu tilanteista, joissa työntekijä ei toimi, vaikka voisi. Tällä kuvauksella Metteri tarkoittaa tilanteita, joissa työntekijä on toiminut rajoittuneesti tai toiminnassa on tapahtunut laiminlyöntejä tai virheitä. Metterin mukaan syinä olivat budjetin käytön minimoimiseen perustuvat työntekijän epätarkoituksenmukaiset ratkaisut, työntekijän byrokraattistekninen ja järjestelmäkeseinen toimintatapa, sosiaaliturva-, hoito- ja kuntoutusvastuun tarkoituksellinen laiminlyönti organisaatiossa, puutteet lääkäreiden sosiaaliturvavastuun kantamisessa sekä muiden toimijoiden sosiaaliturvavastuun laiminlyönti. (Metteri 2004, 129–130.)

Viides kokonaisuus liittyy tilanteisiin, joissa viranomainen ja päätöksentekijä tulkitsee kohtuuttomasti. Kohtuuttomat tilanteet tässä kategoriassa ovat syntyneet näytön sivuuttamisesta tai asiakkaan tilanteen mekaanisesta tulkinnasta, jossa lain suoma tulkintaa ei hyödynnetä, vaan noudatetaan organisaation tulkintasääntöä. Myös avoin asiakkaan kykyjen ja tietojen epäily sekä mahdottomat kriteerit saattoivat olla syynä kohtuuttoman tilanteen syntymiseen. (Metteri 2004, 162.) Näitä tuloksia tarkastellessa ei voi olla huomaamatta, kuinka suuri rooli ja vastuu yksittäisellä sosiaalityöntekijällä on. Moni kohtuuttoman tilanteen syntysyy liittyy työntekijän toimiin. Kuten Metteri toteaa, tuloksissa oli myös tilanteita, joissa sosiaalityöntekijöiden toiminta ei enää noudattanut sosiaalihuoltolain (SHL 1301/2014), Asiakslain (AsiakasL 812/2000) tai edes perustuslain (PL 731/1999) mukaisia asiakkaan oikeuksia.

4.2 Asiakkaiden sosiaalisten oikeuksien ongelmakohdat

Yhteiskuntatieteiden tohtori Tuija Nummela on saanut lisensiaattityössään saman suuntaisia tuloksia kuin Metteri, tutkiessaan asiakkaiden sosiaalisten oikeuksien ongelmakohtia sosiaaliasiamiestyön kautta. Nummelan mukaan sosiaalisten oikeuksien toteutumisen ongelmat liittyivät pitkälti henkilökunnan riittämättömyyteen, asiakkaiden vaikeuteen saada palveluja sekä asiakasryhmiin, joiden on kaikkein vaikein saada ääntään kuuluville. (Nummela 2005, 88.) Määrärahojen puute näytti olevan perusteena etuuden myöntämättömyyteen ja asiakkaiden Hallintolain (HL 434/2003) mukaiset päätökset saattoivat viipyä tai asiakkaat saattoivat jäädä jopa ilman kirjallisia päätöksiä kokonaan. (Nummela 2005, 70–72.)

Nummelan tutkimuksen mukaan sosiaalialan palvelukulttuuri ei ole asiakaslähtöinen, mikä hänen mukaansa johtuu sosiaalityöntekijän aseman ja työtehtävän luomasta ristiriidasta. Työhön sisältyy päätösten, myös kielteisten, tekemistä ja sen vuoksi asiakaslähtöisyys ja asiakkaan kanssa tehtävä yhteistyö voidaan kokea vaikeaksi. Nummela kuitenkin toteaa, että jos vaikeatkin asiat ja päätökset kerrotaan asiakkaalle ja perusteellaan hyvin, asiakas on harvoin niistä eri mieltä. (Nummela 2005, 87.) Valtiotieteiden maisteri Minna Doganin tutkimuksessa puolestaan asiakaslähtöisyyden puute sosiaalihuollon työmenetelmissä tai asenteessa katsottiin johtuvaksi johdon ja luottamusmiesten asenteesta, työntekijöiden epäpätevyydestä, kiireestä sekä liian tiukoista normitulkinnoista. Sosiaalihuoltojärjestelmä koettiin sektoroituneena ja joustamattomana. (Dogan 2006, 66.)

Ritva Haapala (2012, 63–64) tarkasteli lisensointityössään vuosina 2007–2008 Länsi-Suomen läänin alueelle tehtyjä kanteluista, joissa käy ilmi millaisia epäkohtia sosiaalihuollon asiakkaat ovat saaneet kohdalleen. Eniten sosiaalihuoltoon liittyviä hallinnollisia kanteluista yksittäisenä palveluna kohdistettiin toimeentulotukeen, minkä osuus oli 20 % kaikista sosiaalihuoltoon liittyvistä kanteluista. Seuraavana oli vanhustenhuolto sekä lastensuojelu 18 %. Vammaispalveluiden osuus oli 8 %. Kanteluista hieman yli puolet koski palvelujen järjestämistä, päätöksentekoon oli tyytymättömiä 15 %, hoidon laatuun ja resursseihin puolestaan 13 %. Hallintomenettelyn ja päätösprosessin oikeudenmukaisuuteen kohdistui 9 % kanteluista. Huonosta kohtelusta kanteli 4 %. (Haapala 2012, 63–64, 72.)

Toimeentulotukiasioihin liittyvissä kanteluissa päätöksen sisältö oli suurin tyytymättömyyttä aiheuttava tekijä. Myös palvelujen järjestäminen ja toiminta aiheutti tyytymättömyyttä. Kohtelun epäkohtia, kuten sosiaalityöntekijän epäasiallista käytöstä, kuvattiin työntekijän asiakkaaseen kohdistamana uhkailuna, kiristyksenä ja painostuksena, sosiaalityöntekijän vallan väärinkäytöksiä sekä tyytymättömyyttä aiheutti myös se, ettei asiakasta kuultu asiassaan. Prosessissa ilmenneitä epäkohtia olivat tarpeettomien lisäselvityspyyntöjen tekeminen tai kirjallisten päätösten puute. (Haapala 2012, 64, 72, 81–87, 99.)

Vanhustenhuoltoon liittyvissä kanteluissa puolestaan tyytymättömiä oltiin hoidon laatuun ja resursseihin sekä palvelujen järjestämiseen. Huolena nousi esiin asiakkaan psyykkisen tai fyysisen hyvinvoinnin vaarantuminen sekä kunnan säästötoimista johtuneet haasteet palvelupaikan sekä palvelun laadun osalta. Hoidon ja palvelun laatua kritisoitiin kanteluissa lääkkeiden väärin jakamisen ja antamisen, asiakasturvallisuuden vaarantumisen, heikon hygieniatason sekä riittämättömien henkilöstö- sekä talousresurssien ongelmista. Palvelun järjestämistä ja toimintatapoja kritisoitiin tiedon välittämisen puutteiden kautta. Päätöksiä oli tehty omia kuulematta eikä omia informoitu asiakkaan asioissa, kuten tapaturma- tai lääkemääräysmuutostilanteissa. Kanteluista tuli ilmi, että omilla oli suuri huoli vanhusten tilasta. (Haapala 2012 64, 72, 93–96, 100.)

Lastensuojelussa tyytymättömiä oltiin palvelujen järjestämiseen ja toimintaan liittyviin asioihin sekä hoidon laatuun ja resursseihin. Lastensuojeluun liittyvissä kanteluissa nousivat yleisimmin esiin asioiden puutteellinen selvittäminen, työntekijän vastuuttomuus, epäoikeudenmukaisuus, tietojen salailu ja vääristely. Kanteluissa oli kerrottu, ettei asiakas ollut saanut apua tai tietoa koskien käytänteitä tai päätöksiä. Asiakas oli saatettu myös ohittaa neuvotteluissa täysin. Työntekijän vastuuttomuutta kanteluissa oli kuvattu välinpitämättömyytenä asiakkaan ymmärryksen varmistamista

sekä tiedonsaantioikeutta kohtaan. Tyytymättömyyttä ilmeni myös asiakirjojen virheellisyyteen ja epäselvyyteen liittyen. Asiakas oli saattanut myös jäädä ilman kirjallista päätöstä. (Haapala 2012, 64, 72, 87–89, 100.)

Vammaispalveluissa suurin kantelujen syy oli palvelujen järjestämiseen liittyvät asiat sekä päätöksen sisältö. Vammaispalveluihin liittyvissä kanteluissa tyytymättömyys liittyi kokemukseen lakisääteisen palvelun tai etuuden ulkopuolelle jäämisestä. Muita tyytymättömyyttä aiheuttaneita tekijöitä oli asiakkaan kokonaisvaltaisen tilanteen arvioimattomuus sekä asiakkaan edun toteutumattomuus. Asiakasta ei aina myöskään kuultu tai hänen kanssaan ei neuvoteltu ennen päätöksen tekemistä. (Haapala 2012, 99.)

Sosiaalisten oikeuksien toteutumattomuuteen on suurin riski mielenterveyskuntoutujilla, vammaisilla päihdeasiakkailta sekä asiakkailta, joilla on sekä päihde- että mielenterveysongelma. Erityisesti mielenterveyskuntoutujien palveluiden kehoon tilaan sosiaaliasiamiehet olivat kiinnittäneet huomiota. Kehitysvammaisten palveluissakin on ongelmia, mutta heillä palveluja turvataan myös erityislainsäädännön kautta. Erityisen huonossa tilanteessa ovat moniongelmaiset asiakkaat, joista voi pahimmillaan tulla eri palveluiden väliinputoajia. (Nummela 2005, 73–74.) Näitä palveluiden väliinputoaja-asiakkaita ja asiakaskuntia myös Metteri (2004, 87–91) nosti esiin tutkimuksessaan.

Huono kohtelu ei näytellyt isoa roolia Nummelan (2005) tai Haapalankaan (2012) tutkimuksissa, mutta on sosiaalityön etiikan kannalta kuitenkin erittäin merkityksellinen asia. Haapala (2012, 103) pohtiikin tutkimuksessaan, että vaikka on asioita, joihin sosiaalityöntekijä ei voi vaikuttaa, kuten etuuden saamisen reunaehdot, hän voi kuitenkin vaikuttaa vuorovaikutustilanteisiin. Henkilökohtaisen asiakkuuden puuttuminen oli usein sosiaaliasiamiehille tulleissa yhteydenotoissa asiakkaan huonon kohtelun taustalla (Nummela 2011, 118). Huonon kohtelun osalta tulokset olisivat voineet olla erilaisia, jos muistutusten määrästä olisi saatavissa tietoa, sillä keino huonon kohtelun korjaamiseksi on pääsääntöisesti muistutus.

4.3 Sosiaaliasiamiehen tehtävät ja toimenkuva

Vuonna 2005 138 sosiaaliasiamiehestä päätoimisia oli ainoastaan 24 henkilöä (Dogan 2006, 50–51). Sosiaaliasiamiesten tehtävissä sekä myös aluejaossa oli suuria eroja. Suurin osa sosiaaliasiamiehistä olivat sivutoimisia ja saattoivat hoitaa oman sosiaalityöntekijän työnsä sekä

sosiaaliasiameiestyön ohella lisäksi potilasasiamiehen työtä. Sosiaali- ja potilasasiamiehen tehtävien yhteishoitaminen kunnassa ei koettu rasitteeksi, jos muita työtehtäviä ei lisäksi osoitettu. Sivutoimisilla asiamiehillä yhteydenottojen määrä oli vähäinen, eikä aikaa asiameiestyölle ollut päätyön lisäksi. Päätoimisia ja päteviä sosiaaliasiamiehiä kaivattiin lisää. Tavat tehdä asiameiestyötä vaihtelivat valtakunnallisesti, osa tapasi asiakkaita kasvokkain, osa teki pääsääntöisesti puhelintyötä. Asiakastyön lisäksi työaika kului myös tiedon etsimiseen, kirjallisuuden lukemiseen, asiakkaiden puolesta oikaisuvaatimusten tekemiseen, viranomaisten ja yhteistyökumppanien tapaamiseen, tiedottamiseen sekä hallinnollisiin tehtäviin, kuten esimerkiksi talousarvion tekemiseen. (Dogan 2006, 66, 69.)

Alueen koko sosiaaliasiameiosten kesken vaihteli myös paljon, sillä pienimmillään sosiaaliasiamies vastasi yhden kunnan alueesta, kun taas enimmillään sosiaaliasiamiehen vastuulla oli 16 kunnan asiat. Sosiaaliasiamiehet olivat pääsääntöisesti virka- tai työsuhteessa, jonkin verran oli yksityisiä palveluntuottajia. Koska sosiaaliasiameiestyötä tehtiin pääsääntöisesti oman sosiaalityöntekijän viranomaistyön ohella, erilaiset työtehtävät aiheuttivat ristiriitaa. (Dogan 2006, 53, 71.)

Nummelan (2005, 89–90) jaottelun mukaan sosiaaliasiameiosten asiakastyöhön sisältyy ohjaus- ja neuvontatehtäviä, selvittelytyötä, asiakastyötä sekä edunvalvontatehtäviä. Hän luonnehtii sosiaaliasiameiosten asiakastyön asiakkuuksia lyhyiksi, korkeintaan viikon kestäviksi asiakkuuksiksi sekä epävirallisiksi tapahtumiksi. Asiakkaista ei pidetä rekisteriä sellaisenaan, ainoastaan tilastointia varten. Asiointi tapahtuu pääsääntöisesti puhelimitse, sähköpostilla tai kirjeitse. Asiakkaat voivat myös tavata sosiaaliasiameiestä jopa ilman ajanvarausta. Sosiaaliasiameiestyön tavoitteena on, että asiakas pääsee asioimaan mahdollisimman nopeasti ja henkilökohtaisesti. Nummelan kuvaileekin sosiaaliasiameiestyötä ”yhden luokun periaatteeksi” sosiaalihuollon kentässä. (Nummela 2005, 60–62, 66.)

Asiakastyö on henkilökohtaista keskustelua, auttamistyötä sekä vuorovaikutuksen ja luottamuksen aikaansaamista asiakkaan ja työntekijän välille. Työ on myös kuuntelijan roolissa olemista ja neuvon antamista asiakkaalle siitä, miten asiakkaan kannattaisi menetellä. Sosiaaliasiamies voi tarvittaessa lähteä asiakkaiden mukaan viranomaispalaveriin puolueettomaksi asiantuntijaksi, jolloin hän on tukena, ulkopuolisena henkilönä varmistamassa asiakkaan oikeuksien toteutumista. (Nummela 2011, 133.) Joskus asiakkaan tilanne vaatii tarkempaa tarkastelua ja sosiaaliasiamies voi asiakkaan luvalla selvittää hänen asiaansa. Tällainen selvittelytyö voi olla tietojen keräämistä, tutkimista ja tarkentamista, joskus myös asiakkaan ja viranomaisen tietojen yhteen sovittamista. (Nummela 2005, 60–62.)

Nummelan (2005, 60) tutkimuksen mukaan tiedontarve oli kuntalaisten yleisin syy ottaa yhteyttä sosiaaliasiamieheen. Palvelutehtävittäin tarkasteltuna useimmiten sosiaaliasiamieheen otettiin yhteyttä toimeentulotukiasiaan liittyen. Määrällisesti seuraavana tuli vammaispalveluihin liittyvät yhteydenotot, kolmantena lastensuojelu ja sitten omaishoidon tuki. Vanhustenhuoltoon liittyviä yhteydenottoja oli vähän. (Nummela 2005, 73–74.)

Kun verrataan Nummelan (2005) tutkimuksen tuloksia Haapalan (2012) tutkimuksen tuloksiin, tulee näkyviin hieman eroa siinä, millaisissa asioissa otetaan yhteyttä sosiaaliasiamieheen ja millaisissa asioissa tehdään kanteluita. Vanhustenhuolto oli toiseksi suurin kanteluiden aihe yhdessä lastensuojelun kanssa, kun taas sosiaaliasiamiesten yhteydenotoissa vanhustenhuoltoon liittyvien asioiden määrä oli vähäinen. Vammaispalvelut puolestaan olivat syynä toiseksi eniten sosiaaliasiamiesten yhteyttä ottaneilla, kun taas kanteluiden kohdalla vammaispalveluihin liittyvät asiat olivat vähäisiä. Kuitenkin toimeentulotukiasia oli molemmissa suurin tyytymättömyyttä aiheuttanut palvelu. Tutkimukset on tehty eri vuosikymmenillä, mikä se on varmasti yksi tuloksiin vaikuttanut asia. Mielenkiintoista olisi kuitenkin selvittää, kuinka toimeentulotuen siirtyminen Kansaneläkelaitokselle (KELA) on nyttemmin vaikuttanut näihin lukuihin.

4.3.1.1 Neuvonta

Yksi tärkeimmistä sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvaa parantavista sosiaaliasiamiehen tehtävistä on asiakkaiden neuvonta Asiakaslain (AsiakasL 812/200) soveltamiseen liittyvissä asioissa. Posion mukaan neuvonta voidaan jakaa yleiseen neuvontaan, jolloin sosiaaliasiamies neuvoo asiakasta tämän kysymykseen liittyvissä ei hallinnollisissa asioissa sekä neuvontaan, jolloin sosiaaliasiamiehen neuvot liittyvät konkreettiseen hallintoasiaan. Posion mukaan neuvontaa voidaan antaa hallintoasian käsittelyä ennen, sen aikana tai sen jälkeen. Neuvontatermi voidaan jakaa myös menettelylliseen, aineelliseen ja tosiasialliseen neuvontaan. Posion mukaan sosiaaliasiamiehen neuvonta on menettelyllistä ja aineellista neuvontaa. Menettelyllinen neuvonta tarkoittaa käytännössä menettelyllisen tiedon antamista asiakkaalle, kuten esimerkiksi, missä viranomaisessa asiaa käsitellään ja minkälaisella toimella asia pannaan vireille. Aineellinen neuvonta puolestaan tarkoittaa sisällöllistä neuvontaa, jolloin annetaan tietoja esimerkiksi asiaa koskevien säännösten tulkinnasta, lain tarjoamista vaihtoehdoista sekä asian sisältöä koskevista kysymyksistä. (Posio 2003, 53–54.)

Nummela puolestaan jakaa ohjaus- ja neuvontatehtävät ohjaukseen ja neuvontaan, ymmärrettävään informaatioon, tietoon etuuksista ja palveluista sekä lainsäädäntötietoon. Käytännössä tämä

tarkoittaa tiedon antamista palvelujärjestelmän toiminnasta, etuuksista ja palveluista sekä asiakkaan oikeudesta niihin. Lisäksi sosiaaliasiamiehet antavat asiakkailleen tietoa myös muutoksen hakumenettelystä. Nummela korostaa, että sosiaalipalvelujärjestelmän laajuuden vuoksi asiakas tarvitsee monenlaista tietoa saadakseen asiaansa eteenpäin. (Nummela 2005, 58–59.) Asiakkaiden tiedonsaanti on hidasta ja hankalaa, koska sosiaalineuvojien työ on liitetty osaksi sosiaalityöntekijöiden työtä ja sosiaalityöntekijöillä on yleisesti käytössä puhelinajat ja tapaamisajoille on jonoa (Nummela 2011, 133).

Doganin (2006, 65) tutkimuksessa sosiaaliasiamiehet ovat nostaneet esiin, että sosiaalihuollon työntekijöiden tulisi huolehtia velvollisuudestaan tiedottaa asiakkaitaan entistä paremmin. Sosiaaliasiamiehet ovat kiinnittäneet huomiota, että sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä ei ole riittävästi paikkoja, jotka mahdollistavat asiakkaan nopean tiedonsaannin. Heidän kokemuksensa mukaan suurta osaa asiakkaista olisi autettu pelkillä ohjeilla ja neuvoilla. (Nummela 2011, 102.) Nummela (2011, 133) painottaakin, että sosiaaliasiamiehiltä asiakkaat saavat tietoa nopeammin kuin sosiaalihuollon palvelujärjestelmästä. Tämä tukee myös Posion kuvausta sosiaaliasiamiestyöstä ketteränä toimijana sosiaalihuollon tiedon jakajana. Posio toteaa myös, että jos kansalainen saa apua oikeaan aikaan, vähentää se jatkossa hänen tarvettaan vaatia oikeuttaan oikeudenkäyntiprosessien kautta. (Posio 2003, 65.)

4.3.1.2 Avustaminen oikeussuojakeinojen käytössä

Sosiaaliasiamiehen tehtäviin kuuluu asiakkaan avustaminen oikeussuojakeinojen, kuten muistutuksen tai kantelun käytössä. Lisäksi sosiaaliasiamiehen tulee tiedottaa asiakasta muutoksenhakuun sekä kurinpidollisiin toimiin liittyvissä asioissa. Tarvittaessa sosiaaliasiamiehen tulee kertoa, kuinka asiakas voi vaatia vahingonkorvauksia tai jopa syytettä nostettavaksi. Sosiaaliasiamiehen rooli on neuvova, hänen tehtäviinsä ei kuulu tehdä toimia asiakkaan puolesta. Posio nimittääkin sosiaaliasiamiestä eräänlaiseksi yleisneuvojaksi, joka voi auttaa asiakasta kertomalla millaisia oikeusturvakeinoja asiakkaalla on käytettävissään ja mitkä seikat asiassa on juridiselta kannalta relevantteja. (Posio 2003, 65. 67.)

Muistutuksen tekemisessä sosiaaliasiamies auttaa asiakasta kertomalla, millä tavalla muistutuksen kohteena olevien henkilöiden tunnistetiedot tulee antaa, kuka on vastuuhenkilö, jolle muistutus tehdään ja tuleeko se tehdä suullisesti vai kirjallisesti. Sosiaaliasiamies voi myös neuvoa, millä tavalla muistutuksen kohteena oleva tapahtuma tulisi kuvata ja millaisia vaatimuksia asiakkaan kannattaa

esittää asiantilan korjaamiseksi. Sosiaaliasiamiehen tulee informoida muistutuksen tekemahdollisuudesta asiakasta, vaikka tällä ei olisi aikeita ryhtyä prosessitoimiin. (Posio 2003, 65–67.)

Vaikka Posion mukaan sosiaaliasiamiesten ei kuuluisi tehdä muutoksenhakutoimenpiteitä, muistutuksia tai kanteluita asiakkaiden puolesta, Doganin tutkimus osoittaa, että näin kuitenkin käytännössä tapahtuu (kts. Dogan 2006, 69). Sosiaaliasiamiestyön alkuvaiheilla muistutuksia tehtiin kuitenkin varsin vähän (Nummela 2005, 102; Dogan 2006, 75). Muistutuksiin liittyvästä tiedonsaannista löytyi melko ristiriitaista tietoa. Nummelan tutkimuksen mukaan yleinen käytäntö oli, että sosiaaliasiamies asiakkaan lisäksi tiedon muistutuksen vastauksesta, jos hän oli ollut muistutuksen teossa apuna (Nummela 2005, 102). Dogan (2006, 76–77) puolestaan toteaa sosiaaliasiamiesten vastausten pohjalta, että muistutuksiin vastattiin vain harvoin ja tietoa aiheutuneista toimenpiteistä ei juurikaan sosiaaliasiamiehille tullut.

Muistutuksen roolista oltiin myös montaa mieltä. Nummelan (2005, 102) tutkimuksessa muistutuksen rooli toimintayksiköiden itsearvioinnin ja työn kehittämisen välineenä oli sosiaaliasiamiesten näkökulmasta merkityksellinen, mutta vain silloin, jos muistutus käsiteltiin toimintayksiköissä. Doganin (2006, 77) tutkimuksessa sosiaaliasiamiesten mielipiteet muistutuksen toimivuudesta oli kah-tiajakoiset. Muistutus koettiin hyödyllisenä silloin, kun se oli aiheellinen. Osa sosiaaliasiamiehistä koki, että muistutuksella saattoi olla vaikutusta työntekijän asenteeseen tai käyttäytymiseen ja se toimi myös pelotteena viranhaltijoille ja päätöksentekijöille. Koettiin, että muistutus oli saanut asiakkaan asiassa aikaan myönteistä muutosta, asiakkaan ääni oli saatu kuuluviin ja hänen asiansa oli otettu vakavasti. Epäkohdat menivät näin myös esimiesasemassa olevien henkilöiden tietoon ja muistutuskäytäntöä kuvattiin jopa tulevaisuuden asiakaspalautejärjestelmäksi. Kuitenkin muistutukseen liittyen on nähty myös epäkohtia. Osa sosiaaliasiamiehistä koki, että muistutus ei useinkaan ole aiheellinen, niillä ei ole poliittista painoarvoa ja parempi tapa palautteen antamiseen olisi kasvokkainen neuvottelu. Koettiin myös, että muistutuksella ei ole vaikutusta, eikä se yleensä johda toivottuun tulokseen. (Dogan 2005, 78.)

Kantelu on muistutusta vahvempi toimenpide. Kantelu voidaan tehdä myös kenelle tahansa valvovalle viranomaiselle, aluehallintovirastoon tai hallinto-oikeuteen. Todellinen muutoksenhakuelin on hallinto-oikeus. Vaikka kanteluiden käsittely on hidas, kuukausia kestävä prosessi, kannattaa asiakkaan kantelu tehdä siitä huolimatta, sillä kantelun tekeminen voi saada viranomaisen muuttamaan itse päätöstään. (Nummela 2005, 46, 90.) Posion mukaan sosiaaliasiamiehen on lähtökohtaisesti pitäydettävä vaikuttamasta asiakkaan haluan tehdä kantelua vaan asiakkaan tulisi tehdä päätös itse ja sosiaaliasiamiehen tehtävä on avustaa kantelun tekemisessä, jos asiakas siihen päätyy. (Posio 2003,

65–67.) Muutoksenhakuun avustamisesta oltiin Doganin tutkimuksen mukaan sitä mieltä, ettei muutostenhakujen tai valitusten tekeminen kuulu sosiaaliasiamiesten työhön. Kuitenkin osa oli kertonut tekevänsä näitä toimenpiteitä asiakkaiden puolesta. (Dogan 2006, 70.)

4.3.2 Tiedottaminen

Doganin (2006) tutkimuksen mukaan merkittävimpiä esteitä sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien toteutumiseksi taloudellisten resurssien ohella oli sosiaalihuollon tiedottamisongelmat. Vastuunjako tiedonvälittämiseen liittyen oli aika ajoin kuntien ja sosiaaliasiamiesten välillä epäselvä. Tiedottaminen koettiin haasteelliseksi, koska tiedottamistarve oli jatkuvaa. Koko ajan tuli uusia sukupolvia, joilla saattoi olla tarvetta ottaa yhteyttä sosiaaliasiamieheen. Joskus tiedottaminen koettiin myös hieman turhaksi, sillä informaatio saattoi mennä asiakkaalta ohi, jos juuri sillä hetkellä hänellä ei ollut tarvetta sosiaaliasiamiehen palveluille. Sosiaaliasiamiehet kokivatkin, että jatkuva näkyminen ja esillä oleminen vastaisi parhaiten tiedottamisen ongelmaan. (Dogan 2006, 64–65.) Posio (2003, 68) toteaa, että tiedottamisen ja neuvonnan käsite on liukuva, sillä tiedottamiseen liittyy myös tiedottaminen asiakkaan oikeuksista. Posion mukaan tiedottamisen ei tulisi olla yleistä tiedottamista vaan keskittyä tiiviisti niihin, jotka tarvitsevat sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevaa tietoa. Sosiaaliasiamiehellä on velvollisuus julkaisu- ja tiedotustoiminnan kautta lisätä asiakkaiden tiedon saatavuutta sekä huolehtia siitä, että tietoa on ylipäättään asiakkaiden ja ammattilaistenkin saatavilla monien eri tiedotuskanavien kautta. (Posio 2003, 70–72.)

Useimmiten tiedottamistyö miellettiin asiakkaille ja kunnan päätöksentekijöille suunnatuksi tiedottamiseksi. Asiakkaille suunnatun tiedottamisen sisällöt liittyivät asiakkaiden oikeuksiin, lainmuutoksiin ja epäkohtien esille nostamiseen. Sosiaaliasiamiehet välittivät tietoa kunnallisille päättäjille asiakkaiden palautteista, sosiaalihuollon kentältä nousseista ongelmista sekä säästöpäätösten syistä. Sosiaaliasiamiehet järjestivät tiedotustilaisuuksia ja pitivät huolta medianäkyvyydestään. Tiedottamista tehtiin myös sosiaalitoimeen ja sen päättäviin elimiin, lääninhallituksiin sekä ministeriöön. (Dogan 2006, 70.) Aineiston tutkimusten teon aikaan internettiä tai sosiaalista mediaa ei vielä osattu hyödyntää tiedottamisväylänä nykyiseen tapaan. Tulokset näiltä osin voisivat näyttää hyvin erilaisilta nykypäivän tilannetta tarkastelemalla.

4.3.3 Asiakkaan oikeuksien seuraamisen ja edistämisen toimet

Asemansa puolesta sosiaaliasiamiehille kasaantuu tietoa sosiaalihuollon palvelujärjestelmän tasosta kuntalaisten ja sosiaalihuollon asiakkaiden yhteydenottojen kautta. Lisäksi heille välittyy tietoa eri yhteistyötahojen kautta asiakkaiden ongelmista, palvelujärjestelmän puutteista ja sen epäkohdista. Nummelan (2011, 96) mukaan sosiaaliasiamiesten ammatti ja toimintakenttä mahdollistavat oivallisen näköalapaikan sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien toteutumisen seuraamiseen. Näitä toimia Nummela nimittääkin edunvalvontatehtäviksi. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi yksilöpäästösten oikeellisuuden valvonta, viranomaistoiminnan oikeudellisuuden tarkastelu sekä palvelujen ja etuuksien lain mukaisen myöntämisen tarkastelu. Niiden tehtävänä on turvata asiakkaan oikeudet, jotta lainmukaiset palvelut toteutuvat ja viranomaistoiminnan laillisuus varmistetaan. Sosiaalihuollossa on paljon määrärahasidonnaisia etuuksia ja palveluita, joista ei tiedoteta yleisellä tasolla kuntalaisille. (Nummela 2011, 100, 134.)

Doganin (2006, 69) mukaan sosiaaliasiamiehille tämä tehtävä oli vaikein hahmottaa, puolella oli vaikeutta vastata, mitä toimiminen asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteutumiseksi käytännössä tarkoittaa. Sosiaaliasiamiehet kuvailivat tätä työtehtävää asiakaspalvelun ja tiedottamisen kautta, vaikka ne ovatkin omia tehtäviään, myös laissa erikseen määritelty. Vaikka Doganin mukaan sosiaaliasiamiehet eivät itse osaa nimetä tähän tehtävään liittyviä toimia, löytyy tutkimuksesta kuitenkin paljonkin tietoa siitä, kuinka sosiaaliasiamiehet käytännössä tätä tehtävää hoitavat. Hyvänä esimerkkinä tästä on sosiaaliasiamiesten vastaukset liittyen muuhun vaikuttamistyöhön, jota he kuvailivat epäkohtiin vaikuttamisena. Vaikuttamistyötä tehtiin keskustellen sosiaalityöntekijöiden, päätöksentekijöiden sekä sosiaalitoimen kanssa. Myös sosiaalihuollon tilanteen seuraaminen paikallisesti ja valtakunnallisesti koettiin merkityksellisenä. Osa sosiaaliasiamiehistä korosti työnsä valvontatehtävää asiakkaan lainmukaisten oikeuksien turvaamiseksi, osa halusi toimia poliittisesti lainsäädäntöön vaikuttamalla. Osa ei halunnut tehdä valtakunnallista vaikuttamistyötä vaan pitäytyi paikallistasolla. Muita tähän työtehtävään liittyviä kuvauksia olivat keskusteluihin osallistuminen, ehdotusten tekeminen, kehittämistyö, asennetyöskentely, ennaltaehkäisevätyö sekä rakenteellinen työ. Rakenteellisella työllä tarkoitettiin lähinnä asioiden linjauksia, asiakaspalvelukäytänteiden yhdistämistä sekä päätöksentekoon ja lautakuntien ohjeistuksiin vaikuttamista. (Dogan 2006, 70.)

Toiminnan alkuvaiheessa hieman kyseenalainen asenne asiakkaita kohtaan näkyi jopa sosiaaliasiamiesten haastatteluissa. Pieni osa oli nimittäin sitä mieltä, ettei asiakkaiden oikeusturvaa tarvitse

parantaa lainkaan, koska ”asiakaskunta on niin syrjäytynyttä joukkoa, ettei kykene protestoimaan” tai ”Suomessa ei ole mellakoita tai terrorismia”. (Dogan 2006, 67.)

Nummela (2005, 100) nostaa asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehittymiseen liittyvän seurannan tärkeimmäksi työkaluksi sosiaaliasiamiehen vuotuisen raportin. Raportissa on mahdollisuus puuttua havaittuihin epäkohtiin, määrärahojen suuntaamiseen tai sosiaalipalveluiden järjestämiseen. Raporttien tiedot perustuvat asiakkaiden yhteydenottoihin, kuntien ja lääninhallitusten (nykyisten aluehallintovirastojen) antamiin tietoihin sekä muuten esille nousseisiin asioihin. (Nummela 2005, 101.) Doganin tutkimuksen mukaan raportin kirjoittaminen koettiin hankalaksi, raportit pitenivät vuosi vuodelta ja etenkin sivutoimisilla sosiaaliasiamiehillä ei ollut aikaa perehtyä kunnolla raportin kirjoittamiseen. Raportin jakelu kuntien hallinnollisten elinten lisäksi tulisi olla laajempaa, sitä tulisi käsitellä mediassa enemmän ja sen voisi julkaista kaikille helposti saataville internettiin. Osa sosiaaliasiamiehistä oli myös sitä mieltä, että ongelmakohtia voitaisiin käydä sosiaalitoimen kanssa läpi kasvokkainkin, ilman mitään raporttia. (Dogan 2006, 81.)

Nummelan tutkimuksessa sosiaaliasiamiehet näkevät, että raportti on väline tuoda esiin sosiaalihuollon epäkohtia poliittisille päättäjille (Nummela 2005, 101). Raporttien tiedon saamisessa poliittisten päättäjien tietoon on kuitenkin haasteellista. Asiakaslain (AsiakasL 812/2000) mukaan sosiaaliasiamiehen raportti tulisi mennä kunnanhallituksen käsittelyyn, hyvin usein raportti menee kuitenkin ensin sosiaalilautakunnan käsittelyyn ja vasta sieltä kunnanhallituksen tietoon. Lautakunnan merkityksessä raportin tiedoksi, kunnanhallitus usein jatkaa samaa käytäntöä ja vaarana on, ettei raporttia käsitellä missään vaiheessa. (Dogan 2006, 81; Nummela 2005, 101.) Doganin (2006, 78–79) tutkimuksen mukaan osassa kunnista raporttia kuitenkin käsiteltiin lautakuntien ja kunnanhallitusten kokouksissa ja sosiaaliasiamiehet olivat joskus itse esittelemässä kokouksissa raportin sisältöä. Kävi myös ilmi, että vuosittaisia raportteja oli ”sensuroitu” ennen niiden päätymistä kunnan- ja kaupunkien hallitusten käsittelyyn. (Dogan 2006, 81.) Nämä tiedonkulun haasteet tukevat osaltaan myös Saikkonen ym. (2015, 26-28) tutkimuksen mukaista käsitystä poliittisten päättäjien tietämättömyydestä ja tiedon hyödyntämättömyydestä sosiaalihuollon palveluista ja niiden tilasta.

Asiamiehet eivät juurikaan saaneet tietoa, mihin toimenpiteisiin vuosittainen raportti oli vaikuttanut. Osa näki kuitenkin raportilla olleen vaikutusta sosiaalityön kehittämisen vahvistumiseen, sosiaalilautakunta oli edellyttänyt viranhaltijoilta suunnitelmia epäkohtien korjaamiseen ja sosiaalilautakuntien katsottiin muuttaneen enemmän oikaisuvaatimuksia kuin aiemmin. Myös asioiden valmistelun, päätösten perusteluiden ja tiedoksiantokäytänteiden koettiin parantuneen.

Sosiaalityöntekijöiden työtapoihin ja puhelinaikojen tekniseen toimimattomuuteen oli kiinnitetty huomiota ja etuuskäsittelyn toimintaa korjattu. (Dogan 2006, 78–79.) Nummelan (2005, 101–102) tutkimuksen mukaan raporttien keskeisimpiä asioita olivat sosiaalityön henkilöstöresurssien vähyys, työntekijöiden vaihtuvuus sekä toimeentulotukiasioiden suuri määrä. Saikkonen ym. (2015, 60) myös painottaa ajan raivaamista paneutuvalle työlle, koska sille on nähty merkitys sosiaalityön vaikuttavuutta arvioitaessa. Ajan raivaaminen ei kuitenkaan onnistu ilman resursseja, pysyvää henkilökuntaa tai riittävää työntekijämäärää.

4.3.4 Sovittelu

Nummelan mukaan tuloksellisen sosiaalityön perustana on asiakkaan ja työntekijän välinen luottamus. Jos luottamus on jostakin syystä mennyt asiakkaan ja työntekijän väliltä, tarvitaan usein ulkopuolinen henkilö se palauttamaan. Sosiaaliasiamiesten yhtenä tehtävänä on luottamuksen synnyttäminen asiakkaan ja työntekijän välille, jolloin sosiaaliasiamies toimii vuorovaikutuksen ja luottamuksen edistäjänä. (Nummela 2011, 133.) Nummela nostaa esiin työtapaa, jossa sosiaaliasiamies voi toimia niin, että asiakas ja työntekijä kohtaavat. Nummela painottaa tutkimuksessaan, että sosiaaliasiamiesjärjestelmää luotaessa yhtenä ajatuksena oli, että asiamiehet omalla toiminnallaan vaikuttavat muistutusten ja kanteluiden vähenemiseen. (Nummela 2011, 131.) Parhaimmillaan sosiaaliasiamiehen aikaansaama asiakkaan ja työntekijän kohtaaminen voi mahdollistaa sen, ettei muistutukselle tai muutoksen haulle ole enää tarvetta. (Nummela 2005, 60–62.)

Myös Posio tuo esiin tutkimuksessaan sovittelun näkökulmaa. Posion mukaan sosiaaliasiamiehen tehtävä on olla sovittelija, jonka rooliin kuuluu raja-aitojen kaataminen asenteisiin vaikuttamalla ja konflikteja ehkäisemällä. Yhteistyössä kunnan eri toimijoiden kanssa mahdollistuu sosiaalihuollon ongelmien, epäkohtien, lain tulkintojen sekä viranomaisohjeiden nostaminen yhteiseen keskusteluun. Posio kuvaa sosiaaliasiamiehen käytössä olevia keinoja epävirallisiksi, oikeudellisesti sääntelemättömiksi, pehmeiksi vaikuttamiskeinoiksi ja toimintavälineiksi, jotka pyrkivät saamaan aikaan rikkomusten vapaaehtoisen korjaamisen. Näin virallisten oikeussuojakeinojen käyttö voidaan jopa välttää. (Posio 2003, 46.)

Doganin tutkimuksessa sovittelu tuli menetelmänä esiin, kun sosiaaliasiamiehet kertoivat muistutukseen liittyvistä haasteista. Tutkimuksen mukaan muistutuksen käsittely kunnissa koettiin vaillinaiseksi, sillä usein muistutus kuvattiin hautautuvan kuntien kirjaamoihin. Silloisessa muodossaan muistutuksilla ei koettu olevan juurikaan vaikutusta. Tästä syystä sosiaaliasiamiehet olisivatkin

valmiita vaihtamaan muistutusmenettelyn kolmikantaneuvotteluun tai sovitteluun työntekijän ja asiakkaan välillä, jossa yhteisen neuvottelun tuloksena asiakkaalla olisi mahdollisuus saada asiassaan uusi päätös. (Dogan 2006, 78.) Dogan muistuttaakin kuntien käyttäessä suuria summia oikeustaisteluihin asiakkaita vastaan, että asiakkaita koskevien ratkaisujen ja päätösten tulisi olla sovittelevampia ja normitulkinta asiakasmyönteisempää (Dogan 2006, 66).

4.3.5 Viranomaisyhteistyöhön ja kuntaorganisaatioon liittyvät tehtävät

Sosiaaliasiamiehen työhön liittyy monitasoista yhteistyötä kunnan eri toimijoiden kanssa. Sosiaaliasiamiesten työ tällä osa-alueella liittyy pitkälti neuvotteluihin ja yhteydenpitoon viranomaisten kanssa havaittujen epäkohtien tai sosiaaliturvan aukkojen tilkitsemiseksi. Sosiaaliasiamies ei kuitenkaan voi puuttua päätöksentekoon, kärkeä tai määrätä, vaan epäkohtia pohditaan yhdessä, kyseenalaistetaan ja kartoitetaan perusteita. Asiamiesten mielestä tämä on hyvä lähtökohta yhteistyölle, sillä tällä tavoin toimimalla viime käden vastuu jää palvelujärjestelmälle. (Nummela 2011, 134.)

Posion (2003, 46) mukaan sosiaaliasiamiehelle on kuntaorganisaatiossa muodostunut myös eräänlainen ”opettajan” asema. Hän neuvoo ja ohjaa Asiakaslain (AsiakasL 812/2000) soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä niin asiakkaita kuin kuntatoimijoitakin. Sosiaaliasiamies myös kouluttaa ja tiedottaa sosiaalialan ammattilaisia sekä sosiaalilautakuntaa asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä kunnan velvollisuuksista. Sosiaaliasiamies voi järjestää kunnan toimielinten kanssa eettisiä keskusteluja ja osallistua erilaisiin työryhmiin. Sosiaaliasiamies voi myös antaa menettelytapaohjeita asiakkaan tietojen saantiin tai tyytymättömyyden ilmaisuun liittyen. (Posio 2003, 46.)

Sosiaaliasiamiesten näkökulmasta sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet eivät näyttäytyneet tärkeiksi asioiksi viranomaisille ja poliitikoille. (Dogan 2006, 81–82.) Huolta nousi myös sosiaaliasiamiestoiminnan arvostuksesta ja Asiakaslain (AsiakasL 812/2000) tehokkuudesta. Sosiaaliasiamiestoimintaan ei asiamiesten mielestä panostettu riittävästi kunnallisella tai valtakunnallisella tasolla. Koettiin, että sosiaaliasiamiesten auktoriteettiongelman vuoksi heitä ei kuunneltu eikä heillä ollut tarpeeksi vaikutusmahdollisuuksia. (Dogan 2006, 71.) Samansuuntaisia huomioita oli myös Posio tehnyt tutkimuksessaan, sillä hänen mukaansa sosiaaliasiamiehen oikeudellinen sääntelemättömyys saattaa aiheuttaa sosiaalilautakunnan ja sosiaalihuollon virkamiesten välinpitämättömyyttä sosiaaliasiamiehen neuvoja kohtaan, sillä niiden noudattamattomuudesta ei koidu minkäänlaisia sanktioita. Poliittinen päätöksenteko ei myöskään välttämättä huomioi sosiaaliasiamiehen pehmeitä keinoja. (Posio 2003, 47.)

4.4 Sosiaaliasiamiehen rooli

Sosiaaliasiamiehen rooli on monimutkainen ja moniulotteinen kokonaisuus. Siihen liittyy paljon erilaisia tulkintoja sekä käytännön toteutuksen eroja valtakunnallisesti. Erityisesti Doganin (2006, 69) tutkimuksessa nousi selkeästi esiin sosiaaliasiamiestyön jäsentymättömyys, joka luo haastetta ja kirjoa työn käytänteisiin vaikuttaen osaltaan myös sosiaaliasiamiehen roolin muodostumiseen.

Posio (2003, 48, 51) on tutkinut sosiaaliasiamiehen roolia julkisen vallan käyttöoikeuden kautta. Posion mukaan sosiaaliasiamiehellä ei ole oikeutta käyttää julkista valtaa kahdesta syystä. Ensinnäkin laeista ei löydy säännöstä sosiaaliasiamiehen oikeudesta käyttää julkista valtaa. Toisekseen sosiaaliasiamiehen tehtävät on määritelty Asiakaslaissa (AsiakasL 812/2000), joka on Posion mukaan yleissäännös ja näin ollen liian laaja ja joustava antaakseen toimivaltaa julkisen vallan käyttöön sosiaaliasiamiehelle tälle osoitettujen tehtävien kautta. Posio on tutkimuksessaan tullut tulokseen, että sosiaaliasiamies on tosiasiasa virkamies eikä viranomainen. Koska sosiaaliasiamies ei ole viranomainen, hänellä ei ole oikeutta tehdä hallinnollisia päätöksiä, tiedonsaantioikeutta asiakkaan asioissa, eikä hän voi pyytää virka-apua. (Posio 2003, 51–52.)

Posion näkemystä vahvistaa myös Eija Hynnisen (2016, 19–20) linjaus omassa tutkimuksessaan. Hän on tutkinut sosiaalihuollon ohjausta ja valvontaa eri viranomaisten tehtävänä. Viranomaiskoosteeseen hän on sisällyttänyt valtioneuvoston oikeuskanslerin, eduskunnan oikeusasiamiehen, valtion talouden tarkastusviraston sekä sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontaviraston sekä aluehallintovirastot. Sosiaaliasiamiestoiminnan hän on puolestaan jättänyt kokonaan tämän viranomaiskoosteen ulkopuolelle. (Hynninen 2016, 44.) Näin ollen sosiaaliasiamiehen poisjättäminen johtuu luultavimmin siitä, ettei Hynninen ole katsonut tehtävän olevan valtionhallinnon viranomaistehtävä tai viranomaistehtävä ylipäätään. Aineiston pohjalta voi todeta, että sosiaaliasiamies ei ole julkista valtaa käyttävä viranomainen vaan sosiaalihuollon virkamies.

Doganin (2006, 70) tutkimuksessa sosiaaliasiamiehen roolia kuvataan asiakkaan yhteistyökumppanina, asioiden selvittäjänä sekä mahdollisuuksien realisoijana. Työ on asiakkaan ongelmien selvittämisen avustamisena, muttei kuitenkaan asiakkaan asianajajana, tukihenkilönä tai avustajana olemissä (Dogan 2006, 70; Posio 2003, 54). Tämä kuvaus noudattelee hyvin pitkälti myös Kananojan (1997 109–123) kuvausta sosiaalityöntekijän roolista.

Nummela kuvaa sosiaaliasiamiestyön roolia hyvän palvelun mahdollistajaksi. Matalan kynnyksen tukijana, palvelujärjestelmää ulkopuolelta katsovana yhteyksien mahdollistajana, sosiaaliasiamies toimii uusien ratkaisujen etsijänä, jolloin hitaita ja raskaita muutoksenhakukeinoja ei tarvitse käyttää. (Nummela 2005, 89–90.) Posio painottaa, että asiamiestyö on kuuntelijan roolissa olemista ja neuvojen antamista asiakkaalle siitä, miten asiakkaan kannattaisi menetellä. Sosiaaliasiamies ei saa ottaa kantaa esimerkiksi oikeudellisen asian menestymiseen. (Posio 2003, 54.) Asiamiehet ovat olleet asiakkaan mukana palavereissa puolueettomana asiantuntijana ja tuossa roolissa he ovat tukena, ulkopuolisena henkilönä varmistamassa asiakkaan oikeuksien toteutumista. (Nummela 2011, 133.) Sosiaaliasiamiesten asiakastyö näyttäytyykin sekä asiakkaan että työntekijän yhtäaikaista kumppanuutena, jonka tarkoitus on edistää asiakkaan oikeusturvaa tekemällä yhteistyötä sosiaalityöntekijän kanssa. Nummela ja Posio painottavat ulkopuolisuutta ja puolueettomuutta, kun taas Dogan nostaa enemmän esiin kumppanuutta ja yhdessä tekemistä.

Sosiaaliasiamiehen työhön liittyy myös asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehittämisen seuraaminen ja edistäminen kunnissa. Tämäkään työtehtävä ei ole aivan yksiselitteinen sosiaaliasiamiehen roolin näkökulmasta. Sosiaaliasiamiehen tehtävässä haluttiin säilyttää sosiaalialan osaaminen ja sen vuoksi tehtävä nähtiin parhaimpina sijoittaa sosiaalitoimen alaisuuteen. Tämä kuitenkin aiheutti huolen asiamiehen roolin riippumattomuuden sekä tehtävien puolueettoman hoidon vaarantumisesta. Huoli osoittautuikin Doganin tutkimuksen mukaan aiheelliseksi, sillä joka kolmas sosiaaliasiamies oli joutunut uhkailun tai painostuksen kohteeksi kunnan taholta. Uhkailuilla pyrittiin estämään sosiaalihuoltoon liittyvien ongelmien tuominen julkisuuteen. Dogan nimitti tilannetta sosiaaliasiamiestyön kannalta eloonjäämistalusteluksi, sillä osa asiamiehistä oli miettinyt jopa työtehtävästä luopumista. Sosiaalitoimen alaisuudessa toimivat sosiaaliasiamiehet kokivat haasteeksi myös kritiikin antamisen omalle organisaatiolleen. (Dogan 2006, 92, 97, 99.)

Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on saada kuntapäätäjät sekä sosiaalihuollon ammattilaiset ymmärtämään, että asiakkaiden oikeusturvaa tulee parantaa. Sosiaaliasiamies ei voi antaa määräyksiä tai käskyjä vaan keinoina hänellä on suostuttelu ja keskustelu. Hän voi tuoda esiin keinoja asiakkaiden oikeusturvan parantamiseksi sekä kertoa, mitä on hyvä, lainmukainen ja asiallinen sosiaalihuolto sekä asiakkaan kohtelu. Posio kuvaakin sosiaaliasiamiestä viranomaistoiminnan opetuksellisena ohjaajana, joka osoittaa suuntaviivat hyvälle sosiaalihuollolle ja kohtelulle. Hän neuvoo ja ohjaa työntekijöitä, jotta nämä voisivat parantaa omaa toimintaansa sekä työhönsä liittyvää hallinto- ja oikeuskulttuuria. (Posio 2003, 45.) Nummelan mukaan sosiaaliasiamiesten päätösvallan puuttuminen ei tee asiamiestyöstä hampaatonta vaan pikemminkin takaa ulkopuolisuuden, toiminnan nopeuden

sekä mahdollisuuden moninaisen roolin ylläpitämiseen. Nummela luonnehtiikin sosiaaliasiamiestyötä samanaikaisesti muistuttajaksi, kehittäjäksi, keskustelun herättäjäksi, kuntalaisen äänenä olemiseksi sekä valvojaksi. (Nummela 2005, 92.)

Virheellisten viranomaispäätösten kohdalla sosiaaliasiamiehen sovittävän työskentelyn kautta voidaan välttää lain mukaisten oikeusturvakeinojen käyttö, jos saadaan aikaan tilanne, jossa viranomaisen itse muuttaa päätöstään (Posio 2003, 46). Näin säästetään ihan konkreettisesti sekä asiakkaan että kuntaorganisaation aikaa ja rahaa sekä vältetään riski, että asiakkaan vaikea tilanne voi kehittyä Metterin (2012) kuvaamiksi kohtuuttomiksi tilanteiksi.

4.5 Sovitteleva oikeuksien puolustaja

Asiakkaiden vaikeat tilanteet eivät vaikuta pelkästään asiakkaisiin itseensä, vaan niillä on paljon laajemmat vaikutukset. Asiakkaan tilanteen mutkistuessa ja avun saannin pitkittyessä tilanteet kärjistyvät ja epäluulo sosiaalitoimea kohtaan kasvaa. Asiakkaat raaistuvat ja työntekijät uupuvat. Syntyy pahoinvoinnin kierre, jossa työntekijöiden paha olo heijastuu asiakkaille ja saa aikaa huonon kohtelun kokemuksia. Tämä voi saada pahimmillaan aikaan sen, ettei sosiaalitoimi enää houkuttele työpaikkana, työntekijäpula johtaa kiireeseen ja harkitsemattomiin päätöksiin, virheiden mahdollisuus kasvaa ja kierre vain syvenee. Kansalaisten luottamus järjestelmään murenee ja luottamus-pula voi saada aikaan rikollisuuden lisääntymisen ja valtakunnalliset kustannukset kasvavat, kun joudutaan turvautumaan ennaltaehkäisyn sijaan raskaisiin korjaaviin toimiin. (Dogan 2006, 67, 69.)

Asiakaslain (AsiakasL 812/2000) myötä sosiaaliasiamiehen työ ajateltiin olevan vastaus kohtuuttomien tilanteiden tyyppisten tapausten ennaltaehkäisemiseen. Palvelujärjestelmän ja asiakkaan kohtaamisen välissä on kynnyksiä, joissa asiamiestä tarvitaan sekä varmentamaan viranomaisten toimintaa että toimimaan asiakkaan ja viranhaltijan välisen luottamuksen rakentamiseksi. (Nummela 2005, 67.) Sosiaaliasiamiestä kuvattiinkin monessa aineiston teoksessa neuvottelijaksi, sovittelijaksi ja sovinnollisten ratkaisujen etsijäksi. (Nummela 2011, 131; Dogan 2006, 78; Posio 2003, 46.)

Nummela (2005, 87) nostaa tutkimuksessaan esiin mielenkiintoisen huomion siitä, että tyytyväinen asiakas on organisaatiolle helppo ja palkitseva, kun taas tyytymätön asiakas aiheuttaa kaksinkertaisen työn. Dogan vahvistaa tätä näkemystä toteamalla, että asiakkaiden ärtymyksen ja tyytymättömyyden lisääntyessä valituskierteiden määrä kasvaa ja syvenee. Asiakkaan omien voimavarojen

heikentyessä ja elämänlaadun huonontuessa myös hänen motivointinsa vaikeutuu (Dogan 2006, 67). Oikea-aikainen oikean tiedon saaminen voisi ehkäistä valituskierteiden sekä kohtuuttomien tilanteiden tyyppisten tapausten syntyminen (Nummela 2011, 133; Posio 2003, 65).

Ennen kaikkea asiakkaat tarvitsevat asiamieheltä tietoa siitä, mitä palveluja ja etuuksia heillä on oikeus saada (Nummela 2005, 67). Jottei asiakkaiden tarvitsisi pirstoutuneen palvelujärjestelmän vuoksi hankkia tietoa palasista kooten, sosiaaliasiamiestoiminta perustettiin edustamaan asiakkaalle ”yhden luukun periaatetta” (Nummela 2005, 66–67). Näin ollen sosiaaliasiamies on ensisijaisesti asiakastyön tekijä ja asiakkaan tiedonsaannin tae. Vaikka sosiaaliasiamies ei pystyisikään löytämään kaikkiin asiakkaan ongelmiin ratkaisua, yleensä riittää, että asiakas saa neuvon eri vaihtoehdoista tai seuraavasta askeleesta sekä oikeita ohjeita asiassa etenemiseksi. (Nummela 2005, 66–67.)

Aineiston pohjalta tulokset asiakkaiden oikeussuojakeinoista oli hieman ristiriitaiset. Muistutukset koettiin toisaalta toimiviksi ja hyviksi keinoiksi asiakkaan oikeusturvan parantamisessa, toisaalta ne myös koettiin turhiksi ja vähäpätöisiksi eikä niillä koettu olevan toivottua vaikutusta (Dogan 2006, 76–79). Kantelut puolestaan vievät aikaa, jota asiakkailta harvemmin vaikeissa tilanteissa olisi tuhlattavaksi (Nummela 2005, 90). Sosiaaliasiamies siis toimii sekä sosiaalihuollon että asiakkaan eduksi, sillä oikeussuojakeinojen käyttämättömyys ja tilanteen nopea korjaantuminen työntekijän omaehtoisella päätöksen muuttamisella, hyödyttää molempia osapuolia (Dogan 2006, 66; Posio 2003, 46).

Sosiaaliasiamiesten tehtäviin kuuluu paikallistason sekä yhteiskunnallisen tason vaikuttaminen. He tuovat omassa työssään esille asiakkaan asemassa ja oikeuksien toteutumisessa havaitsemiaan epäkohtia ja pyrkivät vaikuttamaan eri viranomaisiin asiakkaiden oikeusturvan parantumiseksi. He nostavat yleiseen keskusteluun kysymyksiä, levittävät hyviä käytäntöjä ja vahvistavat asiakkaiden tasarvon toteutumista. (Nummela 2011, 136.) Kuntien sosiaalitoimissa sosiaaliasiamies onkin alettu nähdä yhteistyökumppanina tuomitsijan ja vastapuolen sijaan (Dogan 2006, 104).

Nummelan (2005, 88) tutkimus näyttää toteen, että sosiaaliasiamiehillä on hyvin kokonaisvaltainen näkemys sosiaalihuollon palvelujärjestelmän aukoista. Asiamiesten oman näkemyksen mukaan Asiakaslaki (AsiakasL 812/2000) on tullut tarpeeseen, sillä se korostaa asiakkaan huomioimista ja hyvää kohtelua. Samaan aikaan on kuitenkin olemassa epäily Asiakaslain (AsiakasL 812/2000) käytännön tehokkuutta kohtaan, tuoko laki riittävästi sosiaalihuollon palveluja kunnallisen päätöksenteon ja priorisoinnin keskiöön. (Nummela 2011, 103.) Sosiaaliasiamiesten hiljaista tietoa tai

sosiaaliasiamiesten tekemää vuotuista raporttiakaan ei osata hyödyntää kunnissa riittävästi, useimmiten kunnan hallinnollisissa elimissä raportti merkittiin vain tiedoksi, ilman sen tarkempaa tarkastelua. (Dogan 2006, 78–79; Nummela 2005, 100–101.) Saikkonen ym. (2015, 27) toteaa, että usein kunnan luottamushenkilöitä vaivaa ajan puute, jolloin tärkeätkin asiat saattavat jäädä ilman riittävää perehtymistä. Eräsaaren (2008, 99–100) peräänkuuluttama kuntien vastuu tulisi nostaa esiin ja sitä kautta luoda luottamushenkilöille ja poliittisille päättäjille mahdollisuus käyttää aikaa olemassa olevan tiedon, kuten sosiaaliasiamiehen tiedon ja raportin, hyödyntämiseen.

5 TULOSTEN YHTEENVETO

Vaikka Muurin (2008) tutkimus osoittaaakin, että kansalaisten luottamus suomalaiseen sosiaalihuoltojärjestelmään on vahva, Metterin (2004), Haapalan (2012) ja Nummelan (2005, 2011) tutkimukset tuovat esiin, että on siinä myös paljon kehitettävää. Tätä tuo esiin myös Saikkonen ym. (2015) omassa tutkimuksessaan. Resurssien puute, hoidon tai palvelun laatu, palveluiden järjestäminen ja toimintatavat sekä päätösten sisällöt nousivat esiin sosiaalihuollon epäkohtina ja tyytymättömyyttä aiheuttaneina asioina. (Haapala 2012, 63–64, 72; Metteri 2004, 87–130; Nummela 2005, 88.)

Sosiaalihuollon asiakkuuksista huolimatta asiakkaat joutuvat elämässään kohtaamaan kohtuuttomia tilanteita. Metteri (2004, 58) kuvasi kohtuuttomia tilanteita yhteiskunnan muuttumiseen liittyviksi tai auttamistyön klassisiksi ongelmatilanteiksi. Kohtuuttomia tilanteita syntyy järjestelmästä, organisaatiosta, asiakkaasta, työntekijän toiminnasta johtuvista syistä. Metterin (2012) mukaan kohtuuttomaan tilanteeseen joutunut henkilö on jäänyt vaille hänelle kuuluvaa hyvinvointivaltion tukea ja apua. Kohtuuttomaan tilanteeseen joutunut henkilö kokee tilanteen henkilökohtaisena hylkäämisenä ja luottamuksen menetyksenä. Henkilön toimintakyky voi heiketä vaikeuttaen myös arkista selviytymistä taloudellisten menetysten vuoksi. Kohtuuttomaan tilanteeseen joutunut henkilö kärsii useimmiten vakavista taloudellisista sekä henkisistä seurauksista eikä yleensä saa omin avuin tilannetta korjattua, vaan avuksi tarvitaan hyvinvointipalveluiden työntekijä. (Metteri 2012, 10–11.)

Klassisten ongelmatilanteiden olemassaolo kertoo siitä, ettei järjestelmä ole vuosien saatossa kyennyt muuttumaan asiakkaiden tarpeita vastaavaksi, vaan sama problematiikka toistuu klassisten ongelmatilanteiden kautta vuodesta toiseen ja vuosikymmenestä toiseen vaille ratkaisua. Jotta päästäisiin eroon tällaisista perustavanlaatuisista ongelmista, tulisi käytäntöihin luoda uusia innovatiivisia

ratkaisuja. Uudentyyppisten ratkaisujen tarvetta sosiaalihuollon kentälle korostaa myös Saikkonen ym. (2015, 60–64.) tutkimuksessaan.

Kohtuuttomien tilanteiden problematiikka vastaa pitkälti tilanteita, joita Nummela (2011, 104) on kuvannut asiakaslähtöisen työn esteiksi. Tilanteissa näkyy myös samoja asiakkaan elämään kapeuttavasti vaikuttavia piirteitä Petteri Niemen kuvaaman sosiaalityön ”pahan vallan” käytön kanssa (Niemi 2013, 52). Nämä ovat juuri niitä tilanteita, jotka ovat edelleen nykypäivää ja joissa myös asiakkaan oikeusturva on syystä tai toisesta vaarantunut. Yleisimmin kohtuuttomien tilanteiden syntyisyys oli sosiaalityöntekijän toimimattomuus, joten Kainulaisen (2008, 85) kuvaus työntekijän kiireen aiheuttamasta eettisen pohdinnan puutteesta asiakastyössä näyttäytyy Metterin (2012) tutkimuksen valossa oikealta arviolta. Kananojan (1997, 109–123; 2017, 173–175) painottama sosiaalityöntekijän ja asiakkaan välinen kumppanuus sekä sosiaalityöntekijän kyky luottamuksellisen asiakassuhteen synnyttämiseen ei ole toteutunut kohtuuttomissa tilanteissa.

Tulosteni mukaan sosiaaliasiamiehet antavat paljon konkreettista apua ja tukea asiakkailleen ja ovat ennen kaikkea asiakastyöntekijöitä. Asiakkaat ottavat sosiaaliasiamiehiin yhteyttä tiedustellakseen sosiaalihuollon palveluista, oikeuksistaan niihin, saamistaan päätöksistä tai kohtelusta. Sosiaaliasiamiehen työhön tämän lisäksi liittyy sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien seuraaminen ja edistäminen, asiakkaan avustaminen oikeussuojakeinojen käytössä sekä vuosittaisen raportin tekeminen kunnanhallitukselle sosiaalihuollon tilasta. Sosiaaliasiamiestyö ei ole byrokraattista virkamiestyötä vaan asiakkaiden oikeuksien puolustamista, vaikeissa tilanteissa avustamista sekä uusien ratkaisujen löytämistä. (Nummela 2005, 60–66; Dogan 2006, 66–81; Posio 2003, 54–67.)

Sosiaaliasiamies toimii neuvojana, opastajana, opettajana, valvojana, sovittelijana ja asiantuntijana. Sosiaaliasiamiehen työ vaatii juridista osaamista, sosiaalihuollon kentän monipuolista tuntemista, ulkopuolisena neuvottelijana olemista sekä paineensietokykyä. (Nummela 2011, 131–134; Posio 2003, 46; Dogan 2006, 66–69.) Sosiaaliasiamiehelle kerääntyy myös paljon sellaista tietoa, josta olisi hyötyä sosiaalihuollon järjestelmän kehittämistyössä, mutta aineiston pohjalta tätä tietoa osataan hyödyntää vain harvoin (Dogan 2006, 71, 81–82; Posio 2003, 47). Sosiaaliasiamiehet hoitavat työtehtäviä, joita ei olisi olemassa, jos järjestelmä toimisi moitteettomasti (Nummela 2011, 103). Todella harmillista on, että asiakkaiden oikeuksia puolustamalla asiamiehet ovat itse joutuneet uhkailun ja kiristyksen kohteeksi. Dogan (2006, 66–67) kuvasi sosiaaliasiamiestyön tilannetta jopa eloonjäämiskamppailuksi, jossa osa sosiaaliasiamiehistä on harkinnut työn lopettamista eri työtehtävien ristiriitojen ja kunnan paineistuksen vuoksi.

6 POHDINTA

Sosiaaliasiamiesten toiminnasta sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista on vain vähän tieteellistä tutkimustietoa saatavilla. Kokoamani aineisto on pääsääntöisesti sosiaaliasiamiestoiminnan alkumetreiltä ja sen jälkeen sosiaaliasiamiestoiminnasta on tehty ainoastaan vain muutama pro-gradutasoinen työ. Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet ovat eräänlainen tabu yhteiskunnassamme. Se näkyi myös Doganin tutkimuksen vastauksissa, kun muutama sosiaaliasiamies oli uskaltanut tuoda esiin yleistä asennekulttuuria kyseenalaistamalla, miksi sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa edes tulisi parantaa. Sosiaalihuollon asiakas harvoin vaatii oikeuksiaan tai hänelle kuuluvia palveluita. Tutkielmassani tuli esiin lisääntyvä tyytymättömyys sosiaalihuollon palveluita kohtaan. Kanteluiden määrät ovat kasvussa, muistutusten määriä emme edes tiedä, koska ne menevät toimintayksiköihin eikä niitä tilastoida millään tavalla. Tämä on ensimmäinen hälytysmerkki, jonka äärelle päättäjien tulisi pysähtyä pikimmiten. Toinen hälytysmerkki on se, kuinka vähän tyytymättömyyden syistä tieteellisen tutkimuksen näkökulmasta tällä hetkellä tiedetään.

On tärkeää muistaa, kun ihmiset tekevät ihmisten kanssa töitä, että aina on inhimillisen erehdyksen mahdollisuus olemassa. On myös olemassa toimintakulttuureita ja paikallistason normitulkintoja, jotka pahimmillaan vääristävät ammattilaisten toimintaa organisaatiokeskeiseksi asiakaslähtöisyyden sijaan. Juuri näiden korjaamiseen sosiaaliasiamiehen pehmeät keinot ovat mitä parhain apu, sillä yhteisten keskustelujen ja neuvottelujen kautta voidaan luoda uusia luovia ratkaisuja väärässä ja oikeassa olemisen sijaan. Suuremman muutoksen aikaansaaminen vaatii kuitenkin valtakunnan tason mietintää ja poliittista päätöksen tekoa. Voisikohan vastauksia löytyä myös Doganin (2006, 66) peräänkuuluttamasta sovittelevammasta ja asiakasmyönteisemmästä normitulkinnasta?

Tutkielman tekeminen oli erittäin mielenkiintoinen projekti, ja syventyminen sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien problematiikkaan oli ammatillisesti hyvin silmiä avaavaa. Vaikka sosiaalityö ja sosiaalihuolto on auttamistyötä, on siinä myös melkoisia sudenkuoppia, jotka tarvitsisivat täyttämistä. Tutkielmani vastasi hyvin asettamiini tutkimuskysymyksiin, mutta tieteellisen tutkimuksen puute sosiaaliasiamiestyön nykypäivän tilasta, ei kuitenkaan antanut parasta tulosta käytäntöjen kehittymisen tarkastelulle. Jäin miettimään, että jos näin ”vanhojen” tutkimusten pohjalta on tehty selvitystä sosiaaliasiamiestyön ja potilasiamiestyön yhdistämiseen liittyen, on tueksi täytynyt kerätä paljon myös empiiristä aineistoa ja empiiristä tutkimusta. Muutoin selvitystyön tekeminen on varmasti ollut hyvin hankalaa päivittämättömien tietojen vuoksi.

Sosiaaliasiamiehen työ on ensiarvoisen tärkeää, sillä asiakastyön, vaikuttamistyön ja edunvalvontatyön lisäksi sosiaaliasiamiehet säästävät myös yhteiskunnan varoja joka kerta, kun asiakkaan tilanteeseen löydetään ratkaisu ilman lainmukaisia oikeusturvakeinoja. Sosiaaliasiamiestoiminta on kuitenkin unohdettu alkuajan tutkimusten jälkeen. Toiminta on ollut käynnissä nyt 20 vuotta ja nyt olisi hyvä hetki tarkastella, millaisille urille toiminta on löytänyt näiden vuosien aikana ja mihin suuntaan toimintaa tulisi tulevaisuudessa kehittää. Työn nykytilanteesta tulisikin tehdä tieteellistä tutkimusta, jotta asiamiestyötä voitaisiin kehittää vastaamaan entistä paremmin asiakkaiden oikeusturvaan liittyviin pulmiin ja tiedotusta asiamiestoiminnasta olisi hyvä lisätä, jotta mahdollisimman moni kohtuuttomassa tilanteessa oleva sosiaalihuollon asiakas osaisi ottaa yhteyttä sosiaaliasiamiehen avun saamiseksi. Jäin pohtimaan, osittain varmasti oman työtaustanikin takia, että olisiko tulevaisuudessa sovittelun roolia aiheellista jäsentää sosiaaliasiamiestyössä. Monessa teoksessa sovittelu nousi työtapana esille, mutta käytännössä ei selvinnyt, kuinka tuota sovittelutehtävää työssä toteutetaan. Siinä olisikin mielenkiintoinen jatkotutkimuksen aihe.

LÄHTEET

Aluehallintoviraston tilinpäätös 2019. 2019. Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 82/2020.
https://www.avi.fi/documents/10191/15743513/Julkaisu-82_Tilinpaatos-2019/4e4e53c1-a4ad-4447-83f2-ebf7ac65f713

Dogan, Minna. 2006. Sosiaaliasiamiehet asiakkaan aseman ja oikeuksien puolustajina. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Gummerus kirjapaino Oy: Vaajakoski.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018. 2018. k 11/2019 vp. Punamusta Oy: Helsinki. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2018-fi/d41f123c-55c8-465e-9dd7-a154c59bc4fc>

Eräsaari, Leena. 2008. New public management on julkisen sektorin vääryyksien isä. Artikkeliteoksessa Vääryyskirja. Toim. Helne, Tuula & Laatu, Markku. Vammalan kirjapaino Oy: Vammala.

Haapala, Ritva. 2012. Mistä tyytymättömyys syntyy? Hallintokantelun sisällöt sosiaalipalveluissa ja toimeentulotuessa. Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatintutkimus. Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö. Hyvinvointipalveluiden erikoisala. Tampereen yliopisto. <https://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=3769c237-67f9-4921-bb8f-23771f3b7863>

Hiekka, Eija. 2020. Henkilökohtainen tiedoksianto. 7.1.2020.

Hautamäki, Antti. 1997. ”Saako asiakas itse valita palvelunsa?”. Artikkeliteoksessa ”Autetaanko asiakasta – palvelaanko potilasta?”. Toim. Salmela, Tuula. Atena kustannus Oy: Jyväskylä

Hokkanen, Liisa. 2013. ”Asiakaskansalaisen toimijuus sosiaalityöllisessä asianajossa.” Artikkeliteoksessa Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä. Toim. Laitinen, Merja & Niskala, Asta. Vastapaino: Tampere

Hynninen, Eija. 2016. Sosiaalihuollon ohjaus ja valvonta eri viranomaisten tehtävänä. Sosiaalityön erikoistumiskoulutukseen kuuluva lisensiaatintyö. Hyvinvointipalveluiden erikoisala.

Valtiotieteellinen tiedekunta. Helsingin yliopisto. <https://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=0b281266-83e8-4cd8-a307-2fb26f6e0f5f>

Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Pösö, Tarja. 1995. Tulkitseva sosiaalityö. Artikkeliteoksessa Sosiaalityö, asiakkuus ja sosiaaliset ongelmat. Konstruktionistinen näkökulma. Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Pösö, Tarja toim. Sosiaaliturvan keskusliiton julkaisu. Gummerus kirjapaino Oy: Jyväskylä

Juhila, Kirsi. 2006. Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Vastapaino: Tampere,

Kainulainen, Sakari. 2008. Hyvinvointivaltio ei turvaa hyvinvointia kaikille. Artikkeliteoksessa Vääräkirja. Toim. Helne, Tuula & Laatu, Markku. Vammalan kirjapaino Oy: Vammala.

Kananoja, Aulikki. 2017. Asiakastyön yleiset lähtökohdat sosiaalialalla. Artikkeliteoksessa Sosiaalityön käsikirja. Toim. Kananoja Aulikki, Lähteinen Martti & Marjamäki Pirjo. Tietosanoma: Tampere.

Kananoja, Aulikki. 1997. ”Julkisten palvelujen ydintehtävät asiakaspalautteen viitekehyksenä”. Artikkeliteoksessa ”Autetaanko asiakasta – palvellaanko potilasta?” Toim. Salmela, Tuula. Atena kustannus Oy: Jyväskylä

Loippo, Satu. 2020. Sähköpostiviesti. Henkilökohtainen sähköposti. 7.1.2020.

Metteri, Anna. 2012. Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Akateeminen väitöskirja. Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö. Tampereen yliopisto. <https://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=0b281266-83e8-4cd8-a307-2fb26f6e0f5f>

Muuri, Anu. 2008. Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää? Akateeminen väitöskirja. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tutkimuksia 178. Gummerus kirjapaino Oy: Jyväskylä

Niemi, Petteri. 2013. ”Hyvä, paha valta.” Artikkeliteoksessa Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä. Toim. Laitinen, Merja & Niskala, Asta. Vastapaino: Tampere

Niemi, Riikka. 2008. Pitääkö hyvinvointivaltio lupauksensa. Universalismi ja ihmisten yksilölliset elämänkohtalot. Artikkeliteoksessa Vääryyskirja. Toim. Helne, Tuula & Laatu, Markku. Vammalan kirjapaino Oy: Vammala.

Nummela, Tuija. 2005. Nuoralla tanssi – sosiaaliasiamiehet tuottamassa oikeushyvää. Lisensiaattityö. Kuopion yliopisto. <https://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=c0734523-eba6-4198-ac66-159b9566a389>

Nummela, Tuija. 2011. Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. Väitöskirjatutkimus. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Itä-Suomen yliopisto. https://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-0365-5/urn_isbn_978-952-61-0365-5.pdf

Posio, Sirpa. 2003. Sosiaaliasiamies. Lisensiaattityö. Turun yliopisto.

Saikkonen, Paula, Blomberg, Sanna, Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna. 2015. Poistaako sosiaalityö huono-osaisuutta? Kunnallisalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 89. Vammalan kirjapaino Oy: Sastamala http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/126773/TutkJulk_89_net_0.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Salminen, Ari. 2011. Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyypeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasan yliopiston julkaisu. http://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-349-3.pdf

Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. 2001. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:11. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/70025/lakipaketti.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sosiaalihuoltolain soveltamisopas. 2017. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2017:15. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80391/05_17_Sosiaalihuoltolain%20soveltamisopas.pdf

Tiedotteet. 2020. Oikeusasiamiehelle ennätysmäärä kanteluja vuonna 2019. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian verkkosivusto. Julkaistu 22.1.2020. https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/-/oikeusasiamiehelle-ennatysmaara-kanteluja-vuonna-2019

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

Valkama, Katja. 2012. Asiakkuuden dilemma. Näkökulmia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuuteen. Väitöskirjatutkimus. Vaasan yliopiston julkaisuja. https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-412-4.pdf